





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

# La finanza territoriale

Rapporto 2019

**RUBETTINO**

*Gruppo di coordinamento*

IRES Piemonte: Renato Cagno, Santino Piazza

IRPET: Claudia Ferretti, Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo

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

Polis Lombardia: Antonio Dal Bianco

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

Liguria Ricerche: Germana Dellepiane, Luca Gandullia

*Gli istituti di ricerca sul web*

IRES Piemonte: [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

IRPET: [www.irpet.it](http://www.irpet.it)

SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)

Polis Lombardia: [www.polis.lombardia.it](http://www.polis.lombardia.it)

IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali: [www.ipres.it](http://www.ipres.it)

Liguria Ricerche: [www.liguriaricerche.eu](http://www.liguriaricerche.eu)

Parte congiunturale  
La congiuntura della finanza decentrata



# Introduzione

*Salvatore Bilardo*

La finanza e la contabilità delle regioni e degli enti locali hanno attraversato, nel recente passato, momenti non particolarmente felici, a seguito delle consistenti manovre di finanza pubblica dovute alla crisi economica e alle conseguenti difficoltà finanziarie.

Al contempo, negli ultimi anni abbiamo assistito a profonde e significative riforme in materia di contabilità e di regole di finanza pubblica, che hanno favorito una migliore gestione delle risorse.

Nell'auspicio che la situazione emergenziale sia ormai alle spalle e che possa esservi un assetto stabile della finanza regionale e locale, si ritiene che le priorità da perseguire siano la completa attuazione della legge n. 42/2009, in materia di federalismo fiscale, (anche al fine di determinare il giusto livello di risorse per ciascun ente), il rilancio degli investimenti, (attraverso, non solo interventi finanziari a sostegno degli stessi, ma soprattutto attraverso un'opera incisiva di semplificazione delle procedure nell'assegnazione delle risorse e nell'utilizzo delle stesse), il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali (tema non meno rilevante degli investimenti per il rilancio dell'economia del Paese).

Ripercorrendo brevemente ciò che è già stato fatto, occorre sottolineare che il D.Lgs. n. 118 del 2011 ha armonizzato, a partire dall'anno 2015, gli ordinamenti contabili degli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali, realizzando un'omogeneità effettiva e non meramente formale dei bilanci e dei rendiconti, a beneficio della qualità dei conti pubblici, del coordinamento della finanza pubblica e delle verifiche in ambito europeo.

Nel percorso di attuazione della riforma contabile degli enti territoriali, le maggiori difficoltà si registrano nell'adozione della contabilità economico-patrimoniale, prevista, al momento, a fini solo conoscitivi a decorrere dal 2016, in vista del processo di armonizzazione conta-

bile avviato in ambito europeo (Direttiva 2011/85/UE); processo che attribuisce alla contabilità economico-patrimoniale il ruolo di sistema contabile fondamentale, almeno con riferimento alla rendicontazione della gestione.

In attuazione della Direttiva 2011/85/UE e in considerazione del percorso tracciato da Eurostat, a seguito dei lavori dell'apposita task-force IPSAS-EPSAS, che prevede l'adozione della contabilità su base "accrual" dal 2020 e l'adozione degli EPSAS (European Public Sector Accounting Standards), quali adeguamento europeo degli IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) dal 2025, saremo a breve chiamati ad effettuare scelte fondamentali, da condividere a livello politico, e, cioè, se considerare o meno la contabilità economico-patrimoniale l'unico sistema contabile degli enti pubblici.

In materia di contabilità, mentre ancora sussistono, come detto, difficoltà nella redazione dei documenti economico-patrimoniali, il percorso sembra ormai chiaramente delineato con riferimento alla contabilità finanziaria, che, grazie alla competenza finanziaria potenziata e a importanti strumenti contabili, (quali il fondo crediti di dubbia esigibilità), ha molto contribuito a riportare i bilanci degli enti ad una più reale, concreta, sostanziale rappresentazione della situazione finanziaria di ciascun ente.

A decorrere dall'anno 2016 con l'introduzione di una nuova regola di finanza pubblica, è stato avviato un percorso volto al superamento del patto di stabilità interno degli enti territoriali; percorso, poi, consolidato con l'approvazione della legge n. 164/2016, che ha apportato alcune sostanziali modifiche agli articoli 9 e 10 della legge n. 243/2012, in materia di equilibri di bilancio degli enti territoriali.

Sul tema, è intervenuta la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 247/2017 (poi confermata dalla sentenza n. 101/2018), che ha definitivamente sciolto la questione dell'utilizzo o meno degli avanzi di amministrazione, accumulatisi, anche per effetto delle rigorose regole del patto di stabilità interno.

La Corte Costituzionale ha, di fatto, manifestato – in più punti delle citate sentenze – la predilezione per i principi contabili e gli equilibri di bilancio disciplinati dal decreto legislativo n. 118 del 2011, superando il cosiddetto "doppio" binario.

La legge di bilancio per il 2019, pertanto, nel recepire i contenuti della sentenza n. 247/2017 ha comportato un'ulteriore semplificazione, a beneficio degli investimenti. Il definitivo superamento del patto di stabilità interno e l'attenzione ai soli equilibri di bilancio della riforma contabile hanno, infatti, reso più chiara e semplice la cornice di riferimento per la gestione delle risorse, soprattutto a vantaggio della programmazione e realizzazione degli investimenti pubblici.

Come ben analizzato nell'ambito del presente rapporto, gli effetti del libero utilizzo degli avanzi di amministrazione sono evidenti, ove si pensi che già nei primi 9 mesi dell'anno 2019 le regioni e gli enti locali registrano una crescita dei pagamenti per investimenti, rispettivamente, del 30% e del 16% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente.

Mentre molto è stato fatto in tema di riforma contabile e di semplificazione delle regole di finanza pubblica, diversa appare la situazione per quanto concerne la definizione del giusto livello di risorse per ciascun ente.

Molteplici sono le domande cui necessita dare strutturali risposte: 1) fin dove si possono spingere le manovre di finanza pubblica e quali criteri per il loro riparto in ciascun comparto?; 2) gli squilibri di bilancio sono imputabili a inefficienze del singolo ente o piuttosto ad una errata distribuzione delle risorse pubbliche?; 3) è giustificata o meno la differente pressione fiscale tra i territori?; 4) è giustificato o meno il diverso livello dei servizi pubblici tra i territori?

In realtà, la risposta a queste domande è già presente nell'ordinamento giuridico: occorre solo dare concreta attuazione alla legge n. 42/2009 e relativi decreti legislativi in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, attraverso i livelli essenziali delle prestazioni, i livelli essenziali di assistenza e i relativi fabbisogni standard, capacità fiscali standard e fondi perequativi.

La legge n. 42/2009 e i conseguenti decreti legislativi di attuazione delineano, infatti, il superamento del sistema di finanza derivata (trasferimenti in favore degli enti locali da parte del bilancio dello Stato), attraverso l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa, pur nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale.

In particolare, il processo delineato dalla legge n. 42 del 2009 prevede il passaggio, anche se in forma graduale, dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello di attribuzione di risorse incentrato sull'individuazione dei fabbisogni standard necessari a ga-

rantire il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Sotto il profilo dell'autonomia di entrata, la legge enuclea i criteri direttivi volti a individuare il complesso di tributi propri e delle compartecipazioni da assegnare ai diversi livelli di governo secondo il principio della territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione, nonché le modalità di attribuzione di cespiti patrimoniali agli stessi enti.

Per quanto riguarda le spese, la legge n. 42/2009 introduce una importante distinzione nell'ambito delle spese degli enti locali, ossia:

- spese riconducibili a funzioni fondamentali che, in ogni caso, devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale, in misura determinata dalla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in maniera integrale, anche attraverso specifici fondi perequativi;
- spese relative ad altre funzioni, che non necessariamente devono essere assicurate in misura uguale su tutto il territorio nazionale o la cui misura minimale non è definita a priori e che possono essere dipendenti dalla maggiore o minore capacità fiscale dei territori;
- spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali e altri finanziamenti per le specifiche finalità indicate nel comma quinto dell'articolo 119 della Costituzione (sviluppo economico e sociale, coesione territoriale,..).

In questi anni, il percorso attuativo del federalismo per tutti i livelli di governo si è sostanzialmente discostato dai principi base della legge n. 42 del 2009; occorrono, quindi, specifiche iniziative per riallineare il lavoro sinora svolto con gli obiettivi originari della ripetuta legge n. 42 del 2009.

In particolare, si ritiene indispensabile intervenire per la sostituzione effettiva dei trasferimenti erariali con autonomia finanziaria, attraverso il riordino del quadro dei tributi, laddove necessario, e la possibilità per gli enti di utilizzare la manovrabilità fiscale sulle proprie entrate.

Parimenti, sotto il profilo della definizione del meccanismo perequativo, appare inevitabile che la dotazione del fondo perequativo debba

essere in parte a carico della fiscalità generale (perequazione verticale), ove si voglia davvero far decollare l'attuazione della legge n. 42/2009, considerato che la sola perequazione orizzontale applicata negli ultimi anni, con riferimento al fondo di solidarietà comunale, ha fatto registrare le resistenze dei comuni che hanno visto man mano ridursi le proprie risorse a favore dei restanti comuni per effetto del nuovo sistema.

Sia per i comuni che per le regioni, le province e le città metropolitane, il percorso di riforma dovrebbe comunque conciliare autonomia e responsabilità, in modo da superare le attuali modalità di relazioni tra lo Stato e i predetti enti; modalità che sembrano improntate sulla "contrattazione politica" conseguente alla poca chiarezza nelle responsabilità.

Vi è, cioè, la necessità di addivenire ad un meccanismo di determinazione e riparto delle risorse in favore delle regioni e degli enti locali sostanzialmente automatico, al fine di superare gli elementi di discrezionalità e di contrattazione che, molto spesso, danno luogo a lunghi confronti tecnici e politici che incidono negativamente sull'attività di programmazione da parte degli stessi enti locali e sui tempi di approvazione dei bilanci di previsione.

Infine, è bene precisare che il percorso delineato dalla legge n. 42/2009 è una "vera rivoluzione" nei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, con effetti rilevanti sia sul fronte delle spese che sul fronte delle entrate di ciascun ente, la cui attuazione richiederebbe una forte, decisa condivisione politica.

In tale contesto, è sicuramente confortante che la Nota di aggiornamento al Documento di economia e Finanza per gli anni 2020 e successivi indichi tra le priorità da perseguire la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e dei Livelli Essenziali di Assistenza e i relativi fabbisogni standard, anche in vista della concreta attuazione dell'autonomia differenziata, prevista dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.

Con riferimento ai comuni, il recente decreto legge n. 124/2019, all'articolo 57, ha ridisciplinato a regime la progressione della quota del fondo di solidarietà comunale ripartito sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale per abitante, considerato che, in assenza di un fondo perequativo verticale, la progressione prevista dalla legislazione previgente (pari all'85% per il 2020 e al 100% dal 2021) sarebbe risultata insostenibile per l'erogazione dell'attuale livello dei servizi di numerosi comuni.

Con riferimento alle province e alle città metropolitane, occorrerebbe velocizzare il processo di acquisizione dei dati, ai fini della definizione dei fabbisogni standard e del superamento della situazione di emergenza che ha caratterizzato il comparto a seguito delle pesanti manovre di finanza pubblica.

Relativamente, infine, alle regioni, nelle more dell'esito dei lavori del tavolo di cui all'articolo 1, comma 958, della legge n. 145 del 2018, finalizzato a risolvere le problematiche più importanti che hanno impedito l'attuazione del federalismo fiscale regionale, il citato decreto legge n. 124/2019, all'articolo 46, ha prorogato al 2021 il termine per l'avvio del federalismo regionale.

L'attuazione del federalismo regionale dal 2020 avrebbe, infatti, dovuto vedere già posti in essere entro il mese di giugno del 2019 la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori diversi da quello sanitario e dei correlati fabbisogni standard, l'attuazione del principio di territorialità, con particolare riferimento alla partecipazione Iva, la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali (circa 6 miliardi) e i relativi fondi perequativi.

Un'ulteriore priorità da affrontare con immediatezza è quella di proseguire nel rilancio degli investimenti di regioni ed enti locali.

Gli investimenti degli enti territoriali, com'è noto, si sono dimezzati nel periodo 2008-2018.

I presumibili fattori che hanno influenzato gli investimenti sono da individuare:

- nelle manovre di finanza pubblica che hanno interessato il comparto nel periodo 2011-2017; manovre in larga parte da ricondurre legislativamente a misure di revisione della spesa (riduzione di risorse in misura corrispondente ai risparmi di spesa connessi a misure di razionalizzazione della spesa stessa introdotte dal legislatore nazionale), ma che nei fatti si sono tradotte o in aumenti fiscali (almeno fino al 2016 e cioè fino al blocco della manovrabilità fiscale) o in riduzione degli investimenti;
- nella mancanza di certezze contabili, ad esempio dell'inclusione (totale o parziale) del fondo pluriennale vincolato nel saldo di finanza pubblica e nel patto di stabilità interno, che hanno reso complessa la programmazione e la realizzazione degli investimenti, anche a seguito di difficoltà nelle relazioni tra uffici tecnici e uffici finanziari dell'ente;

- nell'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti, con difficoltà da parte delle strutture amministrative interessate a comprenderne le nuove procedure.

Il calo degli investimenti fissi lordi degli enti territoriali ha portato ad intervenire, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, con alcune specifiche misure, quali il definitivo superamento del patto di stabilità interno, contributi diretti per il finanziamento della progettazione definitiva ed esecutiva e per opere pubbliche (es. edilizia scolastica, bando periferie, messa in sicurezza edifici e territorio), semplificazione delle procedure di assegnazione delle risorse. Più incisivi interventi in favore degli investimenti sono previsti dal recente disegno di legge di bilancio per l'anno 2020, attraverso consistenti finanziamenti diretti alle regioni e agli enti locali.

Passando al tema della consistente mole dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, come è noto, la questione è stata oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione europea che ha posto l'Italia sotto procedura d'infrazione proprio per la violazione della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Nella consapevolezza delle gravi difficoltà causate alle imprese e all'economia nazionale dal ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali da parte delle pubbliche amministrazioni, negli ultimi anni il problema è stato affrontato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con un approccio organico e sistematico, attraverso strumenti di intervento differenziati.

Le misure adottate dall'Italia si sono focalizzate su una duplice linea d'intervento, finalizzate a:

1. eliminare lo stock dei debiti commerciali scaduti e non estinti, mettendo a disposizione ingenti risorse finanziarie straordinarie per far fronte ai pagamenti (oltre 50 miliardi);
2. creare un sistema strutturale normativo, tecnico e amministrativo volto ad evitare il riformarsi del fenomeno e ad assicurare il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla normativa europea e nazionale di recepimento.

L'ampiezza dell'ambito soggettivo coinvolto (22.000 pubbliche amministrazioni) e la rilevanza quantitativa dei dati da trasmettere alla

PCC, con i necessari tempi di adeguamento tecnico e amministrativo da parte delle pubbliche amministrazioni, hanno costituito la maggiore criticità del sistema.

La fatturazione elettronica, il sistema di monitoraggio attraverso la PCC (piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti), l'O-PI (ordine di pagamento informatico) e Siope plus, sono strumenti importanti per la conoscenza e la riduzione del fenomeno, ma sono strumenti insufficienti se non accompagnati da incisive iniziative in tema di riscossione dei tributi, in grado di assicurare agli enti la liquidità necessaria a far fronte con regolarità e tempestività alle proprie obbligazioni.

Da ultimo, l'attenzione di molti (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Corte dei Conti, Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali...), si è focalizzata sulle crisi finanziarie degli enti locali, concentrate prevalentemente nelle regioni del Sud.

Le riflessioni ad oggi operate conducono a ritenere che la riforma dell'attuale assetto (parametri di deficitarietà, piani di riequilibrio degli enti in predissesto, dissesti) richiede, fondamentalmente, soprattutto la necessità di perfezionare il vigente modello predittivo delle criticità finanziarie e degli squilibri eccessivi degli enti locali, attraverso parametri efficaci e attraverso un chiaro ruolo dei diversi attori coinvolti (revisori dei conti, Ministero dell'Interno, Corte dei Conti), nonché un più incisivo ruolo delle autorità centrali, analogamente a quanto avviene per le crisi finanziarie nel settore sanitario.

In conclusione, questa breve presentazione ha inteso focalizzare l'attenzione, con rapidi spunti, su ciò che in materia di finanza e contabilità delle regioni e degli enti locali è già stato fatto (riforma della contabilità, semplificazione della regola di finanza pubblica) e su ciò che si ritiene ancora occorra fare (attuazione del federalismo fiscale, rilancio degli investimenti, pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni, riforma della riscossione locale, riforma degli strumenti per la gestione delle crisi finanziarie degli enti).

# Il superamento del patto di stabilità e la disponibilità dell'avanzo favoriranno gli investimenti dei comuni?

*Claudia Ferretti, Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo*

## 1. La Legge di Bilancio per il 2019

Le misure introdotte nella Legge di Bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018) e che si riferiscono agli Enti locali hanno riguardato sia il lato delle entrate che quello della spesa. In particolare, si è agito sia sulla manovrabilità delle aliquote locali che, per quanto riguarda la spesa, sul personale e sulle misure di riattivazione degli investimenti. La Legge di Bilancio presentata dal governo allora in carica si è caratterizzata, quindi, non solo per il superamento dei molti vincoli imposti negli ultimi anni agli spazi di manovra degli Enti, ma anche sulla apertura di spazi di manovra a favore – come vedremo tra breve – degli investimenti.

Dal lato delle entrate, infatti, l'intervento forse più significativo ha riguardato l'eliminazione del blocco delle aliquote delle imposte locali, introdotto dalla Legge di Bilancio del 2016 allo scopo di mantenere inalterato il livello di pressione fiscale locale, in coerenza con la politica del governo nazionale. Dal 2019 alle Regioni e agli Enti locali è stato consentito di usare la leva tributaria su Irap, Imu/Tasi e addizionali all'Irpef – la sospensione degli aumenti non riguardava, infatti la Tari, l'imposta di soggiorno e il contributo di sbarco – anche se numerosi sono gli Enti locali che hanno già raggiunto negli anni passati il livello massimo del prelievo.

In particolare, per quanto riguarda i Comuni, lo sblocco della leva fiscale avrebbe consentito di:

1. agire sul fronte dell'addizionale all'Irpef, aumentando l'aliquota attuale fino allo 0,8% oppure introdurre l'addizionale, con una aliquote massima dello 0,8%, nei Comuni che avevano scelto di non istituirla fino ad ora;
2. aumentare le aliquote Imu e Tasi applicando il margine di manovra residuo determinato a partire dalla somma delle due aliquote;

3. istituire il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari al posto dell'imposta comunale sulla pubblicità. In questo caso l'ente avrebbe la possibilità di applicare nuove tariffe rispetto a quelle previste dall'attuale regolamentazione dell'imposta.

Figura 1. Maggior gettito a seguito dello sblocco delle aliquote di Imu e Tasi. Valori pro capite.



Fonte: Ministero Economia e Finanze.

Secondo le stime del MEF, il maggior gettito ottenibile attraverso l'incremento delle aliquote comunali si attesterebbe intorno ai 2 miliardi di euro. Naturalmente gli incrementi di gettito più significativi riguardano le due imposte principali e cioè quella sul patrimonio immobiliare e l'addizionale all'Irpef. In particolare, per quanto riguarda la prima, i contribuenti teoricamente più penalizzati dalla manovra (escludendo i residenti nelle Regioni a statuto speciale) sarebbero quelli delle Regioni settentrionali e di tre Regioni del Centro-Sud, Umbria, Abruzzo e Molise.

Per quanto riguarda la spesa, una delle novità introdotte dalla manovra riguarda il personale degli Enti e, in particolare, il ritorno in vigore dell'art. 3 del d.l. 90/2014 che reintroduce la possibilità per i Comuni sopra i 1.000 abitanti e per tutte le tipologie di personale, di sostituire al 100% i lavoratori che sono andati in pensione l'anno precedente. In altre parole, dal 2019 verranno meno le restrizioni attivate in favore del blocco del *turn over*, creando in tal senso l'opportunità di acquisire nuovo personale. Certamente tale possibilità, seppure positiva, non sarà in grado di sanare del tutto la forte contrazione del personale negli enti locali che si è protratta nel corso degli ultimi 15 anni e che ha visto ridurre il numero dei dipendenti di Regioni, Province e Comuni di oltre il 27%.

Ma gli interventi più significativi introdotti dall'ultima Legge di Bilancio e dai quali ci si attendeva risultati molto importanti riguardavano, così come è accaduto anche nel recente passato, il rilancio degli investimenti. In primo luogo nel 2019 viene dato seguito a quanto stabilito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 247 del 2017, ulteriormente corroborata dalla successiva sentenza n. 101 del 2018) in merito alla mancata inclusione nel saldo finale di competenza del risultato di gestione (Upb 2019). In altre parole, la manovra per il 2019 prevede l'utilizzo, senza alcuna limitazione, dei risultati di amministrazione da parte degli Enti locali, stabilendo contestualmente l'abbandono delle attuali regole finanziarie, in particolare quella sul saldo finale di competenza, lasciando come unico vincolo di finanza pubblica il risultato di competenza dell'esercizio non negativo. Vengono, quindi, superati in via definitiva gli obblighi finanziari che erano stati definiti prima con il Patto di stabilità e poi con il saldo finale di competenza.

*Tabella 1. Stanziamenti previsti per gli enti locali dalla Legge di Bilancio per il 2019. Valori in milioni di euro.*

	2019	2020	2021	2022-2033	TOTALE
<b>Regioni statuto ordinario (comma 134-138) da destinare per il 70% ai comuni</b>			135	3.060	<b>3.195</b>
<b>Piccoli Comuni (comma 107-114)</b>	400			-	<b>400</b>
<b>Comuni (comma 139-148)</b>			250	4.650	<b>4.900</b>
<b>Istituzione fondo per Enti territoriali (comma 122, 123 e 126)</b>	2.780	3.180	1.255	27.880	<b>36.595</b>
di cui copertura oneri relativi all'utilizzo dell'avanzo e all'equilibrio di bilancio (comma 826)		404	711	19.412	<b>20.527</b>
di cui riduzione contributo alla finanza pubblica delle RSO (comma 832)		750		-	<b>750</b>
di cui fondo investimenti RSO	2.496	1.762		-	<b>4.258</b>
di cui contributo alle province	250	250	250	3.000	<b>3.750</b>
di cui Edilizia sanitaria (comma 556)			100	3.900	<b>4.000</b>
<b>TOTALE</b>	<b>3.180</b>	<b>3.180</b>	<b>1.640</b>	<b>35.590</b>	<b>45.090</b>

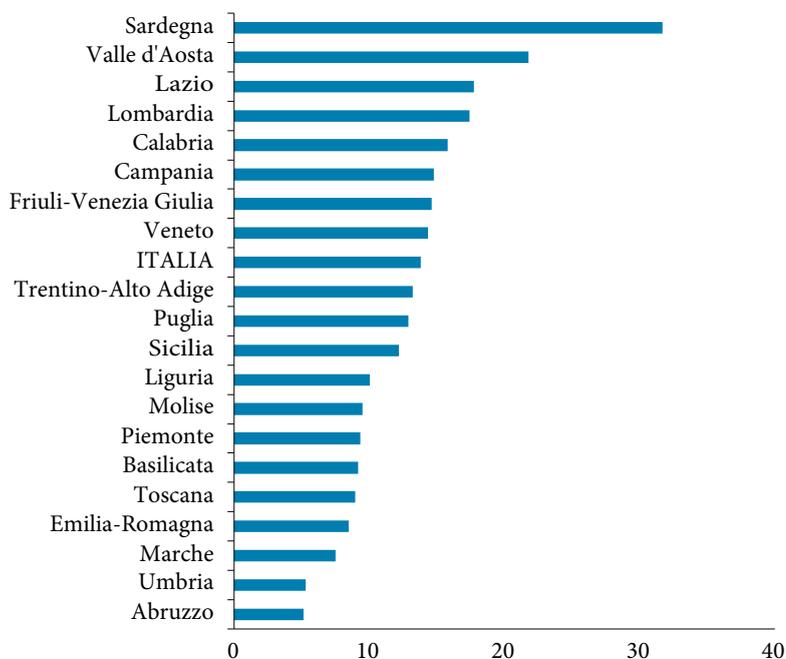
*Fonte: nostre elaborazioni su Legge di Bilancio 2019.*

La Legge di Bilancio per il 2019 aveva previsto, infine, alcuni stanziamenti da utilizzare per la riattivazione degli investimenti degli Enti locali, in particolare di Comuni e Regioni. Si trattava di circa 8 miliardi di euro per gli anni dal 2019 al 2021 e di oltre 45 miliardi per l'intero periodo considerato in Legge (2019-2034).

L'ammontare complessivamente stanziato doveva essere distribuito sulla base di alcune finalità, privilegiando in particolare gli interventi per la messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di strade ponti, viadotti ed edifici, con precedenza quelli scolastici. Infatti, una parte delle risorse era destinato alle Regioni (3,1 miliardi complessivi), che a loro volta dovevano assegnarli ai Comuni per il 70% per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio. Circa 400 milioni di euro erano invece destinati agli investimenti dei piccoli Comuni per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale: il contributo per ciascun Comune è individua-

to *a priori* e varia in base alla dimensione dell'ente che ne fa richiesta, da un minimo di 40mila euro per gli Enti con meno di 2.000 abitanti, fino ad un massimo di 100mila euro per quelli con popolazione tra 10.000 e 20.000 abitanti. Occorre sottolineare come una parte piuttosto cospicua del fondo (circa 20 miliardi) era destinato alla copertura degli oneri relativi all'utilizzo dell'avanzo e all'equilibrio di bilancio.

*Grafico 1. Importi sull'avanzo spendibile dalle amministrazioni comunali. Valori% rispetto alle entrate complessive.*



*Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero Economia e Finanze.*

È evidente che delle risorse stanziare con la Legge di Bilancio, solo una piccola parte si è resa disponibile già nel 2019: si tratta dei finanziamenti ai piccoli Comuni e di quelli previsti con il fondo per gli Enti territoriali, per un ammontare complessivo di 3,2 miliardi. La Legge di Bilancio, infatti, ha inciso prioritariamente sul superamento dei vincoli di varia natura che fino ad oggi hanno gravato sui Comuni.

*Tabella 2. Importi sull'avanzo spendibile dalle amministrazioni comunali e enti con avanzo disponibile. Valori pro capite in euro e%.*

	<i>Avanzo pro capite</i>	<i>% Comuni con avanzo disponibile</i>
Lazio	435	87.7
Lombardia	219	96.3
Campania	249	74.2
Veneto	167	97.8
Sardegna	535	99.6
Piemonte	135	95.5
Toscana	153	97.4
Puglia	155	91.5
Emilia-Romagna	113	96.7
Calabria	247	71.6
Friuli-Venezia Giulia	259	100.0
Liguria	175	83.1
Trentino-Alto Adige	335	99.0
Marche	108	92.1
Sicilia	189	83.5
Abruzzo	88	75.5
Basilicata	180	91.8
Valle d'Aosta	557	97.2
Umbria	91	92.7
Molise	170	74.4
ITALIA	217	91.3

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero Economia e Finanze.*

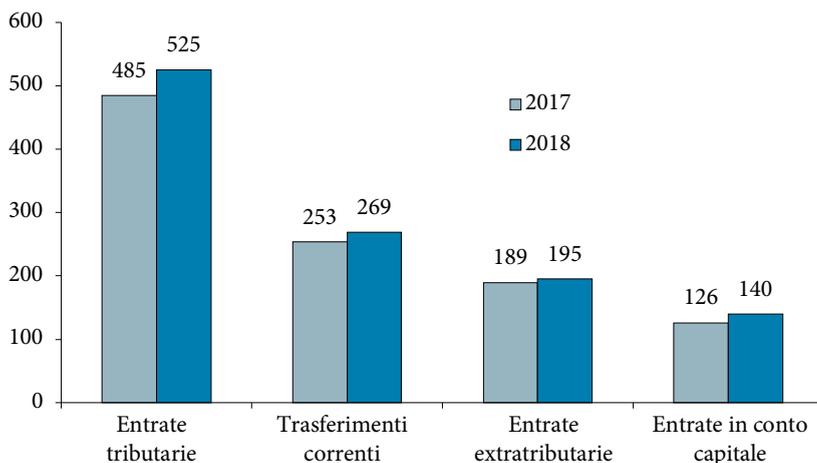
A questo proposito, molto consistenti, sono le disponibilità provenienti dalla possibilità di utilizzo dell'avanzo di amministrazione. Relativamente a questo aspetto, si stima che per i prossimi anni i Comuni potranno contare su 11 miliardi di disponibilità potenzialmente destinabili ad investimenti. In media, la possibilità di godere di maggiori

spazi riguarda il 91% dei comuni italiani e gli Enti particolarmente avvantaggiati sono quelli della Lombardia e del Lazio, con un ammontare complessivo di oltre 2 miliardi di euro. In termini percentuali rispetto al totale delle riscossioni, le aree che risultano più favorite comprendono alcune Regioni del Nord (Lombardia, Friuli-V.G., Valle d'Aosta e Veneto) e alcune del Sud, in particolare la Sardegna. Risultati analoghi si riscontrano anche attraverso l'analisi dei valori pro capite.

## 2. La congiuntura

Guardando alla congiuntura e in particolare all'ultimo biennio, le amministrazioni comunali mostrano nel 2018 un maggiore livello di entrate, sia di parte corrente (tributi, trasferimenti e proventi) che capitale. In particolare le entrate tributarie al netto dei fondi perequativi aumentano dell'8%, passando da 485 euro pro capite a 525 euro, probabilmente a causa della rivalutazione di alcune delle basi imponibili

Grafico 2. Entrate dei Comuni 2017 e 2018. Riscossioni pro capite in euro

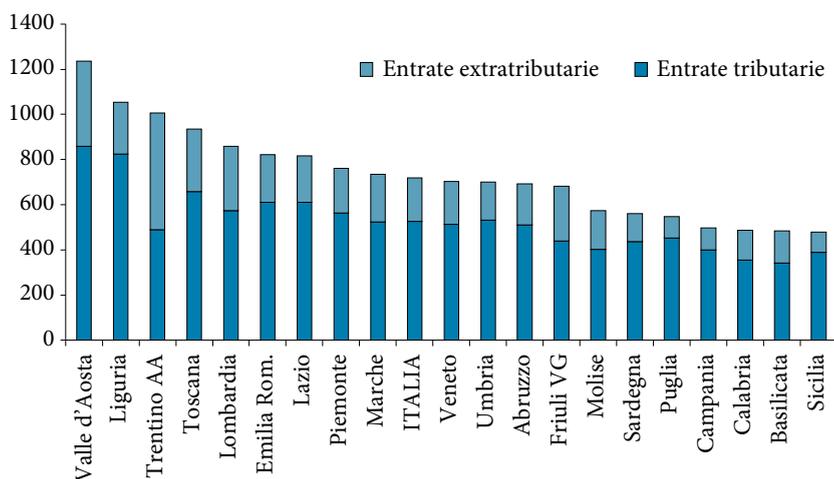


Fonte: elaborazioni su dati Siope.

delle imposte comunali, a lungo sottoposte a riduzioni di valore a causa della crisi economica che ha investito il paese a partire dal

2008. Contestualmente si assiste anche ad una ripresa dei trasferimenti correnti, anch'essi in riduzione negli ultimi anni. Le riscossioni in questo caso passano da 253 a 269 euro pro capite. Anche le entrate in conto capitale aumentano nell'ultimo anno, probabilmente a seguito della ripresa del settore edilizio che ha determinato più elevati permessi di costruire.

Grafico 3. Entrate proprie dei Comuni 2018. Riscossioni pro capite in euro.



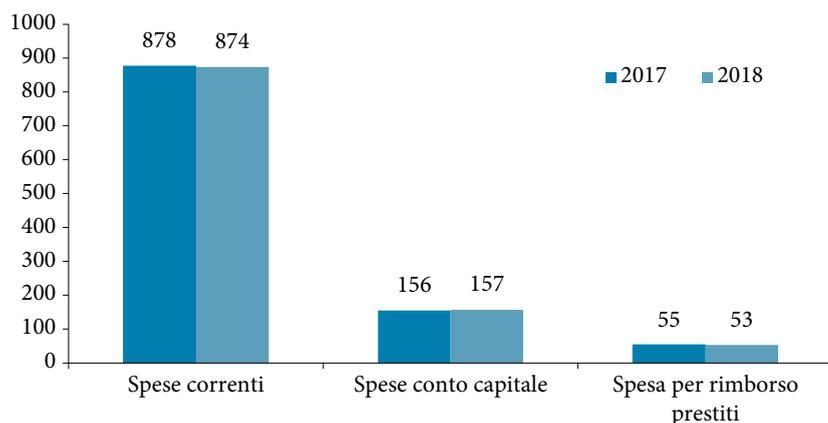
Fonte: elaborazioni su dati Siope.

Al di là delle variazioni intervenute nell'ultimo anno, il livello di pressione fiscale esercitata nel 2019 risulta territorialmente differenziato, a conferma dei diversi orientamenti di politica fiscale adottati dai singoli Enti. Infatti, come già rilevato anche in passato, la distribuzione per regione segue un andamento del tipo Nord/Sud, con livelli di pressione fiscale più elevati nelle Regioni settentrionali e centrali e livelli molto più bassi ed inferiori alla media in quelle meridionali.

Guardando, invece, al lato delle spese si osserva una marginale riduzione della spesa corrente (-0,5%) e una sostanziale invarianza di quella in conto capitale. Per quanto riguarda il primo aspetto, che ha caratterizzato negli ultimi anni un tema tra i più rilevanti della

finanza locale, alcuni osservatori hanno posto l'accento sulle criticità che potrebbero essere innescate dalla riduzione nell'offerta di servizi comunali, soprattutto a fronte di richieste sempre maggiori da parte delle fasce più deboli di popolazione, quali ad esempio gli anziani.

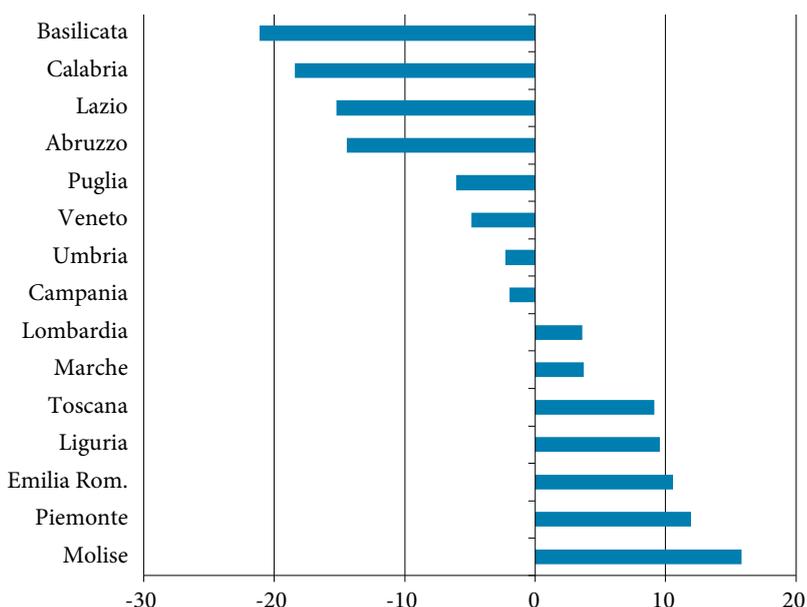
Grafico 4. Spese dei Comuni 2017 e 2018. Pagamenti pro capite in euro.



Fonte: elaborazioni su dati Siope.

Il secondo tema, invece, a cui sono stati dedicati nel tempo approfondimenti anche all'interno di questo rapporto (*La finanza territoriale*, 2017 e 2018), rappresenta senza dubbio uno degli ambiti di maggiore interesse anche della politica nazionale. E in effetti le manovre che negli ultimi 4 anni hanno provato ad individuare strumenti attraverso i quali riuscire a garantire il recupero degli investimenti sembrano aver determinato qualche effetto. Per il primo anno, infatti, le amministrazioni comunali italiane registrano un andamento costante e non più in diminuzione degli investimenti, seppure gli andamenti siano molto differenziati sia da un punto di vista territoriale che dimensionale. Infatti, le Regioni del Sud continuano a mostrare variazioni negative (in particolare Basilicata e Calabria) mentre molte delle Regioni del Centro-Nord (Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e Toscana) presentano incrementi dell'ordine del 10%. Non solo, l'aumento della spesa in conto capitale è una prerogativa dei soli comuni più grandi (quelli con oltre 100.000 abitanti) che nel complesso riescono a spendere quasi

Grafico 5. Spesa in conto capitale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Pagamenti. Variazioni% 2018/2017.

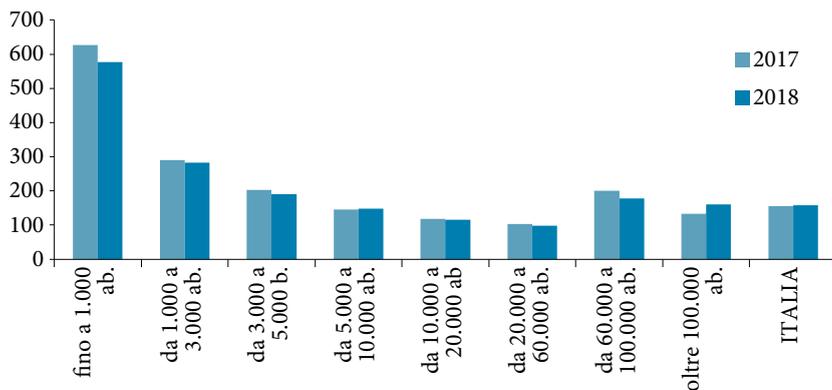


Fonte: elaborazioni su dati Siope.

400 milioni di euro in più rispetto all'anno precedente. Ad eccezione, infatti, delle città, il resto degli Enti continua ad avere difficoltà ad avviare investimenti, ad ulteriore conferma di quanto la capacità di misurarsi con alcuni dei vincoli previsti per l'avvio di nuove opere (ad esempio il nuovo codice degli appalti, la nuova contabilità o la mancanza di personale specializzato) sia ancora una caratteristica dei soli grandi comuni.

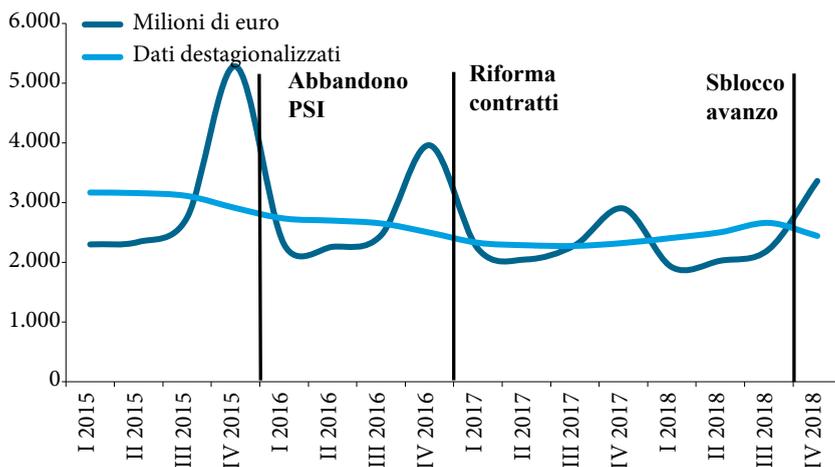
Da questo punto di vista, la performance dei grandi centri urbani è stata probabilmente sostenuta sia dagli interventi messi in atto dalle ultime Leggi di Bilancio (il superamento del Patto di stabilità interno, le risorse destinate agli interventi nel campo dell'edilizia scolastica, del dissesto idrogeologico e i progetti inseriti nei Patti di sviluppo intergovernativi, la selezione dei progetti sulla base di procedure *bottom up*) sia dalla possibilità di usufruire del proprio avanzo di amministrazione, operazione questa consentita già negli ultimi mesi del 2018 a seguito delle due sentenze della Corte costituzionale.

Grafico 6. Spesa in conto capitale dei Comuni per classi demografiche. Pagamenti. Valori pro capite in euro 2017 e 2018.



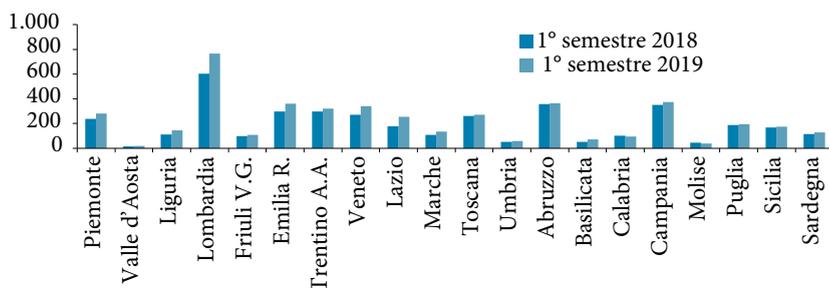
Fonte: elaborazioni su dati Siope.

Grafico 7. Spesa in conto capitale dei Comuni. Pagamenti 2015-2018. Valori in milioni di euro e destagionalizzati per trimestre (medie mobili).



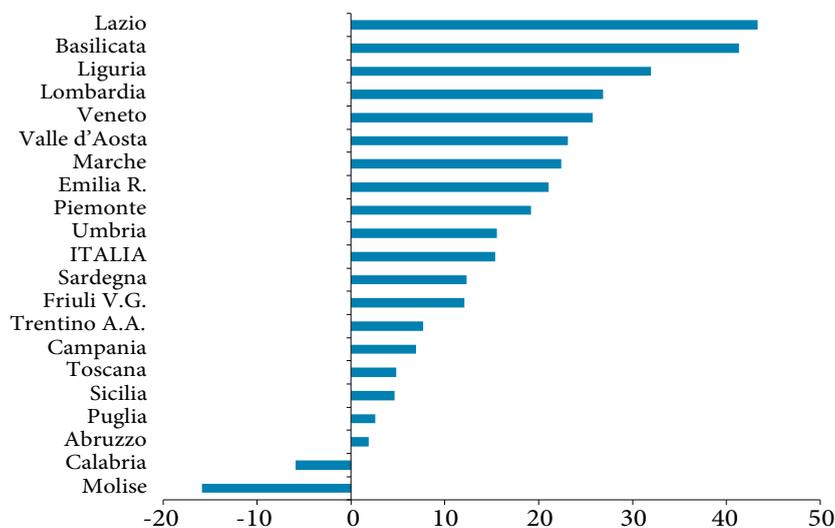
Fonte: elaborazioni su dati Siope.

Grafico 8. Spesa in conto capitale dei Comuni. Pagamenti. Valori pro capite primo semestre 2018 e 2019.



Fonte: elaborazioni su dati Siope.

Grafico 9. Spesa in conto capitale dei Comuni. Pagamenti. Variazioni% primo semestre 2018 e 2019.



Fonte: elaborazioni su dati Siope.

In realtà, guardando alla serie storica della spesa in conto capitale per trimestre appare evidente come, differentemente da quanto sperato, la scelta di usufruire del proprio risultato di gestione nell'ultimo

periodo del 2018 sia stata poco opzionata, almeno nel complesso. I dati destagionalizzati, infatti, riportano un lieve incremento del livello di spesa nel terzo trimestre del 2018, quando l'avanzo non era ancora in capo agli amministratori, e una flessione nell'ultimo trimestre, quando cioè, in teoria, si potevano spendere risorse aggiuntive. L'avvio di nuovi investimenti sconta, come già rilevato in precedenti occasioni (*La finanza territoriale*, 2018), un *lag* temporale legato presumibilmente ad aspetti procedurali. Inoltre, all'avviamento di nuovi investimenti hanno certamente contribuito negativamente sia criticità di tipo strutturale (personale non sufficientemente qualificato, ad esempio) sia elementi di discontinuità rispetto al passato (la nuova contabilità o la riforma dei contratti del 2016), criticità che potrebbero ancora non essere completamente superate. Ma se alla fine del 2018 ancora permane qualche incertezza circa l'utilizzo del risultato di gestione, le prime informazioni rese disponibili da Siope per il 2019 sembrano incoraggianti. Ed infatti gli investimenti comunali subiscono nel primo semestre di questo anno un incremento significativo (+15%). Dal confronto con i primi sei mesi del 2018 tutte le Regioni (con pochissime eccezioni quali il Molise e la Calabria) hanno riportato un livello di spesa in conto capitale superiore rispetto a quello dell'anno precedente, in alcuni casi con incrementi estremamente positivi: si tratta in particolare del Lazio (+43%), della Basilicata (+41%), della Liguria (+32%), del Veneto e della Lombardia (rispettivamente 26% e 27%).

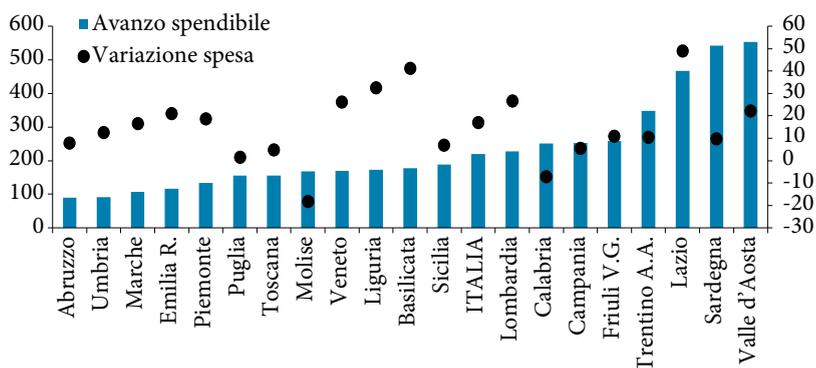
Ma così come accadeva probabilmente per il 2018, anche nel 2019 la possibilità di spendere parte dell'avanzo accumulato negli anni non è stata colta da tutti gli Enti in ugual misura.

In media, infatti, solo poche Regioni con avanzi molto alti (alla destra del grafico 10) presentano un incremento della spesa in conto capitale (identificato dal cerchio in nero) di analoga proporzione: si tratta del Lazio, del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta. Al contrario, variazioni molto positive della spesa caratterizzano la maggior parte delle Regioni con avanzi pro capite meno importanti (Basilicata, Liguria, Veneto), a ulteriore conferma di come la maggiore capacità di spesa sia nei fatti determinata da molti e diversi fattori in parte anche indipendenti dalle risorse disponibili.

Ma al di là dell'utilizzo dell'avanzo e nonostante il confronto tra i primi due semestri possa non essere necessariamente indicativo della dinamica nell'arco temporale annuale (anche a causa

della ciclicità di questa voce di bilancio), ci pare evidente come l'entità della variazione rispetto al 2018 faccia supporre che gli investimenti complessivi del 2019 saranno in aumento rispetto a quelli dell'anno precedente.

Grafico 10. Variazione della spesa in conto capitale dei Comuni e avanzo disponibile. Valori pro capite in euro e variazioni% primo semestre 2018 e 2019.

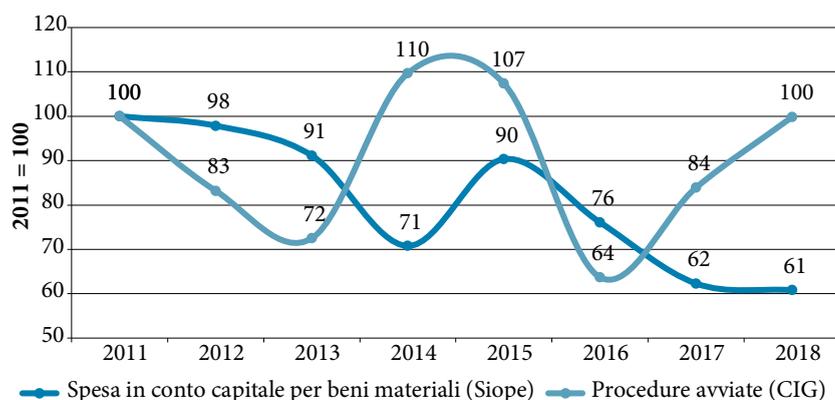


Fonte: elaborazioni su dati Siope e MEF.

### 3. Lavori pubblici e investimenti, proiezioni di spesa

In tal senso una conferma può derivare anche dal confronto tra la spesa in conto capitale per beni materiali (che rappresenta un sottoinsieme degli investimenti fissi lordi) e l'avvio di opere da parte delle amministrazioni comunali recuperato attraverso l'archivio dei contratti pubblici. Come atteso, l'analisi temporale mette in evidenza una forte correlazione tra le due grandezze che risultano però sfasate di almeno un anno. In particolare, l'avvio di nuove opere nel 2014 sembra tradursi in spesa effettiva solo nel 2015, così come l'importante flessione nell'avvio dei nuovi lavori registrata nel 2016 a seguito dell'introduzione della riforma del Codice dei Contratti sembra mostrare i suoi effetti nel bilancio comunale solo nel biennio successivo.

Grafico 11. Spesa in conto capitale per beni materiali e valore delle procedure avviate di lavori pubblici. Numeri indice su base anno precedente.



Fonte: stima IRPET su dati SIMOG ((Itaca, Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale) e Siope.

La ragione più probabile per l'esistenza di questo tipo di relazione è da ricercarsi nella durata media del ciclo di vita dei contratti pubblici. In particolare, il periodo che intercorre tra l'avvio delle procedure (ovvero la pubblicazione del bando/avviso) e l'inizio dell'esecuzione dell'opera ha una durata media di circa 6 mesi mentre la durata media della fase di esecuzione dei lavori pubblici è di circa un anno (Ferretti, Gori, Lattarulo, *Rapporto finanza territoriale*, 2018).

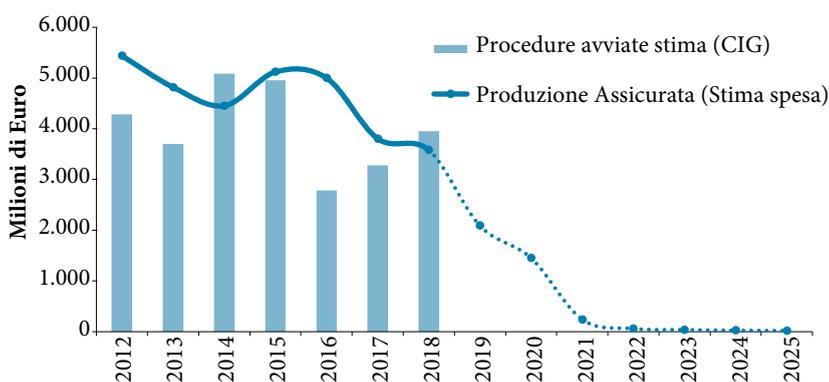
Tuttavia, benché il Grafico 11 metta in luce un fenomeno piuttosto chiaro, la sua semplice osservazione non è sufficiente per poter affermare l'esistenza di un legame tra le due grandezze, né tantomeno per poter prevedere con accuratezza l'impatto che l'avvio delle procedure di lavori pubblici avrà sulla spesa delle amministrazioni.

All'avvio delle procedure di lavori pubblici, è infatti naturalmente associato un profilo di spesa da parte delle stazioni appaltanti che risulta distribuito su più anni e che può variare, oltre che sulla base del costo degli interventi da realizzare, anche sulla base della loro tipologia (manutenzione, nuova costruzione) e del settore di intervento (infrastrutture di trasporto, opere civili, interventi su impianti o reti di distribuzione di gas, acqua, energia elettrica) nonché sulla base del verificarsi o meno di ritardi e maggiorazioni rispetto al costo iniziale dell'opera.

Per verificare la sussistenza di un legame tra l'avvio delle procedure e la spesa delle amministrazioni è dunque necessario ricostruire questo profilo di spesa (anche detto “produzione assicurata”) facendo riferimento al maggior numero di informazioni disponibili sul ciclo di vita di ciascun contratto di lavori pubblici. Una volta ricostruito, il profilo di spesa può essere confrontato col dato proveniente dai bilanci delle amministrazioni. Nel caso in cui questo confronto indicasse una sostanziale non sovrapponibilità delle due serie temporali, non sarebbe possibile inferire l'esistenza di una relazione quale quella sopra descritta.

Tra le informazioni utili alla ricostruzione della serie temporale della produzione assicurata, la più importante è naturalmente quella degli stati di avanzamento lavori (SAL) che permette di collocare temporalmente la spesa delle stazioni appaltanti con esattezza. Questa informazione non è però disponibile per gran parte delle procedure avviate e neanche per molte di quelle già concluse. Si rende necessario quindi, in molti casi, generare il profilo di spesa ripartendo il costo dell'opera sulla base della durata effettiva (per i lavori conclusi) o prevista (per quelli in essere) della sua esecuzione.

*Gráfico 12. Ricostruzione della serie dei pagamenti relativi alle opere pubbliche (mln di euro correnti) sulla base della ripartizione pluriennale dell'importo aggiudicato dalle procedure. Lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro. Comuni italiani, 2012-2025.*



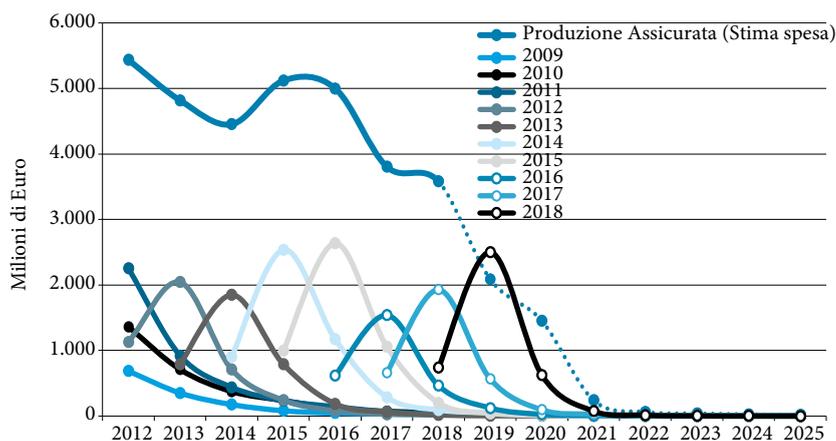
Fonte: stima IRPET su dati SIMOG (Itaca).

Per le procedure avviate che ancora non sono state aggiudicate è inoltre necessario stimare – sulla base delle caratteristiche osservate – sia la durata della fase di affidamento dei lavori che la percentuale di ribasso attesa, che la probabilità del verificarsi di ritardi nell'esecuzione dell'opera e di maggiorazioni di costo.

Il risultato di questa operazione è riportato nel Grafico 12 che affianca alla serie annuale del valore delle procedure avviate fino al 2018, quella della stima dei relativi pagamenti (produzione assicurata).

Il valore della produzione assicurata è dunque la nostra ricostruzione del flusso di spesa associata all'esecuzione dei lavori pubblici ed è calcolato come la cumulata dei profili pluriennali di spesa di ogni contratto. Questi sono riportati nel grafico seguente, aggregati per anno di pubblicazione del bando/avviso della procedura. Dal grafico si evince che il flusso di spesa originato dalle procedure avviate in un dato anno raggiunge il suo massimo valore nell'anno successivo e si esaurisce nell'arco complessivo di tre anni.

*Grafico 13. Ricostruzione, per anno di avvio delle procedure, della serie dei pagamenti relativi alle opere pubbliche (mln di euro correnti) sulla base della ripartizione pluriennale dell'importo aggiudicato delle procedure. Lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro. Comuni italiani, 2012-2025.*



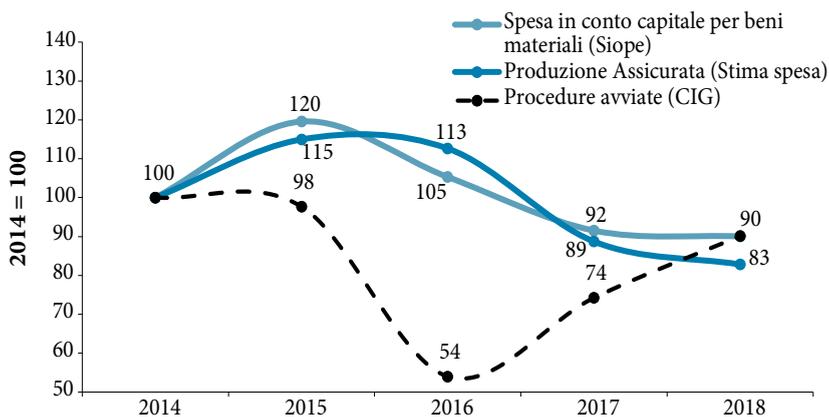
Fonte: stima IRPET su dati SIMOG (Itaca).

Si noti inoltre che la persistenza media dei flussi di spesa è maggiore per le procedure avviate fino al 2015 compreso. Quest'ultimo dato dipende dalla mutata composizione dei lavori pubblici che ha visto crescere progressivamente, a partire dal 2016, il peso degli interventi di manutenzione rispetto a quelli di nuova realizzazione ma dipende anche naturalmente dalla maggior precisione nella ricostruzione dei flussi di spesa relativi a procedure in larga parte concluse (o almeno aggiudicate) rispetto a quelli relativi a procedure avviate più recentemente che risentono di più frequenti carenze informative.

Per comprendere in che misura la serie della produzione assicurata approssimi quella dell'andamento della spesa in conto capitale delle amministrazioni proponiamo, nel Grafico 12, un confronto tra l'indice relativo alle due serie nel periodo 2014-2018 rilevando una buona sovrapposizione. Il Grafico 12 permette inoltre di apprezzare la distanza tra la serie della produzione assicurata e quella calcolata a partire dal dato sulle procedure avviate (già riportato nel Grafico 11).

Verificata la bontà del metodo di ripartizione pluriennale dell'importo delle procedure avviate, al fine di prevedere la spesa futura in conto capitale, è infine necessario (i) ipotizzare un profilo di crescita dell'avvio di procedure e (ii) attribuire a questi nuovi avvii un profilo di spesa pluriennale.

Grafico 14. Serie temporale dei numeri indice relativi alle grandezze di interesse. Anni 2014-2018. Anno 2014=100.



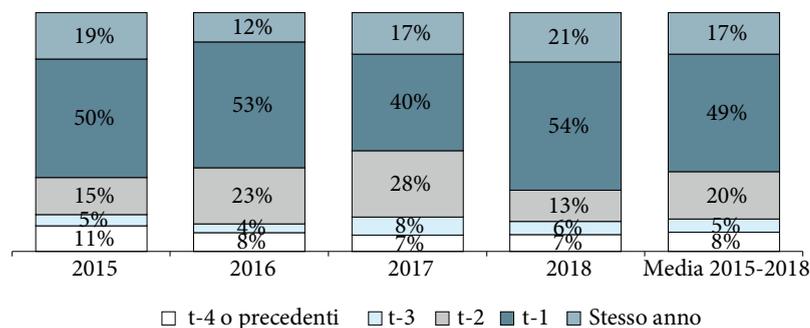
Fonte: stima IRPET su dati SIMOG (Itaca) e Siope.

In merito al primo punto, la nostra ipotesi, costruita anche sulla base della disponibilità del dato sulle procedure avviate nel primo semestre 2019, è stata di assumere un valore delle procedure avviate nel secondo semestre del 2019 pari a quello del secondo semestre dell'anno precedente. Ne deriva un valore relativo all'intera annualità del 2019 di poco superiore a quella del 2018 (+1%).

In relazione invece al secondo punto, è stato necessario ricostruire la composizione della spesa annua in termini di flussi generati nell'anno in corso e negli anni passati. In base a questa ricostruzione, i cui risultati sono riportati nel grafico seguente, la spesa in ogni anno è composta solo per una percentuale pari in media al 17% da pagamenti a valere su procedure avviate nello stesso anno.

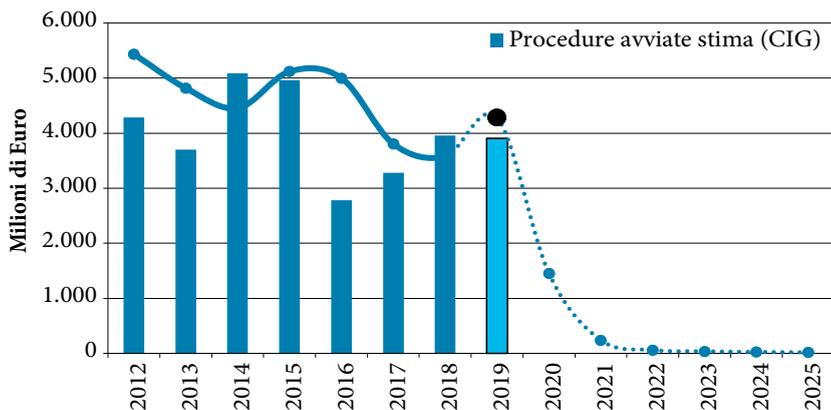
Nell'ipotesi che le procedure avviate nel 2019 generino nello stesso anno un ammontare di spesa pari al 17% del loro valore, è dunque possibile quantificare l'ammontare di spesa attesa, che risulta nettamente superiore a quello registrato nel 2018 (+20%). Tale stima è inoltre poco sensibile a eventuali assunzioni più conservative in merito al volume delle procedure avviate nel secondo semestre 2019 in quanto la principale componente del risultato di spesa del 2019 è rappresentata dal flusso generato nel 2018 e, in particolare, nel secondo semestre di quell'anno.

Grafico 15. Composizione dei pagamenti annuali relativi alle opere pubbliche per anno di avvio. Lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro. Comuni italiani, 2015-2018.



Fonte: stima IRPET su dati SIMOG (Itaca).

Grafico 16. Previsione 2019 dei pagamenti relativi alle opere pubbliche (mln di euro correnti) e del valore delle procedure di lavori pubblici avviate. Lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro. Comuni italiani, 2012-2025.



Fonte: stima IRPET su dati SIMOG (Itaca).

In conclusione, l'utilizzo dei dati relativi all'avvio delle opere pubbliche permette di fornire indicazioni sull'evoluzione futura della spesa in conto capitale. A questo fine si rende però necessario un lavoro di ripartizione pluriennale degli importi delle procedure che utilizza tutte le informazioni esistenti sulla durata delle fasi del ciclo di vita dei contratti. L'esercizio che abbiamo svolto a questo proposito, indica una crescita attesa dei pagamenti per l'anno 2019, il cui andamento congiunturale risente, in particolare, dell'alto volume di procedure avviate nell'ultimo semestre del 2018.

#### 4. La flat tax sui redditi e l'impatto sui bilanci degli Enti locali

Tra le novità che potrebbero riguardare gli Enti locali c'è la formulazione dal 2020 di una flat tax sui redditi da lavoro dipendente dopo che, dal 2019, è stato introdotto un sistema analogo per i titolari di partita Iva. Nonostante questa proposta sia del tutto venuta meno nella nuova Legge di Bilancio oggi in discussione, rimane un tema ancora caldo nel dibattito politico. Per questo motivo si evidenziano le ricadute

della precedente proposta sulla finanza locale. La nuova *flat tax* per le famiglie prevedeva l'applicazione, dell'aliquota del 15% ai redditi familiari complessivi (e non più individuali come l'attuale Irpef) inferiori a 50mila euro. Il nuovo meccanismo avrebbe riguardato tutti i percettori di reddito da lavoro dipendente a prescindere dal settore lavorativo, sia in ambito privato che pubblico e prevedeva, presumibilmente, l'annullamento di tutte le altre imposte sul reddito, quali le attuali addizionali regionali e comunali. Inoltre il nuovo meccanismo di tassazione sarebbe stato opzionale e, per garantire in ogni caso la progressività dell'imposta (principio questo sancito dalla Costituzione, art. 53) sarebbe stato affiancato da un sistema di deduzioni forfettario. In particolare, era previsto l'abbandono dell'attuale struttura di detrazioni fiscali (per tipologia di reddito, per spese sanitarie, ristrutturazioni, istruzione) in favore di un insieme di deduzioni così articolato:

- forfait di 3.000 euro per ciascun componente del nucleo familiare privo di reddito nel caso di redditi familiari non superiori a 35.000 euro;
- deduzioni solo per i carichi di famiglia per i redditi complessivi compresi tra 35.001 e 50.000 euro;
- nessuna deduzione per i redditi di importo superiore.

Parte della copertura finanziaria dell'intera manovra sarebbe stata recuperata attraverso l'azzeramento del bonus di 80 euro definito durante il Governo Renzi che attualmente si configura come una spesa a carico dello Stato di circa 9 miliardi di euro. A questo proposito molti osservatori (Baldini e Rizzo, 2019) sostengono che a trarre beneficio dal nuovo sistema impositivo saranno soprattutto le famiglie monoreddito, mentre per quelle con due redditi la situazione sarà più o meno analoga all'attuale. È anche vero che la soglia a 50mila euro potrebbe rappresentare sia un forte disincentivo alla ricerca di una seconda fonte di reddito (e quindi al lavoro femminile) che, al contrario, un incentivo all'evasione fiscale.

Come anticipato, in questa formulazione, la *flat tax* avrebbe avuto conseguenze anche sui bilanci degli Enti locali poiché avrebbe annullato le addizionali comunali e regionali a carico delle famiglie con redditi complessivi inferiori a 50mila euro (circa l'88% di quelle totali). Si tratta, secondo alcune nostre stime effettuate sui dati SILC e MEF per l'anno di imposta 2017, di 8 miliardi di euro a carico delle Regioni a statuto ordinario e di 3,4 miliardi a carico dei Comuni. Nel

primo caso il gettito risparmiato dalle famiglie e non più versato agli Enti regionali rappresenta il 74% del gettito attuale, anche se in molte Regioni del Centro-Sud questa quota raggiunge o supera l'80%. Nel secondo caso l'impatto della manovra è complessivamente pari al 71% ma anche in questo caso nelle Regioni meridionali (a maggior quota di famiglie con redditi inferiori) la percentuale supera il 90%.

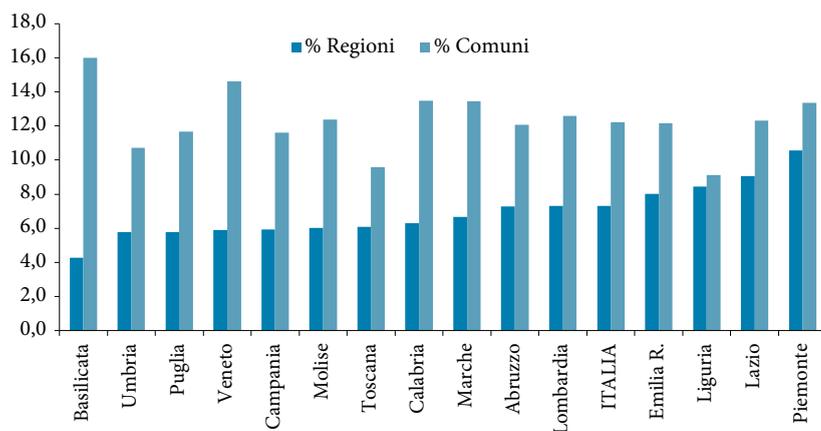
In termini di risorse complessive, la manovra avrebbe avuto effetti pari al 7% per le Regioni e al 12% per i Comuni con impatti però anche molto differenziati tra aree. Per quanto riguarda i bilanci regionali, infatti, la manovra potrà portare ad una decurtazione vicina al 10% delle entrate tributarie in Piemonte e nel Lazio, mentre più elevato, tra il 15% e il 16% potrebbe essere l'effetto sui Comuni del Veneto e della Basilicata.

*Tabella 3. Addizionale regionale e comunale non pagata a seguito di flat tax sui redditi < a 50mila euro. Valori assoluti in milioni di euro e%.*

	<i>Addizionale regionale non pagata a seguito flat tax</i>	<i>% Addizionale regionale non pagata</i>	<i>Addizionale comunale non pagata a seguito flat tax</i>	<i>% Addizionale comunale non pagata</i>
Piemonte	952	75	329	80
Lombardia	1,563	68	725	74
Veneto	589	69	367	79
Liguria	289	79	117	77
Emilia Romagna	820	73	331	78
Toscana	542	72	236	80
Umbria	124	82	50	68
Marche	216	82	108	77
Lazio	1,298	77	443	71
Abruzzo	192	81	81	87
Molise	42	80	15	91
Campania	724	80	270	86
Puglia	385	79	214	91
Basilicata	52	81	31	94
Calabria	224	90	94	93
<b>ITALIA</b>	<b>8,012</b>	<b>74</b>	<b>3,412</b>	<b>71</b>

*Fonte: nostre elaborazioni su dati SILC e MEF.*

Grafico 17. Addizionale regionale e comunale non pagata a seguito di flat tax sui redditi < a 50mila euro. Valori% sulle entrate tributarie.



Fonte: nostre elaborazioni su dati SILC e MEF.

## Bibliografia

- Corte dei conti (2019), *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*.
- Baldini, M., Rizzo, L., (2019) *Flat tax, parti uguali tra disuguali?*, il Mulino, Milano.
- Ferretti, C., Gori, G., Lattarulo, P., (2018), *Finanza locale e investimenti negli anni della crisi*. in *La Finanza Territoriale*, Rapporto 2018, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Ifel, (2018) *La finanza comunale in sintesi, Rapporto 2018*, Studi e ricerche
- Marchionni, E., Nocella, G., 2019, *Gli avanzi spendibili a seguito delle nuove regole di bilancio*, UPB
- RGS-MEF (2018) *Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza*, Allegato al Documento di Economia e Finanza 2018



# La finanza regionale nel 2018

*Roberta Di Stefano<sup>1</sup>, Claudia Ferretti<sup>2</sup>, Roberta Garganese<sup>3</sup>*

## 1. Il contributo delle Regioni a statuto ordinario alle manovre di finanza pubblica

Come agli altri Enti del sistema pubblico, anche alle Regioni a statuto ordinario è stato chiesto, nel corso di questi ultimi anni, di contribuire al risanamento dei conti pubblici.

Di anno in anno, le manovre di finanza pubblica hanno definito il risparmio richiesto alle Regioni sia in termini di indebitamento netto (in modo da contribuire alla riduzione del debito complessivo della PA) sia in termini di saldo netto da finanziare (e cioè con riduzioni di risorse erogate dallo Stato). Per la realizzazione del risparmio si è ricorsi principalmente ad un taglio di trasferimenti statali, alla revisione della spesa regionale o, infine, alla rinuncia ad altri tipi di contributi erogati dallo Stato.

Dal 2014 le misure specifiche per raggiungere il risparmio richiesto, l'entità di ciascuna specifica misura, nonché il riparto tra gli Enti vengono concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni. Per l'anno 2015 il contributo richiesto, per complessivi 2.202 milioni di euro, è stato realizzato attraverso la riduzione di risorse destinate al Fondo per lo sviluppo e la coesione, all'edilizia sanitaria e al materiale rotabile e attraverso l'utilizzo delle risorse attribuite alle Regioni per il patto verticale incentivato. Per l'anno 2016 è stato concordato di realizzare il contributo, per complessivi 2.208,6 milioni di euro, principalmente attraverso la riduzione di risorse destinate all'edilizia sanitaria, mentre per il 2017 attraverso la riduzione di tre contributi statali precedente-

1. Istat.
2. Irpet.
3. Ipres.

mente attribuiti alle Regioni (abbattimento del debito, fondo per gli investimenti, pagamento degli interessi sui mutui) e la riduzione di trasferimenti.

Dal 2015, inoltre, i tagli per la realizzazione delle manovre di finanza pubblica hanno interessato anche il finanziamento del Servizio sanitario nazionale. In particolare per il 2015 e il 2016 è stata definita una riduzione delle risorse destinate al finanziamento del settore sanitario di 2 miliardi di euro annui, per il 2017 una diminuzione di 3,5 miliardi ed una di 5 miliardi a decorrere dal 2018.

La legge di bilancio 2018 ha poi ridotto il contributo alla finanza pubblica per il settore non sanitario, per un importo di 300 milioni di euro nel 2018 e per 200 milioni in ciascuno degli anni 2019 e 2020. Le norme stabiliscono, inoltre, che il concorso complessivo dovrà essere realizzato mediante il contributo, di 2,2 miliardi, attribuito alle Regioni ai fini della riduzione del debito regionale e il taglio delle risorse destinate all'edilizia sanitaria per un ammontare pari a 94,1 milioni.

Un aspetto che deve essere sottolineato riguarda il fatto che dal 2016 le manovre finanziarie impongono alle Regioni un avanzo rispetto al pareggio di bilancio, in assoluta difformità con tutti gli altri settori della PA: gli altri Enti locali, infatti, devono garantire il pareggio mentre per lo Stato l'introduzione di questo vincolo è slittata al 2020. In particolare, l'avanzo per il 2018 è stato pari a 2,2 miliardi che equivalgono a circa allo 0,12% del Pil nazionale.

La Tabella 1 illustra l'entità delle manovre di finanza pubblica che hanno interessato le Regioni a statuto ordinario nell'ultimo triennio.

*Tabella 1. Il contributo delle Regioni a statuto ordinario alle manovre di finanza pubblica in milioni di euro. Anni 2017-2019.*

	2017	2018	2019
Contributo alla finanza pubblica (manovre 2014, 2015 e 2016)	8.192	9.694	9.694
Contributo al pareggio di bilancio (passaggio dal PSI al pareggio)	1.022	660	660
Ddl Legge di bilancio 2017 - art. 58 rideterminazione del FSN	1.056	1.890	3.666
<b>TOTALE CONTRIBUTO</b>	<b>10.270</b>	<b>12.245</b>	<b>14.020</b>

*Fonte: Regioni.it.*

Tuttavia, bisogna precisare che la principale componente di tale manovra rivolta alle RSO è, in realtà, quella sanitaria, visto che la manovra “extra-sanitaria” è stata, nel corso dei mesi, consistentemente ridotta, alle specifiche compensazioni e a successivi rifinanziamenti di fondi settoriali, come riportato nella ricostruzione operata da RGS-MEF (Tabella 2).

*Tabella 2. Le manovre “non sanitarie” di finanza pubblica rivolte alle Regioni a statuto ordinario, al netto di compensazioni e rifinanziamenti. Importi in euro. Anni 2017-2019.*

	2017	2018	2019
<b>TOTALE MANOVRA NON SANITARIA</b>	<b>7.191.800.000</b>	<b>6.894.100.000</b>	<b>6.996.200.000</b>
	<b>2.206.603.614</b>		
	Riduzione contributo statale ex art.1 co.433, L. 232/2016	<b>2.394.100.000</b>	
<b>Totale compensazioni settore non sanità</b>	- riduzione contributo mutui: - riduzione contributo investimenti ex L. 232/2016	utilizzo contributo per la riduzione del debito ex art.1, c775, L. 205/2017 - riduzione risorse per edilizia sanitaria	<b>2.496.200.000</b> - utilizzo contributo investimenti ex art.1, c.833, L. 145/2018
<b>Rifinanziamenti successivi (TPL - Politiche sociali - Diritto allo studio - Emotrasfusi)</b>	<b>2.264.000.000</b>	<b>2.121.000.000</b>	<b>1.975.000.000</b>
<b>Manovre NON SANITARIE al netto dei rifinanziamenti</b>	<b>2.721.196.386</b>	<b>2.379.000.000</b>	<b>2.525.000.000</b>

Fonte: RGS-MEF.

Intervenendo in tale quadro normativo, la più recente legge di bilancio, quella per il 2019, ha introdotto alcune novità, in particolare con riferimento a due specifici aspetti. Il primo è dato dallo slittamento al 2021 dell’utilizzo dell’avanzo di amministrazione così come sancito dalle sentenze della Corte Costituzionale n.247/2017 e n.101/2018 (a differenza degli altri Enti locali che potranno utilizzarlo già dal 2019). Il secondo elemento di novità, definito allo scopo di rilanciare gli investimenti pubblici, consiste nella cessione allo Stato di una quota

dell'avanzo regionale in cambio della possibilità di incrementare la spesa in conto capitale. Gli investimenti saranno aggiuntivi rispetto a quelli già previsti in precedenza e ammontano a circa 4,2 miliardi.

Infine, le Regioni a statuto ordinario continueranno a concorrere al miglioramento delle grandezze di finanza pubblica con un avanzo rispetto al pareggio di bilancio di 1,7 miliardi di euro per il 2019 e di 837 milioni di euro per il 2020.

## 2. Le entrate e le spese delle Regioni a statuto ordinario nel 2018

Nel complesso, le entrate e le spese delle Regioni, al netto delle partite per conto terzi e partite di giro, sono risultate in lieve aumento nel periodo 2016-2018, passando, le entrate, da 177.451 a 179.204 milioni di euro (+1%, anche se più consistente è l'incremento nella gestione sanitaria), e le spese da 180.524 a 181.802 milioni di euro (+0,7% e di nuovo più importante è l'aumento per la sanità, +4,6%, Tabella 3).

Crescono le entrate e le spese nei loro importi complessivi e in quelli riferiti alla sola gestione sanitaria, a livello nazionale e a livello di Regioni a statuto ordinario e per ripartizione territoriale, con le sole eccezioni delle Regioni appartenenti al Centro (nel triennio e nell'ultimo biennio) nel caso degli importi totali, e delle Regioni del Sud nel periodo 2016-2018, per le quali le entrate diminuiscono del 2,1%, mentre le spese risultano in leggera flessione (-0,1%).

Le principali fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario sono costituite dai tributi propri, dalla compartecipazione al gettito dell'Iva, dalle entrate proprie (cioè derivanti da beni, attività economiche e rendite patrimoniali), dai trasferimenti perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante e, infine, dalle entrate da indebitamento, che sono però riservate alle spese di investimento.

Per quanto riguarda le entrate tributarie, quelle di maggior rilievo in termini di gettito riscosso riguardano l'Irap, l'addizionale Irpef e la cosiddetta tassa automobilistica. Gli altri tributi minori, compresa l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ARISGAM) e il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti, costituiscono una piccola parte dell'intero gettito tributario. Sommate insieme tali voci costituiscono più del 90% delle entrate tributarie.

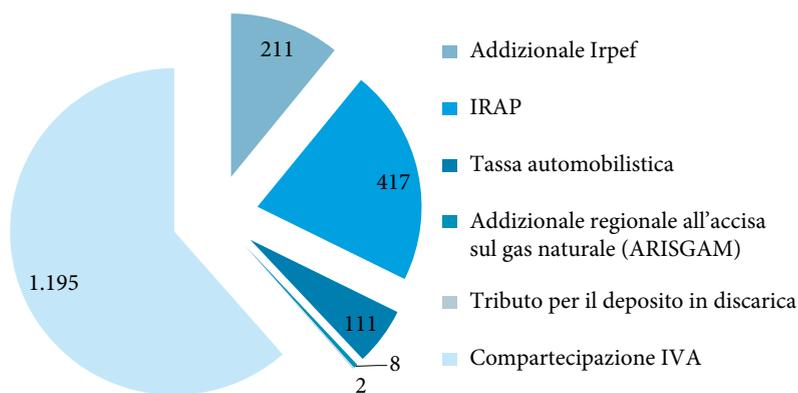
*Tabella 3. Entrate e spese totali e per la gestione sanitaria di Italia e RSO per ripartizione geografica. Incassi e pagamenti in milioni di euro. Anni 2016-2018.*

	2016		2017		2018	
	Entrate totali	di cui: Gestione sanitaria	Entrate totali	di cui: Gestione sanitaria	Entrate totali	di cui: Gestione sanitaria
Italia (RSS+RSO)	177.451	106.616	177.483	110.806	179.204	111.087
RSO	131.085	97.119	132.282	100.439	135.216	102.585
NO RSO	36.744	28.811	38.350	31.141	40.579	31.672
NE RSO	22.034	17.856	23.474	19.272	24.108	19.448
Centro RSO	34.828	24.762	34.337	24.559	33.852	25.440
Sud RSO	37.478	25.690	36.121	25.466	36.677	26.024
	Spese totali	di cui: Gestione sanitaria	Spese totali	di cui: Gestione sanitaria	Spese totali	di cui: Gestione sanitaria
Italia (RSS+RSO)	180.524	111.096	171.536	108.206	181.802	116.295
RSO	136.744	102.145	128.337	98.767	137.498	106.844
NO RSO	39.843	32.022	35.214	28.544	42.749	35.269
NE RSO	23.275	18.800	22.850	19.069	23.487	19.269
Centro RSO	35.680	25.219	33.696	24.620	33.350	25.661
Sud RSO	37.946	26.104	36.577	26.533	37.912	26.646

*Fonte: elaborazioni su dati Siope al 23 luglio 2019.*

In particolare, nel 2018, il gettito Irap complessivo (considerando insieme sanità e non sanità) delle Regioni a statuto ordinario, che rappresenta il 19,5% delle entrate tributarie, risulta pari a 21.370 milioni di euro (per un valore pro capite di 417 euro) mentre quello dell'addizionale all' Irpef (corrispondente al 9,9% delle tributarie) è pari a 10.845 milioni di euro, cioè 211 euro per persona. La tassa automobilistica (5,2% del gettito tributario), infine, garantisce alle Regioni un gettito di 5.699 milioni di euro, corrispondenti a 111 euro per ciascun residente. In generale, però, la fonte di entrata più significativa è rappresentata dalla compartecipazione regionale al gettito dell' Iva, istituita dal D.Lgs. n. 56/2000, determinata annualmente e inserita all'interno del meccanismo di perequazione previsto dallo stesso decreto istitutivo ai fini del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale. Tale voce di entrata, che è pari nel 2018 a 61.326 milioni di euro (e cioè a 1.195 in media per persona), va quasi interamente a finanziare il Servizio Sanitario Regionale. Nel 2018, tale voce rappresenta il 56% delle entrate tributarie (62% nel 2016) (Grafico 1).

*Grafico 1. Principali entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario incassi pro capite in euro. Anno 2018.*



*Fonte: elaborazioni su dati Siope al 23 luglio 2019.*

Per quanto riguarda i principali tributi, le possibilità di manovra da parte degli Enti sono piuttosto limitate. Ciascuna Regione, infatti,

può determinare l'aliquota entro una forbice fissata dallo Stato e solo in alcuni casi differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale Irpef, per categorie economiche per l'Irap). Nel caso, ad esempio, dell'addizionale regionale all'Irpef sono molte le Regioni a statuto ordinario che hanno deciso di applicare, anziché un'aliquota unica, aliquote differenziate per scaglioni di reddito e solo Lazio e Piemonte utilizzano l'aliquota massima (3,33%) per lo scaglione di reddito più elevato. A questo proposito occorre precisare che le leggi di bilancio dal 2016 al 2018 avevano vietato l'utilizzo degli spazi di manovra per tutti gli Enti locali e che tale opzione si è riaperta solo con l'ultima manovra per il 2019. Dai dati pubblicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze risulta, però, che nessuna delle Regioni a statuto ordinario abbia incrementato le aliquote per l'addizionale all'Irpef né modificato la struttura per scaglioni: in altre parole, il livello di pressione fiscale esercitato dagli Enti regionali per il 2019 su questa imposta resta inalterato rispetto a quello degli anni precedenti.

D'altra parte, le Regioni avevano già ampiamente utilizzato gli spazi di manovra concessi soprattutto durante la crisi economica e cioè nel periodo in cui si riducevano significativamente molte delle basi imponibili dei tributi regionali. Infatti, sulla base delle informazioni pubblicate da RGS-MEF, nel periodo 2010-2016 il gettito aggiuntivo dell'addizionale all'Irpef che è derivato dalle manovre delle singole Regioni ha raggiunto i 4,9 miliardi di euro nel Lazio e i 2,8 miliardi nel Piemonte e in Campania.

Per quanto riguarda i trasferimenti dallo Stato, la parte più cospicua di questa voce di entrata è costituita dal finanziamento della sanità (il Fondo perequativo, appunto) e del trasporto pubblico locale, quest'ultimo sovvenzionato attraverso il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale. Gli altri trasferimenti sono stati via via soppressi a seguito delle manovre finanziarie. Le entrate correnti delle RSO sono pari nel 2018 a 126.883 milioni di euro (sempre al netto delle entrate per conto terzi), in crescita del 3,3% rispetto all'esercizio precedente e del 5,2% nel triennio. L'importo pro capite risulta pari a 2.473 euro (sommando correnti e conto capitale) per il totale delle RSO e si rilevano importi inferiori al dato medio in Calabria, Puglia, Piemonte, Lombardia, Abruzzo,

Veneto e Campania, con il valore massimo registrato in Molise (3.076 euro per persona, Tabella 4).

*Tabella 4. Entrate correnti per Regione. Incassi pro capite in euro. Anno 2018.*

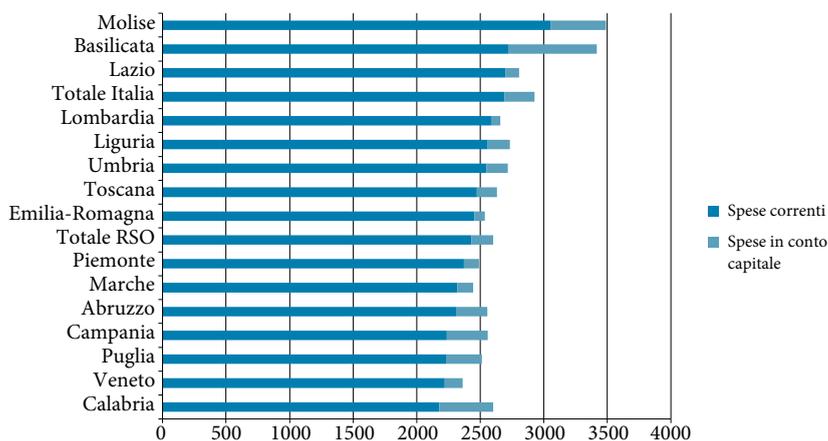
	<i>Entrate tributarie</i>	<i>Entrate extra-tributarie</i>	<i>Trasferimenti correnti</i>
Piemonte	2.066	58	240
Lombardia	2.127	103	153
Liguria	2.212	52	467
Veneto	2.031	71	287
Emilia-Romagna	2.291	82	199
Toscana	2.387	20	202
Umbria	2.445	183	325
Marche	2.124	110	294
Lazio	2.438	15	228
Abruzzo	2.009	26	349
Molise	2.263	20	793
Campania	2.109	69	241
Puglia	1.653	20	683
Basilicata	2.167	117	300
Calabria	1.824	29	303
Totale RSO	2.137	63	274
Totale Regioni	2.407	79	309

*Fonte: elaborazioni su dati Siope al 23 luglio 2019.*

Guardando al lato delle spese, le Regioni a statuto ordinario mostrano nel 2018 un ammontare complessivo di parte corrente pari a 124.737 milioni di euro (+7,8% rispetto al 2017 e +2,7% rispetto al 2016) e un importo pro capite di 2.431 euro. Nel complesso, crescono rispetto all'esercizio precedente le spese correnti di tutte le Regioni eccetto Piemonte, Veneto, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia (Piemonte, Liguria, Lazio, Molise, Campania e Calabria se confrontate con il 2016). Relativamente alla spesa corrente pro capite, i valori risultano essere territorialmente poco differenziati anche a causa dell'applicazione del sistema perequativo in campo sanitario.

Gli investimenti, che costituiscono in media il 6,4% delle spese complessive, sono pari a 8.800 milioni di euro (+13,9% rispetto al 2017 e -8,7% rispetto al 2016) e la spesa pro capite risulta pari a 172 euro. In particolare, sono Molise e Basilicata a far registrare i livelli pro capite più elevati, mentre Calabria e Veneto i più contenuti (Grafico 2).

Grafico 2. Spesa corrente e conto capitale per Regione. Pagamenti pro capite in euro. Anno 2018.



Fonte: elaborazioni su dati Siope al 23 luglio 2019.

Il confronto con il 2017, mostra come la spesa in conto capitale pro capite sia aumentata del 14,1% nell'ultimo anno<sup>4</sup>. E tale incremento riguarda sostanzialmente tutte le Regioni, ad eccezione di Liguria e Molise, anche se, ovviamente, con variazioni molto differenziate.

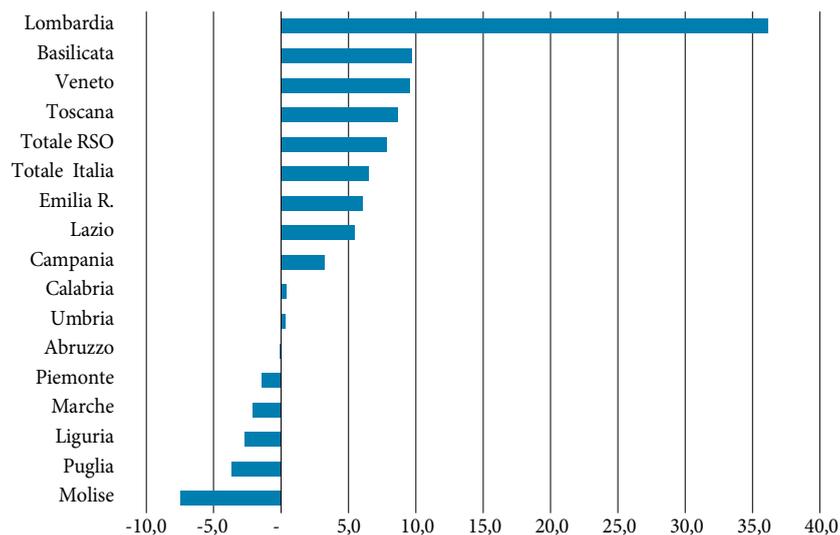
A livello generale, sommando spesa corrente e spesa in conto capitale, sono Lombardia (26.732 milioni di euro), Lazio (16.496 milioni di euro) e Campania (14.855 milioni di euro) a sostenere i livelli di

4. Tale andamento viene confermato anche all'interno del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti che indica un incremento della spesa in conto capitale nelle Regioni a statuto ordinario del 15,4%. La differenza tra i due risultati (quello della Corte dei Conti e quello all'interno di questa nota) è da attribuire ai due diversi momenti in cui sono stati elaborati i dati Siope. Nel primo caso, infatti, i dati si riferiscono al mese di maggio 2019, mentre in questa nota si fa riferimento a informazioni aggiornate al mese di luglio 2019.

spesa più alti, Molise (1.066 milioni di euro), Basilicata (1.924 milioni di euro) e Umbria (2.395 milioni di euro) quelli più bassi.

Sulla base dei dati Siope, quindi, le Regioni sembrano aver riattivato, e con risultati molto significativi, i propri investimenti. Come noto, infatti, l'andamento di questa voce di spesa era stato negli ultimi anni di tutt'altro segno (Corte dei Conti, 2019). Le manovre di finanza pubblica introdotte nel quinquennio 2010-2014 e regolate dal Patto di stabilità interno e, successivamente, il nuovo sistema dei saldi applicato alle Regioni nel triennio 2015-2017 avevano prodotto, così come anche in altri comparti locali e per motivi simili, una forte contrazione degli investimenti. Nella prima fase, infatti, le Regioni e le Province autonome avevano ridotto l'indebitamento netto di circa 17,7 miliardi, a cui si sono aggiunti 9,4 miliardi di tagli nei trasferimenti provenienti dallo Stato. Mentre nel triennio successivo, gli effetti delle manovre di consolidamento dei saldi di finanza pubblica avevano finito con l'incidere anche sul comparto della sanità: infatti, la spesa sanitaria, esclusa fino al 2014 dal Patto di stabilità interno, rientra dal 2015 nel calcolo dei saldi del pareggio di bilancio, concorrendo, analogamente alle altre spese regionali, al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

*Grafico 3. Pagamenti correnti per regione variazioni%. Anni 2018/2017.*

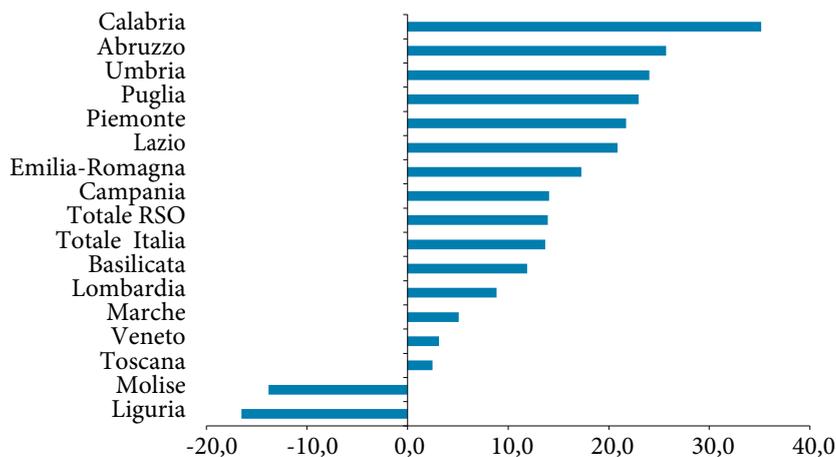


*Fonte: elaborazioni su dati Siope al 23 luglio 2019.*

Per quanto riguarda la spesa corrente, la dinamica dell'ultimo biennio mostra, tra le Regioni, due andamenti differenziati. Da un lato quello di alcune amministrazioni che hanno incrementato il proprio livello di spesa corrente, anche a causa del trasferimento del personale e le relative funzioni delle ex-province come previsto dalla legge n. 56/2014 (c.d. Legge Delrio) quali ad esempio Lombardia, Basilicata, Veneto e Toscana, dall'altro altre che invece hanno visto ridurlo, in particolare il Molise (Grafico 3).

Le spese in conto capitale nel periodo 2017-2018 presentano una tendenziale crescita con le sole eccezioni rappresentate da Liguria e Molise (Grafico 4). Nel periodo 2016-2018, invece, le spese per investimenti sono diminuite in tutte le Regioni, escluse Puglia (39,2%), Piemonte (36,7%), Abruzzo (29,6%), Umbria (6,5%) e Campania (0,6%).

Grafico 4. Pagamenti in conto capitale per Regione variazioni%. Anni 2018/2017.

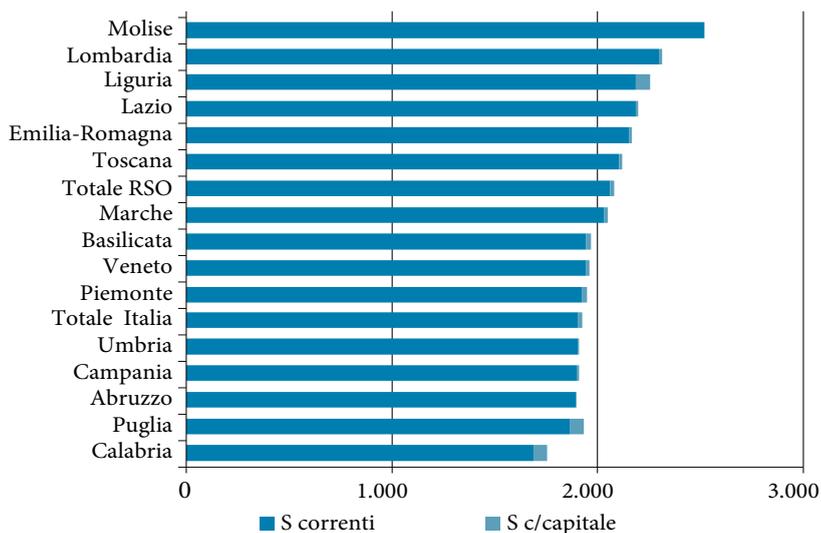


Fonte: elaborazioni su dati Siope al 23 luglio 2019.

### 3. La spesa sanitaria delle Regioni a statuto ordinario nel 2018

Analizzando più nel dettaglio la spesa riguardante la gestione sanitaria delle Regioni a statuto ordinario, si rileva che nel 2018 le RSO

Grafico 5. Pagamenti correnti e in conto capitale pro capite della gestione sanitaria per Regione. Variazioni%. Anno 2018.



### Variazioni percentuali

	Spese correnti		Spese c/capitale		
	18/17	18/16	18/17	18/16	
Piemonte	-1,0	-1,6	8,9	1393,0	
Lombardia	38,8	16,8	11,2	-7,6	
Liguria	10,6	0,3	41,3	0,6	
Veneto	-2,9	2,0	-57,0	5,6	
Emilia-Romagna	6,0	3,0	18,0	-22,9	
Toscana	9,6	10,9	-45,6	-69,8	
Umbria	-7,7	-5,6	-47,3	-52,0	
Marche	-1,9	4,3	-69,3	-63,0	
Lazio	6,1	1,1	-14,5	-41,5	
Abruzzo	-1,6	3,8	-45,8	27,1	
Molise	-9,7	-12,9	-100,0	-100,0	
Campania	5,4	1,7	547,0	74,7	
Puglia	-6,2	6,8	58,6	61,4	
Basilicata	9,6	6,6	-46,4	-44,1	
Calabria	0,2	-5,3	85,4	1023,2	
Totale RSO	8,4	5,1	4,5	9,4	
<b>Totale Italia (RSS+RSO)</b>	<b>7,8</b>	<b>5,2</b>	<b>4,3</b>	<b>9,8</b>	

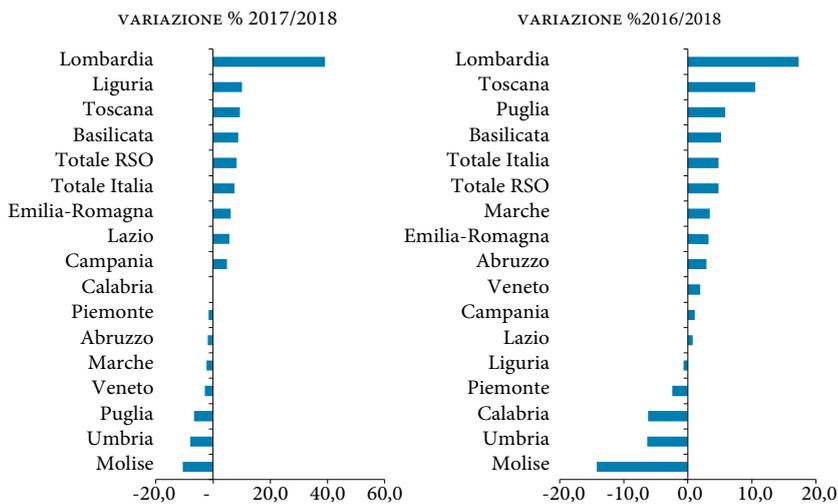
Fonte: elaborazioni su dati Siope al 23 luglio 2019.

hanno speso per la gestione sanitaria, al netto delle spese per conto terzi e partite di giro, 106.844 milioni di euro (+8,2% rispetto al 2017 e +4,6% nei confronti del 2016). La spesa corrente pro capite a livello di Regione a statuto ordinario risulta pari a 2.060 euro a fronte di un livello medio nazionale di 1.906 euro, mentre la componente degli investimenti si rileva corrispondere a 21 euro nel primo caso e a 18 euro nel secondo. Le Regioni che si collocano al di sopra dell'importo medio rilevato per le Regioni a statuto ordinario sono quelle del Nord-Ovest, con l'esclusione di Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Molise che risulta essere la Regione che destina le risorse maggiori alla gestione sanitaria, tra l'altro risorse di sola parte corrente poiché per il 2018 la Regione non ha stanziato alcuna risorsa per gli investimenti (Grafico 5). Se si analizza il dato sulla base dell'importo medio nazionale, quindi sommando agli importi delle Regioni a statuto ordinario quelli delle Regioni a statuto speciale, si posizionano al di sotto del dato medio nazionale Campania, Abruzzo, Puglia e Calabria, mentre l'Umbria registra lo stesso importo medio nazionale.

Negli ultimi tre anni le variazioni percentuali dei pagamenti totali riguardanti la gestione sanitaria sono piuttosto disomogenee, per la parte corrente e per quella in conto capitale. L'unica amministrazione che si mostra nel 2018 sempre in crescita in entrambi i casi, sia se confrontata con l'esercizio precedente sia se paragonata con il 2016, è la Campania e costantemente in diminuzione sono l'Umbria e il Molise. La Lombardia risulta essere comunque la Regione che presenta la variazione percentuale maggiore delle spese correnti nei confronti degli esercizi precedenti (+39,2% rispetto al 2017 e +17,3% nei confronti del 2016), mentre la Regione che rileva le più consistenti variazioni negative è il Molise (rispettivamente, -10,6% e -14,2%) (Grafico 6).

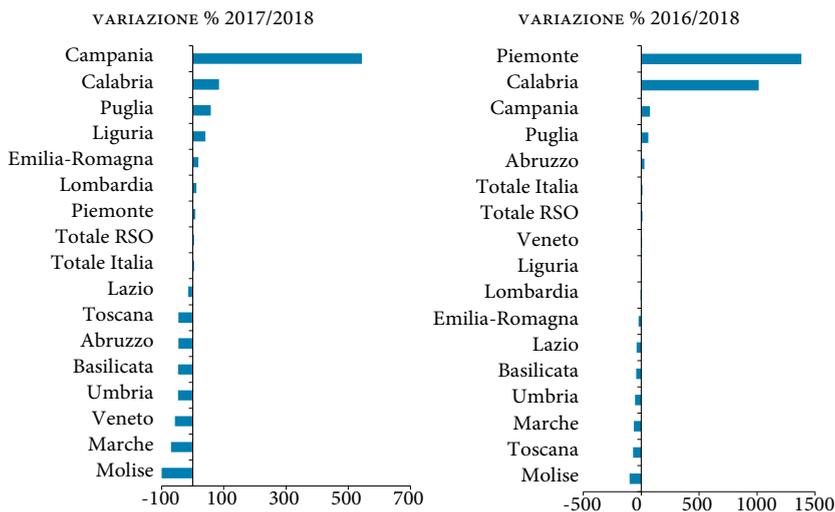
Per la parte investimenti, invece, sono solo Piemonte, Campania, Puglia e Calabria a presentare crescita in entrambi i periodi analizzati. Le spese per investimenti rilevano la variazione positiva più consistente rispetto al 2017 in Campania, mentre rispetto al 2016 in Piemonte; la Regione che registra la maggiore variazione negativa è il Molise che, come evidenziato in precedenza, non presenta alcuna spesa in conto capitale nel 2018 (anche la variazione percentuale tra 2017 e 2016 risulta negativa ed è pari a -31,4%) (Grafico 7).

Grafico 6. Pagamenti correnti della gestione sanitaria per Regione. Variazioni%. Anni 2016-2018.



Fonte: elaborazioni su dati Siope al 23 luglio 2019.

Grafico 7. Pagamenti in conto capitale della gestione sanitaria per Regione. variazioni%. Anni 2016-2018.



Fonte: elaborazioni su dati Siope al 23 luglio 2019.

4. I temi aperti: il nuovo regime di fiscalità regionale, la definizione dei LEP, il nuovo sistema di garanzia dei LEA e la perequazione infrastrutturale

Il nuovo regime di fiscalità regionale, introdotto dal decreto n. 68/2011, è stato implementato solo in parte e la sua piena attuazione, già rinviata più volte, è attualmente prevista per il 2021. A partire da tale anno, infatti, le fonti di finanziamento delle Regioni per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (per la spesa di parte capitale) dovranno essere costituite da entrate di natura tributaria (opportunamente rimodulate ed eventualmente perequate) ed entrate proprie, perfezionando il pieno superamento del sistema dei trasferimenti erariali e della perequazione basata sulla spesa storica<sup>5</sup>.

La vera novità in materia di fiscalità regionale, prevista dal decreto n. 68/2011 e ad oggi ancora inattuata per il persistere di rilevanti difficoltà tecnico-operative, è quindi rappresentata dalla trasformazione in “tributi propri regionali” di una serie di “tributi propri derivati”.

Nei prossimi mesi, in vista dell'entrata in vigore del nuovo regime, sarà necessario perfezionare:

- la definizione dei LEP (che ad oggi non risultano definiti, se non – con svariate criticità – limitatamente al settore sanitario);
- l'applicazione del principio di territorialità delle entrate;
- la fiscalizzazione dei trasferimenti<sup>6</sup>;
- la definizione delle modalità di perequazione.

È di tutta evidenza come un simile percorso attuativo non possa prescindere dal considerare il complessivo quadro normativo connesso a queste tematiche, che comprende sia il dettato costituzionale (gli

5. Come è noto, la legge n. 42/2009 ha previsto la copertura integrale della differenza tra le entrate e le spese standardizzate per le funzioni riconosciute come fondamentali (sanità, assistenza e istruzione). Allo Stato spetta definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Ai LEP sono associati i fabbisogni standard necessari ad assicurare tali prestazioni.

6. Si stima che i trasferimenti dal bilancio dello Stato in favore delle Regioni, potenzialmente fiscalizzabili, ammontino a circa 6 miliardi. Cfr. Audizione del ministro dell'Economia e delle Finanze, prof. Giovanni Tria presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 aprile 2019.

artt. 116 e 117, ma anche l'art. 119), sia la Legge delega n. 42/2009 sull'attuazione del federalismo fiscale.

Pare proprio questo difficile bilanciamento, infatti, il punto cruciale sul quale anche il percorso del c.d. regionalismo differenziato ha rallentato il proprio incedere, giungendo a soffermarsi sulle problematiche connesse alla mancata definizione dei LEP.

Nel frattempo, proseguono i lavori della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard che, recentemente ricostituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2019, è chiamata a provvedere (in collaborazione con Istat, CINSEDO e SOSE) alla determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard per le Regioni a statuto ordinario, attraverso quattro passaggi fondamentali:

- individuazione e standardizzazione della spesa corrente di riferimento;
- individuazione del livello dei servizi offerti;
- calcolo dei costi unitari standard;
- elaborazione della spesa standard di riferimento.

Le criticità che la Commissione sta riscontrando, già sin dall'avvio dei propri lavori, sono relative, oltre che all'indisponibilità dei LEP, anche all'assenza di un meccanismo che coordini la garanzia dei LEP e i vincoli di finanza pubblica, e ad alcune lacune nell'attuazione della legge n. 42/2009 (si pensi alla perequazione infrastrutturale o alla previsione di meccanismi di controllo e di sanzione per gli Enti che non garantiscono i livelli fondamentali delle prestazioni).

Questa situazione di incertezza, alla quale si sono poi sommati sia i vincoli di bilancio connessi alla forte contrazione delle risorse nella prolungata crisi economica, sia i problemi tecnici connessi ai processi di definizione del livello dei servizi offerti, ha di fatto condizionato la piena applicazione della legge n. 42/2009, in tema di fabbisogni standard, impedendo il perfezionamento del tanto auspicato abbandono della spesa storica.

La realtà è che, anche con riferimento all'attuale sistema di finanziamento della sanità (spesso citato come esemplificativo della riforma federalista), i fabbisogni standard svolgono in sostanza una funzione meramente redistributiva delle risorse. Al contempo, non è certo possibile affermare che, in tutte le regioni del Paese, vi sia un'integrale

copertura dei fabbisogni sanitari, ovvero il pieno soddisfacimento dei Livelli essenziali di assistenza.

Da questo punto di vista, infatti, i dati territoriali relativi ai Livelli essenziali di assistenza sostanzialmente dimostrano che il processo di riqualificazione del sistema e di superamento delle differenze geografiche nei livelli quantitativi e qualitativi di fornitura è rimasto indietro rispetto a quello di responsabilizzazione finanziaria.

Ne è una conferma il fatto che, in tutte le Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari, alla notevole riduzione del disavanzo non abbia fatto seguito un miglioramento nell'erogazione dei LEA di pari consistenza e velocità.

E ciò è particolarmente preoccupante, anche in considerazione dell'imminente prospettiva di adeguamento dei LEA alle importanti innovazioni che presto interesseranno il fronte delle cure. Le previsioni sugli andamenti del fabbisogno finanziario nei prossimi anni, connesse anche al progressivo invecchiamento della popolazione, richiamano la necessità di pervenire ad un complessivo riordino del sistema di finanziamento sanitario. E tale esigenza pare resa ancora più urgente dalla prossima entrata in vigore del nuovo sistema di garanzia dei LEA.

Recentemente è stata infatti avviata, da parte del Ministero della Salute, una procedura volta a rinnovare completamente il set degli indicatori LEA e anche il metodo di calcolo e di determinazione dell'effettivo adempimento, da parte delle Regioni, del livello minimo di assistenza. Lo scorso 13 dicembre 2018, in sede di Conferenza delle Regioni, è stata sancita l'intesa sullo schema di decreto interministeriale del ministro della Salute di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze "Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria" ai sensi dell'art. 9, co. 1 del D.Lgs. n. 56/2000.

Il nuovo sistema, che dovrebbe entrare a regime nel 2020, prevede che il numero degli indicatori inclusi nei LEA passi dagli attuali 33 ad 88 (l'incremento degli indicatori riguarda soprattutto l'Assistenza Distrettuale). Per la prima volta, oltre al monitoraggio sui LEA, orientato a verificare anche l'appropriatezza e la sicurezza delle cure, si intende stimare il bisogno sanitario, l'equità sociale, i percorsi diagnostico terapeutici assistenziali (PDTA). Inoltre, si introduce una specifica valutazione delle disuguaglianze tra e nelle regioni, della qualità percepita e dell'umanizzazione delle cure.

Il decreto prevede, poi, che il valore (peso) degli indicatori per la verifica degli adempimenti da parte delle Regioni sia definito con atti successivi del Ministero della Salute sentito il Comitato LEA (art. 3 dello schema di D.M. e Allegato 2).

Il nuovo sistema di monitoraggio dovrebbe, quindi, superare l'attuale griglia LEA, che in parte è compilata con "autocertificazioni" delle singole Regioni, basandosi invece su dati oggettivi (le cui fonti sono in via di definizione: art. 4 dello schema di D.M. e Allegato 2).

Recentemente il Ministero ha diffuso i risultati di una sperimentazione condotta su un sottoinsieme di 22 (su 88) dei nuovi indicatori LEA dei quali 10 sono comuni ai vecchi LEA. Nell'ambito della sperimentazione non sono stati diffusi i valori registrati dalle Regioni per i singoli indicatori, ma soltanto i valori aggregati per le 3 aree in cui questi indicatori sono raggruppati (prevenzione, distrettuale e ospedaliera); pertanto sono disponibili i dati di dettaglio per indicatore a livello regionale soltanto per i 10 indicatori comuni al vecchio set. Il nuovo metodo prevede che, per ciascuna area, a ogni Regione venga assegnato (in base al punteggio sintetico ottenuto elaborando tutti gli indicatori che rientrano in tale area) un "semaforo" verde, giallo o rosso e che venga complessivamente classificata come inadempiente se ha anche solo un semaforo giallo, mentre il metodo precedente prevedeva di dover conseguire un punteggio globale superiore ad una certa soglia (160), oppure leggermente inferiore (140-160) ma senza far registrare valori critici per nessun indicatore di dettaglio. In particolare, la soglia minima per ottenere il semaforo verde è pari al 60%, mentre nel caso di valori compresi fra il 40% e il 60% si otterrà un semaforo giallo ed evidentemente un semaforo rosso per valori inferiori al 40%.

Sono solo 9 su 21 le Regioni italiane che, nella nuova sperimentazione, ottengono lo *status* di adempienza, facendo registrare 3 semafori verdi, ovvero: Piemonte, Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche. Tutte le altre sono invece considerate inadempienti. A seguire vi sono 4 Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Basilicata e Sicilia) che fanno registrare due semafori verdi e un giallo, mentre l'Abruzzo registra due semafori gialli e uno verde. La Puglia fa registrare tre semafori gialli, mentre la performance peggiore è quella della Campania che registra due semafori rossi e un'inadempienza non grave (semaforo giallo) solo nell'ambito della prevenzione.

Dal confronto con i più recenti dati di monitoraggio dell'attuale sistema dei Lea, emerge quindi come siano sei le Regioni che, con la riforma, passerebbero dallo *status* di adempienza a quello di inadempienza (Puglia, Basilicata, Sicilia, Molise, Abruzzo e Lazio); altre 8 confermerebbero lo *status* di adempienza e 2 quello di inadempienza (Campania e Calabria), mentre nessuna Regione passerebbe dall'essere inadempiente nel vecchio rosone ad adempiente nel nuovo.

Anche i dati di monitoraggio dei LEA confermano, quindi, il persistere, ed anzi il recente inasprirsi, del divario territoriale tra il Centro-Nord ed il Mezzogiorno del Paese. È un tema, quello del divario territoriale, recentemente tornato nel dibattito politico-istituzionale, proprio nell'ambito delle discussioni relative all'attuazione del regionalismo differenziato.

La necessità, sottolineata da molti e autorevoli autori, è quella di coniugare le istanze autonomistiche con quanto previsto dalla Costituzione e dalla vigente legge n. 42/2009, non solo con riferimento ai già richiamati LEP, ma anche in relazione alla c.d. "perequazione infrastrutturale". Questa infatti, considerato il consistente divario già esistente tra le diverse aree del Paese, è indispensabile per garantire un recupero, almeno parziale, dei punti di partenza, senza il quale nessun "ordinario" meccanismo perequativo potrà conseguire i risultati attesi.

Da questo punto di vista, le più recenti analisi confermano come tutte le risorse, nazionali ed europee, che per loro stessa natura avrebbero dovuto avere carattere aggiuntivo rispetto alle risorse ordinarie, hanno in realtà supplito alla sistematica carenza di queste ultime, finendo col perdere completamente il loro tratto di addizionalità.

I dati del sistema Conti Pubblici Territoriali mostrano come, prendendo in esame gli anni dal 2000 al 2016, la spesa in conto capitale pro capite del Settore Pubblico Allargato risulti nel Mezzogiorno sempre più bassa rispetto a quella del Centro-Nord.

In particolare, le elaborazioni prodotte, su questo specifico tema, dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, mostrano come, nel Mezzogiorno, le risorse che dovrebbero, per loro stessa natura, essere "aggiuntive" – Fondi strutturali comunitari e risorse nazionali del Fondo di sviluppo e coesione – costituiscano in realtà, mediamente, più della metà dell'intera spesa in conto capitale, con percentuali che sfiorano il 70% nelle annualità di chiusura dei cicli di programmazione.

Proprio la crescente consapevolezza del pesante effetto sostitutivo assunto, per il Mezzogiorno d'Italia, dalla politica "aggiuntiva", e quella relativa al sottodimensionamento della politica ordinaria in questa parte del Paese, ha fatto sì che negli ultimi anni si rendesse necessaria la reintroduzione di principi per il riequilibrio territoriale della spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali.

L'art. 7-bis della legge n. 18/2017 ha disposto che – con decorrenza dalla legge di bilancio 2018 – le amministrazioni centrali si conformino all'obiettivo di destinare agli interventi nel territorio meridionale un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento (pari, quindi, almeno al 34%). Al momento, la quota di risorse ordinarie delle amministrazioni centrali destinate al Sud è pari in media al 28,9%, al di sotto della rispettiva quota di popolazione, pari al 34,4%.

In applicazione di tale norma, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 07 agosto 2017 aveva previsto, tra l'altro, che entro il 31 gennaio di ogni anno le amministrazioni centrali trasmettessero al ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno e al ministro dell'Economia e delle Finanze, con apposita comunicazione, l'elenco dei programmi di spesa per opere pubbliche ricompresi nel Documento pluriennale di pianificazione approvato dal CIPE ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, eventualmente integrato con gli altri programmi di spesa in conto capitale, con l'indicazione del CUP e la denominazione di ogni singolo intervento, dell'autorizzazione di spesa pluriennale, del capitolo e del piano gestionale iscritto nello stato di previsione, dando indicazione della possibilità della determinazione della destinazione territoriale della spesa.

Quest'anno, tuttavia, la normativa di riferimento ai fini dell'applicazione delle verifiche di cui all'articolo 7-bis del D.L. n. 243/2016 è mutata, ai sensi dei commi 597, 598 e 599 della legge n. 145/2018.

In particolare, è stato previsto normativamente (introducendo il comma 2-bis all'art. 7-bis) il termine del 28 febbraio di ogni anno per l'invio al ministro per il Sud e al ministro dell'Economia e delle Finanze dell'elenco dei programmi di spesa ordinaria in conto capitale, ai fini della verifica della distribuzione territoriale della spesa per quelli successivamente indicati nel DEF.

In attuazione della nuova normativa recata dalla legge n. 145/2018 è stato perfezionato un nuovo DPCM – pubblicato in GU il 19 giugno

2019 – che prevede un set informativo di dettaglio sui programmi di spesa.

Ciò posto, mentre per il 2018 la verifica della distribuzione territoriale della spesa in conto capitale non è stata attuata (per mancato impulso da parte della PCM), per il 2019 il ministro per il Sud si è limitato a richiedere ai Ministeri l'elenco dei programmi di spesa e l'eventuale criterio di riparto territoriale, ottenendone, al momento, risposte parziali e carenti (al MEF-RGS risultano pervenute le risposte del Mibac, del Mit e una mera comunicazione interna del Mise).

I prossimi mesi, quindi, saranno mesi cruciali, nei quali la prospettiva di concretizzare, a distanza di anni dal loro avvio, i richiamati percorsi di riforma offrirà anche, al contempo, la possibilità di rivisitare il più complessivo quadro di interventi che sino ad oggi non hanno prodotto i risultati auspicati, anche con riferimento ai divari territoriali di sviluppo.

Da questo punto di vista, il prossimo avvio dell'attività di programmazione comunitaria relativa al ciclo 2021-2027 rappresenta un'ennesima occasione per progettare, in coerenza a quanto la stessa Costituzione e ai Regolamenti comunitari prevedono, quegli indispensabili interventi di perequazione infrastrutturale, relativi almeno a funzioni fondamentali quali: sanità, trasporti ed istruzione, in assenza dei quali nessun percorso di autonomia differenziata potrà mai favorire alcuna riduzione del divario territoriale.

## Bibliografia

- Rapporto sulla Finanza territoriale (2016), *La spesa sanitaria delle regioni e i livelli essenziali di assistenza: un'analisi territoriale*.
- Agenzia per la Coesione territoriale (2018), *Relazione annuale CPT*.
- Corte dei Conti (2019), *Audizione della Corte dei Conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*.
- Corte dei conti (2019), *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*.
- OCPI (2019), *Divari territoriali e investimenti pubblici nel Mezzogiorno*.
- RGS (2019), *Documento di economia e finanza*.
- Siope (2019), *Incassi e pagamenti delle Regioni*.



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

Luca Forte<sup>1</sup>

## 1. Introduzione: articolazione del capitolo e breve rassegna del panorama normativo

Il presente contributo è dedicato all'analisi dell'indebitamento degli Enti locali e territoriali e del finanziamento degli investimenti da parte degli stessi.

Il lavoro si articola in due parti. La prima parte è dedicata ad una breve analisi del panorama normativo di riferimento che fa da cornice agli andamenti di finanza territoriale descritti successivamente.

Nella seconda parte si presenta l'evoluzione dell'indebitamento a livello territoriale e si esaminano le 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, mentre per le forme di finanziamento più "innovative" si fa riferimento soprattutto al ricorso al *project financing*.

Prosegue, inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari. Come l'esperienza dimostra, le risorse UE rappresentano uno dei canali che gli Enti possono e devono utilizzare in modo efficiente ed efficace per poter incrementare il loro "portafoglio" di fondi per realizzare investimenti e, di conseguenza, costituiscono un'importante leva su cui puntare. La spesa dell'attuale Agenda 2014-2020 viaggia ancora a rilento, ma in tale ambito i Patti per il Sud – nati proprio con l'intento di velocizzare l'attuazione dei Programmi – rappresentano

1. SRM - [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it).

uno strumento per meglio utilizzarli e, al contempo, per cercare di colmare almeno in parte il ritardo temporale accumulato.

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

Da punto di vista normativo, nell'ambito degli strumenti a disposizione degli Enti territoriali per il controllo dell'indebitamento, nel 2015 (Legge di Stabilità per il 2016) vi è stata l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio. Tale intervento normativo ha cancellato la precedente normativa che a partire dagli anni '90 imponeva la normativa di bilancio dell'Unione Europea in materia di finanza pubblica e che si traduceva per gli Enti locali nel Patto di stabilità interno.

Con le nuove disposizioni tutti gli Enti territoriali (a prescindere dal numero di abitanti) sono tenuti a conseguire un saldo non negativo in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (articolo 1, comma 710, legge 208/2015 per l'anno 2016 e articolo 1, commi da 463 a 508, legge 232/2016 per il biennio 2017 e 2018).

La nuova disciplina del pareggio di bilancio per le Regioni e gli Enti locali, prevede alcuni elementi di flessibilità che si concretizzano nei cosiddetti Patti di solidarietà, ossia i Patti regionali (verticali e orizzontali) e il Patto nazionale orizzontale che consentono la cessione tra Enti ai vari livelli di spazi finanziari laddove disponibili, in modo da mitigare l'effetto della disciplina sulla spesa pubblica e gli investimenti. Gli spazi finanziari acquisiti mediante le procedure delle intese regionali e dei Patti di solidarietà nazionale sono attribuiti agli Enti con un esplicito e specifico vincolo di destinazione e non possono essere utilizzati per finalità diverse da quelle espressamente indicate.

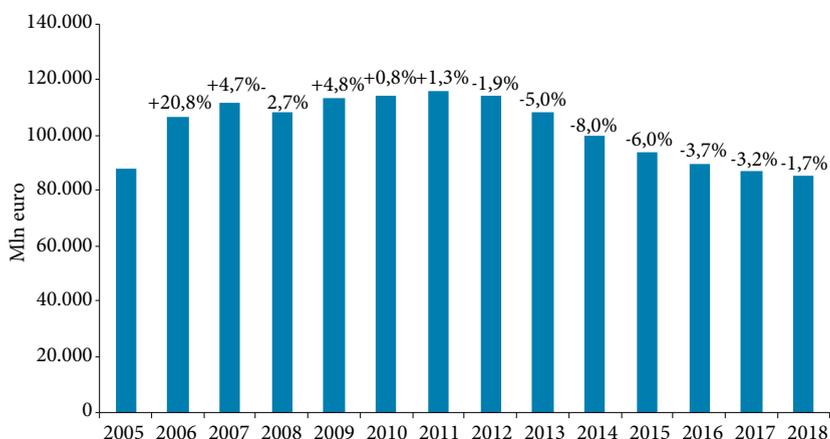
La definitiva semplificazione è stata prevista dalla Legge di Bilancio 2019; che prevede che le Regioni a statuto speciale, le province autonome e gli Enti locali, a partire dal 2019, e le Regioni a statuto ordinario, a partire dal 2021 (in attuazione dell'Accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni il 15 ottobre 2018), si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo (articolo 1, comma 821, legge 145/2018) e utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle sole disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (armonizzazione dei sistemi contabili).

## 2. Lo sviluppo dell'indebitamento degli Enti locali e territoriali

I dati della Banca d'Italia riferiti al 2018 indicano un debito complessivo delle amministrazioni locali pari a 85,6 miliardi di euro, con un calo dell'1,7% rispetto al 2017; il calo è dovuto, in parte, a reali processi di efficientamento e per il resto ad una riduzione degli investimenti effettuati.

Rispetto al 2011, quando l'indebitamento ha raggiunto il livello massimo nel periodo considerato, la contrazione del debito risulta del 26,2%, pari ad oltre 30 miliardi di euro.

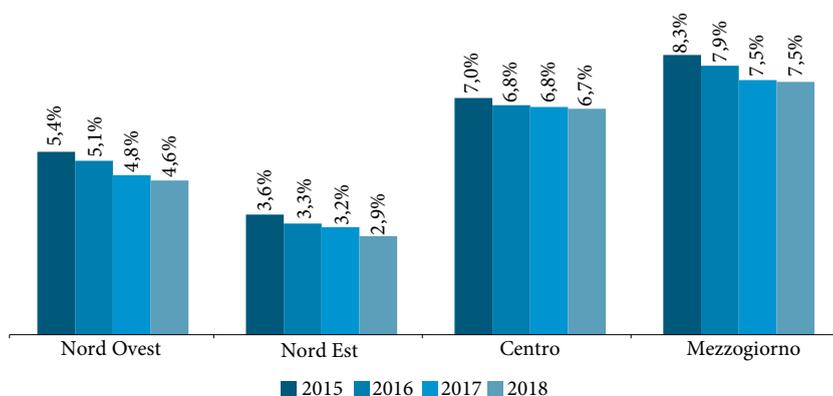
Grafico 1. Andamento del debito delle amministrazioni locali: il trend 2005-2018.



Fonte: elaborazione SRM su dati Istat e Banca d'Italia, 2019.

In rapporto al PIL il debito è risultato pari al 5,3% nel 2018 mediamente a livello nazionale (in leggero calo dal 5,4% del 2017), ma con una variabilità molto accentuata tra i territori: tale peso è pari al 2,9% nel Nord-Est, l'incidenza più bassa tra le ripartizioni, e tocca il 7,5% nel Mezzogiorno. In tutte le ripartizioni si conferma anche per il 2018 la riduzione progressiva del rapporto – riduzione particolarmente accentuata nel Nord-Est – tranne che nel Mezzogiorno dove è rimasto stabile (cfr. Grafico 2).

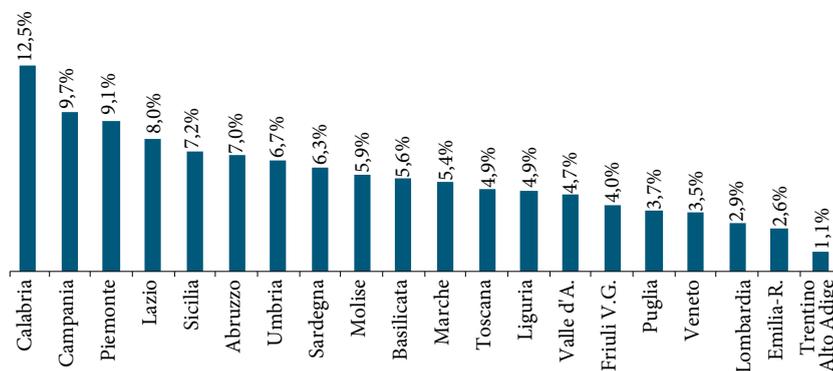
Grafico 2. Il debito delle amministrazioni locali: il peso sul PIL per macro area.



Fonte: elaborazione SRM su dati Istat e Banca d'Italia, 2019.

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%, ben 5 p.p. in più rispetto al valore medio della macro area (una differenza rispetto al dato medio del Mezzogiorno in crescita; era pari a 4 p.p. nel 2017); a seguire, la Campania con un'incidenza del 9,7%, il Piemonte (9,1%) e il Lazio (8%). Il valore più basso spetta al Trentino, dove l'incidenza del debito delle amministrazioni locali sul Pil regionale è di appena l'1,1%; al disotto del 3% i valori di Lombardia e Emilia-Romagna (cfr. Grafico 3).

Grafico 3. Il debito delle amministrazioni locali: il peso sul PIL\* per Regione. Anno 2018.



\*stimato per il 2018.

Fonte: elaborazione SRM su dati Istat, Banca d'Italia e Prometeia, 2019.

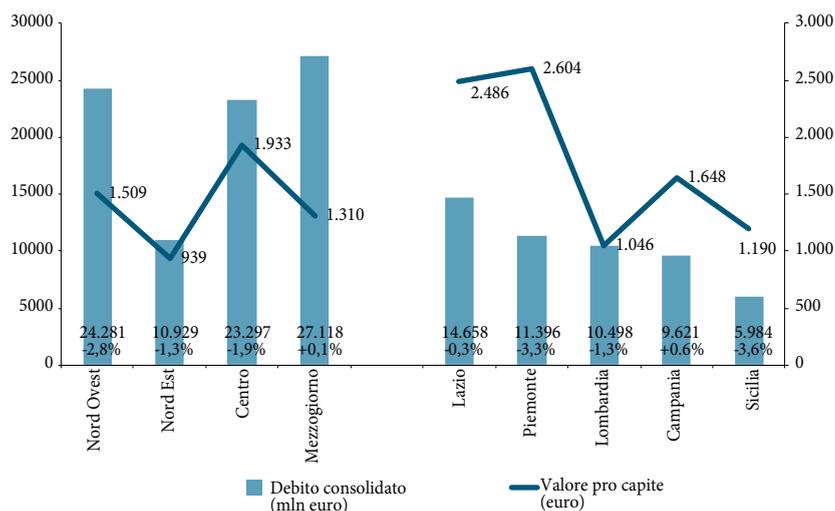
In termini assoluti (cfr. Grafico 4), livelli più elevati di debito si registrano nelle regioni del Mezzogiorno, che insieme incidono sul debito complessivo per una quota del 31,7% (in crescita rispetto al 2017, 31,2%), con un valore di 27,1 miliardi di euro.

Guardando, invece, al valore pro capite, la macro-area con livelli di 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 2018, fatta eccezione per il Mezzogiorno dove è risultato sostanzialmente stabile (+0,1%).

Tra le Regioni, il Lazio è quella con il livello maggiore di indebitamento complessivo (quasi 14,7 miliardi di euro). A livello pro capite, invece, è il Piemonte a mostrare il livello più alto (oltre 2.600 euro per abitante).

Rispetto al 2017, cinque delle sei regioni monitorate hanno fatto registrare una contrazione del debito, dal -4,8% della Toscana al -0,3% del Lazio, tranne la Campania dove è cresciuto di 60 milioni di euro (+0,6% sul 2017).

*Grafico 4. Il debito delle amministrazioni locali: distribuzione per macro area e per le 5 Regioni a maggior debito. Anno 2018.*

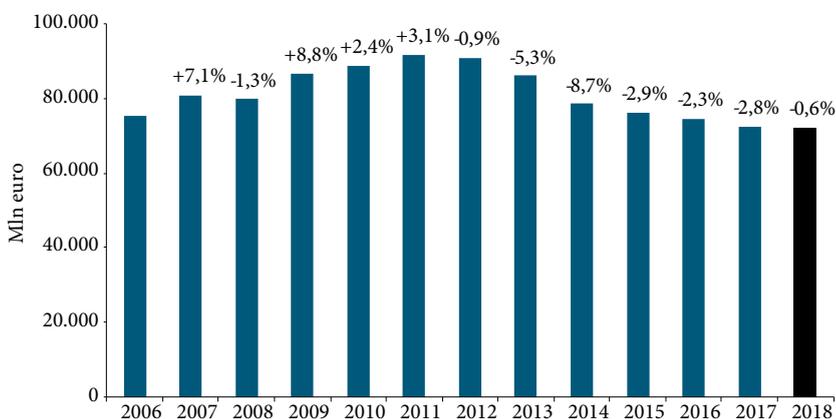


Fonte: elaborazione SRM su dati Istat e Banca d'Italia, 2019.

Analizzando, sotto altro punto di vista, la natura il debito e, quindi, i singoli strumenti ad esso sottostanti, emerge come oltre l'84% dell'ammontare complessivo riguarda i prestiti, per la maggior parte da Istituti Finanziari residenti e Cassa Depositi Prestiti.

Come già osservato per il debito complessivo, anche la dinamica della consistenza dei prestiti alle amministrazioni locali è in calo negli ultimi anni con una diminuzione del 21,4% rispetto al 2011 – anno in cui si è registrato il maggior valore in termini assoluti – per una cifra pari a 19,7 miliardi di euro.

Grafico 5. I prestiti alle amministrazioni locali: il trend 2006-2018.



Fonte: elaborazione SRM su dati Istat e Banca d'Italia, 2019.

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

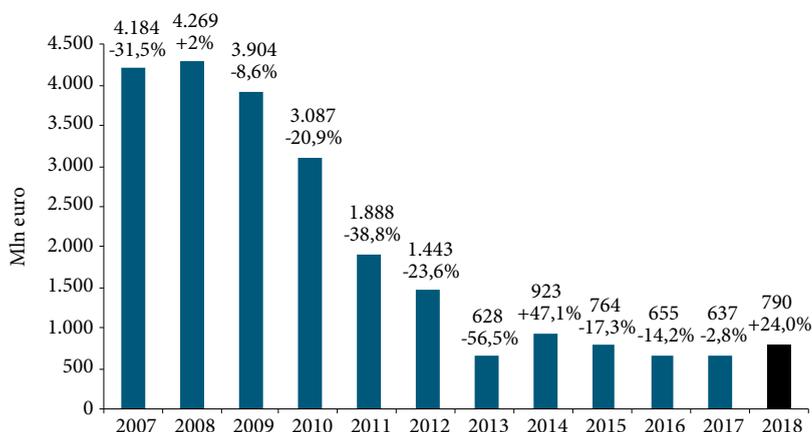
Le conseguenze della ormai decennale fase di stagnazione di consumi e investimenti che ha interessato il nostro Paese sin dal 2009, si rilevano pienamente nell'andamento del mercato dei mutui.

Nel periodo 2007-2017, si è registrata una perdita del valore dei mutui concessi agli Enti locali di quasi l'85%, con un tasso di crescita negativo in ciascun anno del periodo considerato, tranne nel 2014. Nel 2018 si registra un cambiamento di tendenza con l'ammontare dei

mutui che torna a crescere (+24%), a 790 milioni di euro, collocandosi sui livelli registrati nel 2015.

Si spera che ciò possa rappresentare una reale inversione di tendenza rispetto al recente passato; un dato su tutti: nei 12 anni monitorati (Grafico 6) la media annuale dei mutui concessi è passata da oltre 3 miliardi di euro durante i primi 6 anni del periodo considerato a poco più di 730 milioni nei 6 anni successivi.

Grafico 6. Mutui concessi agli Enti locali per investimenti. Anni 2007-2018.



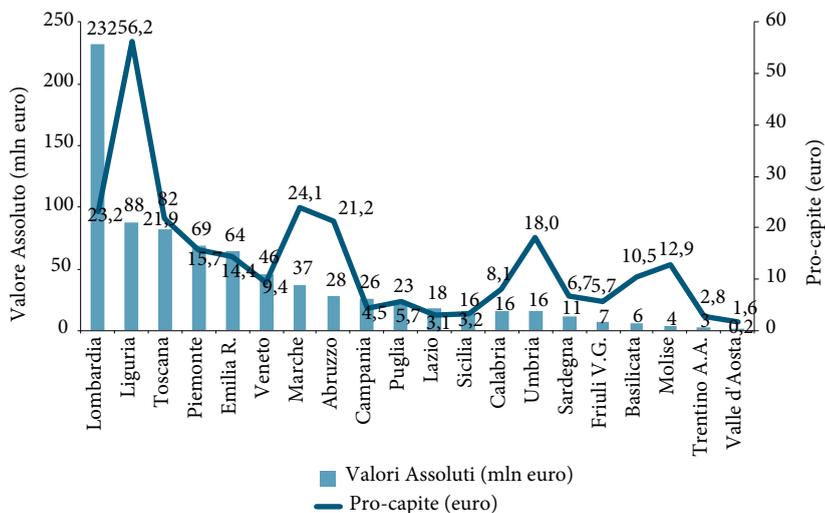
Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2019.

La regione che nel corso dell'anno ha fatto registrare il maggior ricorso allo strumento del mutuo è la Lombardia con ben il 29,3% delle emissioni complessivamente rilevate per il 2018 (232 milioni di euro su 790 complessivi); a seguire la Liguria con l'11,1% e la Toscana con il 10,4%.

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 2009-2018, si osserva come la tipologia di Ente con il maggior ricorso ai mutui sia stata quella dei "Comuni Capoluogo" che hanno stipulato mutui per circa 6,2 miliardi di euro, per un'incidenza sul

Gráfico 7. La distribuzione regionale dei mutui concessi agli Enti locali nel 2018.

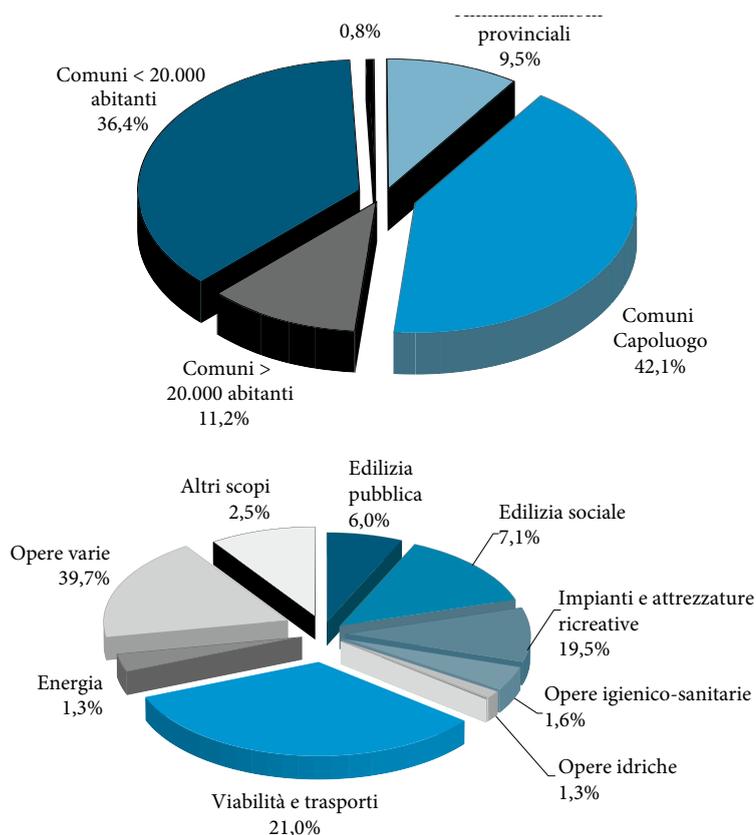


Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2018.

totale del 42,1%; a seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20mila abitanti (36,4%).

In riferimento all’oggetto dell’intervento finanziario, invece, dai dati si rileva come oltre il 33% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2009 ed il 2018 sia stato destinato ad interventi per “viabilità e i trasporti” (tale comparto ha assorbito appena il 21% dei mutui concessi nel solo 2018), mentre una quota del 13,5% è stata destinata ad interventi di “edilizia sociale”. Da segnalare che il comparto “impianti e attrezzature sportive” ha assorbito nel 2018 il 19,5% delle risorse da mutui, una quota doppia che considerando l’intero periodo 2009-2018.

Grafico 8. Mutui concessi per classi di Enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2009-2018.



Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2019.

#### 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 da parte degli Enti.

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 nel 2005, 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 (nel 2017 il contro-valore delle operazioni è stato di 50 milioni di euro, e di appena 300mila euro nel 2018), mentre la consistenza dei buoni obbligazionari attivi in portafoglio agli Enti locali è passata da 7,4 miliardi di euro al 1° gennaio 2018 a 7,0 miliardi al 1° gennaio 2019<sup>2</sup>.

Nell'ambito delle iniziative di Partenariato Pubblico Privato, i dati messi a disposizione dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato promosso da Unioncamere, Dipe-UTFP e ANCE e realizzato dal Cresme mostrano una costante crescita del comparto, con un mercato divenuto importante in Italia. Oltretutto, la domanda di PPP potrebbe aumentare ulteriormente nei prossimi mesi e anni se saranno attuate le intenzioni del Governo manifestate nella Nota di aggiornamento al DEF 2018 per il miglioramento della capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche<sup>3</sup>.

Lo strumento è considerato dalle amministrazioni pubbliche – soprattutto quelle locali – come una 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.

Una quota importante delle iniziative di PPP riguarda le concessioni, di lavori e servizi, da affidare tramite finanza di progetto che rappresentano oltre il 35% del valore dell'intero mercato del PPP concentrato in meno del 6% delle iniziative.

2. RGS, Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti, 2018. 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.

3. CRESMEe Europa servizi (2019), Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia, Rapporto 2018, pagina 5.

Un ulteriore strumento cui fare ricorso per il finanziamento degli investimenti è rappresentato dai Fondi europei. Come già illustrato in passato, per il periodo 2014-2020 e in considerazione del solo FESR, l'Italia ha a disposizione risorse per un ammontare pari a 21,6 miliardi di euro dei quali l'83% destinato alle Regioni del Mezzogiorno. I ritardi registrati dall'avvio di tale Programmazione sono considerevoli e, anche per cercare di colmare il terreno perso, nel 2015 sono stati stipulati i Patti per il Sud, dei nuovi strumenti che, partendo da risorse già disponibili, puntano a dare una spinta all'attuazione di interventi ritenuti strategici per i singoli territori e, quindi, ad accelerarne la relativa spesa.

#### 4.1 *Il mercato del PPP*

Sono oltre 35mila i “progetti”, ovvero gare aggiudicate e gare in corso, che riguardano il Partenariato Pubblico Privato, per un importo complessivo di oltre 100 miliardi di euro. Il numero delle gare è cresciuto esponenzialmente nel corso degli ultimi anni: dalle 332 iniziative del 2002 alla media annua di oltre 3.000 nel periodo 2012-2017. La domanda delle pubbliche amministrazioni riguarda soprattutto opere che hanno un impatto sui processi di riqualificazione urbana, intesa nell'accezione più ampia di opere che riqualificano il territorio aumentando la dotazione di servizi alla popolazione: impianti sportivi, centri commerciali, parcheggi, queste le tipologie più richieste e che costituiscono la quota più rilevante in termini di numero di opere. Rilevante è anche la quota delle opere volte a garantire quelli che vengono comunemente definiti come servizi essenziali, innanzitutto le reti (idriche ed energetiche), ma anche i rifiuti e soprattutto i servizi cimiteriali, che costituiscono un altro ambito rilevante di domanda, ma anche uno dei settori dove si registra una maggiore rapidità sia progettuale che per i tempi di affidamento.

Nel 2018 il numero di gare ha raggiunto quasi quota 4.000, con un incremento del 21,4% rispetto all'anno precedente, mentre la crescita del valore delle gare è risultata sensibilmente maggiore (+89,6%), con una concentrazione degli importi nell'ultimo mese dell'anno quando, a dicembre, la cifra mensile ha superato i 4 miliardi di euro, portando il totale dell'anno a 10,7 miliardi (+5,1 miliardi sul 2017), cfr. Grafico 9.

Lo sviluppo del mercato del PPP è evidente guardando l'incidenza dei progetti sul totale delle opere pubbliche realizzate. Nel periodo

compreso tra il 2002 e il 2017 il PPP ha inciso per una quota dell'8,8% per numero e del 21,3% per importo.

Nel corso dell'ultimo anno i segnali provenienti dal mercato indicano il pieno superamento delle difficoltà derivanti dall'applicazione delle norme del nuovo codice degli appalti a partire dall'aprile 2016; i dati del 2018 indicano, infatti, una crescita generalizzata del comparto, per numero di bandi, aggiudicazioni e taglia dei progetti.

Nel 2018, infatti, si consolida la crescita dei bandi di piccola e media dimensione e riprendono a crescere con forza quelli di taglia superiore (oltre i 50 milioni di euro). Per i bandi piccoli, di importo fino a 1 milione di euro, si rilevano tassi di crescita, per numero e importo, superiori al 14% e per i medi i tassi di crescita sono superiori al 35%. Sono invece più che raddoppiati i contratti di grande dimensione: si passa da 17 bandi del valore di circa 2,2 miliardi nel 2017 a 41 bandi del valore di circa 6 miliardi nel 2018.

Anche per il 2018, i Comuni si confermano quali principali committenti di opere realizzate in PPP, con 3.125 bandi per importi di circa 3,4 miliardi di euro.

Per quanto riguarda i settori d'intervento, guardando ai dati aggregati per l'intero periodo di osservazione 2002-2017, l'Edilizia sociale e pubblica e gli Impianti sportivi sono ai primi posti per numerosità, mentre i settori trasporti, energia e telecomunicazioni prevalgono per importo dei bandi.

Ai settori dell'Edilizia sociale e pubblica e degli Impianti sportivi, con 13.977 gare di importo medio di circa 1 milione di euro, compete il 44% delle gare e il 10% degli importi (circa 9,1 miliardi). Ai settori dei Trasporti e dell'Energia e Telecomunicazioni, con un importo complessivo di oltre 45 miliardi relativo a 4.823 gare di importo medio di 15,7 milioni, compete, invece, il 48% del valore del mercato del PPP e il 15% delle gare.

Con riferimento al 2018, i primi risultati del monitoraggio indicano alcuni andamenti settoriali in controtendenza.

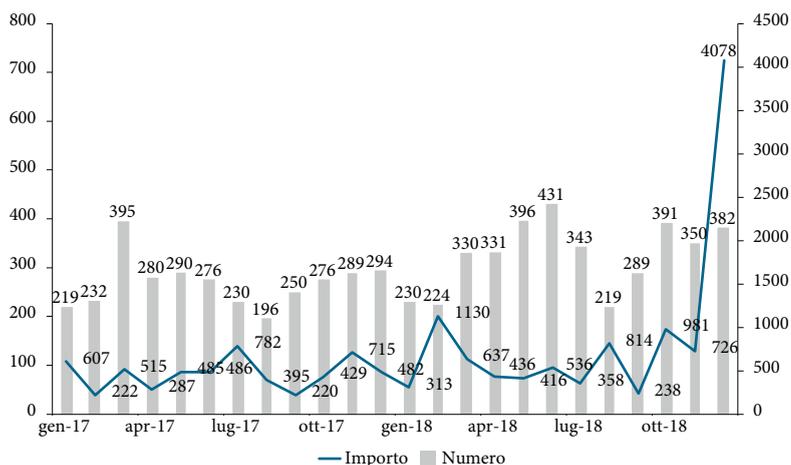
Per l'Energia si registra una crescita consistente sia del numero di bandi (+60%, da 229 a 367), sia degli importi complessivi (da 1,8 a 4,4 miliardi). La grande maggioranza dei bandi ha riguardato impianti di pubblica illuminazione, per la gestione, conduzione, manutenzione e efficientamento energetico degli impianti, con 266 bandi dell'importo di oltre 3 miliardi euro.

Forte crescita nel settore Telecomunicazioni sia del numero di bandi che degli importi (da 11 a 57 i bandi e importi passati da 6 a 200 milioni di euro).

Per Porti e Aeroporti il numero di bandi è passato da 88 a 93 (+6%) ma l'importo complessivo dei bandi è passato da circa 60 milioni a oltre 740, grazie a due progetti che hanno riguardato i porti (commitenti: Autorità portuale del Mar Ligure orientale e occidentale, 603 milioni, e Autorità portuale del Mare Adriatico centrale, 80 milioni) e all'affidamento in concessione da parte dell'ENAC degli aeroporti di Pantelleria, Roma Urbe e Forlì.

Il comparto Sanità nel 2018 ha registrato un incremento sia del numero di bandi (da 102 a 140, +37% rispetto al 2017), sia degli importi (+72%, da 928 milioni a 1,6 miliardi), grazie, in particolare, alle concessioni di servizi per la gestione di alcuni presidi ospedalieri in Liguria (717 milioni). Per i Cimiteri, infine, il numero di bandi è passato da 96 a 100, per importi cresciuti da 140 a 240 milioni di euro; in questo caso, due progetti realizzati in *Project Financing* del valore di quasi 100 milioni sono stati determinanti: due bandi per la gestione delle strutture cimiteriali di Sassari e Cagliari.

Grafico 9. Mercato PPP: bandi nel 2017 e 2018, numero e importi per mese.



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

Esistono tuttavia carenze strutturali (normative, burocratiche e contrattuali) che costituiscono un freno al pieno sviluppo dello strumento.

A fine 2017 (ultimi dati disponibili), delle 36.638 iniziative di PPP rilevate e archiviate dall'Osservatorio Nazionale del PPP, il 13% (4.773), ha riguardato procedimenti interrotti, ovvero bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate e aggiudicazioni revocate. In termini di importi in gara, si tratta del 36% del totale (51 miliardi di euro su 144).

Altro aspetto da considerare è che l'incidenza dei procedimenti interrotti su quelli attivati cresce al crescere della dimensione economica dei contratti: tra i procedimenti attivati oltre i 50 milioni di euro il 37% risulta interrotto.

#### *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 garantisce al nostro Paese risorse per 21,6 miliardi di euro delle quali l'83% è destinato alle regioni del Mezzogiorno. L'obiettivo è di monitorare quelli che sono i principali risultati raggiunti in termini di risorse effettivamente impegnate e spese nelle regioni meridionali; i dati presentati riguardano i risultati al 31 dicembre 2018.

Secondo i dati della Commissione europea<sup>4</sup> emerge, per il FESR, un livello di spesa di poco superiore al 18% mediamente e impegni pari al 50%. Fra le diverse regioni del Mezzogiorno, Abruzzo, Puglia, Sardegna e Calabria, nell'ordine, fanno registrare percentuali di risorse impegnate inferiori alla media meridionale, mentre Molise, Abruzzo, Campania e Sicilia risultano indietro quanto a quota di risorse effettivamente spese (cfr. Tabella 1).

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

Tabella 1. POR FESR delle Regioni del Mezzogiorno: risorse e attuazione al 31/12/2018.

	Risorse previste		Risorse impegnate		Risorse spese	
	mln euro	mln euro	peso%	mln euro	peso%	
Abruzzo	271,5	143,4	52,8%	37,5	13,8%	
Basilicata	550,7	541,5	98,3%	141,9	25,8%	
Calabria	2.039,8	1552,2	76,1%	396,8	19,5%	
Campania	4.113,5	3.845,4	93,5%	678,7	16,5%	
Molise	89,0	82,1	92,2%	10,7	12,0%	
Puglia	5.576,1	3.494,0	62,7%	1.017,5	18,2%	
Sardegna	931,0	687,5	73,8%	204,0	21,9%	
Sicilia	4.273,0	4.791,9	112,1%	738,5	17,3%	
<i>Totale Mezzogiorno</i>	<i>17.844,6</i>	<i>15.138,0</i>	<i>84,8%</i>	<i>3.225,6</i>	<i>18,1%</i>	

Fonte: Commissione europea, 2019.

Anche in considerazione del basso livello d'attuazione dei Programmi, nel corso del 2015, per accelerare l'attuazione e, quindi, la spesa dei fondi comunitari disponibili sono stati stipulati i Patti per il Sud, ovvero degli accordi che, partendo da risorse già assegnate con precedenti strumenti di programmazione o comunque disponibili (provenienti da POR e PON 2014-2020, Fondo di Sviluppo e Coesione - FSC, ecc), avevano l'obiettivo di stimolarne la spesa essendo legati a progetti individuati come "prioritari" dalle Regioni e dalle Città metropolitane sottoscrittrici.

Nello specifico sono stati stipulati di 15 Patti (8 con le Regioni e 8 con le Città metropolitane) per un ammontare complessivo di investimenti pari a oltre 40 miliardi di euro destinati prevalentemente a infrastrutture di trasporto, opere di messa in sicurezza antisismica o contro il dissesto idrogeologico, edilizia scolastica, beni culturali, ambiente e riqualificazione urbana. Molta attenzione è stata, quindi, dedicata ad interventi per un miglioramento dell'infrastrutturazione fisica dei territori in esame, a discapito di quella componente immateriale da più parti definita come strategica.

Al di là della composizione e delle previsioni di ogni singolo Piano – per le quali si può far riferimento al precedente Rapporto – in

questa sede l'attenzione è rivolta ai risultati raggiunti in termini di spesa.

Nel dettaglio, al 30/06/2018<sup>5</sup> si contano:

- interventi in corso per oltre 9 mld € (il 22,3% del totale);
- interventi in affidamento per 5,5 mld € (13,6%);
- interventi con progettazione in corso per 11,8 mld € (29%);
- interventi in avvio di progettazione per 6,3 mld € (15,6%);
- interventi in programmazione per 8 mld € (19,6%).

Nel complesso, il grado di attuazione raggiunto da questi Piani appare superiore a quello raggiunto dalle singole programmazioni regionali, per cui lo strumento sembra aver raggiunto l'obiettivo di stimolare una maggiore efficacia nell'attuazione dell'attuale Agenda.

## 5. Considerazioni conclusive

L'andamento degli investimenti degli Enti territoriali è stato notevolmente influenzato dalla tendenza 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. I limiti posti dal Patto di Stabilità, prima e dal principio del pareggio di bilancio successivamente, riducendo la capacità diretta degli Enti di acquisire debito, hanno di fatto avuto il principale effetto di ridurre gli investimenti, pur stimolando gli Enti stessi a cercare forme di indebitamento alternative per continuare, comunque, ad investire.

Per quanto riguarda i singoli strumenti analizzati, nel 2018 si registra un cambiamento di tendenza circa l'andamento dei mutui con l'ammontare che torna a crescere (+24%), a 790 milioni di euro, collocandosi sui livelli registrati nel 2015. Si spera che ciò possa rappresentare una reale inversione di tendenza rispetto al recente passato in cui la media annuale dei mutui concessi è passata da oltre 3 miliardi di euro a poco più di 730.

5. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenzia per la Coesione Territoriale (2018), Relazione semestrale sullo stato di attuazione dei patti per lo sviluppo, gennaio-giugno 2018.

Fino al 2017, infatti, le conseguenze della ormai decennale fase di stagnazione di consumi e investimenti che ha interessato il nostro Paese a partire dal 2009, erano pienamente visibili nell'andamento del mercato dei mutui.

Nel periodo 2007-2017, si è registrata una perdita del valore dei mutui concessi agli Enti locali di quasi l'85%, con un tasso di crescita negativo in ciascun anno del periodo considerato, tranne nel 2014.

Per quanto riguarda il coinvolgimento del capitale privato, nel corso dell'ultimo anno i segnali provenienti dal mercato indicano il pieno superamento delle difficoltà derivanti dall'applicazione delle norme del nuovo codice degli appalti a partire dall'aprile 2016; i dati del 2018 certificano, infatti, una crescita generalizzata del comparto, per numero di bandi, aggiudicazioni e taglia dei progetti. Più in dettaglio, il numero di gare ha raggiunto quasi quota 4.000, con un incremento del 21,4% rispetto all'anno precedente, mentre la crescita del valore delle gare è risultata sensibilmente maggiore (+89,6%), con una concentrazione degli importi nell'ultimo mese dell'anno quando, a dicembre, la cifra mensile ha superato i 4 miliardi di euro, portando il totale dell'anno a 10,7 miliardi (+5,1 miliardi sul 2017).

Lo strumento della finanza di progetto costituisce quindi sempre più un'importante spinta agli investimenti, pur con alcuni problemi normativi e procedurali che permangono nonostante il superamento di alcune vischiosità.

Per quanto concerne, invece, l'attuazione dei Fondi comunitari si conferma l'accelerazione che la loro spesa ha registrato a seguito della stipula dei Patti per il Sud, come già evidenziato nell'edizione 2018 del Rapporto. Puntare su progetti considerati prioritari e concentrare su di essi risorse già utilizzabili, ha permesso di indirizzare una parte delle disponibilità ad un nuovo percorso di spesa; percorso che, anche in virtù del carattere di "priorità" sottostante, ha raggiunto risultati considerevoli e di gran lunga superiori a quelli registrati per i Programmi Operativi nel loro complesso.

Pur se attraverso il ricorso a nuovi strumenti programmatici, sembra, quindi, esserci una maggior celerità nella spesa dei fondi rispetto al passato.

Appare tuttavia necessario che, parallelamente, si avvii una riflessione più generale sull'effettiva efficacia degli interventi in termini di effetti moltiplicativi sul territorio, a quasi un trentennio dall'avvio della

politica europea di coesione. Laddove i benefici sul territorio vengano valutati come insufficienti, occorrerebbe porre rimedio intervenendo su aspetti che potrebbero agire in senso migliorativo, quali la taglia dei progetti realizzati, sia dal punto finanziario che dell'ampiezza del territorio interessato.

## Riferimenti bibliografici

- Guida agli Enti locali* (anni vari), Il Sole 24 Ore.
- Banca d'Italia (anni vari), *Relazione Annuale*, Roma.
- Banca d'Italia (anni vari), *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane*, Roma.
- Banca d'Italia (anni vari), *Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali*, Roma.
- Confindustria-SRM (anni vari), *Check Up Mezzogiorno*, Roma.
- Commissione europea (2019), *European and Structural Investment Funds*, Bruxelles.
- CRESME Europa Servizi (2017), *Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia*, Roma.
- Governo italiano, Patti per il Sud.
- Governo Italiano (2017), Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. Legge di Bilancio 2018), Roma.
- Governo Italiano (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020*, Roma.
- Intesa Sanpaolo (anni vari), *Servizio studi, Finanza Locale Monitor*.
- MEF-RGS (anni vari), *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma.
- Osservatorio Nazionale Project Financing (2019), *Il mercato del PPP in Italia*, Rapporto 2018, Roma.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenzia per la Coesione Territoriale (2018), *Relazione semestrale sullo stato di attuazione dei patti per lo sviluppo*, gennaio-giugno 2018.
- SRM (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno ed il ruolo del sistema bancario: province e comuni*, Napoli.
- SRM (dal 2005 al 2011), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- SRM (dal 2012 al 2016), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Territoriale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- SRM (2017), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Territoriale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- SRM (2018), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Territoriale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- SVIMEZvimez (anni vari), *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

# Decentramento e differenziazione. Quali prospettive per i territori e le loro istituzioni

*Patrizia Lattarulo<sup>1</sup>*

## Premessa

L'organizzazione dello Stato nella sua articolazione verticale (tra livelli di governo diversi) e orizzontale (tra enti dello stesso livello) è alla base del rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini. Da essa dipende in larga parte la capacità della pubblica amministrazione di rispondere alla domanda di politiche, di regole e di servizi che proviene da imprese e famiglie. Tale assetto politico ed organizzativo, così come gli stessi confini amministrativi e territoriali, non sono statici nel tempo, ma possono adattarsi all'evoluzione politica e socio-economica del Paese e delle diverse aree.

Tanto più in Paesi caratterizzati da forti differenze territoriali e di sviluppo, il decentramento può essere la strada per offrire livelli di servizio più vicini alla domanda locale. Le diverse realtà possono, poi, essere per vari gradi pronte ad assumere maggiore autonomia e responsabilità di governo nei propri territori, pur all'interno di una cornice istituzionale coerente che assicuri principi uniformi e garantisca omogeneamente uguali diritti e doveri individuali.

Il nostro Paese è oggi caratterizzato da un grado elevato di decentramento dal punto di vista dell'assetto istituzionale, seppure in realtà l'importante riforma del federalismo (Titolo V; artt. 117 e 119 della Costituzione, L. 42/2009 di attuazione) sia ancora in larga parte inattuata ed i vincoli di bilancio pubblico e gli obiettivi di rientro che hanno caratterizzato la finanza pubblica negli ultimi anni abbiano sopra ogni cosa condizionato le autonomie territoriali.

1. IRPET - Istituto regionale per la Programmazione economica della Toscana. Questo lavoro è stato curato da Patrizia Lattarulo, con la collaborazione statistica di Claudia Ferretti. Raccoglie materiali provenienti da precedenti elaborati e riflessioni.

Per comprendere la portata delle richieste di autonomia recentemente avanzate da tre regioni, Lombardia, Veneto ed Emilia, e i possibili impatti è necessario interrogarsi su due aspetti fondamentali: le *ragioni* del federalismo, ovvero quali motivazioni sostengono e pongono delle condizioni al progetto di autonomia, nel quadro di una più qualificata presenza dello Stato nei territori; e quali *contenuti* sia possibile e ragionevole dare a queste proposte. Il primo punto porta ad interrogarsi su come migliorare la presenza dello Stato, non solo nei territori direttamente coinvolti, ma tenendo conto degli effetti nell'intero Paese. Il secondo punto cerca di affrontare il tema del regionalismo interrogandosi sulle funzioni che le regioni o alcune di esse andranno ad assumere (programmazione, legislativa, amministrativa, di gestione); sulle materie e, infine, sulle risorse, ovvero sui possibili criteri di riparto tra regioni, verso il superamento della spesa storica. In definitiva, mentre l'attuale dibattito pubblico è fortemente condizionato dai toni politici, in questo lavoro si vuole, riportare il tema del decentramento e dell'asimmetria ad occuparsi di come migliorare la risposta dello Stato alle necessità dei cittadini.

1. Le ragioni del regionalismo differenziato. Sotto quali condizioni è davvero desiderabile il regionalismo differenziato

Assumendo il punto di vista della migliore organizzazione dello Stato rispetto alle richieste dei propri cittadini, dunque, è naturale interrogarsi su quanto e a quali condizioni il regionalismo differenziato sia la strada per migliorare l'offerta di servizi alla popolazione amministrata e al Paese. L'ipotesi contraria, infatti, comporta il rischio di portare a peggiori livelli di servizi, deficit di bilancio, squilibri di finanza pubblica e conflitti istituzionali.

La letteratura economica individua le condizioni alle quali maggiori livelli di decentramento o asimmetria possono costituire un vantaggio: da un lato quando un maggior livello di decentramento migliora la risposta ai bisogni dei cittadini, ad esempio perché le caratteristiche economiche e la conseguente domanda di servizi presentano forti differenze territoriali; dall'altro l'asimmetria può essere conveniente quando si è in presenza di una maggiore efficienza nell'offerta dei servizi in alcune regioni con potenziali effetti positivi su tutto il territorio. Il guadagno di efficienza e la

capacità di offrire servizi più vicini alla domanda dei territori è, dunque, la prima condizione sulla quale interrogarsi nella richiesta di maggiore autonomia, perché di questo il governo locale dovrà rendere conto ai propri cittadini. Allo stesso tempo, è necessario ricordare anche le limitazioni più generali poste alle richieste di maggiore decentramento su diversi piani: i) invarianza di bilancio pubblico, ii) invarianza di pressione fiscale e iii) principio di solidarietà a favore dei più deboli. Si tratta di condizioni ribadite in sede di accordi (le prime due) e previste dal dettato costituzionale (l'ultima) rivolte a tener conto degli effetti della differenziazione sul bilancio pubblico e sull'intero Paese. Queste condizioni riducono severamente gli spazi del decentramento tanto nelle richieste delle prime tre Regioni, che in quelle delle Regioni che non possono contare su performance altrettanto positive nell'offerta dei servizi e che registrano un più debole trend economico. Peculiarità del nostro Paese è, infatti, la richiesta di autonomia che proviene anche da regioni che non presentano performance particolarmente positive nell'offerta dei servizi e non contano su basi economiche particolarmente solide.

A questo punto sembra, appunto, naturale attendersi che siano le realtà in grado di migliorare le performance nell'offerta o che siano in grado di intercettare meglio la domanda del proprio territorio rispetto a quanto fatto dallo Stato quelle più interessate ad acquisire maggiore autonomia. In caso contrario, infatti, le amministrazioni saranno chiamate a rispondere ai propri cittadini di un eventuale peggioramento nella loro qualità della vita. Nello stesso tempo, se il principio si basa su un maggior riferimento alle basi imponibili del proprio territorio, è legittimo aspettarsi che siano le realtà che possono contare su una buona base imponibile, quelle che potranno poi godere di buoni margini di flessibilità delle entrate pubbliche. Tanto più in un contesto generale caratterizzato da vincoli di finanza pubblica, crisi economica e bassa capacità fiscale, non appare un atteggiamento prudente quello di farsi carico di nuove spese senza una certa capacità di gettito proprio. È evidente, infatti, che una amministrazione più capace può trarre vantaggio dal guadagno di efficienza, aumentando l'offerta dei servizi e godendo della maggiore disponibilità a pagare dei cittadini per servizi più qualificati, cosa certamente più difficile per le amministrazioni meno capaci e caratterizzate da una base imponibile più debole.

Tra le motivazioni alla base delle richieste di autonomia, ha un ruolo senza dubbio centrale "l'insoddisfazione per la distribuzione interregionale

realizzata dal governo centrale ritenuta iniqua” (Zanardi, 2019a). La tentazione da parte di alcuni è di rimettere in discussione il principio costituzionale di solidarietà. In altri termini, alcune proposte puntano l’attenzione sui trasferimenti tra territori, dalle aree con redditi più alti a quelle con redditi più bassi. In realtà, come spiega bene Zanardi, l’azione redistributiva dello Stato riguarda il sostegno a favore dei più deboli, attraverso trasferimenti monetari e prestazione di servizi, dove la popolazione più debole è oggi fortemente concentrata nelle aree geografiche in crescente difficoltà economica. Sono dunque le disparità economiche, ancora una volta, a determinare le distanze tra territori. Sulla base di queste considerazioni, il riferimento al concetto di residuo fiscale è spesso utilizzato impropriamente, dal momento che il tema riguarda piuttosto la riforma della pubblica amministrazione e l’eventuale inefficienza nell’offerta dei servizi da parte dello Stato, tale da favorire ingiustificatamente livelli più alti delle prestazioni o coprire costi superiori in alcune aree rispetto ad altre. Ecco che il tema dei livelli essenziali dei servizi e dei costi standard, proprio al processo federalista avviato nel passato decennio, ritrova centralità anche in questo contesto.

## 2. Come attuare il regionalismo differenziato: quali funzioni (di programmazione, legislativa, amministrativa, di gestione)

Secondo molti commentatori, il recente dibattito si è troppo e troppo presto concentrato sulle risorse trascurando aspetti importanti, come la definizione delle nuove funzioni da assegnare a questo ente rafforzato. L’acquisizione di nuovi compiti tra quelli attualmente svolti dallo Stato riguarderebbe competenze normative e regolative, soprattutto in relazione alle materie concorrenti e in alcuni casi anche a materie esclusive. In altri casi, che implicherebbero il passaggio di risorse finanziarie, potrebbe trattarsi anche di assumere un ruolo diretto delle Regioni nell’offerta di servizi al territorio. L’evoluzione verso un centro di spesa delle amministrazioni regionali andrebbe, quindi, a prefigurare il superamento del ruolo di ente di programmazione a favore di un attore diretto nella gestione. In questa direzione, per altro, si sono già mossi precedenti provvedimenti normativi che hanno rappresentato una opportunità per le regioni di assumere nuove responsabilità, opportunità che non tutte le regioni hanno colto nello stesso modo.

*A) La riforma delle province L. 56/2014 (c.d. “Legge Delrio”), una prima forma di asimmetria*

L'attuale assetto del decentramento nel nostro Paese è, infatti, anche effetto di recenti interventi normativi, che hanno modificato in modo asimmetrico l'articolazione di compiti e funzioni tra livelli di governo nelle diverse aree del Paese. In particolare, ci stiamo riferendo alla legge n. 56/2014, c.d. “Legge Delrio”, che prevedeva la ridefinizione dell'ente provinciale e la riduzione delle sue funzioni. L'attuazione di questa norma è stata assunta dalle Regioni e ha prefigurato un primo esercizio di una maggiore delega a scala territoriale delle funzioni di governo delle autonomie. Ricordiamo che la Legge Delrio, interveniva rivedendo profondamente il ruolo delle Province, attraverso la riduzione delle competenze a poche funzioni “fondamentali” e le Regioni si sono assunte l'impegno della riattribuzione a scala decentrata. Le singole Regioni hanno, dunque, legiferato in merito alla assegnazione delle funzioni, o assumendole a carico delle Regioni stesse, oppure arricchendo i compiti delle amministrazioni comunali o, soprattutto, delle nuove Città metropolitane (cosa che è avvenuta in modo marginale). In particolare, questo passaggio istituzionale doveva rafforzare il ruolo di governo delle Città metropolitane, di recente costituzione. La fase di contrazione delle risorse pubbliche, mirata al processo di risanamento dei bilanci pubblici, ha fortemente ridimensionato la portata della riforma, lasciando margini di manovra molto ridotti.

L'applicazione della L. Delrio da parte delle Regioni, rappresenta, comunque, un importante esempio di governo della finanza territoriale ed evidenzia l'evoluzione verso modelli di regionalismo diversi. Alcune Regioni hanno assunto funzioni in proprio, evolvendo da enti di pura programmazione ad enti anche di amministrazione diretta della cosa pubblica, altre Regioni sono rimaste più legate al precedente modello, lasciando le funzioni di fatto alle Province o delegando i nuovi compiti alle amministrazioni comunali e, tra queste, alle Città metropolitane. Qualche evidenza della diversa strada intrapresa dalle Regioni tra posizioni di maggiore accentramento o di maggiore delega al territorio può emergere dalla lettura delle normative regionali, accompagnate dai dati finanziari. Attraverso l'andamento delle spese per il personale si cerca di fornire una idea dell'effettivo carico di responsabilità nell'amministrazione diretta. Le Regioni dove si è registrato un significativo aumento delle spese per il personale nel 2016, saranno

presumibilmente quelle che si sono fatte più carico in proprio delle funzioni ex provinciali, assumendo – appunto – il relativo personale.

Tra le funzioni di cui più si discute nel dibattito sul regionalismo, il ruolo nella gestione dei servizi per l'impiego è uno dei più rilevanti. Accanto a questo, il trasporto pubblico, la manutenzione stradale, la gestione del territorio e dei rifiuti sono tra le funzioni più importanti tra i compiti tradizionalmente assolti dalle Province. Dall'analisi della normativa delle regioni, sintetizzata nella tabella 1, emergono approcci differenti. La Toscana e l'Emilia sembrano privilegiare un modello di accentramento di funzioni (indicato dalla lettera A nella Tabella 1), mentre Lombardia e Veneto sembrano scegliere per lo più di mantenere a scala provinciale le funzioni (NT nella Tabella 1).

*Tabella 1. Funzioni ex province, normativa regionale.*

	<i>Viabilità</i>	<i>Difesa del suolo</i>	<i>Gestione dei rifiuti</i>	<i>Centri per l'impiego</i>
Piemonte	NT	A	NT	A
Liguria		A		
Lombardia	NT	NT	PA	NT
Veneto	NT	NT	NT	A
Emilia-R.	PA	A	NT	A
Toscana	PA	A	A	A
Umbria	NT		A	A
Marche	PA	A		
Lazio	A	NT	NT	A
Abruzzo	NT	R		NT
Molise	NT	NT	NT	NT
Campania				NT
Puglia	NT	R		A
Basilicata	NT	NT	NT	A
Calabria	NT	NT	NT	NT

A accentrate; PA parzialmente accentrate; NT non trasferite; R riallocate a comuni o CM; le caselle vuote indicano l'assenza di specifica indicazione

*Fonte: Issirfa Cnr, Gli enti locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione, Rapporto di ricerca.*

Riguardo alle risorse, nel 2016 le Regioni nel loro insieme aumentano la propria spesa per il personale dell'8,8%, ma alcune come Emilia e Toscana vedono aumentare questa voce di costo del 20% e più, nonostante i molti vincoli alle assunzioni che caratterizzano il periodo. Nel frattempo, i costi del personale sostenuti dalle province si riducono del 40% (le amministrazioni comunali vengono solo marginalmente coinvolte in questo processo, tanto che il costo del personale di questo comparto continua a ridursi seppure solo dell'1,6% medio). I costi per il personale della Lombardia aumentano di meno del 3% e quelli del Veneto di un moderato 11%, a confronto con una riduzione del

Tabella 2. Totale spesa personale. Province e Regioni.

	TOTALE SPESA PERSONALE. Province			TOTALE SPESA PERSONALE. Regioni		
	2016 euro	Var. 2015-2016 milioni di euro	Var.% 2016/2015	2016 euro	Var. 2015-2016 milioni di euro	Var.% 2016/2015
Piemonte	104.897.803	-35	-25,2	182.537.766	31	20,2
Liguria	46.515.036	-13	-22,2	58.854.045	4	6,9
Lombardia	168265010	-38	-18,3	159.521.647	4	2,7
Veneto	79.656.505	-19	-19,3	118.543.109	12	11,3
Emilia-R.	84.617.823	-51	-37,8	172.041.937	29	20,2
Toscana	90.009.231	-57	-38,7	158.074.359	31	24,5
Umbria	31.956.348	-14	-29,8	56.524.551	4	7,8
Marche	53.441.044	-19	-25,7	71.080.198	11	19,1
Lazio	138.883.560	-29	-17,4	246.321.916	5	1,9
Abruzzo	41.015.575	-8	-16,9	61.215.734	-21	-25,7
Molise	12.537.068	-2	-16,2	31.714.523	-3	-8,3
Campania	93.913.330	-40	-29,8	280.573.923	3	1,2
Puglia	78.805.434	-19	-19,4	160.285.278	30	22,7
Basilicata	28.637.954	-6	-16,3	59.531.511	3	4,7
Calabria	74.329.775	-28	-27,6	147.799.727	17	12,6
Totale spesa personale. Comuni	1.127.481.496	-379	-25,1	1.964.620.224	159	8,8

Fonte: Bilanci consuntivi amministrazioni provinciali (Istat) e Bilanci consuntivi amministrazioni provinciali regionali (Istat).

costo sostenuto dalle province del 18/19% (-38milioni il minor costo del personale delle province, +4 milioni il maggior costo a carico della Lombardia). Nonostante i limiti di queste evidenze molto parziali, sembrano però emergere modelli diversi di governo, con un più o meno forte ruolo delle Regioni nell'offerta, anche diretta, di servizi al proprio territorio. Nel primo gruppo Regioni come Emilia e Toscana, mentre Lombardia e Veneto sembrano collocarsi nel secondo.

*Tabella 3. Somme spettanti alle Regioni per effetto sentenza corte costituzionale 137/2018. Milioni di euro.*

Piemonte	85,1
Liguria	35,4
Lombardia	50,2
Veneto	50,7
Emilia-Romagna	86,6
Toscana	97,4
Umbria	20,3
Marche	29,2
Lazio	nd
Abruzzo	23,9
Molise	1,5
Campania	188
Puglia	86,1
Basilicata	10,7
Calabria	47,3
Sardegna	33,5
Sicilia	nd
Totale	845,9

*Fonte: dati forniti dalle Regioni. Ricostruzione sulla base dei criteri stabiliti dal D.P.C.M. 26 settembre 2014, recante "Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali" (GU n.263 del 12-11-2014).*

Naturalmente è opportuno non dimenticare il contesto generale di quegli anni, profondamente diverso da quello delle attuali richieste di autonomia da parte delle Regioni. La scelta di assumere in proprio responsabilità di gestione dei servizi o meno, può in quel momento essere stata in parte guidata anche da una diversa “scommessa” sul processo avviato e da una diversa fiducia sulla futura copertura finanziaria delle nuove responsabilità. In altri termini, non è possibile escludere che la mancata assunzione di responsabilità da parte di alcune regioni sia da attribuirsi ad un atteggiamento attendista riguardo al procedere della riforma e a un certo (fondato) scetticismo riguardo al trasferimento di risorse che potrebbe aver portato ad una maggiore prudenza. L’attribuzione di compiti, infatti, come noto non è stata di fatto accompagnata da una corrispondente riallocazione delle risorse degli enti provinciali, per un importo che è stato ricostruito intorno agli 850 milioni di euro.

### 3. Come attuare il regionalismo differenziato: quali materie (i temi dell’istruzione e del governo della finanza territoriale)

Le richieste delle tre Regioni riguardano l’acquisizione di competenze su un ventaglio di temi molto esteso, tanto materie concorrenti che materie ad esclusiva competenza dello Stato.

Le richieste sulle quali si è più concentrata l’attenzione nel recente dibattito riguardano la sanità, per quanto già in larga parte regionalizzata, e soprattutto l’istruzione. Quest’ultima è, infatti, la materia che comporta il maggior impatto sulle risorse, anzi è l’unica veramente significativa dal punto di vista degli importi che dovrebbero passare dallo Stato alle competenze regionali. Come noto, il trasferimento dell’istruzione presenta, inoltre, delle implicazioni molto importanti dal punto di vista del personale e dei criteri di assunzione e assegnazione territoriale. Gli importi da trasferire alle tre regioni (ad es. nel caso di istruzione primaria e secondaria) sarebbero pari a quasi 10 mld (dati RGS 2017) 4,6 in Lombardia, 2,3 in Veneto e 2 in Emilia, importi non trascurabili rispetto ai bilanci attuali delle Regioni.

Molti studiosi hanno sostenuto l’inopportunità di una offerta dell’istruzione di base differenziata tra regioni (Viesti, 2019; Zanardi, 2019b; Piazza, 2018), evidenziando il contributo dell’istruzione alla costruzione dell’identità nazionale, ma anche evocando il principio

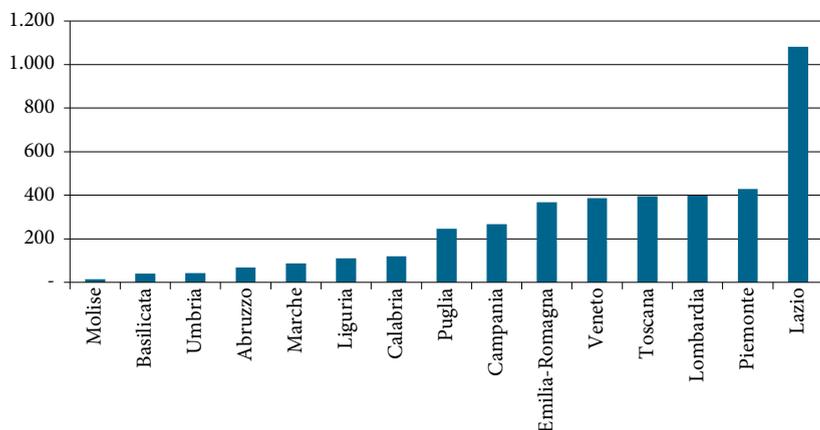
di uguaglianza nelle opportunità tra cittadini fondata proprio sull'accesso all'istruzione (per una rassegna si veda Grazzini, 2019). Inoltre, il capitale umano ha un importante impatto sulla crescita, presenta esternalità positive, ed è un fondamentale fattore di uguaglianza (Filippetti et al., 2018).

L'altra competenza sulla quale alcuni autori richiamano l'attenzione è quella del coordinamento della finanza territoriale e del sistema tributario (Zanardi, 2019b; Grazzini et al., 2019). Questa competenza è esplicitamente richiesta solo da poche Regioni (per es. Lombardia), nonostante rappresenti un aspetto importante delle responsabilità che la Regione potrebbe assumere rispetto alle istituzioni del territorio e ai cittadini. Una prima componente di questa competenza potrebbe riguardare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica in solido, da parte del complesso degli enti del territorio. Una seconda componente potrebbe riguardare la governance dell'assetto istituzionale degli enti decentrati, definendo i confini e l'articolazione di compiti tra i diversi livelli di governo, sulla base delle caratteristiche, anche molto diverse per Regione (es. la frammentazione dei Comuni è particolarmente alta in alcune Regioni rispetto ad altre). Inoltre, una ulteriore componente potrebbe riguardare la possibilità di istituire tributi propri per gli enti locali e le Città metropolitane.

Stabilire il principio della responsabilità in solido da parte degli enti del territorio del rispetto dei vincoli di finanza pubblica consentirebbe una evidente maggiore flessibilità nell'uso delle risorse da parte degli enti, a beneficio soprattutto degli investimenti pubblici. In altri termini la Regione potrebbe esprimere la propria funzione di coordinamento indirizzando le risorse su progetti prioritari e in avanzata fase di programmazione, adempiendo unitariamente e non singolarmente ai vincoli imposti dalle regole di finanza pubblica. Tale esigenza di coordinamento è emersa fortemente a seguito della contrazione degli investimenti pubblici degli enti locali sperimentata negli anni del patto di stabilità. La riduzione degli investimenti si è accompagnata a un crescente ammontare di risorse non spese, il così detto *overshooting*, segnale di difficoltà di spesa da parte di alcuni enti accompagnata negli ultimi dieci anni da carenza di risorse per altri. Il coordinamento regionale sarebbe proprio rivolto ad agire su questo punto, favorendo un

maggior coordinamento tra domanda di investimento e risorse. Si tratterebbe di procedere in modo più incisivo sull'esperienza degli strumenti di solidarietà (Patti verticali e Patti orizzontali, ovvero cessione di spazi di bilancio dallo Stato ai territori e tra enti locali), già attivati negli anni precedenti, pur con risultati incerti. In definitiva, un rafforzamento del ruolo delle Regioni in tale ambito potrebbe portare a un uso delle risorse complessivamente meglio distribuito rispetto alle richieste e capacità del territorio.

*Grafico 1. Le disponibilità non utilizzate dalle amministrazioni comunali. overshooting 2017. Saldo finale di competenza. Valori assoluti in milioni di euro.*



*Fonte: elaborazioni su certificati di conto consuntivo.*

4. Come attuare il regionalismo differenziato: quali risorse (il metodo del costo storico; il metodo del costo medio; il metodo dei fabbisogni standard)

La nota emessa dal Presidenza del Consiglio, Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie (2019), sul regionalismo differenziato parte dalla considerazione che larga parte del dibattito sulle richieste da parte delle tre Regioni Veneto, Emilia Romagna e Lombardia, si sta svolgendo attorno al tema delle risorse. Sulla

base di questa considerazione il documento descrive un processo di avvio del federalismo differenziato basato su tre passaggi: in un primo momento si prevede che il finanziamento avverrà in base al costo storico, cioè di quanto lo Stato spende oggi (ovvero nell'anno in cui le competenze saranno trasferite effettivamente) per la singola competenza. A regime (entro un anno dall'entrata in vigore dei DPCM di individuazione delle risorse), si dovranno determinare i fabbisogni standard, anche attraverso un apposito comitato composto da Stato e Regioni. Nel caso in cui i fabbisogni standard non siano individuati, trascorsi tre anni, l'ammontare delle risorse da assegnare alle Regioni non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro capite.

Quali sono le implicazioni di queste diverse ipotesi e cosa comportano per le Regioni stesse e il resto del Paese? Prendiamo, per fare qualche semplice calcolo di natura esclusivamente finanziaria, il caso dell'istruzione, a titolo esemplificativo.

*A) Il costo storico è il criterio più conservativo, ma è davvero neutrale?*

Il primo metodo di regionalizzazione è quello del costo storico. Questo implica che le risorse oggi spese dallo Stato per l'offerta dei servizi nelle tre Regioni vengano trasferite in capo a queste ultime. Se le amministrazioni regionali fossero davvero più efficienti, come oggi dichiarato, le Regioni sarebbero in grado di offrire più servizi con le stesse risorse, traendo vantaggio dalla maggiore capacità di offerta e, presumibilmente, anche da una più elevata disponibilità a pagare dei cittadini per livelli superiori dei servizi. Inoltre, a una prima impressione i cambiamenti potrebbero riguardare anche solo l'ente che offre il servizio sul territorio senza conseguenze dirette sulle altre Regioni. Gli importi, come già considerato, da trasferire alle tre Regioni (ad es. nel caso di istruzione primaria e secondaria che prendiamo in considerazione in questa nota) per l'intero servizio sarebbero pari a quasi 10 mld (dati RGS 2017) 4,6 in Lombardia, 2,3 in Veneto e 2 in Emilia.



titativamente importanti alle politiche nazionali di controllo dei conti pubblici. Inoltre, questa formulazione creerebbe delle nuove Regioni a statuto speciale, invece di abolire le attuali come da più parti richiesto.

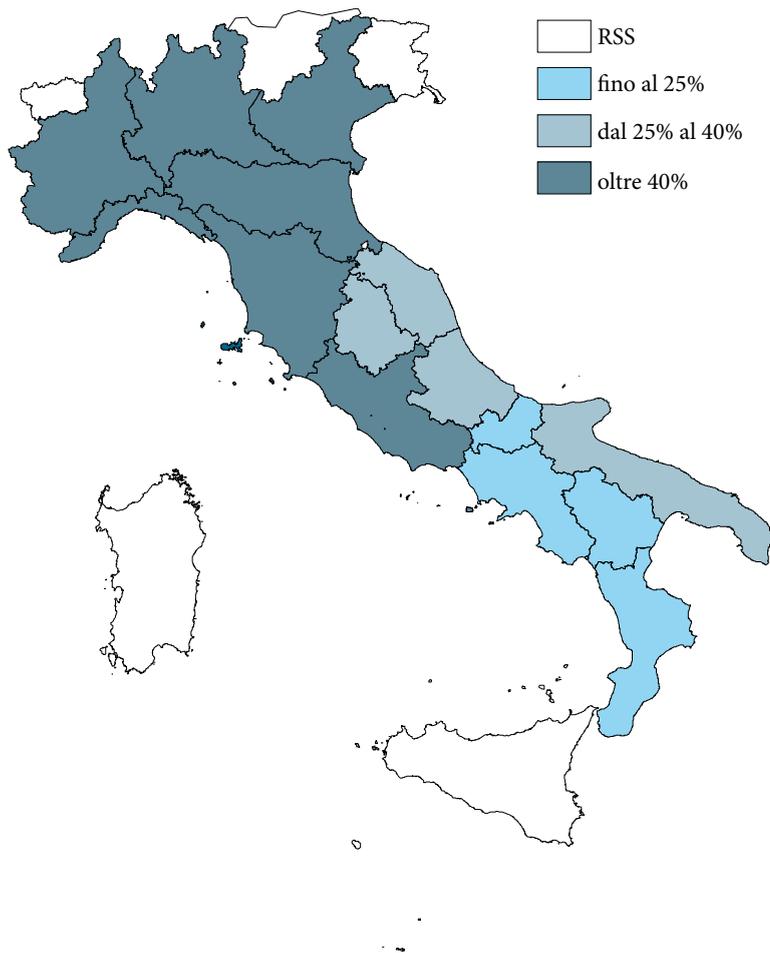
A queste considerazioni si aggiunge che, per dare correttamente seguito ai principi del federalismo, è naturale attendersi che questa spesa venga finanziata attraverso il prelievo di risorse proprie sul territorio. Le Regioni propongono, quindi, di avere accesso ad una compartecipazione al prelievo dell'Irpef (o all'IVA) e una corrispondente sovraimposta, tale da consentire qualche margine di autonomia. Nel grafico 11 viene riportato il rapporto tra la spesa per istruzione nelle Regioni e gettito Irpef proveniente dai territori. Non è sorprendente notare che oggi in alcune aree del Paese il 25% del prelievo sarebbe sufficiente a coprire tutto il costo dell'istruzione, in altre aree finanziare questo servizio agli attuali livelli di offerta assorbirebbe il 40% delle risorse prodotte. Non solo le richieste avanzate da alcune Regioni di trattenere il 90% delle risorse non trovano corrispondenza nei nuovi compiti assegnati, ma di fatto mantenere gli attuali livelli di servizi richiederebbe molti più sforzi in alcune aree rispetto ad altre, a causa tanto di maggiori costi delle prestazioni, quanto della inferiore base imponibile che caratterizza le aree economicamente più deboli.

#### *B) Il metodo del costo medio, l'ipotesi più lontana dai bisogni dei cittadini e dalla spesa attuale*

L'applicazione del costo medio nazionale procapite, previsto dalla Presidenza del Consiglio nella fase transitoria, stabilisce che ad ogni cittadino del Paese corrisponda un uguale importo per finanziare l'istruzione (nel caso qui considerato), indipendentemente dall'età, dalle richieste e dalle necessità educative. La spesa media procapite è senza dubbio differenziata tra regioni, dai 700 euro della Calabria ai 470 dell'Emilia, presumibilmente per effetto, in assenza di altre evidenze, della diversa composizione demografica, delle caratteristiche della domanda, della diversa conformazione territoriale (Viesti, 2019) a cui potrebbe aggiungersi anche una diversa capacità di offerta di servizi. Sotto il vincolo di invarianza della spesa pubblica complessiva per l'istruzione, questo criterio comporta una importante redistribuzione tra territori. È, infatti, possibile calcolare che a partire dagli attuali 27 miliardi di costi per l'offerta del servizio nel Paese,

3,5 pari al 12,5%, dovranno riallocarsi. Alcune Regioni vedranno ridursi i fondi fino al 25% e altre potranno utilizzare fino al 17% in più delle risorse storiche. Questo è diffusamente ritenuto il criterio contemporaneamente più iniquo e più lontano dalla situazione attuale.

*Figura 2. Differenza tra spesa storica e media nazionale (istruzione primaria e secondaria) 2017. Valori% sulla spesa storica.*



A riprova di questa considerazione abbiamo provato ad applicare altri criteri di riparto delle risorse, ad esempio sulla base della popolazione in età scolare, una prima proxy del fabbisogno, o del numero degli studenti iscritti, una proxy del costo standard. Si è, quindi, riconosciuto ad ogni ragazzo in età scolare o ad ogni studente un pari importo. Le somme da riallocare sulla base di queste diverse priorità sarebbero inferiori al criterio del costo medio (rispettivamente 2,5 e 1,6 miliardi), dimostrando che la distribuzione basata su questi criteri si discosterebbe solo in parte da quella attuale. Inoltre, l'attuale distribuzione di risorse sul territorio è molto vicina alla distribuzione della popolazione studentesca.

*Tabella 4. Dalla spesa storica a diversi criteri di riparto – risorse trasferite tra Regioni – istruzione primaria e secondaria.*

	Miliardi	Valori%
Dalla spesa storica alla spesa media	3,5	12%
Dalla spesa storica alla pop in età scolare (fabbisogno)	2,5	9%
Dalla spesa storica al costo per studente (costo standard)	1,6	6%

### *C) Il metodo dei fabbisogni standard*

Il metodo dei fabbisogni standard è quello che meglio si inserisce nel percorso di federalismo avviato con le riforme degli artt. 119 e 116 della Costituzione (che ha trovato attuazione nella successiva L. 42/2009). È quindi il sistema più coerente con l'attuale quadro normativo, all'interno del quale queste richieste sono tenute a collocarsi (Petretto, 2019).

Si tratta di un metodo diffusamente condiviso, frutto di un lungo confronto tecnico e politico all'interno delle sedi scientifiche e istituzionali. Da qualche anno avviato nel complesso mondo dei comuni, in ambito regionale viene oggi applicato in sanità, anche se ancora in modo incompleto, pur avendo raggiunto importanti risultati.

Come noto, la riforma introdotta dalla L. 42/2009 si basa su tre pilastri fondamentali:

- (i) la garanzia di Livelli di Servizio Essenziali (LEA) in tutto il Paese, eventuali servizi aggiuntivi sono invece a carico delle collettività locali;

- (ii) il riconoscimento di un corrispettivo univoco a tutte le Regioni, commisurato a parametri di costo omogenei, in modo da permettere la copertura dei servizi essenziali (punto i) senza compensare gli extra-costi o inefficienze;
- (iii) il ruolo dei trasferimenti: trasferimenti verticali rivolti a garantire livelli essenziali di servizio uniformi (punto ii), e trasferimenti orizzontali rivolti a compensare la diversa base imponibile nei territori, consentendo l'offerta di servizi extra-standard anche nelle aree deboli.

La riforma federalista era indirizzata, infatti, a un riordino dell'assetto verticale dello Stato verso un maggiore decentramento, che garantisse maggiore autonomia alle regioni. Si basava sulla distinzione tra servizi essenziali (LEA), garantiti in modo uniforme a tutti i cittadini, e servizi non essenziali (Extra-LEA), finanziati attraverso lo sforzo fiscale locale. Nello stesso tempo, le risorse per i servizi essenziali dovevano essere commisurate a "costi standard" uniformi nel Paese. Eventuali costi extra-standard, presumibilmente riconducibili ad inefficienze, sarebbero stati finanziati a carico della comunità locale.

A seguito della compiuta applicazione di questa riforma, dunque, sulla base del principio del costo standard le aree più efficienti saranno in grado di offrire più servizi alla propria cittadinanza mentre, a tutela dei soggetti più deboli, dovranno essere garantiti livelli essenziali di servizi (LEA) in tutto il Paese. Trasferimenti verticali verrebbero attivati per consentire il raggiungimento dei Livelli di servizi essenziali nelle aree più in difficoltà; mentre trasferimenti orizzontali dovranno compensare la diversa base imponibile, e consentire di offrire servizi extrastandard anche nelle aree economicamente più disagiate. In questo modello, il principio dell'efficienza sembra trovare un equilibrio con quello della solidarietà.

Nonostante l'ampia condivisione di questi principi, è necessario ricordare le non poche difficoltà metodologiche, tecniche e politiche che hanno portato ad una loro applicazione solo limitata. In primo luogo, ad esempio, la definizione degli indicatori è complessa e risente delle basi informative disponibili, spesso parziali. In secondo luogo, la definizione degli indicatori non è affatto neutrale, ma è condizionata dagli indirizzi politici. Inoltre, la trasparenza dell'analisi quantitativa è evidentemente un aspetto di fondamentale importanza nell'intero processo, perché destinata a rappresentare il benchmark di riferimen-

to. Questo aspetto è spesso trascurato a favore dell'approfondimento metodologico. Difficoltà metodologiche, tecniche e politiche dovranno necessariamente essere affrontate in un prossimo futuro se la scelta dovesse proseguire in questa direzione, come richiesto da più parti e come espresso chiaramente nella recente audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale dal presidente della Commissione tecnica fabbisogni standard (giugno 2019).

## Conclusioni

Crescenti richieste di autonomia provengono oggi da molte regioni europee, tra queste la Scozia in Gran Bretagna, la Catalogna e i Paesi Baschi in Spagna e la Baviera in Germania. In alcuni di questi casi le richieste propongono istanze anche molto forti, di ispirazione indipendentista. Il fenomeno è per lo più espressione delle crescenti disparità territoriali che caratterizzano molti paesi, accompagnate dalla convinzione di alcune aree di essere più competitive da sole che unite al resto del Paese. In questo contesto, l'assetto dello Stato deve saper adattarsi alle richieste del territorio e adeguatamente rispondere alle istanze locali, tutelando i principi dell'interesse nazionale e del buon funzionamento del governo della cosa pubblica. La convinzione è che il processo di federalismo differenziato non debba favorire la nascita di nuovi statuti speciali, ma piuttosto debba migliorare la risposta dello Stato alle richieste dei cittadini del Paese nel suo insieme.

Rispetto all'ampio ventaglio delle richieste delle Regioni e alla diffusa adesione al progetto di asimmetria da parte del comparto regionale, è necessario richiamare i principi che la letteratura economica ha individuato a sostegno di un assetto verticale dello Stato basato su decentramento e differenziazione. Principi che fanno riferimento alla capacità di rispondere in modo più efficace alle necessità dei territori, in Paesi caratterizzati da disparità nei livelli di crescita e nelle caratteristiche socio-economiche. Una maggiore capacità di risposta che necessariamente deve contare sull'efficienza ed efficacia dell'offerta pubblica. Allo stesso tempo, è necessario ricordare anche le condizioni e i limiti posti alle richieste di maggiore decentramento su diversi piani: i) invarianza di bilancio pubblico, ii) invarianza di pressione fiscale e iii) principio di solidarietà a favore dei più deboli. Si tratta

di condizioni ribadite in sede di accordi (le prime due) e previste dal dettato costituzionale (l'ultima) rivolte a tener conto degli effetti della differenziazione sul bilancio pubblico e sull'intero Paese. Queste condizioni, delimitano sostanzialmente gli spazi di autonomia presenti nelle richieste delle prime tre Regioni, e in quelle Regioni che, in più, non possono contare su performance altrettanto positive nell'offerta dei servizi e che registrano un più debole trend economico.

Alla luce di queste considerazioni è evidente che le richieste avanzate dalle prime tre Regioni, e successivamente da quasi tutte le altre, non sono fino ad oggi state sostenute da una adeguata valutazione del contributo della nuova configurazione del decentramento ad un assetto dello Stato migliore, né all'interno dei singoli territori (in particolare per quanto riguarda le Regioni più deboli), né in una visione più generale di riordino istituzionale compiuto (per quanto riguarda le Regioni più avanzate). Invece, il ruolo forte delle rappresentanze territoriali è da sempre un elemento costituente del nostro Paese, alla base della sua organizzazione nell'offerta di servizi ai cittadini. Questo è stato ribadito dalla riforma costituzionale del 2001 che pone anche le basi della differenziazione, di cui oggi si vedono le prime espressioni. Infine, all'interno di una riflessione sul decentramento che guardi al di là delle questioni dell'asimmetria, vanno ricordate alcune priorità che un forte progetto di rafforzamento delle autonomie dovrebbe oggi assumere, a partire da:

- un rafforzamento della presenza delle Regioni nei luoghi e nei momenti delle decisioni di politica economica (Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dalla L. 42/2009 ma ancora non istituita; Commissione parlamentare per le questioni regionali; Conferenza delle Regioni e delle Province autonome) anche attraverso una maggiore coesione negli istituti di coordinamento della finanza pubblica;
- il recupero di una concreta autonomia fiscale e di spesa, preconditione di qualsiasi ulteriore richiesta di autonomia;
- l'accelerazione del quadro di riforme del federalismo fiscale all'interno del percorso tracciato dalla L. 42/2009, basato sul metodo diffusamente condiviso dei fabbisogni standard e dei livelli essenziali dei servizi; riforma che assumeva il principio del fabbisogno standard, da un lato, rivolto a migliorare l'efficienza, tenendo conto dei bisogni dei cittadini, e il principio di solidarietà, dall'altro, dato

dalla compensazione della base imponibile. Questa riforma, dunque, mantiene la priorità agli interessi del Paese e dei suoi territori, senza trascurare la funzione dei trasferimenti orizzontali e verticali.

Nonostante le indubbie complessità di questo processo, il modello di federalismo scelto oltre un decennio fa è stato il risultato di un lungo e complesso dibattito che ha portato ad un accordo ampiamente condiviso, all'interno del quale le proposte di differenziazione possono trovare oggi una adeguata ed opportuna collocazione.

## Bibliografia

- Ferretti C., Lattarulo P. (2019), *Regionalismo differenziato: costo storico, costo medio, fabbisogni standard*, Osservatorio Regionale sul Federalismo. Note e Contributi, Nota n. 5 maggio, Irpet, <http://www.irpet.it/osservatorioregionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi>.
- Filippetti A., Tuzi F. (2018), *I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi*, in Ires, Irpet, Srm, PoliS Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche (eds.), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 247-264.
- Fucito L., Frati M. (2019), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier Senato, 2019 n. 104.
- Grazzini L. (2019), *Decentramento Asimmetrico e sue Motivazioni: Una Nota sulla Letteratura Economica*, Osservatorio Regionale sul Federalismo. Note e Contributi, Nota 2 Gennaio, Irpet, <http://www.irpet.it/osservatorioregionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi>.
- Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M., Petretto A. (2018), *Il Regionalismo Differenziato tra Servizio Universale e Specificità Territoriali*, in Ires, Irpet, Srm, PoliS Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche (eds.), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 127-153.
- Grazzini, L., Lattarulo, P., Macchi, M., Petretto A., (2019), *Autonomia rafforzata e differenziazione: materie e risorse nelle richieste delle regioni*, in Lattarulo, P. et al, a cura di, *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, F. Angeli ed., Milano
- ISSIRFA-CNR (2019), *Gli enti locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, Rapporto di ricerca, <http://www.issirfa.cnr.it/issirfa-cnr-rapporto-di-ricerca-gli-enti-locali-dopo-la-legge-delrio-e-le-leggi-regionali-di-attuazione.html>.
- Petretto A. (2019), *La Finanza delle Regioni a statuto ordinario in attuazione della L. D. 42/2009 e il finanziamento del federalismo differenziato. Una premessa alla richiesta di autonomia rafforzata della Toscana*, Osservatorio Regionale sul Federalismo. Note e

- contributi. Nota 1/2019, <http://ww.irpet.it/osservatorioregionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi>.
- Piazza S. (2018), *Autonomia scolastica e regionalismo differenziato. Un confronto tra i rendimenti del sistema scolastico in alcune autonomie speciali e Regioni a statuto ordinario*, in Ires, Irpet, Srm, PoliS Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 173-197.
- Piperno S. (2018), *Le prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia*, in Ires, Irpet, Srm, PoliS Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 105-125.
- Rizzo L., Secomandi R. (2019), *Istruzione: che fare per una spesa regionale equa*, <https://www.lavoce.info/archives/58105/federalismo-differenziato-questa-e-la-lista-della-spesa/>.
- SOSE (2017), *Ricognizione dei livelli delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relative costi*, Rapporto.
- SVIMEZ (2019), *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso*, [http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/05/2019\\_04\\_09\\_nota\\_regionalismo-7.pdf](http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/05/2019_04_09_nota_regionalismo-7.pdf).
- Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi?*, Laterza, Roma-Bari, [https://www.laterza.it/index.php?option=com\\_laterza&Itemid=97&task=schedalibro&isbn=9788858136430](https://www.laterza.it/index.php?option=com_laterza&Itemid=97&task=schedalibro&isbn=9788858136430).
- Zanardi A. (2019a), *Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio presso la Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo*, Upb, 10 luglio.
- Zanardi A. (2019b), *Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze di intesa in Scienze regionali*, in Lattarulo et al., a cura di, *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, FrancoAngeli, Milano.



Parte monografica  
La programmazione regionale  
all'avvicinarsi dei 50 anni dalla fondazione:  
i progressi compiuti e i vincoli all'azione  
degli enti regionali



# Sistemi informativi e strumenti di analisi a sostegno delle politiche degli enti decentrati

*Massimo Baldini*<sup>1</sup>

La seconda parte di questo volume è dedicata a due temi tra loro collegati. Il primo consiste in una selezione di alcuni strumenti informativi che quantificano le politiche a livello regionale, come presupposto per successive attività di ricerca o di programmazione. Il secondo è costituito dai modelli di microsimulazione tax-benefit applicati a realtà regionali.

## 1. Conti pubblici territoriali e documenti di programmazione regionale

Due contributi di questa sezione sono dedicati ai Conti pubblici territoriali (Cpt). Si tratta di una banca dati disponibile dal 2000 su entrate e spese del settore pubblico allargato che raggiunge un alto livello di disaggregazione, contenendo i conti di quasi 6000 enti pubblici, con dati disaggregati per Regioni e 30 settori della pubblica amministrazione. Un aspetto particolarmente interessante dei Cpt è la presenza in essi dei conti relativi non solo alle amministrazioni pubbliche, ma anche alle imprese pubbliche nazionali e locali, quelle imprese cioè che producono servizi pubblici destinati alla vendita nel territorio nazionale o locale e si trovano sotto controllo pubblico (autostrade, ferrovie, aziende municipalizzate, ecc.). La considerazione di questi enti è molto importante anche per monitorare l'andamento della loro spesa per investimenti e i tempi di realizzazione delle opere.

I Cpt sono costruiti a partire dai bilanci di tutti gli enti del settore pubblico allargato. Sono elaborati secondo il criterio della contabilità finanziaria, basata su un criterio di cassa: si guarda cioè all'anno in

1. Università di Modena e Reggio-Emilia.

cui un trasferimento di fondi ha avuto luogo, mentre i bilanci delle imprese e di molti enti pubblici seguono il criterio della competenza tipico della contabilità economica. La copertura integrale dei soggetti coinvolti è un importante punto di forza per garantire la qualità delle informazioni, ma presenta anche problemi perché non tutti i bilanci sono esaustivi e sufficientemente dettagliati e disaggregati. La costruzione dei Cpt segue regole consolidate nel tempo. Vista la grande quantità e ricchezza di informazioni, però, non mancano aspetti critici riguardanti cambiamenti della normativa nel corso del tempo, che spesso obbligano a revisioni ex post, la presenza di diverse normative a livello regionale e locale, e i criteri talvolta ambigui seguiti dagli enti nella suddivisione delle loro entrate e spese tra le diverse voci.

Le guide operative prodotte dall'Unità Tecnica Centrale (operante nell'ambito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale) fissano i criteri per la conversione dei conti economici degli enti in dati di contabilità finanziaria, ma lasciano molte incertezze operative di solito superate con regole pratiche che ogni nucleo di lavoro si dà nel corso del tempo. Se queste regole non vengono codificate, però, possono essere più o meno volontariamente modificate o semplicemente andare disperse, col rischio del venir meno della coerenza nei risultati.

Il lavoro di Ancona, Scarpinato e Scarpinato descrive in dettaglio le numerose fasi del processo di produzione dei Cpt seguite dal nucleo regionale lombardo, dalla raccolta dei bilanci fino alla verifica finale dei dati inseriti da parte dell'Unità centrale. In diverse di queste fasi (ad esempio la suddivisione delle spese tra i possibili settori) sono presenti criticità dovute alla possibilità di seguire strade diverse, resa possibile dalla presenza di significativi margini di discrezionalità. Alla luce di queste ambiguità, l'Unità lombarda ha predisposto una serie di procedure standardizzate per ridurre le incertezze e rendere più lineare il processo di produzione dei dati. Sulla base di un nuovo standard nazionale per la redazione omogenea dei bilanci degli enti, obbligatorio dal 2015, è stato possibile automatizzare le procedure di estrazione dei dati dei bilanci fino alla compilazione delle tabelle dei Cpt richieste dall'Unità centrale. Queste procedure riguardano anche la fase del controllo finale della qualità dei dati, per ridurre il rischio di errori materiali e incoerenze. Il risultato è un processo più spedito e lineare, con riduzione delle ambiguità e di impegno lavorativo, che può essere destinato ad altre fasi. La verifica della bontà della procedura

è stata compiuta mettendo a confronto i conti territoriali lombardi compilati in modo manuale nel 2015, e abbondantemente validati, con i conti ottenuti con le nuove procedure automatiche per il 2016, tenendo conto dello scarto di un anno nei dati. I risultati del confronto mostrano valori molto vicini, segno che la nuova procedura consente di ottenere dati di buona qualità con costi inferiori.

Lo scopo principale di una banca dati come quella dei Cpt consiste nel fornire un supporto informativo dettagliato e aggiornato per contribuire al formarsi delle decisioni politiche degli enti centrali e locali. In una fase di grande incertezza circa l'assetto desiderabile delle regole sul federalismo fiscale, un suo uso consapevole può essere decisivo per diradare dubbi e risolvere ambiguità circa la dinamica recente delle spese e delle entrate di livelli di governo e settori di attività. L'articolo di Santino Piazza fornisce un esempio della quantità e ricchezza di spunti che si possono ricavare dall'esame dei Cpt con riferimento ad uno specifico ambito della spesa pubblica, l'istruzione.

Si tratta di una materia con competenze diversificate tra amministrazione centrale ed enti locali, quindi particolarmente adatta per essere studiata con i dati Cpt. Le domande che ci possiamo porre sono tante: come la crisi iniziata nel 2017 ha influito sulla spesa destinata ad un settore di centrale importanza per la crescita economica di lungo periodo? Ci sono state differenze significative nella dinamica della spesa tra Nord e Sud? Se sì, a quali fattori sono state dovute? È cambiata più la spesa delle amministrazioni centrali o quella degli enti locali? A causa di variazioni nella spesa corrente o in quella per investimenti?

Il settore istruzione è peculiare anche perché sembra essere uno dei comparti della spesa pubblica italiana più sacrificati dalle politiche di austerità successive alla crisi (Casalone e Checchi, 2017). Anche se si tratta in gran parte di spesa corrente destinata al pagamento di stipendi, ha una importante funzione di investimento nel capitale umano dei lavoratori di domani. Non è un caso che nell'ultimo decennio abbia subito una riduzione in termini reali, al pari di altre voci di spesa in conto capitale, tutte sacrificate a favore della spesa corrente. Per cercare di ridurre gli effetti della crisi sul proprio tenore di vita, e per compensare con politiche redistributive le famiglie più colpite dalla crisi, gli italiani hanno deciso, più o meno consapevolmente, di ridurre risparmi e investimenti, col rischio di mettere a repentaglio le prospettive future di crescita. La spesa totale pubblica per istruzione,

di qualunque fonte, è infatti praticamente la stessa in termini nominali nel 2017 rispetto a 10 anni prima. In termini reali il calo è superiore al 10%. La spesa per istruzione è suddivisa tra amministrazioni centrali, locali, regionali e in piccola parte imprese pubbliche locali, quindi si presta all'analisi da parte dei Cpt. I diversi livelli di reddito medio regionali si riflettono nella quota della spesa totale proveniente dal centro rispetto a quella regionale. In termini assoluti negli ultimi dieci anni la spesa totale per istruzione è in leggero calo nelle Regioni meridionali e in aumento in quelle del Centro-Nord. La componente in conto capitale si riduce però ovunque. I risultati del confronto cambiano se si passa alla spesa per studente (usando per il numero di studenti dati Istat), considerando il forte calo del numero degli studenti nel Meridione durante l'ultimo decennio ed il loro aumento nel resto del Paese. Rispetto al 2007, la spesa per studente è sostanzialmente stabile nel Sud e diminuisce nel Centro-Nord. Negli ultimi tre anni è in aumento nel Sud. Si starebbe anche riducendo la distanza assoluta tra le spese medie per studente nelle varie aree del Paese.

Il lavoro di Roberta Garganese propone una rassegna delle scelte effettuate dalle Regioni a statuto ordinario in merito al contenuto e al coordinamento interno dei documenti di programmazione regionali. Lo strumento centrale della programmazione economico-finanziaria delle Regioni è il Documento di economia e finanza regionale (Defr), che riprende logica e tempi del Documento di economia e finanza nazionale. Deve essere presentato dalla giunta al Consiglio regionale entro il 30 giugno di ogni anno. Esso contiene l'analisi del contesto di riferimento nazionale e regionale e definisce gli obiettivi strategici della Giunta, che costituiranno il riferimento dell'attività della Giunta stessa e dell'Assemblea regionale.

Ogni Regione gli ha però dato, dal 2000 ad oggi, una struttura differente. La legge di bilancio e la legge di stabilità regionali traducono in scelte finanziarie i contenuti del Defr. Ma questa struttura di base è stata variamente modificata da ogni Regione, che si è dotata nel tempo di un insieme di documenti di programmazione a volte anche significativamente diverso dalle altre, sia nella denominazione che nel contenuto. Alcune Regioni pongono al centro del quadro programmatico il Programma di sviluppo regionale (Psr), che in alcuni casi è strettamente collegato al Defr, attraverso esplicite associazioni tra obiettivi generali del Psr e traduzione in impegni finanziari contenuti

nel Defr, mentre in altri il Psr si concentra su obiettivi generali senza indicazioni precise di tipo quantitativo. In alcune Regioni i documenti di programmazione si sono moltiplicati tra i vari settori e dipartimenti, tanto da generare legittime perplessità sulla loro effettiva coerenza e sui costi, in tempo e risorse, necessari per prepararli e verificarne l'attuazione durante il periodo coperto dal programma. Nella parte finale del lavoro l'autrice formula alcune raccomandazioni per semplificare e coordinare meglio i vari documenti di programmazione regionali, verso uno schema generale più semplice e meno eterogeneo.

Il capitolo di Spallone, Tuzi e Filippetti utilizza una ulteriore fonte informativa sull'attività di spesa delle Regioni: i dati sugli aiuti alle imprese erogati dalle Regioni italiane dal 1999 al 2016, contenuti in una banca dati gestita dal Ministero per lo Sviluppo economico. Gli aiuti considerati sono tutti quelli con caratteristiche selettive, cioè non rivolti alla generalità degli operatori economici. Si può trattare di sgravi fiscali, sussidi a fondo perduto, contributi al pagamento di interessi, garanzie. Il soggetto erogatore è sempre la Regione.

Le possibili fonti di questi aiuti regionali sono tre: fondi statali, fondi strutturali europei e delle stesse Regioni. Non è facile capire come gli aiuti totali si ripartiscano tra queste tre fonti, un problema non secondario. Il risultato principale dell'analisi è che durante il decennio della grande crisi iniziata nel 2007 si è ampliato il divario tra la quantità di aiuti erogati dalle Regioni del Centro-Nord e quelli erogati nel Mezzogiorno. La differenza tra importi totali del Centro-Nord e del Sud è cresciuta nella prima parte del periodo, poi si è ridotta. Soprattutto nel periodo 2007-2011, cioè durante il primo dei due episodi recessivi (il secondo ha investito il Paese nel 2012-'13), si può concludere che nel Centro-Nord le Regioni hanno attuato una politica di aiuti selettivi di natura anticiclica, che invece si è rivelata prociclica nel Sud. Le Regioni del Nord sono state meglio in grado di sostituire con fondi propri la riduzione dei trasferimenti provenienti dalle autorità centrali. La spesa regionale a favore delle imprese può avere due obiettivi: lo sviluppo strutturale, che dovrebbe in gran parte prescindere dal ciclo economico, ed una funzione assicurativa, che invece deve essere strettamente correlata all'andamento globale dell'economia per compensare il calo della domanda in periodi negativi. Nelle Regioni meno sviluppate la prima funzione dovrebbe essere predominante, quindi una minore sensibilità al ciclo economico della spesa regionale nel Mezzogiorno è

attesa, ma quello che pare essersi verificato negli ultimi dieci anni è un calo in valore assoluto degli aiuti regionali al Sud, che sembra essere dovuto soprattutto alla incapacità delle Regioni di quell'area di reagire con risorse proprie al calo dei trasferimenti di origine centrale. Le Regioni del Centro-Nord, più ricche e forse anche dotate di meccanismi di intervento più flessibili, sono invece riuscite ad effettuare questa sostituzione. Anche i dati sui fondi di garanzia al credito mostrano una differenza significativa a danno del Sud.

## 2. Modelli di microsimulazione tax-benefit

Le scienze sociali sono state interessate nel corso degli ultimi 20 anni da una vera e propria rivoluzione metodologica, definita da alcuni *credibility revolution* (Angrist e Pischke, 2010, Cahuc e Zilberberg, 2018), che consiste essenzialmente nel cercare di applicare in ambito socio-economico le tecniche di analisi tipiche delle scienze naturali, in particolare la possibilità di compiere esperimenti. Accanto al netto miglioramento nella disponibilità e nella quantità di dati, sono state sviluppate numerose tecniche econometriche il cui obiettivo principale è verificare se esista una relazione di causalità tra due o più variabili. Quando è possibile si ricorre direttamente ad esperimenti, distinguendo i soggetti coinvolti in un gruppo di trattati ed in un gruppo di controlli, possibilmente simili ai trattati stessi ma con l'unica differenza rilevante di non ricevere il "trattamento" della policy. L'esperimento ha successo se si verifica che l'output di interesse è significativamente diverso tra i due gruppi, dopo aver tenuto in debito conto le differenze sistematiche tra le caratteristiche dei due insiemi. Quando un esperimento vero e proprio non è possibile, si cerca di interpretare i dati a disposizione come derivanti da situazioni "quasi-sperimentali", anche in assenza di una esplicita distinzione delle unità tra trattati e controlli. Queste tecniche hanno ormai conquistato una posizione di preminenza nell'analisi econometrica degli effetti delle scelte di policy, tanto da essere presentate anche in manuali di base di economia pubblica (vedi ad esempio il capitolo 3 di Gruber, 2019).

Gli esperimenti o i quasi-esperimenti dicono moltissimo e sono stati applicati in una enorme varietà di ambiti, ma non possono rispon-

dere a tutte le domande che ci si può porre in relazione a determinate politiche pubbliche. A volte realizzare un esperimento non è possibile, per mancanza di fondi o problemi amministrativi o etici (perché dare un trasferimento solo ad una parte della popolazione in difficoltà?), oppure non si trovano i dati necessari per applicare uno dei vari metodi quasi-sperimentali disponibili. Altre volte i decisori politici hanno un urgente bisogno di dati a supporto delle decisioni da prendere: che effetto avrà sui redditi l'aumento di una certa aliquota dell'imposta diretta? Quanto costerà un reddito minimo contro la povertà? Quanti saranno i non autosufficienti tra cinque anni? Per rispondere a queste domande può essere conveniente ricorrere ad altre tecniche di analisi, note come microsimulazione. Non si tratta di valutare quello che è successo nel passato, che tra l'altro potrebbe non essere replicabile oggi, ma di simulare quali potrebbero essere gli effetti di una politica su una certa popolazione. Rispetto ad una prospettiva *ex post*, tipica degli studi che seguono la logica del controfattuale su scelte di policy di cui verificare gli esiti, i modelli di microsimulazione propongono una prospettiva di analisi *ex ante*.

Dopo i modelli macroeconomici basati spesso su agenti rappresentativi, e grazie alla sempre maggiore capacità degli elaboratori elettronici, si sono andati sviluppando modelli di simulazione che consentono di stimare l'effetto redistributivo di una politica su dataset eterogenei. Costruiti il dataset ed il modello che riproduce le caratteristiche di base del sistema, si possono studiare le variazioni che intercorrono nelle grandezze di interesse dopo la variazione di policy.

Le idee base sull'utilizzo di tecniche di microsimulazione nell'analisi economica sono state presentate alla fine degli anni '50 da un economista, G. Orcutt (1957), muovendo da un'esplicita insoddisfazione per i risultati spesso ottenuti dai modelli macroeconomici. L'articolo di Orcutt distingueva le due modalità base con cui riprodurre il comportamento individuale: equazioni (per gli aspetti comportamentali *functionally dependent on prior events*) e probabilità di transizione tra stati (per gli aspetti *determined by one or more random drawings from one or more discrete probability distributions*). Lo sviluppo del modello riguarda interamente il livello micro, ma i risultati sono poi generalizzati a quello macro.

I modelli di microsimulazione possono essere distinti in alcune tipologie molto ampie.

Quelli statici costituiscono la tipologia più comunemente utilizzata per studiare, in ambito economico, i problemi della disegualianza e della povertà o per valutare gli effetti distributivi immediati, o di impatto, delle politiche. Sono basati su un'indagine campionaria cross-section rappresentativa dell'universo di riferimento (ad esempio, in Italia, l'indagine biennale della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie o l'indagine annuale Istat su redditi e condizioni di vita delle famiglie) e permettono di considerare un grande numero di caratteristiche socio-demografiche. Su questi campioni vengono riprodotte in dettaglio le strutture istituzionali degli attuali sistemi di imposizione e sicurezza sociale, o loro possibili variazioni, di cui quindi diventa possibile valutare gli effetti distributivi.

Questi modelli vengono detti statici non solo perché le grandezze in essi rilevate fanno riferimento ad un singolo istante nel tempo o ad un periodo comunque limitato, ma anche perché in genere non incorporano la possibilità di reazioni degli operatori rispetto a variazioni dei parametri che ragionevolmente ne possono influenzare il comportamento. Ad esempio, variazioni delle aliquote Iva possono determinare secondo la teoria economica cambiamenti nella composizione del paniere di consumo, oppure cambiamenti nella struttura dell'Irpef determinano una nuova combinazione di incentivi al lavoro o alla fedeltà fiscale. Spesso i modelli di microsimulazione non tengono conto di queste reazioni comportamentali, sottostimando quindi gli effetti di efficienza delle scelte di policy. Se però gli individui coinvolti hanno bisogno di tempo per aggiustare le proprie scelte, allora un modello statico può essere giustificato in quanto adatto a cogliere almeno gli effetti di breve periodo dei cambiamenti delle politiche pubbliche. Molti modelli hanno tuttavia incorporato anche coefficienti di reazione comportamentale, in certi casi anche disaggregandoli a seconda delle caratteristiche e del reddito dei soggetti interessati.

Tutti i modelli statici hanno bisogno di aggiornare le caratteristiche dei dati di base, perché spesso i microdati delle indagini campionarie vengono distribuiti dagli istituti di rilevazione con ritardi di anni. La rappresentatività del campione viene conservata attribuendo alle unità pesi variabili a seconda della dinamica demografica o economica riscontrata nella popolazione. Questa ricalibratura delle unità è utile

anche per proiettare nel futuro la popolazione stessa, ad esempio nel caso in cui ci si attenda un rapido invecchiamento della stessa.

I modelli dinamici si basano anch'essi su dataset cross-section, ma proiettano nel futuro le caratteristiche delle unità fino a coprire anche l'intero ciclo vitale di più generazioni. Nell'articolo del 1957 Orcutt si riferiva proprio a questi modelli dinamici, e negli anni successivi contribuì a produrre il primo modello dinamico sulla società statunitense. L'evoluzione della struttura socio-demografica della popolazione viene riprodotta con procedure di simulazione casuale sulla base di parametri estratti da fonti di varia origine. Periodo dopo periodo, le unità della popolazione sono sottoposte ad una serie di probabilità di passaggio tra stati. In questo modo il numero degli individui del dataset non è più costante come nei modelli statici, e ogni individuo può cambiare nel tempo praticamente quasi tutte le proprie caratteristiche. In genere i modelli dinamici seguono un'intera popolazione, quindi con più di una generazione. Ma vi sono anche modelli che si limitano a seguire una sola coorte.

Gli ambiti di applicazione si sono moltiplicati nel corso del tempo. Il campo di analisi tipicamente destinato ai modelli statici è lo studio degli effetti distributivi del sistema di tax-benefit, con particolare riguardo alle imposte dirette e indirette e ai trasferimenti monetari per il contrasto alla povertà o il sostegno dei carichi familiari. Quanto più dettagliato è un modello, tanto più sarà in grado di cogliere anche le interazioni tra i vari strumenti, che spesso difficilmente possono essere studiate in altro modo. A livello internazionale il modello statico più noto è sicuramente Euromod (Sutherland e Figari, 2013), un modello di simulazione tax-benefit basato su indagini campionarie che copre tutti i paesi dell'Unione europea e permette di effettuare analisi su una piattaforma comune, adattabile alle caratteristiche dei vari sistemi nazionali di tassazione e trasferimento.

I modelli dinamici invece si possono concentrare su temi quali la sostenibilità e l'equità di un sistema pensionistico, o l'effetto dell'invecchiamento sulla distribuzione del reddito o sulla spesa sanitaria. Ma essendo costruiti come un insieme di cross-section relative a momenti successivi, riescono anche a riprodurre gli effetti delle scelte di policy su diseguaglianza e povertà. Recentemente si vanno diffondendo gli sforzi per integrare modelli di tipo diverso, ad esempio quelli statici con quelli macro computazionali di equilibrio economico generale

(Peichl, 2016). L'integrazione avviene attraverso lo scambio di informazioni su parametri rilevanti fino a convergere ad una situazione di equilibrio. In questo modo diventa possibile ad esempio simulare l'impatto sulla distribuzione del reddito di cambiamenti anche di strumenti di politica macroeconomica altrimenti difficili da riprodurre, come le variazioni dei tassi di interesse.

Un altro settore che ha visto una forte diffusione di questi strumenti è l'analisi spaziale (Tanton, 2018). Un modello di microsimulazione spaziale è semplicemente un modello che opera su una determinata scala, in genere subnazionale, caratterizzata in grande dettaglio. Anche questo tipo di modelli si può differenziare in statici e dinamici. Molti usano dati campionari relativi ad una certa area, ma a volte riescono ad utilizzare dati censuari con informazioni su tutti i residenti. I campi di applicazione sono molteplici: la distribuzione locale del reddito o del tenore di vita multidimensionale, la povertà (Anderson, 2009), comportamenti dannosi per la salute come il fumo, la presenza di determinate malattie, l'analisi del traffico o di politiche per l'ambiente o per determinati settori produttivi.

In Italia negli ultimi vent'anni sono stati prodotti molti modelli di microsimulazione sia statici che dinamici, da parte di singoli ricercatori e di istituti pubblici come l'Istat o la Banca d'Italia (si vedano Azzolini et al., 2017 per i modelli statici e Li e O'Donoghue, 2013 per quelli dinamici).

Il contributo di Figari, Gandullia e Leporatti in questo volume costituisce un esempio di modello tax-benefit a livello spaziale, focalizzato sulla Regione Liguria. La banca dati di riferimento e la piattaforma di simulazione sono le stesse di Euromod. Si considera quindi la porzione di famiglie del campione SILC 2015 (con redditi relativi al 2014) che risultano risiedere in Liguria. Le variabili, sia quelle originariamente presenti nel dataset che quelle simulate, vengono comparate con le medie provenienti per la Liguria da fonti amministrative. Gli autori sottolineano che la prossima fase di sviluppo del modello consisterà nell'integrazione tra dati campionari e dati di fonte amministrativa come le dichiarazioni dei redditi, l'archivio Inps, il pubblico registro automobilistico o gli archivi sanitari delle Asl. Questa integrazione è molto importante per due motivi. In primo luogo permette di caratterizzare il modello come effettivamente spaziale e dedicato ad una sola area, in possesso cioè di informazioni integrate per la Liguria che

nessuna indagine campionaria nazionale può facilmente contenere. In secondo luogo la combinazione tra dati campionari e dati amministrativi consente di superare il principale limite di questi ultimi, cioè il fatto che essi non contengono l'universo dei residenti, ma solo quelli che, ad esempio, presentano la dichiarazione dei redditi, o che hanno versato contributi sociali.

Esistono per l'Italia altri modelli tax-benefit specializzati su una particolare area sub-nazionale. Si ricordano in particolare quello dedicato alla provincia di Trento (Azzolini et al., 2017) e il modello dell'Irpet per la regione Toscana (Maitino et al., 2013). La fonte dei dati è spesso la sezione regionale di Silc, oppure si usano indagini campionarie specificamente svolte a livello locale. Di solito i dati campionari vengono arricchiti con informazioni provenienti da dataset amministrativi, o per aggiungere variabili non presenti nei campioni, oppure per correggere e integrare le informazioni campionarie, quando le stesse variabili sono presenti anche nelle fonti amministrative. È questo il caso, ad esempio, delle diverse voci relative al reddito complessivo Irpef o alle sue componenti. Il modello relativo alla Regione Toscana si basa ad esempio sui dati Silc integrati con dati di fonte catastale e con l'indagine Istat sui consumi delle famiglie. Quello trentino effettua un matching tra un'indagine condotta sui redditi delle famiglie della provincia ed il database sulle dichiarazioni Irpef. Una caratteristica comune consiste nella necessità di modificare i pesi campionari per adattarli a distribuzioni di frequenza note, attraverso procedure statistiche di post-stratificazione.

I campi di applicazione di questi modelli regionali coprono gli strumenti di tassazione e trasferimento nazionali e, ovviamente, quelli sui quali le Regioni hanno la possibilità di intervenire. Uno dei più ampi è quello toscano, recentemente esteso a coprire una vasta gamma di imposte, incluse quelle indirette, ed anche i trasferimenti in natura per sanità e istruzione.

L'esercizio di microsimulazione che gli autori dello studio contenuto in questo volume propongono consiste nella stima di costo, platea ed effetti redistributivi dell'introduzione nel territorio regionale del Reddito di inclusione e del Reddito di cittadinanza, che dal 2019 ha sostituito la prima di queste due misure. Coerentemente con un tenore di vita in Liguria superiore a quello medio italiano, il Reddito di cittadinanza avrebbe in regione un impatto inferiore a quello che ci si attende sull'intero territorio nazionale, ma comunque significativo.

L'introduzione del Reddito di cittadinanza (Rdc) costituisce sicuramente la più importante innovazione che abbia interessato le politiche sociali italiane nel corso del 2019. Ha finalmente prodotto una ricalibrazione della spesa sociale a favore delle politiche contro la povertà, tradizionalmente trascurate per lasciare spazio alla spesa pensionistica. L'interesse suscitato da questa misura ha spinto molti centri di ricerca a proporre stime sulla sua possibile diffusione. Si è così creata una utile occasione per mettere a confronto i risultati di diverse simulazioni, che sono stati presentati in una serie di audizioni in commissioni parlamentari durante lo scorso mese di febbraio, tutte facilmente rintracciabili in rete. Forniscono più o meno gli stessi risultati? Se la risposta è negativa, è possibile capirne le ragioni?

I modelli utilizzati differiscono innanzitutto per il dataset di riferimento. In alcuni casi si sono utilizzati i dati dell'indagine Silc (Istat, Inps, Inapp), in altri le dichiarazioni Isee (relazione tecnica del Governo, Upb). I dati Silc sono stati in alcuni casi corretti sulla base delle informazioni amministrative disponibili per le stesse unità intervistate (dichiarazioni catastali e fiscali) in un caso, non negli altri. Le ipotesi di take-up variano in modo significativo. In alcuni casi si è dovuto ricostruire l'Isee familiare in presenza di informazioni spesso molto incerte, ad esempio sui redditi finanziari o sui valori catastali degli immobili, altri lavorano proprio sulle dichiarazioni Isee. Non è quindi un caso che i risultati delle simulazioni presentino differenze anche significative. Tutte le simulazioni sono concordi nel ritenere che il Rdc dovrebbe ridurre l'indice di Gini dei redditi disponibili equivalenti di circa 1 punto (risultato simile a quello ottenuto dagli autori del lavoro in questo volume) e che l'incidenza della povertà assoluta dovrebbe diminuire di poco, mentre maggiore dovrebbe essere la riduzione dell'intensità della povertà (la distanza media del reddito dei poveri dalla soglia di povertà). Anche lo studio di Figari et al. arriva a queste conclusioni.

In altre dimensioni, però, i risultati delle varie simulazioni effettuate sugli effetti del Reddito di cittadinanza sono piuttosto diversi. La Tabella 1 ad esempio mostra le differenze nelle previsioni di platea e spesa annua. Il numero stimato delle famiglie beneficiarie varia da 1.2 milioni per l'Inps a 1.5 per l'Inapp, mentre quello degli individui è ancora più variabile, da 2.4 per Inps

al 50% in più secondo l'Upb. Quanto al costo, Inapp stima 2.6 miliardi all'anno più di Istat.

*Tabella 1. Stime di platea e costo annuo del Rdc.*

	<i>Numero famiglie (milioni)</i>	<i>Numero persone (milioni)</i>	<i>Costo totale annuo (miliardi)</i>
Relazione tecnica	1.3	3.54	7.5
Upb	1.3	3.6	7.8
Inps	1.2	2.4	8.5
Istat	1.3	2.7	6.6
Inapp	1.5	3.5	9.2

*Fonte: audizioni parlamentari.*

Differenze ancora più importanti riguardano la stima della distribuzione delle famiglie che riceveranno il Rdc per numero di componenti. La relazione tecnica e l'Upb, infatti, stimano che meno del 30% dei nuclei beneficiari sarà composto da single, quota che invece sale ad oltre il 40% per Inapp e Inps, e supera il 50% secondo Istat. È probabile che queste grandi differenze dipendano dal fatto che governo ed Upb si sono riferiti alla distribuzione delle dichiarazioni Isee, che riguardano soprattutto famiglie di una certa dimensione e contengono pochi nuclei unipersonali. Il Rdc sarà un sussidio che raggiungerà soprattutto le persone sole o le famiglie numerose? Andrà a vantaggio dei 50enni espulsi dal mercato del lavoro o dei minori? Queste simulazioni non riescono a fornirci una risposta definitiva. Dovremo attendere il monitoraggio sugli effettivi beneficiari.

Sulla ripartizione geografica dei nuclei coinvolti, invece, le varie stime sono più omogenee (Tabella 2). C'è sintonia sul fatto che nelle Regioni settentrionali non tutte le famiglie che l'Istat stima in povertà assoluta saranno raggiunte dalla misura, mentre il contrario potrebbe avvenire nel Mezzogiorno. La ragione principale sta nel fatto che nel Nord i redditi sono mediamente più alti, anche quelli dei poveri, mentre le soglie per l'accesso al Rdc sono uguali in tutto il paese. A parità di livello effettivo di vita, tenendo conto del maggior indice medio dei prezzi nelle Regioni settentrionali, alcune famiglie povere del Nord saranno escluse dal trasferimento.

Tabella 2. Ripartizione delle famiglie beneficiarie del RdC per area.

	<i>UPB</i>	<i>Istat</i>	<i>Inps</i>	<i>Inapp</i>	<i>Famiglie in povertà assoluta nel 2018</i>
Nord	28%	24%	29%	22%	39%
Centro	16%	17%	21%	15%	15%
Sud	56%	59%	50%	63%	45%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: audizioni parlamentari e Istat.

La veloce e parziale rassegna dei modelli di microsimulazione locali esistenti in Italia e l'approfondimento sul Reddito di cittadinanza contenuto nel lavoro di Figari et al. permettono di chiudere formulando due auspici per il futuro.

Per quanto riguarda la costruzione dei modelli locali, uno degli sviluppi più interessanti è l'integrazione tra indagini campionarie e banche dati amministrative. Utilizzate singolarmente, entrambe queste fonti hanno chiari limiti, ma se debitamente associate possono fornire un quadro completo della distribuzione del reddito delle famiglie residenti.

Sempre da un punto di vista metodologico, la domanda chiave a cui rispondere è: vale la pena che ogni Regione italiana si attrezzi con un proprio modello di microsimulazione dedicato alla popolazione residente? A parere di chi scrive sicuramente sì, ma per convincere i potenziali utenti sarebbe utile effettuare un esercizio di confronto dei risultati ottenibili su una determinata scelta di policy usando un modello pensato per l'intera Italia e un modello sub-nazionale. Mentre il confronto tra modelli nazionali può servire per trovare le ragioni delle differenze nei risultati, alla ricerca della scelta più adeguata, quello tra modelli locali, applicati su diverse aree, potrebbe evidenziare le differenze nei risultati delle politiche sui vari ambiti locali rispetto a quelli ottenibili con un più generale modello pensato per l'intero Paese.

## Riferimenti bibliografici

- Anderson B. (2009), *Creating small area income deprivation estimates for Northern Ireland: spatial microsimulation modelling*, Cresi Working paper n. 7, University of Essex.
- Angrist J., Pischke J. (2010), *The credibility revolution in empirical economics: how better research design is taking the con out of econometrics*, in «Journal of economic perspectives», 24(2), pp. 3-30.
- Azzolini D., Bazzoli M., De Poli S., Fiorio C., Poy S. (2017), *Developing and validating regional microsimulation models. Tremod: the tax-benefit model of the Italian province of Trento*, in «Economia Pubblica», 1, pp. 5-33.
- Cahuc P., Zilberberg A. (2018), *Contro il negazionismo*, Egea, Milano.
- Gruber J. (2019), *Public finance and public policy*, Worth, New York.
- Casalone G., Checchi D. (2017), *L'istruzione pubblica alla luce delle recenti riforme*, in Arachi G., Baldini M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017*, pp. 247-276.
- Li J., ÓDonoghue C. (2013), *A survey of dynamic microsimulation models: uses, model structure and methodology*, in «International Journal of Microsimulation», 6(2), pp. 3-55.
- Maitino M.L., Ravagli L., Sciclone N. (2013), *Il modello di microsimulazione dell'Irpet MicroReg: aggiornamenti ed estensioni*, Irpet, studi e approfondimenti.
- Peichl A. (2016), *Linking microsimulation and CGE models*, in «International Journal of Microsimulation», 9(1), pp. 167-174.
- Sutherland H., Figari F. (2013), *Euromod: the European Union tax-benefit microsimulation model*, in «International Journal of Microsimulation», 1(6), pp. 4-26.
- Tanton R. (2018), *Spatial microsimulation: developments and potential future directions*, in «International Journal of Microsimulation», 11(1), pp. 143-161.



# I documenti di programmazione delle Regioni a statuto ordinario: legislazione e prassi

*Roberta Garganese<sup>1</sup>*

## 1. Introduzione

A distanza di qualche anno dalla riforma che ha armonizzato i sistemi contabili delle Regioni italiane<sup>2</sup>, queste paiono aver recepito, ciascuna in maniera propria e differente, le nuove disposizioni nei rispettivi quadri legislativi che disciplinano il processo e le attività della programmazione regionale.

In questo contesto, il paper offre una panoramica delle previsioni legislative e delle prassi delle Regioni a statuto ordinario relative ai documenti di programmazione, soffermandosi sulle iniziative più recenti.

## 2. Le fasi storiche ed i documenti di programmazione regionale in Italia

Alcuni studi in passato, ed in particolare i due curati dagli Istituti regionali di ricerca della Toscana (Irpert, 2006) e del Piemonte (Ires, 2012) hanno tentato una periodizzazione della programmazione regionale in Italia, giungendo sostanzialmente ad individuare quattro fasi distinte, alle quali ad oggi è, a nostro avviso, possibile, aggiungerne una quinta.

I. **(1950-1960)** - La prima fase è quella che si avvia negli anni '50 del secolo scorso, quando, pur non essendo ancora state formalmente istituite le Regioni, si avviarono le prime esperienze di programmazione regionale, a seguito dell'approvazione, nel 1954, dello "Schema decennale per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito" (meglio noto come "Piano Vanoni"). Furono, in particolare,

1. Ipres.
2. Decreto legislativo n. 118/2011.

l'Umbria e il Piemonte le prime due Regioni a dotarsi di un piano regionale, seguite, immediatamente dopo, dal Veneto che, nel 1963, elaborò il documento "Primi lineamenti di un piano di sviluppo economico del Veneto".

Proprio in chiusura di questa fase, nel 1965, il Ministero del Bilancio istituì i Comitati Regionali per la Programmazione Economica (CRPE), che avrebbero dovuto, tra l'altro, predisporre un progetto di "piano di sviluppo economico regionale" ai fini di una articolazione territoriale del piano economico nazionale. I risultati conseguiti dai CRPE furono insoddisfacenti – in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno (Greco, 1983) – e, soprattutto per favorire l'armonizzazione ed il coordinamento tra la programmazione nazionale e quelle regionali, si giunse all'istituzione del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) e della Commissione consultiva interregionale per la programmazione economica presso lo stesso Ministero.

- II. (1970-1980) - La seconda fase è quella che si avvia con la formale istituzione delle Amministrazioni regionali (1970) e con la conseguente approvazione dei rispettivi statuti e delle prime leggi regionali in tema di programmazione, nelle quali – proprio in coerenza con gli statuti – un ruolo centrale veniva riconosciuto, tra i vari documenti previsti, al Programma di Sviluppo Regionale (PSR). L'enfasi che queste leggi, perlopiù simili tra loro, riservavano al tema della programmazione era particolarmente accentuata, e piuttosto sovradimensionata rispetto ai poteri effettivi che alle stesse Regioni erano stati costituzionalmente riconosciuti. Il successivo confronto istituzionale tra Regioni e Amministrazioni centrali portò, quindi, alla cosiddetta "seconda regionalizzazione", che consistette in un significativo trasferimento alle Regioni di interi settori organici di materie, e nella conseguente attribuzione alle stesse di consistenti risorse finanziarie. A questo periodo risale anche la legge sulla contabilità regionale che introdusse un sistema di "programmazione di bilancio" che collegava esplicitamente il bilancio pluriennale programmatico al Piano Regionale di Sviluppo (PRS) (Parmentola, 1989).

In questa fase, in sostanza, le Regioni acquisirono un ruolo di crescente importanza nel panorama istituzionale e riuscirono, quindi,

a condurre le proprie attività di programmazione esercitandole nella pienezza di quanto previsto dalle proprie leggi regionali. Ciò è evidenziato anche dal fatto che, nella prima e nella seconda legislatura regionale (1970-1975; 1975-1980) le Regioni che approvarono un PRS, o comunque un documento di programmazione, furono 11 su 15 (Briguglio, 1999).

III. **(1980-2000)** – Nella terza fase si registra un crescente “ridimensionamento” del ruolo delle Regioni, per effetto di una serie di riforme nazionali settoriali (riforma sanitaria, riconversione industriale, legge quadrifoglio sull’agricoltura, riforma dei trasporti) che appunto attribuivano un ruolo prevalente allo Stato, relegando spesso le Regioni ad una funzione meramente consultiva. La costituzione della Conferenza permanente Stato-Regioni (1988) non fece altro che favorire una dinamica per il quale le Regioni partecipavano esclusivamente a negoziati per la ripartizione di risorse finanziarie. In questa fase, i Piani di settore divennero la modalità ordinaria e prevalente di intervento nelle materie di competenza regionale (CINSEDO, 1994) ed infatti si andarono progressivamente riducendo le Regioni che approvarono un PRS, nella terza legislatura (1980-1985) furono 9 e nella quarta (1985-1990) soltanto 7 (Briguglio, 1999).

IV. **(2000-2010)** – In questa fase si modifica ulteriormente il ruolo istituzionale delle Regioni, in primo luogo per effetto della Legge costituzionale n. 3/2001<sup>3</sup>, a seguito della quale le Amministrazioni regionali sono chiamate a modificare i propri statuti e, di conseguenza, le proprie leggi regionali sulla programmazione. Nelle nuove formulazioni, molte di queste rinnovate leggi regionali enfatizzano il ruolo della concertazione nella programmazione, ed, anche per questo motivo, diviene sempre più pressante il problema del mancato raccordo tra i processi di programmazione regionale e quelli nazionali e comunitari.

3. La L.C. n.3/2001 avrebbe dovuto consentire, nel tempo, la realizzazione di un sistema istituzionale di tipo quasi-federale. In realtà, l’attuazione della riforma costituzionale è stata bloccata sino all’approvazione della L. 42/09 e dei suoi decreti delegati nel 2010 e 2011. Ad oggi, inoltre, come noto, la stessa L. 42/09 non è ancora pienamente applicata, e ciò a causa di fattori di natura politica, oltre che per il persistere di condizioni economico-finanziarie non favorevoli che non agevolano processi di decentramento.

In questa fase, infatti, comincia ad affermarsi il ruolo sempre più incisivo dell'Unione europea che, già a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006, ed ancor più in quello 2007-2013, esercita un forte impatto sull'attività programmatica delle Regioni; queste, infatti, nell'aderire ai regolamenti dell'Unione, adeguano i propri documenti di programmazione adottandone le sottese metodologie per la individuazione degli obiettivi, le procedure di attuazione degli interventi, i sistemi di monitoraggio e valutazione. La "Nuova politica di coesione" comunitaria pone per la prima volta a carico degli Stati membri l'obbligo di dotarsi di Quadri di Sviluppo Nazionali di riferimento per l'elaborazione dei rispettivi programmi operativi. Nell'esperienza italiana, il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e coesione (DPS) ha interpretato tale impegno come una rinnovata opportunità di confronto e di condivisione delle rispettive istanze fra i settori dell'amministrazione centrale e le Regioni: nell'Intesa della Conferenza unificata Stato-Regioni del 3 febbraio 2005 le Regioni italiane sono state, pertanto, chiamate a redigere ciascuna il proprio Documento Strategico Regionale (DSR), preconditione per pervenire all'adozione di un Quadro Strategico Nazionale (QSN) in grado di definire la strategia da perseguire con la politica di coesione.

Tale circostanza ha quindi fortemente cambiato, in molte Regioni, la preminente "gerarchia" dei documenti regionali di programmazione e quello che, subito dopo l'istituzione delle Regioni, ne era stato il fulcro – il Piano (o Programma) di sviluppo regionale – è stato gradualmente sostituito, per la sua stessa caratterizzazione di trasversalità rispetto ai singoli settori (ed in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno), dal Programma operativo regionale finanziato dai fondi strutturali dell'Unione europea.

- V. **(Dal 2010 ad oggi)**. Infine, un'ultima e più recente fase storica per la programmazione regionale è quella che si è avviata a seguito dell'approvazione della riforma sulla contabilità pubblica, visto che il D.Lgs. 118/2011 ha puntualmente individuato documenti e scadenze per la programmazione regionale fortemente connessi alla programmazione economico-finanziaria.

Dopo il D.Lgs. 118/2011, l'allegato n.12 del DPCM 28 dicembre 2011 ha introdotto importanti novità in tema di programmazione regionale. *Dapprima, ha dato una definizione di tale processo*

*e ne ha evidenziato la complessità connessa alla contemporanea attenzione per l'analisi e la valutazione nonché per l'integrazione tra politiche e piani. In questo modo, la programmazione non è ricondotta a mera attività di impiego di risorse, ma ricomprende anche tutte le azioni volte alla comparazione di alternative strategiche secondo parametri che devono essere ponderati per soddisfare l'esigenza valutativa. Allo stesso tempo, ha previsto l'integrazione tra politiche e piani per il governo del territorio estendendo la responsabilità non solo ai vertici della struttura amministrativa, ma anche agli organi politici che, pertanto, non si limitano più alla sola fissazione degli obiettivi strategici, ma anche alla loro traduzione in piani operativi. Analogamente, ha impiegato l'espressione "governo del territorio" sostituendola alle più diffuse "sviluppo economico" o "efficiente impiego dei fattori" ed attribuendo così al territorio la dignità di fattore produttivo autonomo e non di mero contenitore geografico dello sviluppo (Cattivelli, 2012).*

Per effetto di tale nuova disciplina, il principale documento di programmazione regionale è sostanzialmente divenuto il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR), reso obbligatorio già dal D.Lgs. 76/2000 e che ogni Regione ha strutturato, nel corso degli anni, in maniera propria e differente.

*Tabella 1. I documenti della programmazione regionale (allegato n. 12 DPCM 28 dicembre 2011).*

<i>Documento</i>	<i>Tipologia</i>	<i>Tempi di approvazione</i>
DEFR (la Giunta regionale presenta al Consiglio il Documento di economia e finanza regionale)	Strumento di programmazione in senso stretto	Entro il 30 giugno
Nota di aggiornamento al DEFR	Strumento di programmazione in senso stretto	Entro 30 gg dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale e comunque non oltre alla data di presentazione disegno di legge di bilancio
Disegno di legge di stabilità regionale, da presentare al Consiglio	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il 31 ottobre e comunque non oltre 30 gg della presentazione del disegno di legge del bilancio dello stato

<i>Documento</i>	<i>Tipologia</i>	<i>Tempi di approvazione</i>
Disegno di legge di bilancio, da presentare al Consiglio	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato
Piano degli indicatori di bilancio	Strumento di rendicontazione	Approvato dalla Giunta entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto e comunicato al Consiglio
Disegno di legge di assestamento del bilancio, presentato al Consiglio di ogni anno	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il 30 giugno
Eventuali disegni di legge di variazione di bilancio	Strumento di programmazione finanziaria	
Eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il mese di gennaio di ogni anno da presentare al Consiglio
Gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.	Strumento di programmazione in senso stretto	
Rendiconto della gestione	Strumento di rendicontazione	Da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo da parte della Giunta ed entro il 31 luglio da parte del Consiglio

*Fonte: DPCM, 28 dicembre 2011.*

### 3. Le Leggi regionali sulla programmazione vigenti nelle Regioni a statuto ordinario

Come riportato nella tabella seguente, ogni Regione a statuto ordinario ha variamente modificato nel corso degli anni il proprio quadro normativo di riferimento in tema di procedure e strumenti di programmazione.

In questo quadro, vi sono, ad oggi, Regioni che ancora individuano, quale principale documento di programmazione, il Programma (o Piano) di sviluppo regionale, altre che oramai redigono solo il DEFRA ed il PO dei fondi comunitari ed altre ancora che, come l'Emilia-Romagna, riconoscono centralità, tra i vari documenti di programmazione, al Piano Territoriale Regionale.

*Tabella 2. Le leggi sulla programmazione delle Regioni a statuto ordinario.*

<i>Regioni a statuto ordinario (RSO)</i>	<i>Leggi regionali vigenti sulla programmazione</i>	<i>Denominazione del principale documento di programmazione</i>
Lombardia	Legge Regionale 21 febbraio 2011, n. 3 Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2011 - Modificata da L.R. n. 5/2018	PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO DELLA XI LEGISLATURA
Veneto	Legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione" - Modificata da L.R. n. 15/2018	PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO
Liguria	Lo statuto della Regione Liguria, approvato con Legge statutaria n. 1/2005 e modificato in ultimo dalla L. statutaria n. 1/2015, prevede all'art. 57 che la <i>La Regione realizza la programmazione economica e finanziaria attraverso il bilancio di previsione pluriennale e annuale nonché attraverso gli altri strumenti previsti dalla legge regionale di disciplina dell'ordinamento contabile.</i>	Solo programmazione connessa a: PO, DEFRA singoli settori
Piemonte	L.R. n. 43 "Norme in materia di programmazione degli investimenti regionali" del 18 ottobre 1994.	PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO
	Non esiste una specifica legge generale di programmazione, se non quella di programmazione finanziaria (Bilancio annuale e pluriennale). Tuttavia l'art. 23 della Legge Regionale	

<i>Regioni a statuto ordinario (RSO)</i>	<i>Leggi regionali vigenti sulla programmazione</i>	<i>Denominazione del principale documento di programmazione</i>
Emilia Romagna	n. 20/2000 (“Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio”) attribuisce al Piano Territoriale Regionale (PTR) il compito di tracciare la visione strategica e gli obiettivi di sviluppo del sistema regionale. Infatti l’art. 23 dispone: «Il Piano territoriale Regionale (PTR) è lo strumento di programmazione con il quale la Regione definisce gli obiettivi per assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali e ambientali».	PIANO TERRITORIALE REGIONALE ( <i>In Emilia-Romagna l’ultimo PRS è stato adottato nel 1986 ed ha avuto validità fino al 1990, quando è entrato in vigore il primo PTR</i> )
Toscana	Legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 Norme in materia di programmazione regionale - Poi abrogata nel 2012 e sostituita da Legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili (modificata più volte fino al 2018)	PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO
Lazio	Lo statuto della Regione Lazio, come modificato con L. statutaria n. 1 del 2004, all’art. 50 prevede che <i>la legge regionale disciplina gli atti generali e settoriali della programmazione, le relative procedure e le modalità di raccordo con gli strumenti della programmazione locale.</i>	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori
	LEGGE REGIONALE 28 Febbraio 2000, n. 13 Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell’ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell’Umbria. Nel 2013 è stato inserito nell’art. 18 dello statuto della Regione	

<i>Regioni a statuto ordinario (RSO)</i>	<i>Leggi regionali vigenti sulla programmazione</i>	<i>Denominazione del principale documento di programmazione</i>
Umbria	Umbria questo riferimento: <i>La legge regionale individua gli strumenti generali della programmazione, e disciplina le procedure di formazione, aggiornamento, attuazione e verifica dei risultati degli stessi.</i>	PROGRAMMA DI LEGISLATURA
Marche	LEGGE REGIONALE N. 31 DEL 11-12-2001 REGIONE MARCHE ORDINAMENTO CONTABILE DELLA REGIONE MARCHE E STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE.	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori
Abruzzo	L.R. 2 agosto 1997, n. 85 - Norme in materia di Programmazione.	Programma Regionale di Sviluppo (vecchio non aggiornato)
Molise	All'art. 56 dello statuto (LEGGE REGIONALE 18 APRILE 2014, N. 10) si legge: <i>La Regione realizza la programmazione economica e finanziaria mediante il bilancio di previsione annuale e pluriennale ed altri strumenti che la legge regionale di contabilità istituisce e disciplina nel rispetto dei principi di armonizzazione dei bilanci pubblici.</i>	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori
Puglia	Statuto regionale, modificato nel 2014, e L.R. 28 del 2001 "Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli".	PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO, PO, DEFR
Campania	Legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37. "Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale"	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori
	LEGGE REGIONALE 26 gennaio 1987, n. 7 Procedure della programmazione regionale – L.R. abrogata dalla L.R. 6/2007. Lo statuto della Regione Calabria (Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25,	

<i>Regioni a statuto ordinario (RSO)</i>	<i>Leggi regionali vigenti sulla programmazione</i>	<i>Denominazione del principale documento di programmazione</i>
Calabria	modificata nel 2015) all'rt. 53 prevede che con il rendiconto generale la Giunta presenta al Consiglio una relazione sullo stato di attuazione della programmazione economico-sociale della Regione, dei piani settoriali e dei singoli progetti concernenti servizi ed opere della Regione, con l'indicazione dei costi e dei risultati finanziari ed operativi.	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori
Basilicata	Legge Regionale 24 giugno 1997, n. 30 NUOVA DISCIPLINA DEGLI STRUMENTI E DELLE PROCEDURE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE (modificata fino al 2009)	Solo programmazione connessa a: PO, DEFR singoli settori

*Fonte: elaborazione IPRES (2019).*

#### 4. I più recenti PSR (Lombardia e Toscana)

Tra le Regioni che riconoscono la centralità del Piano/Programma di Sviluppo Regionale nell'ambito dei propri documenti di programmazione, quelle che hanno approvato più recentemente questo documento sono la Lombardia e la Toscana.

Si tratta di due Regioni che, pur considerando il PSR come un documento di programmazione tipicamente "di legislatura", gli hanno conferito una declinazione ed una struttura di contenuti significativamente diversa.

In Lombardia, la prima legge regionale sulla programmazione, L.R. 34/78, è stata modificata prima dalla L.R. 3/2011 in attuazione della riforma contabile, e poi abrogata dalla L.R. 5/2018.

Alla base dell'attuale sistema di programmazione regionale, resta il Programma Regionale di Sviluppo (PRS), presentato dalla Giunta ed approvato dal Consiglio entro sessanta giorni dall'avvio della legislatura.

L'aggiornamento annuale del PRS è attualmente condotto nell'ambito del DEFR, che rappresenta il più importante documento di accordo tra la programmazione e la gestione di bilancio.

*Tabella 3. I documenti di programmazione nella Regione Lombardia.*

<b>Documento Politico Programmatico (DPP)</b>
Documento del Presidente della Regione presentato alla Giunta ed al Consiglio redatto sulla base del proprio programma elettorale
<b>Programma Regionale di Sviluppo (PRS)</b>
Documento della Giunta regionale approvato dal Consiglio che indica gli obiettivi programmatici regionali per tutta la legislatura
<b>Programmi operativi</b>
Documenti di dettaglio ed attuazione delle priorità del PRS
<b>Aggiornamento annuale del PRS (Sezione del DEFR)</b>
Definizione degli obiettivi strategici e di finanza pubblica in aggiornamento al PRS
<b>Raccordo con il livello locale</b>
Attivazione di procedure di concertazione e di codecisione con gli Enti locali per l'attuazione dei programmi ed il rispetto di norme di legge

*Fonte: elaborazione IPRES (2019).*

Il Programma di Sviluppo Regionale della Lombardia è quindi strettamente riacordato con il DEFR, essendo il suo indice sostanzialmente articolato nelle diverse missioni di bilancio. Solo tra gli allegati si riportano, invece, relazioni ed indicatori dal respiro maggiormente strategico, come quelli riconducibili all'Agenda ONU 2030 o all'aggiornamento del Piano territoriale regionale.

*Tabella 4. Indice PSR 2018-2023 Regione Lombardia.*

Premessa
AREA ISTITUZIONALE
Missione 1 - Assesti istituzionali, servizi istituzionali e generali, di gestione
Missione 18 - Politiche per la montagna e programmazione negoziata
Missione 19 - Relazioni internazionali

---

Missione 19 - Grandi progetti

---

AREA ECONOMICA

---

Missione 14 - Sviluppo economico e competitività

---

Missione 7 - Turismo

---

Missione 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

---

Missione 4 - Istruzione e diritto allo studio

---

Missione 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale

---

Missione 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali

---

Missione 6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero

---

AREA SOCIALE

---

Missione 13 - Tutela della salute

---

Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali, pari opportunità e famiglia

---

AREA TERRITORIALE

---

Missione 8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa

---

Missione 11 - Soccorso civile

---

Missione 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

---

Missione 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche

---

Missione 10 - Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile

---

Missione 3 - Ordine pubblico e sicurezza

---

***Allegati***

---

***Principali indicatori di sviluppo sostenibile Agenda ONU 2030***

---

***Rapporto sulla situazione economica, sociale e territoriale della Lombardia***

---

***Rapporto sullo stato di attuazione del Programma regionale di sviluppo vigente***

---

***Rapporto sullo stato di utilizzo dei Fondi strutturali erogati dall'Unione europea e sulle previsioni degli interventi strutturali realizzabili***

---

***Indirizzi a enti dipendenti e società partecipate***

---

***Aggiornamento del Piano territoriale regionale anno 2018 (ex art. 22 L.R. 12/2005)***

---

*Fonte: Programma Regionale di Sviluppo Regione Lombardia (2018-2023).*

*Significativamente differente è invece, come desumibile dalla tabella seguente, la struttura del PSR della Regione Toscana. Si tratta, infatti, di un documento più marcatamente qualitativo, focalizzato sui progetti strategici regionali e nel quale non viene rappresentato, a differenza di quanto avviene nel documento lombardo, il collegamento con le missioni e i programmi del bilancio.*

Tabella 5. *Indice PSR 2016-2020 Regione Toscana.*

Premessa
1. La Toscana Regione d'Europa
La strategia di Europa2020 è ancora valida?
La Toscana: le previsioni per il prossimo futuro
Una strategia per il prossimo futuro
La Toscana e il contributo agli obiettivi di Europa2020
Gli altri obiettivi per la Toscana
2. La nuova Regione Toscana
3. I progetti regionali
4. Gli indirizzi e gli strumenti per le politiche di settore
5. Gli indicatori del PSR

Fonte: *Programma Regionale di Sviluppo Regione Toscana (2016-2020).*

## 5. Il quadro normativo della Regione Puglia

Il quadro normativo vigente in tema di programmazione si compone, nella Regione Puglia, dei seguenti provvedimenti:

- L.R. 24 del 1975 “Procedure ed organi della programmazione” (modificata e integrata dalla L.R. 44 del 1979);
- L.R. 28 del 2001 “Riforma dell’ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli” (modificata e integrata dalle L.R. 29/2012, 35/2013 e 15/2014);
- Statuto della Regione Puglia – approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 e modificato con leggi regionali 11 aprile 2012, n. 9; 28 marzo 2013, n. 8; e 20 ottobre 2014, n. 44.

Già la L.R. 24/1975, all’art. 3, aveva sancito, a proposito dell’elaborazione e dell’attuazione del programma regionale di sviluppo che *Il Presidente della Giunta regionale o l’Assessore al Bilancio e Programmazione Economica, se delegato, provvede, avvalendosi degli organi tecnici della programmazione, ad elaborare il programma organico di sviluppo economico e sociale della Regione per quinquenni successivi ed ai successivi aggiornamenti ove si rendessero necessari, ad assicu-*

*rarne la organica esecuzione, curando il coordinamento dell'attività dell'Amministrazione regionale e degli Enti regionali con il programma medesimo e con gli eventuali programmi straordinari di intervento e la rispondenza dei singoli interventi ai programmi annuali e pluriennali.*

Lo Statuto della Regione Puglia, poi, all'art. 54, ha esplicitamente qualificato come atti della programmazione economica, sociale, territoriale e finanziaria regionale:

- a. il piano regionale di sviluppo;
- b. il documento annuale di programmazione economica e finanziaria;
- c. la legge finanziaria annuale regionale;
- d. il bilancio annuale di previsione;
- e. il bilancio pluriennale di previsione.

Tale quadro è stato infine completato dalla L.R. 28/2001 che, all'art. 7, ha richiamato i seguenti atti della programmazione:

- a. il piano di sviluppo regionale (PSR);
- b. i piani di settore e intersettoriali;
- c. i programmi strutturali regionali dell'Unione europea;
- d. i programmi integrati territoriali;
- e. gli strumenti di programmazione negoziata;
- f. il documento regionale annuale di programmazione economica e finanziaria (DAP);
- g. la legge finanziaria, il bilancio pluriennale e il bilancio annuale.

Quello vigente, nella nostra come in molte altre Regioni, è quindi un sistema di programmazione estremamente composito, in cui al PSR si accompagnano una molteplicità di altri piani e programmi, che includono non solo il PO ed il DEFR, ma anche la consistente lista – che si riporta di seguito – dei piani e dei programmi pluriennali settoriali, la cui redazione è prevista in parte da obblighi normativi comunitari o nazionali, in parte da disposizioni normative regionali.

*Tabella 6. Piani e programmi pluriennali settoriali della Regione Puglia.*

<i>Dipartimenti</i>	<i>Strutture</i>	<i>Piani settoriali</i>	<i>NORME DI RIFERIMENTO (COMUNITARIE/ NAZIONALI/ REGIONALI)</i>	<i>TIPOLOGIE DI PIANO</i>	<i>ATTI DI APPROVAZIONE</i>	<i>ANNI DI RIFERIMENTO</i>
Sviluppo Economico, Innovazione, Formazione e Lavoro	Servizio Sistema dell'istruzione e del diritto allo studio	Piano regionale per il Diritto allo studio	art. 7 L.R. 31/2009	ORDINARIO	DGR 1878/2018	2018
Sviluppo Economico, Innovazione, Formazione e Lavoro	Servizio Sistema dell'istruzione e del diritto allo studio	Piano regionale di dimensionamento della rete scolastica e di programmazione dell'offerta formativa	D.Lgs. n. 112 del 31/03/1998	ORDINARIO	DGR 2468/2018	AS 2019/2020
Sviluppo Economico, Innovazione, Formazione e Lavoro	Autorità di gestione FESR FSE	Piano Operativo FESR/ FSE	Regolamento (UE) n. 1303/2013	STRATEGICO	DGR 1735 del 06/10/2015	2014-2020
Agricoltura, Sviluppo rurale e Ambientale	Sezione Gestione sostenibili risorse naturali	Piano forestale regionale	D.Lgs. 227/2001	STRATEGICO	DGR 1784/2014	2014-2020
Agricoltura, Sviluppo rurale e Ambientale	Sezione Gestione sostenibili risorse naturali	Piano faunistico regionale	L.R. 59/2017	STRATEGICO	DGR 798/2018	2018-2023

<i>Dipartimenti</i>	<i>Strutture</i>	<i>Piani settoriali</i>	<i>NORME DI RIFERIMENTO (COMUNITARIE/ NAZIONALI/ REGIONALI)</i>	<i>TIPOLOGIE DI PIANO</i>	<i>ATTI DI APPROVAZIONE</i>	<i>ANNI DI RIFERIMENTO</i>
Agricoltura, Sviluppo rurale e Ambientale	Risorse idriche	Piano di Tutela delle Acque - PTA	D.Lgs. 152/1999	STRATEGICO	DGR 1441/2009	imprecisati
<b>SEZIONE ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI COMUNITARI PER L'AGRICOLTURA E LA PESCA</b>						
Agricoltura, Sviluppo rurale e Ambientale		Programma di Sviluppo Rurale 2014 - 2020	Reg. UE 1305/2013	STRATEGICO	DGR 2424 del 30/12/2015	2014-2020
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Sezione Infrastrutture per la Mobilità	Piano Regionale dei Trasporti	Art. 7 della L.R. 18/2002, come modificata dalla L.R. 32/2007	STRATEGICO	DGR 598/2016	2015-2019
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Sezione Infrastrutture per la Mobilità	Piano Triennale dei Servizi del trasporto pubblico regionale e locale	Art. 8 della L.R. 18/2002, come modificata dalla L.R. 32/2007	STRATEGICO	DGR 598/2016	2015-2017
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Sezione Progettazione, Innovazione e Decarbonizzazione	Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR)	L. 10/1991	STRATEGICO	DGR n. 1424/2018	imprecisati

<i>Dipartimenti</i>	<i>Strutture</i>	<i>Piani settoriali</i>	<i>NORME DI RIFERIMENTO (COMUNITARIE/ NAZIONALI/ REGIONALI)</i>	<i>TIPOLOGIE DI PIANO</i>	<i>ATTI DI APPROVAZIONE</i>	<i>ANNI DI RIFERIMENTO</i>
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Servizio Attività Estrattive	Piano Regionale Attività Estrattive (PRAE)	L.R. 37/1985	STRATEGICO	D.G.R. n. 580 del 15/05/2007	imprecisati
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Servizio Pianificazione Strategica Ambiente, Territorio e Industria	Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, comprensivo della sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato, e della proposta di Piano delle bonifiche delle aree inquinate	D.Lgs. 152/2006	STRATEGICO	DGR 1482/2018	imprecisati
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Servizio Pianificazione Strategica Ambiente, Territorio e Industria	Piano qualità dell'aria	(sarebbe da aggiornare e rendere coerente al D.Lgs. 155/2010)	STRATEGICO	RR 6/2006	imprecisati
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Servizio Pianificazione Strategica Ambiente, Territorio e Industria	Piano Paesaggistico Territoriale - PPTR	L. 14/2006, D.lgs. 42/2004	STRATEGICO	DGR 176/2015 e s.m.i.(ultima DGR 2439/2018)	imprecisati

<i>Dipartimenti</i>	<i>Strutture</i>	<i>Piani settoriali</i>	<i>NORME DI RIFERIMENTO (COMUNITARIE/ NAZIONALI/ REGIONALI)</i>	<i>TIPOLOGIE DI PIANO</i>	<i>ATTI DI APPROVAZIONE</i>	<i>ANNI DI RIFERIMENTO</i>
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Servizio Demanio e Patrimonio	Piano Regionale delle Coste - PRC	L.R. 17/2006	STRATEGICO	DGR 2273/2011	imprecisati
Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti	Sezione Inclusione sociale attiva e innovazione delle reti sociali	Piano politiche sociali	L. 328/2000	STRATEGICO	DGR 2324 del 28/12/2017	2017-2020
Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti	Servizio Promozione della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro	Piano Regionale della Prevenzione	Intesa Stato-Regioni 13.11.2014, rep. Atti 156/CSR.	STRATEGICO	DGR n. 302 del 22/03/2016	2014-2018
Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti	Servizio Promozione della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro	Piano Regionale della Prevenzione nelle scuole	Intesa Stato-Regioni 13.11.2014, rep. Atti 156/CSR.	STRATEGICO	DGR n.3042/2011	AS 2018/2019
Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti	Servizio Servizi informativi e tecnologie	Piano regionale per la sanità digitale	L.R. n. 4/2010	STRATEGICO	DGR 1803/2018	2018-2020

<i>Dipartimenti</i>	<i>Strutture</i>	<i>Piani settoriali</i>	<i>NORME DI RIFERIMENTO (COMUNITARIE/ NAZIONALI/ REGIONALI)</i>	<i>TIPOLOGIE DI PIANO</i>	<i>ATTI DI APPROVAZIONE</i>	<i>ANNI DI RIFERIMENTO</i>
Promozione della salute, Servizio Strategie e del benessere sociale e governo dell'assistenza dello sport per tutti ospedaliera		Piano riordino ospedaliero	D.Lgs. 502/1992	STRATEGICO	DGR 53/2018	imprecisati
Promozione della salute, Servizio Sicurezza del benessere sociale e alimentare e sanità dello sport per tutti veterinaria		Piano Regionale integrato dei controlli in materia di sicurezza alimentare e sanità veterinaria	Intesa Stato Regioni del 10/11/2016	STRATEGICO	DGR 2194/2017	2017-2018
Risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione	Sezione Personale e Organizzazione	Piano triennale dei fabbisogni e piano assunzionale annuale	D.Lgs. 165/2001	STRATEGICO	DGR 497/2018	2018-2020
Turismo, Economia della Cultura e valorizzazione del territorio	Sezione Turismo	Piano strategico sul turismo	L.R. 28/2017	STRATEGICO	DGR 191/2017	2016-2025
Segreteria generale della Presidenza	Sezione Affari giuridici ed istituzionali	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità	L. 190/2012	STRATEGICO	DGR 143/2019	2017-2019

<i>Dipartimenti</i>	<i>Strutture</i>	<i>Piani settoriali</i>	<i>NORME DI RIFERIMENTO (COMUNITARIE/ NAZIONALI/ REGIONALI)</i>	<i>TIPOLOGIE DI PIANO</i>	<i>ATTI DI APPROVAZIONE</i>	<i>ANNI DI RIFERIMENTO</i>
Segreteria generale della Presidenza	Sezione Sicurezza del Cittadino, Politiche per le migrazioni ed Anti-mafia sociale	Piano Triennale dell'immigrazione	L.R. n. 32 del 4.12.2009	STRATEGICO	DGR 6/2018	2018-2020
Segreteria generale della Presidenza	Controllo di gestione	Piano della performance	D.Lgs. 150/2009	STRATEGICO	DGR 1052/2017	2017-2019

*Fonte: elaborazione IPRES (2019).*

*Tabella 7. Altri piani e programmi previsti o annunciati ma non ancora redatti.*

<i>Dipartimenti</i>	<i>Piani/Programmi settoriali</i>	<i>NORME DI RIFERIMENTO (COMUNITARIE/ NAZIONALI/REGIONALI)</i>
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Piano delle merci e della logistica	L.R. 16/2008
Segreteria generale della Presidenza	Piano triennale di prevenzione della criminalità organizzata	L.R. del 20 marzo 2019 - Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza
Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	Piano regionale per il risanamento acustico	art. 5 L.R. 3/2002
Turismo, Economia della Cultura e valorizzazione del territorio	Piano strategico della cultura	DGR 50/2016

*Fonte: elaborazione IPRES (2019).*

In chiusura, è opportuno sottolineare che ciascuno dei principali documenti di programmazione regionale (di tipo generale e settoriale), viene approvato secondo un iter ed una tempistica definiti, che naturalmente discendono dalle specifiche finalità proprie dello stesso documento.

In particolare, il Piano Regionale di Sviluppo, il DEFR ed il PO dovrebbero rappresentare tre documenti di programmazione differenti e complementari tra loro, le cui finalità ed i cui contenuti dovrebbero quindi essere resi opportunamente coerenti.

Nello specifico, il PRS dovrebbe rappresentare lo strumento attraverso cui la Regione formula, in coerenza con l'evoluzione del contesto socio-economico, i propri obiettivi e le proprie politiche, definendo il complesso degli indirizzi, delle direttive e delle prescrizioni che l'Amministrazione regionale assume nella promozione dell'attività legislativa e nell'esercizio di quella amministrativa.

Il DEFR è, invece, un documento di indirizzo politico-amministrativo che costituisce il quadro di riferimento per la predisposizione dei bilanci pluriennale ed annuale e dovrebbe quindi rappresentare lo strumento di raccordo tra la programmazione generale e quella finanziaria ed operativa. Il DEFR si connota, pertanto, come uno degli strumenti attuativi del PRS, di cui dovrebbe annualmente verificare ed aggiornare lo stato di attuazione, fornendo il quadro previsionale dei flussi finanziari regionali, nonché gli indirizzi connessi alla manovra finanziaria annuale ed alla riforma delle leggi regionali da sottoporre a modifica.

Il PO rappresenta lo strumento finanziario di programmazione regionale con esclusivo riferimento ai fondi strutturali dell'Unione europea. Tali fondi, per loro stessa natura, dovrebbero essere "aggiuntivi" rispetto alle risorse ordinarie e specificamente orientati alla riduzione dei divari territoriali, nell'ambito della politica di coesione.

La richiamata molteplicità dei documenti di programmazione settoriale, infine, consente di sottolineare che sarebbe auspicabile, ed anzi necessario, che si pervenisse ad un complessivo riordino e ad una sistematizzazione dei documenti strategici e di quelli di programmazione e pianificazione settoriale delle Regioni, e ciò anche per favorire l'efficacia stessa dell'attività programmatoria, che non sempre pare commisurata agli sforzi che le vengono riservati.

L'auspicio è quindi quello che, dopo essere negli anni scorsi riusciti – non senza difficoltà – ad armonizzare i sistemi contabili regio-

nali, si possa giungere, magari dapprima avviando una ricognizione dei differenti schemi di DEFR redatti dalle Regioni, a disciplinare in maniera uniforme, naturalmente tenendo conto del mutato quadro normativo comunitario e nazionale e delle specificità territoriali, l'attività di programmazione regionale che per la verità pare, negli ultimi decenni, essersi progressivamente ridotta ad una multiforme e sfaccettata redazione di piani settoriali.

## Bibliografia

- Briguglio F., *La programmazione economica regionale in Italia: limiti di un'esperienza e prospettive future*, tesi di laurea, Università degli Studi "La Sapienza", Roma, 1999.
- Cattivelli V., Dal Bianco A., *Armonizzazione contabile e programmazione regionale: Il caso di Regione Lombardia*, 2015.
- CINSEDO, *Il Rapporto sulle regioni*, FrancoAngeli, Milano, 1994.
- DPCM 28 dicembre 2011, *Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*.
- Greco N., *La programmazione bloccata: nodi regionali e sub-regionali*, FrancoAngeli, Milano, 1983.
- Ires Piemonte, *Strumenti e procedure per la programmazione regionale. La recente esperienza di cinque Regioni a Statuto ordinario*, 2012.
- Irpet Toscana, *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Atti del seminario in memoria di Stefano Pieracci, 2006.
- Parmentola N., *Origine e crisi della programmazione di bilancio*, Il Mulino, Bologna 1989.
- Siti web istituzionali delle Regioni italiane a statuto ordinario.



# I Conti Pubblici Territoriali: l'esperienza lombarda nella conduzione della rilevazione

*Federica Ancona<sup>1</sup>, Marco Scarpinato<sup>2</sup>, Michele Scarpinato<sup>2</sup>*

## 1. Introduzione

I Conti Pubblici Territoriali (CPT) sono un sistema di rilevazione delle entrate e delle spese del Settore Pubblico Allargato (SPA), disaggregato per territorio e settore, basato sui principi della contabilità finanziaria adottati della Contabilità delle Pubbliche Amministrazioni e della Contabilità Nazionale. Il sistema è in funzione dal 2000. La rilevazione fa parte del Programma Statistico Nazionale.

Per chiarire e comprendere le caratteristiche e le distintività dei CPT è necessario richiamare brevemente alcuni concetti sottostanti: Settore Pubblico Allargato e sue componenti (PA e Extra-PA nazionale e locale), Imprese Pubbliche Nazionali e Locali, controllo delle Imprese Pubbliche.

Il Settore Pubblico Allargato è composto da:

- PA, che coincide con la definizione della Contabilità Pubblica Italiana ed è costituita da Enti che in prevalenza producono servizi non destinabili alla vendita.
- Extra-PA, comprensiva dei soggetti centrali e locali che producono servizi di pubblica utilità e sono controllati direttamente o indirettamente da Enti pubblici. Essa si articola in:
  - Imprese Pubbliche Nazionali, cioè tutte le entità sotto il controllo pubblico che producono servizi pubblici destinati alla vendita sul territorio nazionale, come l'energia e le reti di trasporto (ad esempio Ferrovie, Autostrade).
  - Imprese Pubbliche Locali, cioè entità sotto il controllo pubblico che producono servizi pubblici destinati alla vendita sul territorio locale.

1. PoliS-Lombardia.  
2. Know2Decide.

Il controllo, nei CPT, è definito in prima approssimazione da una partecipazione non inferiore al 30% del capitale dell'Ente controllato. Tuttavia questa soglia non è da intendersi rigidamente, perché CPT classifica come controllato un Ente che "di fatto" è sottoposto all'Ente pubblico, ad esempio perché può nominare la maggioranza dei membri dell'organismo di governo, ha poteri di veto su decisioni del consiglio di amministrazione, ha diritto ad una quota significativa del patrimonio in caso di liquidazione.

Le principali caratteristiche dei CPT sono:

- l'inclusione dell'Extra-PA, e in particolare dell'Extra-PA locale: le Imprese Pubbliche Locali hanno un peso medio pari a circa il 7% delle spese dell'SPA, quindi piuttosto contenuto. Potrebbe sembrare un contributo marginale rispetto all'insieme della spesa pubblica (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2016), ma bisogna tenere presente che in alcuni settori (soprattutto in alcuni territori) assume un rilievo tutt'altro che secondario e che questi Enti sono lo strumento attraverso cui gli Enti locali e regionali governano l'erogazione di servizi pubblici fondamentali. Il valore del 7% si riferisce alla media nazionale, a cui la Lombardia è allineata;
- la territorializzazione dei dati: la metodologia CPT ripartisce tutti i valori di entrate e spese per Regione; l'utilizzo dei bilanci come fonte permetterebbe una ulteriore disaggregazione sub-regionale, relativamente agevole per gli Enti legati controllati da Comuni e Province, ma complessa negli altri casi, che richiederebbero stime o informazioni extra-bilancio per la ripartizione territoriale "fine" dei flussi;
- la settorializzazione dei dati: nei CPT le spese degli Enti sono ripartite in 30 settori, raccordabili alla classificazione COFOG<sup>3</sup>. È un aspetto qualificante dei CPT, perché a livello settoriale è molto più agevole individuare i meccanismi di funzionamento del sistema, quali ad esempio il peso del settore pubblico nell'ambito del settore, le funzioni dei diversi Enti (controllo, gestione/erogazione, ecc...) e i diversi modelli adottati nelle singole Regioni;

3. COFOG (Classification of the functions of the government) è la Classificazione Ufficiale delle spese sostenute dalle Pubbliche Amministrazioni secondo le finalità, definita dall'ONU e adottata dagli organismi internazionali.

- l'adozione della contabilità finanziaria, necessaria per garantire coerenza con la Contabilità Nazionale e la Contabilità della Pubblica Amministrazione;
- l'approccio *bottom-up* alla costruzione dei conti: essi sono basati sui dati di base (i bilanci degli Enti), evitando per quanto possibile stime e riclassificazioni. Questo dovrebbe garantire una maggiore robustezza dei conti, che nascono da una rilevazione tendenzialmente censuaria, basata su una fonte "certificata" e ufficiale. Rispetto a questo principio generale, vi sono tuttavia delle eccezioni, perché la mancanza di dati essenziali in alcuni bilanci obbliga i rilevatori a stime e rilevazioni *ad hoc* presso gli Enti. Il problema è particolarmente rilevante per la ricostruzione del dettaglio dei trasferimenti (composizione dei trasferimenti ricevuti per tipologia di Ente da cui vengono erogati);
- la lunghezza della serie storica, che copre il periodo 2000-2017 (dati annuali): la metodologia prevede la revisione dei dati storici ogni qualvolta insorgano "fatti nuovi", come ad esempio cambiamenti nella normativa, o aggiornamenti delle classificazioni ufficiali adottati. Anche a questo proposito la carenza di informazioni sufficientemente disaggregate nei bilanci storici obbliga a stime *ad hoc*.

Fino al 2011 CPT è stata l'unica rilevazione sistematica su spese e entrate del SPA disaggregate a livello regionale. Da quell'anno, a seguito della crescente attenzione alla *spending review* e quindi anche al comparto delle partecipate locali, sono state create nuove banche dati, che hanno censito questi Enti (Tabella 1).

Tabella 1. Rilevazioni sulle partecipate.

Banca Dati	Numero Enti rilevati 2013	Numero Enti Rilevati 2014
CPT	5.645	5.845
Corte Dei Conti-Siquel (*)	7.684	
Patrimonio PA-MEF	8.324	8.893
Istat-Partecipate	10.964	9.867
Rapporto Cottarelli (Spending Review)	> 10.000	

(\*) Siquel è stata successivamente assorbita da Patrimonio PA-MEF.

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, 2016 e 2017.

Il numero di Enti censiti varia da un minimo di 5.845 Enti (CPT) a valori prossimi ai 10.000 (Istat e Rapporto Cottarelli), vale a dire quasi il doppio.

Queste differenze sono in larga misura spiegate dai differenti criteri di selezione adottati<sup>4</sup>, tra cui in particolare il “livello” della partecipazione e la soglia di partecipazione considerata:

- il livello della partecipazione si riferisce al rapporto con l’Ente pubblico partecipante: al primo livello vengono incluse solo le imprese partecipate direttamente dall’Ente pubblico, al secondo livello vengono inclusi anche gli Enti partecipati da Enti partecipati dall’Ente pubblico, e così via. Per evitare duplicazioni nei conteggi della spesa e delle entrate, CPT include solo partecipazioni di primo livello, in quanto queste già includono (consolidano) nel proprio bilancio eventuali partecipazioni di livello inferiore; al contrario le altre banche dati includono anche gli Enti di livello inferiore;
- la soglia di partecipazione si riferisce alla soglia minima di partecipazione che l’Ente partecipante deve avere nell’Ente partecipato. CPT ha adottato come criterio di riferimento il 30%, sia pure con molta flessibilità; di contro Patrimonio PA ha adottato la soglia dell’1%.

Nonostante la creazione di nuove banche dati, CPT è l’unica indagine che rileva tutti i flussi finanziari degli Enti: Patrimonio PA-MEF rileva solo alcune voci del Conto Economico (Valore della produzione, Costo della produzione, Costo del personale, Risultato di esercizio) mentre Istat non rileva i flussi finanziari; inoltre è l’unica indagine che ha una serie storica, che parte dal 2000.

Queste caratteristiche rendono i CPT un fondamentale strumento di analisi sia di tipo macro, relative alla struttura e all’impatto dei flussi finanziari sulle economie regionali, che di tipo micro, relative alla struttura e alle caratteristiche degli Enti attraverso cui vengono erogati e gestiti una parte dei fondi pubblici, dei servizi di pubblica utilità, o, nei casi di *outsourcing*, delle attività di supporto all’operatività della PA.

La contabilità degli Enti pubblici segue il principio della contabilità finanziaria, basata sul *criterio di cassa*: ogni operazione è attribuita

4. I criteri di selezione dipendono a loro volta dai diversi scopi della rilevazione, che sono di tipo statistico per CPT, di vigilanza, controllo e supporto amministrativo negli altri casi.

all'esercizio in cui si verifica il pagamento/trasferimento di denaro. La contabilità delle imprese e di un numero crescente di Enti controllati da Enti pubblici segue invece il principio della contabilità economica, basata sul *criterio della competenza*: ogni operazione è attribuita all'esercizio in cui determina una variazione patrimoniale, sia essa dovuta ad un movimento di cassa che ad una variazione nei rapporti di debito/credito.

L'elemento fondamentale della metodologia CPT è la conversione dalla contabilità economica alla contabilità finanziaria dei bilanci delle aziende, in modo da uniformare tutti i bilanci al sistema di contabilità pubblica.

Pur avendo il pregio di uniformare la modalità di rilevazione articolata nei diversi livelli tra ufficio tecnico centrale e i nuclei regionali, uno per ciascuna Regione, la metodologia CPT presenta alcune criticità riconducibili:

- alla difficoltà del riparto regionale dei valori, che riguarda soprattutto gli Enti nazionali e quelli sovra-regionali: la ripartizione è una stima basata su driver quali la distribuzione territoriale degli addetti, o delle vendite, sulla base di dati disponibili nel bilancio o raccolti direttamente presso gli Enti;
- la variabilità della normativa nel tempo, che crea problemi alla continuità delle serie storiche: nei CPT la metodologia di calcolo *bottom up* dei valori aggregati a livello regionale e nazionale, ottenuti sommando i valori dei bilanci dei singoli Enti, lascia poco spazio ai classici fattori di correzione facilmente applicabili nelle indagini basate su stime *top down*;
- la variabilità della normativa nello spazio, tra Regioni e ancor più nei territori sub-regionali;
- l'ambiguità/discrezionalità delle classificazioni degli Enti nella attribuzione della loro attività e delle relative spese ai diversi settori.

La metodologia CPT è descritta in modo abbastanza approfondito in diversi documenti (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2018; 2017; 2016; Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici – Conti Pubblici Territoriali, 2007) pubblicati dall'Unità Tecnica Centrale<sup>5</sup>, che contengono anche numerose tabelle "operative", relative alle clas-

5. L'Unità Tecnica Centrale (UTC) dei Conti Pubblici Territoriali è l'organo che definisce, condividendole con la Rete, le metodologie operative, fissa gli obiettivi e svolge attività

sificazioni (ad esempio dei settori, dei territori, delle voci di spesa ed entrata), alle tavole di raccordo tra le classificazioni CPT e quelle di altre indagini, alle fonti.

È inoltre disponibile un insieme di tavole che spiegano, per ogni voce di spesa e di entrata che deve essere compilata nel bilancio finanziario, l'insieme delle voci del bilancio di competenza da cui deve essere estratta, o l'indicazione della necessità di ricorrere alla lettura della Nota Integrativa. L'idea sottostante è che con l'ausilio di questa tabella sia possibile compilare il bilancio finanziario direttamente dal bilancio di competenza con i suoi allegati, evitando costose procedure di rilevazione diretta presso gli Enti; questo almeno per gli Enti "più semplici", per dimensioni, estensione territoriale e tipologia di bilancio.

A questi strumenti si aggiunge una tabella in formato elettronico di supporto alla compilazione dei bilanci finanziari, che contiene le formule per verificare il rispetto dei vincoli di coerenza logica e matematica tra i dati immessi provenienti dai bilanci economici e per calcolare i valori del bilancio finanziario.

Oltre alla metodologia non è disponibile alcun documento che codifichi il processo di produzione della fase di rilevazione in un'ottica di replicabilità nel tempo e nello spazio, nella trasmissione del sapere nei casi di turnover dei componenti dei nuclei regionali. Nell'esperienza maturata dal nucleo regionale della Lombardia tale carenza si è rivelata un punto di debolezza nel momento in cui si è rinnovato il gruppo di lavoro che supporta la realizzazione della rilevazione per la Lombardia: il nuovo gruppo di lavoro non ha potuto così disporre di una rappresentazione formale e completa del processo con conseguenti difficoltà ad orientarsi in una documentazione frammentata, in una molteplicità di regole e comportamenti derivanti da una pluralità di soggetti che si sono alternati nel corso del tempo che non hanno chiaramente documentato e motivato il loro operato.

Attualmente sulla base dell'esperienza degli ultimi anni di conduzione della rilevazione CPT il processo di produzione è riconducibile alle seguenti fasi:

- raccolta dei bilanci economici: la prima fase parte dalla raccolta dei bilanci. Può avvenire recuperando singolarmente i bilanci presenti

di produzione dei dati. È collocata all'interno dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (Roma).

nella lista di rilevazione che viene aggiornata annualmente e validata da UTC entro il 15 luglio. I bilanci sono reperibili accedendo al portale Telemaco di Infocamere. Per come è impostata nel sistema Telemaco la procedura di downloading dei singoli bilanci, il processo risulta fortemente *time consuming* – mediamente circa 2 minuti e mezzo per bilancio. È quindi più efficiente trovare una modalità di raccolta “massiva” dei bilanci soprattutto quando la numerosità della lista di rilevazione è elevata (circa 450 Enti nel caso della Lombardia);

- estrazione dei dati dai bilanci economici: i bilanci devono essere analizzati singolarmente e da ciascuno devono essere estratte le informazioni richieste dal sistema CPT. Nella quasi totalità dei casi, un’elevatissima percentuale delle informazioni è oggi raccolta, grazie alle nuove normative sulla presentazione dei bilanci da parte delle imprese, in tabelle; le informazioni richieste dal sistema CPT non inseriti in tabelle (in quanto non previsto dalla normativa, o a causa di una mal-compilazione della tabella) sono poche, e in questo caso, solo eccezionalmente sono desumibili da altre informazioni sparse nel testo della nota Integrativa;
- elaborazione dei dati estratti: non sempre le informazioni richieste dalla metodologia CPT coincidono con quelle presenti nelle tabelle dei dati di bilancio e devono essere quindi calcolate tramite apposite elaborazioni, quali la variazione degli stock tra esercizio corrente e esercizio precedente, l’applicazione del segno “+” ad alcune variabili con valore negativo, la selezione di alcuni dati in base al segno, l’accorpamento, o lo scorporo, di alcune voci a/da altre voci. In alcuni casi le origini di un dato possono essere molteplici (provenire ad esempio da prospetti diversi) in alternativa tra loro, e, in caso di compresenza, è necessario selezionare quella più opportuna secondo specifiche regole;
- compilazione del bilancio finanziario: in questa fase i dati elaborati devono essere riportati in apposita tabella (Attivo, Passivo e C. Economico) predisposta dall’Unità Tecnica Centrale, che contiene le formule per i controlli di coerenza e quelle per il calcolo delle voci delle Entrate e delle Spese del bilancio finanziario. La tabella deve contenere i dati relativi di un solo Ente, per cui sarà predisposto un numero di tabelle pari a quello degli Enti presenti nella lista di rilevazione;

- stime e compilazione dei dati relativi al Dettaglio Trasferimenti: in questa fase si devono ripartire i trasferimenti rilevati tra le diverse categorie di Enti erogatori. Non tutti gli Enti ricevono Trasferimenti, per cui solo per un sottoinsieme di Enti si procede alla compilazione di questa parte della tabella. Alcune informazioni sono recuperabili a volte dalla Nota Integrativa, in altri casi sono deducibili dalle caratteristiche dell'Ente e dei suoi Controllanti; ove questo non sia possibile si riutilizzano a volte le stime dell'anno precedente. In linea di principio i dati mancanti dovrebbero essere richiesti direttamente all'Ente, ma fin dall'avvio di questa rilevazione il nucleo regionale ha fatto la scelta di procedere in autonomia alla riclassificazione dei bilanci sulla base della documentazione pubblica disponibile, senza far ricadere tale attività sugli Enti oggetto di rilevazione;
- stima della composizione settoriale delle Spese: sulla base della classificazione a 30 settori la classificazione è effettuata sulla base delle conoscenze pregresse sugli Enti da parte del nucleo regionale, viene caricata in un'apposita sezione della tabella (Ripartizione Settoriale), che con apposite formule calcola i corrispondenti valori assoluti di spesa;
- controlli di qualità: oltre ai controlli di coerenza dei dati calcolati per il tramite della tabella vengono effettuati controlli ulteriori, di tipo semi-automatico;
- realizzazione delle stime per i bilanci non ancora pubblicati: per i bilanci non ancora pubblicati sul portale Telemaco alla data utile per la conclusione della fase di riclassificazione (generalmente il 15 ottobre) si procede con una stima provvisoria, ottenuta moltiplicando i dati della tabella dell'anno precedente per una costante indicata dall'Unità Tecnica Centrale;
- compilazione dei modelli di bilancio riclassificato: le informazioni così presenti nella tabella (sezione scheda CPT e sezione Ripartizione settoriale) devono essere quindi ricopiati nei moduli di bilancio, il primo relativamente alle entrate, il secondo relativo alle spese. Nel primo vanno riportati i dati contenuti nella sezione scheda CPT della tabella, nel secondo i dati della sezione. Nei moduli di bilancio vanno inoltre compilati alcuni campi relativi all'anno di riferimento del bilancio, al nome dell'impresa e al codice dell'ente. Il nome dell'impresa deve seguire regole precise;

- caricamento dei modelli di bilancio nell'applicativo predisposto dall'Unità Tecnica Centrale;
- verifica dei dati inseriti: l'Unità Tecnica Centrale effettua un controllo puntuale sui moduli caricati segnalando al nucleo regionale le anomalie riscontrate con richiesta di rettifica e/o conferma dei dati inseriti, e nuovi caricamenti a sistema dei moduli revisionati;
- completamento della rilevazione per gli Enti oggetto di precedenti stime: entro il 15 aprile dell'anno successivo vengono replicate tutte le fasi del processo (A-I) per tutti quegli Enti i cui bilanci non erano in precedenza disponibili su Telemaco ed erano stati oggetto di stima. A seguito di controlli da parte dell'Unità Tecnica Centrale si procede con le ultime revisioni. Si completa così la rilevazione per la singola annualità.

L'esperienza maturata e la consapevolezza del permanere delle criticità riscontrate hanno indotto il gruppo di lavoro del nucleo regionale a prendere in considerazione soluzioni migliorative al processo di produzione della rilevazione finora così descritto, con la finalità di ridurre da un lato i margini di discrezionalità dovuti al fattore "rilevatore", contribuendo al miglioramento della qualità del dato prodotto e dall'altro di efficientare il processo di produzione stesso, liberando risorse finora quasi esclusivamente dedicate alla fase di raccolta per riorientarle verso la fase di analisi e valorizzazione della base dati prodotta.

## 2. L'automazione del processo di produzione: una proposta metodologica

Il sistema di automazione che è stato messo a punto per realizzare la riclassificazione dei bilanci degli Enti oggetto di rilevazione da parte del nucleo regionale lombardo copre tutte le fasi del processo, comprese le stime dei bilanci non ancora pubblicati. La funzione chiave del sistema è la conversione dei bilanci da economici a finanziari e la compilazione delle tabelle messe a punto dall'Unità Tecnica Centrale e dei moduli di bilancio, ma tutte le fasi sono in realtà essenziali per garantire la funzionalità e l'utilità dell'automazione.

Questo sistema è stato realizzato nelle sue componenti principali, testato e utilizzato per la compilazione delle tabelle e dei modelli di bi-

lancio di 343 bilanci ordinari e abbreviati relativi all'anno 2016. Dopo il primo anno di utilizzo, il sistema è stato ulteriormente sviluppato e perfezionato per la rilevazione relativa all'anno 2017 da poco conclusa.

Il presupposto alla base della metodologia elaborata per automatizzare il processo di riclassificazione è rappresentato dall'obbligo a partire dall'anno 2015 di predisporre i bilanci secondo lo standard Xbrl, che definisce in modo preciso la lista e la struttura, rigida nel numero, nei contenuti e nelle intestazioni delle righe e delle colonne dei prospetti in cui devono essere inseriti i dati dello Stato Patrimoniale, del Conto Economico, del Rendiconto Finanziario e della Nota Integrativa.

La disponibilità dei bilanci in formato Xbrl ha permesso il rapido trasferimento delle informazioni contenute in ciascuno di essi a un database di tipo relazionale. Una complessa architettura di query, che tiene conto di una serie di "alberi decisionali" basati sulla metodologia CPT, ha permesso la costruzione di una nuova banca dati, dalla quale trasferire le informazioni nelle tabelle messe a punto dall'Unità Tecnica Centrale cui si faceva sopra riferimento.

Questo sistema di automazione è stato creato principalmente per dare risposta al problema dell'uniformità di trattamento dei dati, prima ancora che per accelerare il processo produttivo: l'elevato numero di bilanci da gestire e la necessità di fare realizzare il processo a un numero elevato di operatori, come si è visto negli anni precedenti, faceva sì che le decisioni relative all'interpretazione della metodologia CPT nelle singole fattispecie potesse variare non solo tra gli operatori del gruppo di lavoro, ma anche tra i bilanci gestiti dallo stesso operatore; questo sistema ha invece permesso, data una struttura di fattispecie possibili, fortunatamente definibile a priori, di prendere delle decisioni interpretative condivise da tutto il gruppo di lavoro regionale una volta per tutte e di applicarle in modo uniforme su tutti i bilanci analizzati.

Vi sono ancora da gestire alcuni vincoli importanti, in quanto alcune informazioni necessarie per i fini della metodologia CPT non sono contenute nei prospetti e si trovano solo nel testo della Nota Integrativa (è il caso, ad esempio, dei debiti/crediti Iva che devono essere scorporati dai crediti/debiti fiscali e dei dettagli sui trasferimenti); a volte i prospetti non sono compilati o sono compilati solo parzialmente; le regole di conversione da contabilità economica a finanziaria cambiano da un anno all'altro, seguendo i cambiamenti nella tassonomia dei

bilanci dello standard Xbrl e sono differenziate secondo la tipologia di bilancio. Nella predisposizione di linee guida per l'automazione, è stato allora previsto di procedere, laddove è possibile, mediante un sistema flessibile che contempli l'integrazione con inserimento manuale per le voci restanti o non coperte, a partire dagli Enti più grandi e dalle voci più rilevanti per estendersi poi a tutte le celle da compilare. Attualmente l'inserimento manuale è effettuato dal gruppo di lavoro del nucleo regionale, ma potrebbe essere effettuato anche direttamente dagli uffici amministrativi degli Enti, mediante compilazione via web.

Il sistema di automazione ha inoltre permesso di gestire (evitando) i rischi connessi ai banali errori di battitura: il rischio di inserire un valore errato, dato il grande volume di dati trattati, risultava non gestibile in un sistema di inserimento e/o trasferimento manuale dei dati e neppure i controlli dell'Unità Tecnica Centrale, basati su alcuni generici algoritmi, erano in grado di individuarli, se non nei casi più macroscopici che comportavano variazioni dei valori, un anno sull'altro, particolarmente elevati.

Il sistema di automazione è stato inoltre completato con un complesso sistema di controlli, in parte manuali, in parte logici e automatizzati, volti a verificare sia la qualità del dato (per evitare eventuali errori di trasferimento di tipo informatico tra le tabelle, come può accadere, per esempio nella conversione dei dati da database relazionali a fogli elettronici o viceversa) e la coerenza dei dati stessi rispetto sia al bilancio, sia alla serie temporale dei dati per la singola impresa, sia al settore di riferimento; queste verifiche permettono di fare emergere eventuali dati anomali e di verificarne la rispondenza ai dati del bilancio Xbrl o la coerenza con le motivazioni espresse nei commenti al bilancio (per esempio gli eventi straordinari di cessione, fusione o acquisizione); in questi casi si tiene traccia dell'informazione raccolta per utilizzarla in seguito all'eventuale segnalazione e richiesta di chiarimenti da parte dell'Unità Tecnica Centrale.

Il sistema di automazione, infine, permette di tenere traccia della provenienza di tutti i dati ed è stato possibile completarlo con un complesso sistema di *reverse engineering* atto a tracciare tutte le decisioni prese e a rispondere in tempi relativamente ristretti ai rilievi e alle richieste dell'Unità Tecnica Centrale.

Si sta infine completando il sistema con uno strumento che permetta di caricare sulla piattaforma centrale dei CPT tutte le tabelle

costruite per i singoli Enti in un'unica soluzione, riducendo il tempo uomo necessario (particolarmente rilevante quando si parla di centinaia di Enti) e soprattutto limitando i rischi di errore nella fase di caricamento.

Occorre infine chiarire che il sistema, fin qui definito di "automazione" ha in realtà ancora una componente strategica di lavoro umano, soprattutto nella fase dei controlli durante e alla fine del processo produttivo; inoltre, pur essendosi dimostrato con il tempo e l'elevato numero di bilanci analizzati, molto solido e sostanzialmente privo di errori, il sistema necessita di una implementazione annuale per tenere conto dei cambiamenti della Tassonomia adottata dallo Stato nella definizione dei file Xbrl.

### 3. Esiti della sperimentazione

Il sistema di automazione messo a punto è stato sottoposto a test mettendo a confronto i livelli di compilazione ottenuti con quelli che si erano conseguiti mediante la compilazione manuale. Gli obiettivi principali del test sono stati: a) la quantificazione dei livelli di compilazione complessivi; b) la verifica dei livelli di compilazione automatici a confronto con quelli manuali; c) l'identificazione delle voci compilate più frequentemente, quelle con maggiore peso, e quelle che non vengono mai compilate e la verifica della struttura della compilazione automatica posta a confronto con quella manuale; e) la verifica del grado di omogeneità dei livelli di compilazione degli Enti, o, in caso di eterogeneità, la quantificazione delle variazioni e, anche in questo caso, il confronto tra la struttura della compilazione automatica e quella manuale. Nel caso in cui la differenza nei livelli di compilazione automatici fosse stata rilevante, si sarebbe dovuto procedere con una rilevazione manuale per le celle scoperte.

Operativamente il test del processo di automazione è stato condotto comparando i livelli di compilazione raggiunti con le procedure manuali per l'anno 2015, il cui dataset era già validato e pertanto considerabile come "standard" di riferimento, e quelli conseguiti con le procedure automatiche relativamente all'anno 2016. Si è consapevoli che l'approccio sconta un'inevitabile approssimazione, in quanto le differenze tra i due anni possono essere imputabili, oltre che alla diversa

efficienza delle due procedure, anche ad altri fattori, quali i già citati cambiamenti nella normativa sui bilanci e la fisiologica dinamica dei comportamenti finanziari degli Enti; per tale motivo le comparazioni sono state effettuate solo con degli aggregati “intermedi”, quale a titolo esemplificativo il totale delle celle compilate per singolo Ente.

La comparazione è stata compiuta su un campione di 306 bilanci compilati sia nel 2015, manualmente, che nel 2016, automaticamente; per ciascuno di questi bilanci si sono comparati il numero di campi compilati e il volume di compilazione, approssimato con la somma dei valori assoluti dei campi compilati. Gli indicatori sono stati analizzati in totale, per Voce della tabella e per Ente. L'analisi è stata effettuata distintamente per i bilanci ordinari e per quelli abbreviati.

Ne è derivato un quadro che complessivamente giustifica un'ampia soddisfazione per il processo sviluppato, che ha permesso di ottenere nel 2016 risultati abbastanza simili a quelli ottenuti con il processo interamente manuale nel 2015, sia per il grado di compilazione (numero di celle risultate compilate), sia per i ridotti margini di miglioramento: le celle in più che si potrebbero riempire manualmente, infatti, sono relativamente poche e di minore importanza e negli anni successivi, con l'introduzione delle nuove tassonomie che hanno ulteriormente ridotto le informazioni disponibili nelle note integrative, soprattutto per i bilanci abbreviati, le informazioni raggiungibili manualmente sono ulteriormente diminuite.

Più in dettaglio, i principali risultati conseguiti dal lavoro di analisi sono riassumibili nei punti seguenti:

- il tasso di compilazione è sempre molto contenuto, sia con la procedura manuale che con quella automatica: il rapporto percentuale tra il numero di celle compilate e quello delle celle che si vorrebbero compilate è pari al 14,7% nel 2015 e al 13,9% nel 2016. Il tasso è più basso per i bilanci abbreviati (10,2% nel 2016) e più alto per gli ordinari (18,6%);
- i livelli di compilazione automatica sono solo leggermente inferiori a quelli manuali: il rapporto percentuale tra gli indicatori di compilazione del 2016 e quelli del 2015 è pari al 94,1% per il numero delle celle e al 95,7% per i valori. Per i bilanci ordinari questi valori salgono rispettivamente al 103,6% e al 97,6%;
- livelli di compilazione automatica un po' meno soddisfacenti si osservano per i bilanci abbreviati, che sono pari all'83,3% di quelli

- manuali per il numero di campi compilati, e all'85,3% per il loro valore. Bisogna però considerare che negli anni successivi, le nuove tassonomie hanno ridotto significativamente le informazioni disponibili nei bilanci abbreviati, annullando le possibili differenze tra inserimento manuale e automatico;
- in generale il ricorso alla compilazione manuale per integrare i dati mancanti migliora marginalmente i livelli di compilazione: le verifiche a campione effettuate indicano che si potrebbero compilare a mano circa 200 celle (sul totale dell'universo Lombardia), corrispondenti al 2,7% delle celle compilate automaticamente. Tuttavia si è verificato che nella grande maggioranza dei casi le informazioni non sono disponibili nemmeno nelle Note Integrative dei bilanci "cartacei";
  - miglioramenti proporzionalmente superiori si possono avere nel caso dei bilanci abbreviati, per i debiti, i crediti, e in misura molto minore, per le immobilizzazioni materiali e immateriali. Si potrebbero compilare in tal modo le celle di circa 1/3 degli Enti per cui ci sono debiti o crediti rilevati solo nel 2015; la quota scende a meno di ¼ nel caso delle immobilizzazioni. Con le tassonomie più recenti anche questi problemi sono stati in gran parte risolti;
  - i livelli di compilazione secondo le Voci della Tabella sono estremamente variabili, ma molto simili nei due anni. Vi è un limitato numero di Voci che vengono compilate in (quasi) tutti i bilanci e in cui si concentra oltre l'80% dei livelli di compilazione: si tratta di meno di 20-30 Voci<sup>6</sup>, secondo l'indicatore, sia per i bilanci ordinari che per gli abbreviati. All'estremo opposto vi è un elevato numero di Voci (oltre 70) che non viene mai compilata nel 2016 e lo è molto raramente nel 2015. La fortissima somiglianza tra le distribuzioni degli indici di compilazione del 2015 e del 2016 è confermata dalla elevata correlazione tra di essi, con R2 superiori a 0,8 per il numero di celle compilate e superiori a 0,9 per i valori;
  - i livelli di compilazione secondo gli Enti presentano una elevata variabilità, e un buon livello di similarità tra il 2015 e il 2016, con l'eccezione del numero di celle compilate: il numero di celle compilate per Ente varia tra 55 e 5 (media: 33) per i bilanci ordinari, e tra 33 e 5 (media: 18) per gli abbreviati. L'indice di correlazione R2 tra i valori delle celle compilate nel 2015 e nel 2016 è superiore

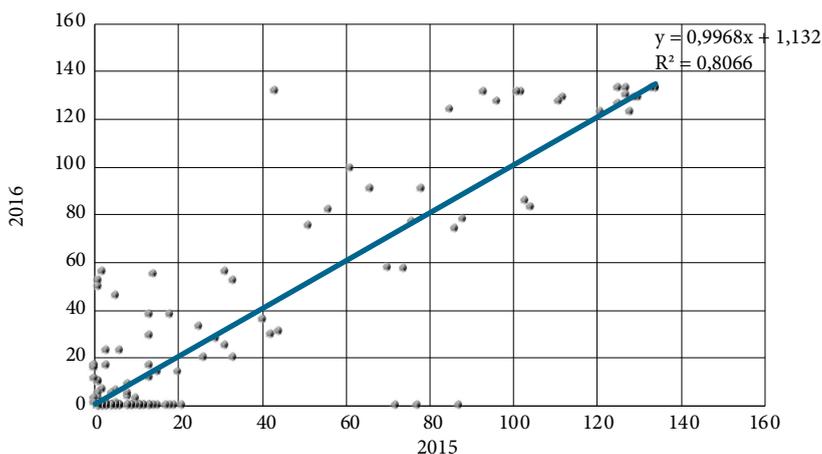
6. Le celle compilabili nella Tabella sono 175.

- a 0,7 sia per i bilanci ordinari che per gli abbreviati (contro valori di 0,3-0,2 per il numero di celle compilate);
- tendenzialmente gli Enti più grandi sono anche quelli con i più alti livelli di compilazione, come dimostrato dall'elevata correlazione tra il valore delle celle compilate e il Valore totale della produzione (*proxy* della dimensione dell'Ente) ( $R^2=0,92$ ). La concentrazione dei bassi livelli di compilazione negli Enti più piccoli è un fatto positivo, perché ha una ridotta influenza sui valori delle spese e entrate aggregate a livello territoriale dei CPT.

Questi risultati cambiano parzialmente se si distinguono i bilanci ordinari da quelli abbreviati.

Per i bilanci ordinari le differenze nel numero di celle compilate tra il metodo manuale (2015) e quello automatico (2016) sono limitate alle Voci storicamente a bassa rilevanza e sono in parte dovute ai già citati mutamenti nella normativa. Questa conclusione è confermata dalla buona correlazione tra il numero di celle compilate per Voce nel 2015 e nel 2016 ( $R^2=0,81$ ) (Grafico 1).

Grafico 1. Numero di celle compilate per voce, 2015 vs. 2016. Bilanci ordinari.



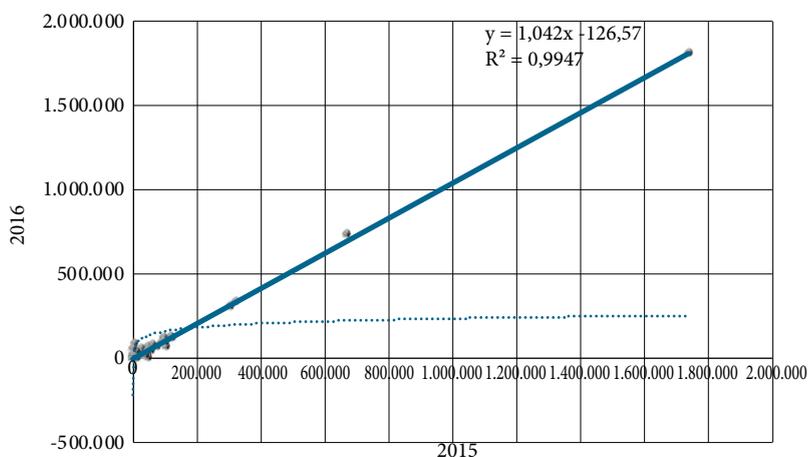
Per i bilanci ordinari la somma dei valori assoluti delle celle compilate presenta una elevatissima concentrazione: la prima Voce (Ricavi)

rappresenta il 37% del totale; aggiungendo i costi per servizi si supera il 50%, con le prime 18 Voci si supera il 90%. Le Voci rilevanti rimanenti includono prevalentemente i principali elementi del Conto Economico e i debiti e crediti, soprattutto quelli verso fornitori e clienti.

In dettaglio le prime Voci, dopo ricavi e costi per servizi, sono le principali entità del Conto Economico (salari e stipendi, oneri sociali, costi per materie prime, di consumo e merci, altri ricavi e proventi derivanti da flussi monetari) e alcune componenti dei debiti e crediti (debiti verso fornitori e banche; crediti verso clienti e verso imprese collegate, controllate e controllanti).

La correlazione tra la somma dei valori delle celle compilate nel 2015 e nel 2016 è particolarmente elevata ( $R^2=0,99$ ), un dato che conferma l'ottima copertura garantita dal sistema di automazione (Grafico 2)<sup>7</sup>.

*Grafico 2. Valore delle celle compilate per voce, 2015 vs. 2016. Bilanci ordinari (migliaia di euro).*



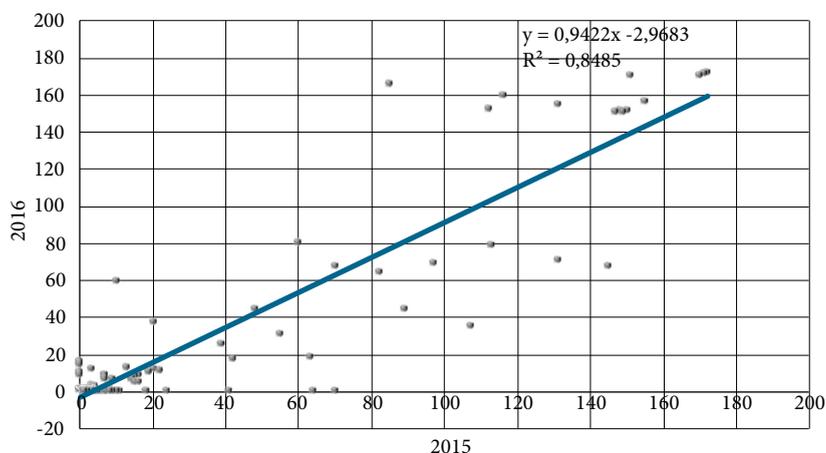
7. Il grafico evidenzia la possibile presenza di un effetto di correlazione spuria dovuto alla dimensione (le somme valori dei campi compilati del 2015 e del 2016 potrebbero essere entrambe correlate alla dimensione degli Enti); si è ripetuta l'analisi previa standardizzazione delle variabili, e successivamente eliminando anche 2 outlier, ma l' $R^2$  è rimasto superiore a 0,9 in entrambi i casi.

Nelle aziende con bilanci abbreviati la concentrazione del numero di celle compilate per Voce è molto elevata: il 75% dei campi compilati è concentrata in 15 Voci, l'80% in 18, il 90% in 24, valori quindi ancora più elevati di quanto osservato nei bilanci ordinari.

Nel 2016 le Voci "vuote" (totalmente non compilate) sono aumentate in modo rilevante (73, contro 6 nel 2015), ma si tratta comunque di voci compilate raramente anche nel 2015: 424 celle compilate, pari all'11% delle compilazioni 2015, corrispondenti ad una media di 5-6 celle per ogni Voce.

La scarsa rilevanza delle Voci totalmente non compilate nel 2016 e l'elevata qualità della compilazione 2016 è confermata dalla elevata correlazione tra il numero di celle compilate per Voce nel 2015 e nel 2016 (Grafico 3).

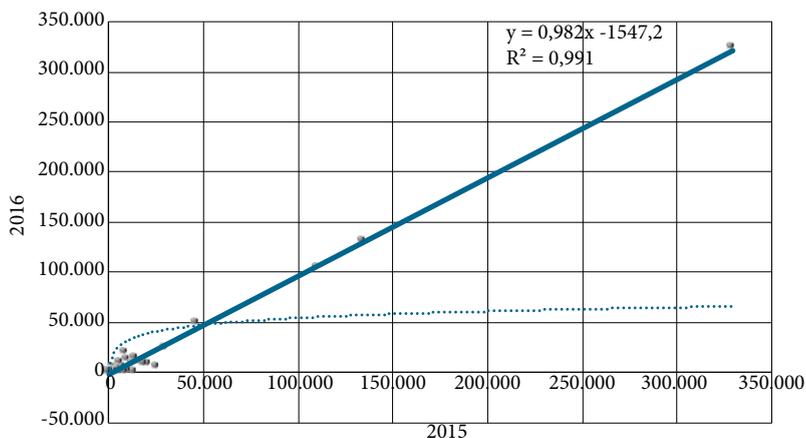
Grafico 3. Numero di celle compilate per voce, 2015 vs. 2016. Bilanci abbreviati.



Anche per l'indicatore di volume, come già per quello relativo al numero di campi compilati, l'elevata qualità della compilazione 2016 è confermata dalla elevatissima correlazione tra i valori 2015 e 2016 ( $R^2=0,99$ ) (Grafico 4).

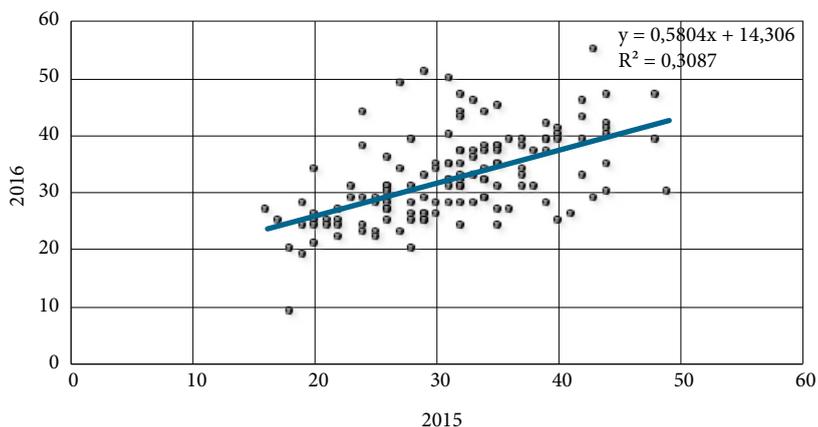
Il livello di compilazione varia notevolmente secondo gli Enti: si passa da Enti con 55 celle compilate a Enti con 19 celle, oltre ad un Ente in liquidazione che ha solo 9 celle compilate (Grafico 13). In media vengono compilate 33 celle per Ente (escludendo l'ente anomalo in liquidazione).

Grafico 4. Valore delle celle compilate per voce, 2015 vs. 2016. Bilanci abbreviati (migliaia di euro).



A livello disaggregato, dei singoli Enti, si osservano consistenti differenze tra il 2015 e il 2016: in molti Enti vi sono 40-50 celle compilate nel 2015 e 30-40 nel 2016, in altri, invece la compilazione sale da 25-40 nel 2015 a 40-50 e oltre nel 2016; situazioni analoghe si riscontrano per gli Enti con poche celle compilate; questo quadro è confermato dalla contenuta correlazione tra il numero di celle compilate per Ente nel 2015 e 2016, con un  $R^2$  pari a 0,31 (Grafico 5).

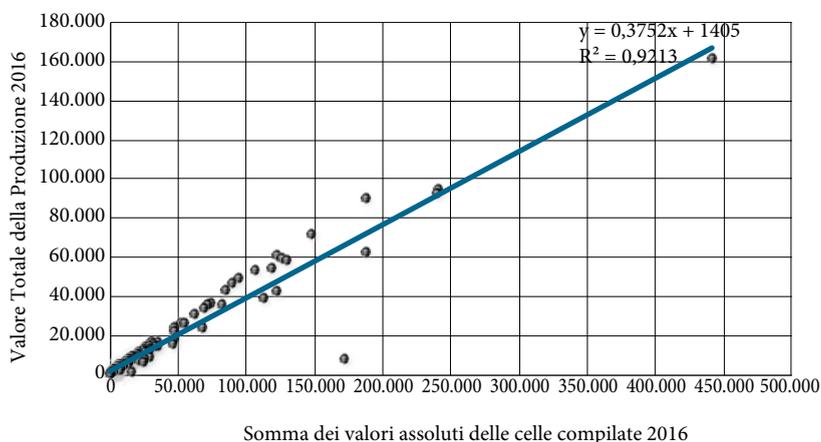
Grafico 5. Numero di celle compilate per Ente, 2015 vs. 2016. Bilanci ordinari.



Per le aziende con bilancio ordinario la concentrazione dei valori delle celle compilate per Ente è molto elevata: Il 75% dei valori è concentrato nel primo 28% degli Enti (36 Enti), l'80% nel primo terzo. La concentrazione sarebbe ancora più elevata se si includessero le aziende dell'Expo.

La forte concentrazione del valore delle celle compilate per Ente è spiegata dalla loro dimensione, misurata dal Valore totale della produzione: vi è infatti una elevatissima correlazione tra le due variabili ( $R^2=0,92$ ) (Grafico 6).

Grafico 6. Valore delle celle compilate per ente vs. valore totale della produzione per Ente. Bilanci ordinari 2016.

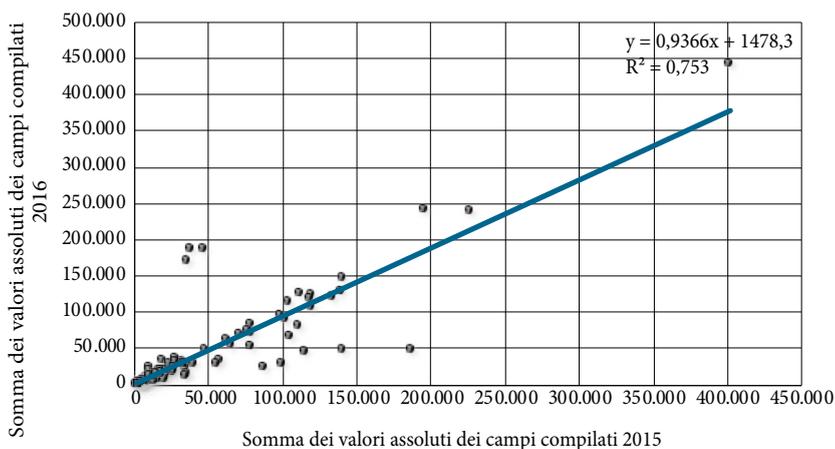


Tra i valori delle celle compilate nel 2015 e nel 2016 vi è un buon livello di correlazione ( $R^2=0,75$ ), inoltre il valore dell'indice di correlazione si incrementa eliminando alcuni Enti anomali (Grafico 7).

Per i bilanci abbreviati si osserva nel 2016 un livello di compilazione inferiore del 16,7% rispetto al 2015: in media vengono compilate 18 celle per Ente, contro 21 nel 2015.

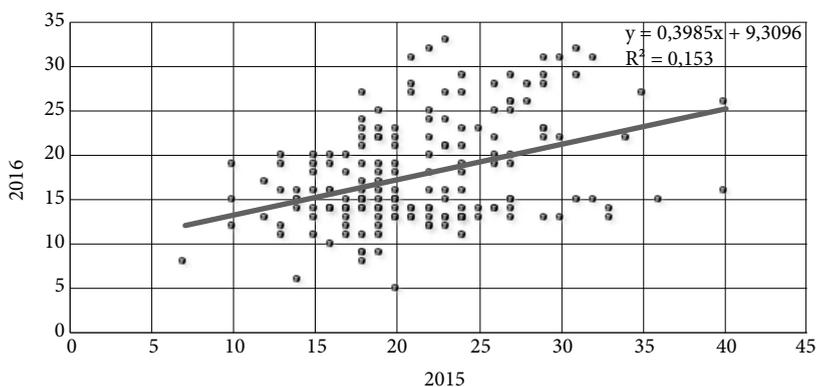
Il livello di compilazione cambia notevolmente secondo gli Enti: nel 2016 esso varia tra un massimo di 33 celle compilate e un minimo di 5; nel 2015 si osserva una escursione paragonabile, ma con valori massimi e minimi più elevati (40 e 7 celle rispettivamente).

Grafico 7. Valore delle celle compilate per Ente, 2015 vs. 2016. Bilanci ordinari (migliaia di euro).



A livello disaggregato, dei singoli Enti, si osservano consistenti differenze tra il 2015 e il 2016 come dimostrato dalla bassissima correlazione tra il numero di celle compilate per Ente nel 2015 e 2016 ( $R^2$  pari a 0,15) (Grafico 8).

Grafico 8. Numero di celle compilate per Ente, 2015 vs. 2016. Bilanci abbreviati.



È stata effettuata una analisi per verificare quante celle, tra quelle compilate nel 2015 ma non dal sistema automatico del 2016, si possono completare manualmente, ricavando i dati dal bilancio “cartaceo”, e in particolare dalla Nota Integrativa. Si è utilizzato a tal fine un campione di 28 aziende, selezionate tra quelle con almeno 8 celle compilate nel 2015 ma non nel 2016, per un totale di 434 celle (poco più di una cella per Ente, il 6% del totale dei campi compilati). Un campione rappresentativo, quindi, se si considera che nell’“universo” dei 306 Enti analizzati la differenza tra le celle compilate nei due anni è pari a 464<sup>8</sup>.

Solo il 26% delle celle compilate nel 2015 ma non nel 2016 possono essere completate grazie alla Nota Integrativa.

Estendendo questi dati all’“universo” dei 306 Enti, si può stimare che si potrebbero compilare a mano circa 200 celle, corrispondenti a una media di 1,2 celle per Ente e al 2,7% delle celle compilate automaticamente nel 2016. La stima è basata sulle seguenti considerazioni:

- il totale delle celle compilate nel 2015 ma non nel 2016 è stimato in 800 (circa il 10% delle celle compilate nel 2015, poche celle per Ente). La stima è basata sulla somma delle differenze tra il numero delle celle compilate nel 2016 e nel 2015, limitatamente ai casi in cui la differenza è negativa;
- il numero di 200 si ottiene applicando a queste 800 celle la quota del 26% di celle compilabili a mano osservata nel campione di 28 Enti.

Le celle da compilare manualmente sono state classificate in 5 aree tematiche, per verificare se la eventuale compilazione manuale delle celle riguarda in modo omogeneo tutte le sezioni della Tabella, o se tende a concentrarsi solo in alcune di esse:

- Immobilizzazioni (materiali e immateriali);
- Crediti;
- Debiti;
- Oneri e Proventi straordinari;
- Utilizzi (del fondo TFR e dei fondi Oneri e Rischi).

8. Il dato è indicativo, perché sottostima il vero numero di celle dell’“universo” compilate solo nel 2015: infatti la differenza tra le celle compilate nei 2 anni include anche le celle compilate solo nel 2016, che in parte “compensano” le celle compilate solo nel 2015.

Le aree rimanenti non sono state analizzate a causa della loro scarsa rilevanza.

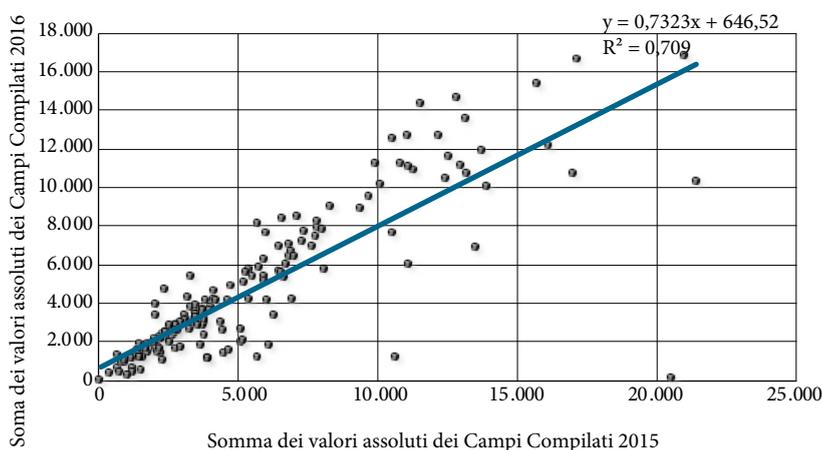
L'analisi evidenzia che l'integrazione manuale produce miglioramenti non marginali per i debiti e i crediti e, in misura molto minore, per le immobilizzazioni materiali e immateriali: l'indicatore evidenzia infatti che per circa 1/3 degli Enti per cui ci sono Debiti o Crediti rilevati solo nel 2015 (e non nella compilazione automatica del 2016), si possono trovare ulteriori informazioni nei bilanci "cartacei". La quota scende a meno di 1/4 nel caso delle Immobilizzazioni Materiali e Immateriali.

Per le aree rimanenti il miglioramento è marginale, al più prossimo al 10%: per gli Utilizzi e gli Oneri e Proventi Straordinari generati da movimenti monetari il miglioramento riguarda circa l'11% degli Enti; per le altre aree i valori sono inferiori al 5%.

Negli Enti con bilanci abbreviati si osserva una concentrazione contenuta della somma dei valori assoluti delle celle compilate: il 75% della somma dei valori è concentrato nel 42,6% delle aziende (contro il 24% riscontrato nel caso dei bilanci ordinari), per un totale di 73 aziende.

Si osserva inoltre una buona correlazione tra i valori 2015 e 2016 ( $R^2=0,71$ ) (Grafico 9).

Grafico 9. Valore delle celle compilate per Ente, 2015 vs. 2016. Bilanci abbreviati (migliaia di euro).



Dalle verifiche effettuate si è riscontrato che la maggior parte delle celle non compilabili con i prospetti Xbrl non lo è neppure con la Nota Integrativa. Non bisogna trascurare di evidenziare che la ricerca “a vuoto”, senza compilazione di alcuna cella, ha un costo elevato: per la sola Lombardia per cui il nucleo regionale rileva quasi 500 bilanci una ricerca su 10-20 Voci della Tabella, il costo stimato ammonta a qualche decina di giornate-uomo<sup>9</sup>; se si proietta questa stima sull’Italia, si ottiene un valore nell’ordine di alcune centinaia di giornate-uomo. Il tutto per un miglioramento di qualche punto percentuale della compilazione complessiva.

In questo quadro potrebbe essere opportuno adottare un approccio fortemente selettivo, focalizzandosi solo su una parte limitata di Enti e/o di Voci, di maggiore rilevanza e con maggiore probabilità di successo.

La sperimentazione condotta e gli esiti conseguiti hanno portato a formulare un’ipotesi di integrazione manuale “focalizzata”:

- esaminare solo bilanci abbreviati, poiché sono quelli che hanno dato più problemi;
- considerare solo le voci delle aree Debiti e Crediti: per ciascuna di queste due aree le Voci sono molteplici, ma nelle Note Integrative si trovano di norma in 2 tabelle, e comunque sono in due sezioni dedicate; la ricerca quindi è unica. Per queste aree, inoltre, la probabilità che un dato non disponibile nei prospetti si trovi nella Nota Integrativa è nell’ordine del 33%, per cui il rapporto ricerca/compilazione è molto più favorevole delle altre aree;
- includere in questa rilevazione integrativa solo i primi 80 Enti: coprono l’80% del numero delle celle compilate e oltre il 90% dei valori del 2015. Gli Enti che saranno effettivamente esaminati sono molto meno, perché una parte dei primi 80 è già stata compilata in modo automatico.

#### 4. Vantaggi, opportunità del metodo proposto e prospettive

I CPT sono un sistema di rilevazione delle entrate e delle spese del Settore Pubblico Allargato (SPA), disaggregato per Regione e settore, a

9.  $500 \text{ bilanci} \times 20 \text{ Voci} = 10.000 \text{ ricerche da fare}$ . Si consideri un tempo medio di 2 minuti a ricerca.  $10.000 \text{ ricerche} \times 2 \text{ minuti} = 20.000 \text{ minuti}$ , cioè 333 ore, pari a 42 giornate di 8 ore senza interruzioni.

partire dai bilanci degli Enti pubblici e degli Enti controllati. Si tratta di un sistema basato sui principi della contabilità finanziaria adottati nella Contabilità delle Pubbliche Amministrazioni e nella Contabilità Nazionale. Il sistema è in funzione dal 2000 e a tutt'oggi è l'unica indagine che rileva tutti i flussi finanziari degli Enti, con particolare riferimento alle Imprese Pubbliche Locali (cioè gli Enti partecipati da Enti pubblici che offrono servizi di pubblica utilità al mercato locale con una serie storica così estesa. Queste caratteristiche rendono i CPT un fondamentale strumento di analisi sia di tipo macro che micro. Gli studi di tipo macro sono relativi alla struttura e all'impatto dei flussi finanziari sulle economie regionali, ad esempio in relazione a politiche di redistribuzione territoriale del reddito, o per valutare gli impatti economici della spesa pubblica locale. Gli studi di tipo micro riguardano la struttura, le prestazioni, le dinamiche degli Enti attraverso cui vengono erogati e gestiti una parte dei fondi pubblici, dei servizi di pubblica utilità, o, nei casi di *outsourcing*, delle attività di supporto all'operatività della PA.

Storicamente l'utilizzo dei CPT si è focalizzato prevalentemente sulle analisi macro, ma è nelle micro che i CPT offrono un vantaggio distintivo, cioè la banca dati con i dati finanziari dei singoli Enti Extra-PA locali.

L'elemento fondamentale della metodologia CPT è la conversione dalla contabilità economica alla contabilità finanziaria dei bilanci delle aziende, in modo da uniformare tutti i dati al sistema di contabilità pubblica. Per la maggior parte delle tipologie di Enti, e in particolare per le Imprese Pubbliche Locali, questa riclassificazione è sempre stata effettuata manualmente, seguendo la metodologia messa a punto dall'Unità Tecnica Centrale: l'esperienza maturata nel corso degli anni dal nucleo regionale della Lombardia ha reso evidente l'onerosità del lavoro di riclassificazione manuale, che ha in media assorbito indicativamente almeno 1-2 ore per bilancio con conseguenti costi e ricadute di natura organizzativa, oltre agli ampi margini di errore sia di compilazione sia a seguito delle difformità di interpretazione delle regole di conversione tra i compilatori.

Una possibile risposta a queste problematiche che il nucleo regionale ha individuato è stata la strutturazione del processo e l'automazione.

Per quanto attiene al primo punto, è stato analizzato in modo dettagliato il processo produttivo, premessa per l'individuazione

delle fasi da automatizzare, e si sono definite le regole di conversione da contabilità economica a finanziaria, i controlli di qualità mirati a individuare automaticamente le compilazioni anomale in aggiunta a quelle per il controllo dei vincoli di coerenza già presenti nella Tabella, le regole per la tracciabilità delle compilazioni manuali, le regole di denominazione dei file e di organizzazione delle directory. Infine è stato predisposto un manuale operativo quale strumento di produttività essenziale per la conservazione delle procedure (si tratta di attività svolte poche volte all'anno) per la loro trasmissione rapida tra i membri del gruppo di lavoro, per garantire l'omogeneità di comportamento di tutti i membri della squadra e in ottica di possibili turnover all'interno del gruppo di lavoro. Per quanto riguarda il secondo punto lo spunto per la messa a punto del sistema di automazione è stato fornito dalla normativa che ha recepito lo standard Xbrl per la compilazione dei bilanci da depositare presso le Camere di Commercio, che devono organizzare i dati dello Stato Patrimoniale, del Conto Economico, del Rendiconto Finanziario e della Nota Integrativa secondo prospetti predefiniti.

La sperimentazione e l'utilizzo del sistema di automazione per il biennio di rilevazione 2016-2017 porta ad affermare che tale sistema garantisce livelli di compilazione paragonabili a quelli delle procedure manuali, ma con costi e tempi inferiori e qualità superiori. Restano comunque alcune Voci che non sono compilabili automaticamente per cui le alternative da seguire sono tre: chiedere agli stessi Enti di farlo direttamente su un supporto digitale, in questo caso si tratterebbe di inserire pochi dati per ciascuna amministrazione; compilare manualmente, ma con costi rilevanti rispetto agli esigui vantaggi marginali; adottare un approccio selettivo, compilando solo le celle degli Enti e/o delle Voci più rilevanti e con maggiori probabilità di successo.

L'automazione libera risorse che possono essere riorientate verso l'attività di analisi e più in generale della valorizzazione nel mondo della ricerca e in quello del *decision making* del patrimonio informativo rappresentato CPT.

Il sistema automatico crea una banca dati sulle Imprese Pubbliche Locali molto più "ricca" dei CPT, che contiene il bilancio finanziario, tutti i dati del bilancio economico, e, almeno virtualmente, tutti i prospetti e un insieme di variabili di classificazione degli Enti.

Mentre i bilanci permettono i classici studi di bilancio, con analisi ad esempio della redditività e della struttura finanziaria, gli altri prospetti danno informazioni di grande utilità per le analisi:

- le variabili di classificazione dell'Ente (localizzazione per Comune e Provincia, forma giuridica, codice Ateco);
- i gruppi e le relazioni intra-gruppo;
- le informazioni relative alla proprietà e alla collocazione all'interno di gruppi (unico socio vs. più soci, posizione di controllata o controllante, paese della capogruppo);
- i rapporti creditizi e finanziari con le imprese controllate, controllanti, collegate e verso altre (dipendenza dal gruppo o dal mercato). Serve ad analizzare i gruppi vs. le singole imprese;
- gli indicatori di internazionalizzazione (debiti, crediti, partecipazioni, ricavi per area geografica);
- gli addetti per categoria, da cui ricavare indicatori di produttività.

La disponibilità del bilancio secondo i due approcci, finanziario ed economico, costituisce un elemento unico e nuovo:

è qualcosa di diverso, come detto, rispetto alla banca dati CPT, che ha solo i bilanci finanziari e alcuni dati dei bilanci economici;

- è diverso rispetto ai bilanci Telemaco, che non hanno i bilanci finanziari, e che tra l'altro hanno un formato adatto all'analisi del singolo bilancio, ma non di un complesso numeroso di Enti;
- è diverso rispetto alla banca dati AIDA, che fornisce i dati per un solo anno alla volta, per cui ad esempio può diventare complesso calcolare le variazioni degli stock, perché i dati dell'esercizio precedente non sono pienamente coerenti con l'esercizio attuale; AIDA non ha i bilanci finanziari e non può calcolarli agevolmente con la sua struttura; non ha la settorializzazione delle Spese; ha gli addetti, ma da una fonte di scarsa qualità.

È relativamente semplice cogliere il potenziale della nuova banca dati; più difficile comprendere in concreto come sfruttarlo. Al momento si possono formulare delle **ipotesi di lavoro**, su cui basare test e sperimentazioni.

L'ambito di elezione della banca dati predisposta è l'analisi micro, focalizzata sulle strutture, i comportamenti e le dinamiche delle Imprese Pubbliche Locali (IPL). Lo studio può avere come *oggetto*:

- l'insieme delle IPL;
- un singolo Ente, ad es. attraverso il confronto con i *comparables*;
- un gruppo;
- un settore, ad esempio l'acqua, l'energia, l'ambiente;
- una funzione, intesa come posizione nella catena del valore, ad esempio Enti di erogazione diretta del servizio vs. Enti di gestione e controllo di Enti cui vengono appaltate le funzioni produttive per il pubblico oppure per l'Ente stesso (ad es. l'*outsourcing* di servizi informatici per l'Ente);
- una forma giuridica, es. SPA o SRL;
- una classe dimensionale (piccoli, medi, grandi Enti).

In alternativa oggetto dello studio potrebbe essere un qualunque insieme degli item precedenti, per studiare strutture, dinamiche, comportamenti dell'aggregato, o le relazioni e i posizionamenti relativi dei suoi componenti (ad esempio i diversi Enti operanti in un settore).

I **temi** dello studio, declinabili sugli oggetti appena esaminati, possono essere diversi, ad esempio:

- il ruolo delle IPL rispetto alla domanda locale delle famiglie e delle imprese (ad es. quale quota della popolazione è servita dalle IPL dell'energia?);
- il contributo delle IPL all'economia locale;
- le performance delle IPL, in termini ad esempio di produttività del lavoro, redditività;
- la struttura patrimoniale delle IPL.

In prospettiva, se l'automazione fosse accolta anche in altre Regioni, potrebbe essere possibile lavorare in chiave di comparazione tra Regioni su una qualunque delle combinazioni precedenti di oggetti e temi.

## Bibliografia

Agenzia per la Coesione Territoriale, *Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), Relazione Annuale CPT 2018 – Politiche nazionali e Politiche di sviluppo nei Conti Pubblici Territoriali*, Temi CPT n. 7, 2018.

Agenzia per la Coesione Territoriale, *Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), Aggiornamenti metodologici rispetto alla guida CPT*, maggio 2018.

- Agenzia per la Coesione Territoriale, *Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT). Relazione Annuale CPT 2017. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*, Temi CPT n. 4, 2017.
- Agenzia per la Coesione Territoriale, *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali. Relazione annuale 2016. Trasparenza, accountability e open government*, Atti del Convegno di Presentazione, Temi CPT n. 3, 2016.
- Agenzia per la Coesione Territoriale, *Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), Relazione Annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e Politiche di sviluppo a livello territoriale*, Temi CPT n. 1, 2016.
- Agenzia per la Coesione Territoriale, *Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), Aggiornamenti metodologici rispetto alla guida CPT*, maggio 2016.
- Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici – Conti Pubblici Territoriali, *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT), Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, Roma 2007.

# I modelli di microsimulazione fiscale in ambito locale: il caso di LigurMOD<sup>1</sup>

Francesco Figari<sup>2</sup>, Luca Gandullia<sup>3</sup>, Lucia Leporatti<sup>4</sup>

## 1. Introduzione

Negli ultimi due decenni, i modelli di microsimulazione fiscale hanno ricevuto una crescente attenzione da parte del mondo accademico e dei decisori pubblici. In ambito accademico sono state proposte numerose applicazioni oltre alle tradizionali analisi riguardanti gli effetti finanziari e redistributivi delle politiche fiscali; tra gli studi più recenti ricordiamo quelli in tema di *computational optimal tax theory* (Doerrenberg et al., 2017), concentrazione della ricchezza e *top incomes* (Alvaredo e Pisano, 2010; Bach et al., 2013), tassazione di impresa (Dwenger e Steiner, 2012) e evasione fiscale (Bazzoli et al., 2019). Al contempo, dopo le prime applicazioni di Guy Orcutt (Orcutt, 1957), a partire dagli anni '80 l'utilizzo dei modelli di microsimulazione si è diffuso come supporto alle decisioni di policy making a livello centrale e locale. In ambito internazionale e nazionale i modelli di microsimulazione sono oggi ampiamente utilizzati per stimare effetti distributivi e di bilancio delle politiche fiscali e assistenziali. Solo in Italia negli ultimi 30 anni sono stati introdotti almeno 15 differenti modelli di microsimulazione indipendenti, caratterizzati da diverse scelte in

1. La versione 1.0 di LigurMOD è stata realizzata utilizzando la versione H1.51 di EUROMOD. Si ringrazia il core-team di EUROMOD presso l'Institute for Social and Economic Research (ISER) dell'Università di Essex (UK) per aver permesso l'utilizzo di EUROMOD, l'ISTAT per l'accesso ai dati UDB IT-SILC 2015 -Versione: 2015-1 del 16-12-16 e il National team italiano di EUROMOD per i consigli nelle diverse fasi di costruzione di LigurMOD.

2. Dipartimento di Economia, Università degli Studi dell' Insubria; ISER University of Essex; CeRP Collegio Carlo Alberto; Dondena Università Bocconi.

3. Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Genova e Liguria Ricerche.

4. Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Genova.

tema di input dataset, frequenza degli aggiornamenti, possibilità di accesso e area territoriale di riferimento (Azzolini et al., 2017). Dei 15 modelli introdotti in Italia tra la fine degli anni '80 e oggi, 11 sono ad oggi aggiornati con una certa frequenza (annuale o biennale) e tra le esperienze più significative e longeve ricordiamo il modulo italiano di EUROMOD (Sutherland e Figari, 2013), MAPP (Baldini, 2001), MOD. Pellegrino (Pellegrino et al., 2011), e, di più recente creazione, ECONLAV (Cipollone et al., 2013), MicroReg (Maitino et al., 2013) e ITAXSIM ([www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it)).

Tra le diverse tipologie di modelli di microsimulazione, i modelli più diffusi sono quelli statici. I modelli di microsimulazione statici applicano regole di policy su un campione rappresentativo di individui/famiglie/imprese in modo deterministico, ipotizzando, contrariamente ai modelli dinamici e comportamentali, che le caratteristiche socio-demografiche degli individui rimangano costanti nel tempo e ignorando le possibili reazioni comportamentali degli individui al cambiamento di una politica.

Nonostante esistano molte tipologie di modelli di microsimulazione (Figari et al., 2015), tutte sono accomunate dalla peculiarità di operare a livello di micro-unità, ovvero su un campione di individui, famiglie o imprese. Un buon modello di microsimulazione consente dunque, ai decisori pubblici, di stimare gli effetti delle politiche fiscali su variabili disaggregate quali il rischio di povertà, la disuguaglianza e altre misure di benessere. Inoltre permette di stimare l'impatto di una manovra fiscale o assistenziale sulle finanze pubbliche, identificando i soggetti che beneficeranno maggiormente o che saranno maggiormente penalizzati da una nuova politica (i cosiddetti "vincitori e perdenti"). Consentendo di simulare riforme ipotetiche, i modelli di microsimulazione permettono anche ai decisori di fare analisi ex-ante ed eventualmente di apportare modifiche alle riforme programmate.

Se è vero che la maggior parte dei modelli di microsimulazione si pone in un'ottica nazionale o sovranazionale, negli ultimi anni sta crescendo l'interesse per la creazione di modelli di microsimulazione in ambito locale a beneficio di Regioni o Comuni. L'obiettivo di questo lavoro è quello di presentare le caratteristiche e le prime applicazioni di LigurMOD, un modello di microsimulazione fiscale recentemente sviluppato per la Regione Liguria.

Il presente lavoro è suddiviso in 5 sezioni. Nella sezione 2 vengono presentate le esperienze più significative in ambito nazionale di sviluppo di modelli di microsimulazione a livello locale. La sezione 3 si focalizza sull'esperienza di LigurMOD attraverso una descrizione delle politiche simulate, della metodologia utilizzata e della validazione delle banche dati e del modello di microsimulazione. Nella sezione 4 viene proposto un esempio di applicazione di LigurMOD per la stima del Reddito di Cittadinanza. La sezione 5 riporta le considerazioni conclusive.

## 2. L'utilizzo dei modelli di microsimulazione fiscale in ambito locale: potenzialità e limiti

Le potenzialità offerte dall'utilizzo dei modelli di microsimulazione a livello locale sono molteplici. In primis, i decisori locali possono essere interessati a valutare l'impatto di politiche emanate a livello centrale sulle variabili di outcome della regione (distribuzione dei redditi, indici di povertà) e a quantificare l'impatto di specifici interventi in un determinato territorio rispetto all'impatto registrato a livello nazionale o in territori limitrofi. Inoltre, i modelli di microsimulazione rappresentano uno strumento di rilievo per valutare gli effetti sul bilancio regionale o comunale di interventi di natura fiscale o sociale proposti a livello locale. Tale strumento risulta di particolare importanza e necessità nell'ambito del processo di autonomia differenziata delle regioni, nel momento in cui alle Regioni potranno essere demandate maggiori competenze in ambito fiscale e sociale.

Nonostante le potenzialità di utilizzo, le esperienze di sviluppo di modelli di microsimulazione fiscale a livello locale sono ancora limitate e relativamente recenti. Le tre esperienze più significative sono state applicate alla Regione Toscana (MicroReg), alla Provincia Autonoma di Trento (TREMODO), e al Comune di Modena (MAPP). I tre modelli sono modelli statici, ma differiscono in modo sostanziale per le basi dati prese a riferimento.

MicroReg è un modello di microsimulazione statico sviluppato dall'IRPET per la Regione Toscana (Maitino e Scilone, 2008; Maitino et al., 2013) con l'obiettivo di analizzare gli effetti redistributivi e di gettito delle politiche di bilancio, sia dal lato delle entrate sia delle

spese. La base dati a cui fa riferimento MicroReg è l'Indagine europea EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions); MicroReg opera attraverso un processo di lordizzazione dei redditi netti derivanti dall'indagine. Il modello consente di simulare le imposte dirette, i trasferimenti *in-cash* e, attraverso estensioni introdotte successivamente, le imposte indirette e i trasferimenti *in-kind*.

Il modello MAPP è stato sviluppato dal Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) (Baldini, 2001; Baldini et al., 2004) e utilizzato per studiare il sistema di welfare locale e valutare gli effetti delle politiche pubbliche nella provincia di Modena. Il modello è applicato ai dati derivanti dall'indagine ICESmo, un'indagine condotta dal 2002 sulla condizione economica e sociale delle famiglie della provincia di Modena che trae spunto dall'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie. Negli ultimi anni l'indagine ha interessato più di 2000 famiglie.

TREMODO, il modello di microsimulazione per la provincia di Trento (Azzolini et al., 2014; 2017) è stato realizzato da FBK-IRVAPP utilizzando il modello di microsimulazione fiscale dei paesi dell'Unione europea, EUROMOD. EUROMOD è stato sviluppato negli ultimi 20 anni nell'ambito del programma europeo Targeted Socio-Economic Research, viene aggiornato annualmente ed è accessibile gratuitamente per finalità di ricerca; oggi, include i 28 paesi dell'Unione Europea ed è coordinato dall'Institute for Social and Economic Research (ISER) presso l'Università di Essex (UK). In aggiunta al caso di TREMOD, esistono esperienze precedenti di utilizzo di EUROMOD come piattaforma per creare modelli di microsimulazione laddove inesistenti; tra le esperienze internazionali più significative ricordiamo quelle di Serbia (Zarković-Rakić, 2010), Macedonia, Sud Africa (Wilkinson, 2009), Namibia e Russia (Popova, 2012). L'esperienza di TREMOD è particolarmente rilevante e innovativa per quanto riguarda la qualità dei dati utilizzati: la banca dati sottostante il modello è infatti ottenuta attraverso un matching esatto dei dati campionari derivanti dall'indagine sulle "Condizioni di vita delle famiglie trentine" e dei dati amministrativi derivanti dalle dichiarazioni dei redditi di fonte Agenzia delle Entrate. Il campione di riferimento è sufficientemente ampio (circa 7.000 interviste nella sola Provincia Autonoma di Trento) e questo consente di effettuare analisi su gruppi socio-economici ristretti (ad esempio l'analisi dei *top incomes*). Inoltre, il confronto tra

dati di indagine e dati di fonti amministrative consente di ottenere stime più precise e meno soggette ad errori di misurazione. Questo aspetto è particolarmente rilevante vista la oggettiva difficoltà di reperire dati ben rappresentativi delle realtà locali.

Come verrà meglio approfondito nella sezione 3, LigurMOD si pone a metà strada tra le esperienze sopracitate, utilizzando la banca dati IT-SILC e la piattaforma di simulazione EUROMOD.

### 3. Il caso LigurMOD: struttura e basi dati

LigurMOD nasce con l'obiettivo di sviluppare un modello di microsimulazione fiscale per la Regione Liguria che consenta di simulare l'impatto di diverse tipologie di intervento pubblico (per es. il cambiamento delle aliquote fiscali o l'introduzione di un sostegno economico al reddito) su una molteplicità di variabili di outcome (per es. gettito fiscale, distribuzione dei redditi, indici di povertà, incentivi all'occupazione). Il modello si focalizza sulla distribuzione del reddito individuale e familiare, permettendo di valutare l'impatto delle politiche pubbliche con un effetto diretto sulle persone fisiche. Il modello non riguarda le imprese o altri agenti economici. LigurMOD rappresenta pertanto un importante strumento di policy-making a supporto delle decisioni pubbliche in tema di fiscalità, occupazione, e assistenza sociale.

Per garantire massima trasparenza e agevolare il confronto e la replicabilità dell'esperienza, in analogia con l'esperienza di TREMOD, LigurMOD è stato sviluppato da Liguria Ricerche adattando alla realtà ligure la piattaforma europea EUROMOD (Sutherland e Figari, 2013).

I dati presentati in questo capitolo fanno riferimento alla prima versione LigurMOD che utilizza come banca dati IT-SILC 2015 (redditi 2014) e la piattaforma di EUROMOD quale punto di partenza per la simulazione della normativa fiscale in vigore (dal 2014 al 2019). La validazione che segue fa riferimento al 2014 in modo tale da considerare lo stesso periodo di riferimento del reddito riportato nell'indagine campionaria. Utilizzando appropriati parametri di indicizzazione, i valori reddituali possono essere aggiornati fino al 2019 per consentire la simulazione delle politiche fiscali correntemente in uso. L'integrazione della banca dati SILC con i dati amministrativi rappresenta lo

step successivo di sviluppo di LigurMOD, attualmente in atto e reso possibile dall'inserimento di tale modello nel Piano Statistico Regionale e dal coinvolgimento diretto di Regione Liguria.

### 3.1 *La struttura di LigurMOD e le politiche simulate*

Il primo problema da affrontare nella costruzione del modello di microsimulazione fiscale riguarda la scelta delle fonti informative su cui fare riferimento. Un buon modello di microsimulazione fiscale necessita infatti di buoni dati (Sutherland, 1991). Da questo punto di vista, la qualità dei dati sottostanti il modello è infatti in grado di influenzarne la precisione e le possibilità di analisi.

La costruzione di un modello di microsimulazione richiede infatti la simultanea presenza di due tipologie di informazioni:

- informazioni aggiornate sulla normativa fiscale in vigore;
- dati individuali su condizione lavorativa, redditi e caratteristiche socio-economiche.

Come anticipato, la simulazione della normativa fiscale in vigore avviene grazie ad un adattamento alla realtà ligure delle informazioni utilizzate nel modulo italiano del modello EUROMOD. La normativa considerata riguarda in particolare i contributi sociali (pagati dal datore di lavoro e dal lavoratore), le imposte sui redditi, le imposte sul patrimonio immobiliare, i trasferimenti pubblici non contributivi e le specificità fiscali regionali (es. addizionale Irpef regionale). Quanto non direttamente simulato (es. pensioni) viene tratto direttamente dai dati.

Per quanto riguarda la banca dati individuale, la disponibilità di informazioni più o meno dettagliate e la loro qualità (in termini ad esempio di numerosità campionaria) è di fondamentale importanza poiché essa è in grado di condizionare la flessibilità e le possibilità di analisi offerte dal modello. In questa prima fase del progetto, il modello è basato sui micro-dati a livello individuale derivanti dall'indagine IT-SILC. L'indagine, svolta annualmente dal 2004 nell'ambito del programma statistico europeo EU-SILC, consente di reperire informazioni sulla situazione socio-economica nei paesi membri dell'Unione Europea con un focus particolare su redditi, esclusione sociale e deprivazione. La scelta di utilizzare l'indagine IT-SILC come base dati principale deriva dalla possibilità che offre di assicurare stime rappresentative a livello regionale. Il campione nazionale è di circa

29mila famiglie (quasi 70mila individui), distribuite in circa 640 Comuni italiani di diversa ampiezza demografica. L'unità di osservazione è la famiglia, definita come l'insieme delle persone che vivono nello stesso immobile. Rispetto alle banche dati amministrative (es. dati delle dichiarazioni dei redditi), utilizzare l'indagine IT-SILC ha due vantaggi principali. In primis consente di lavorare su un campione rappresentativo dell'intera popolazione regionale e non solo dei contribuenti. Inoltre, l'indagine contiene una serie di informazioni rilevanti (non presenti nei dati amministrativi di dichiarazione dei redditi) per effettuare analisi socio-economiche e di contesto (variabili non reddituali, deprivazione materiale, titolo di studio, condizioni di salute).

All'interno del modello LigurMOD esistono due tipologie di variabili, quelle incluse nell'indagine IT-SILC (già presenti quindi nei dati campionari) e quelle simulate dal modello stesso (attraverso la simulazione della normativa in vigore in ciascun anno di riferimento). Il modello è in grado di fornire informazioni su un'ampia gamma di politiche prevalentemente raggruppabili in benefici sociali (tra i quali Assegni Familiari, Assegno Sociale, sussidi di disoccupazione e CIG), imposte (su reddito, capitale, proprietà), TFR e contributi sociali. Tra i benefici sociali, le principali variabili simulate dal modello sono gli Assegni al Nucleo Familiare, l'Assegno Sociale per gli over 65 e i bonus a sostegno della maternità e della famiglia. Dal 2018 viene anche simulato il Reddito di Inclusione (REI) e dal 2019 il Reddito di Cittadinanza. Gli importi relativi a imposte e contributi sociali sono interamente simulati sulla base di informazioni disponibili in IT-SILC, mentre i trasferimenti di tipo contributivo (principalmente pensioni e sussidi di disoccupazione) non vengono simulati ma tratti direttamente da IT-SILC per la mancanza di informazioni sulla storia contributiva su cui simulare gli stessi.

La Tabella 1 riporta un elenco sintetico delle politiche che vengono simulate attraverso LigurMOD.

*Tabella 1. Politiche simulate in LigurMOD.*

<i>Politica</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
Assegno per il Nucleo Familiare	X	X	X	X	X	X
Cassa Integrazione Guadagni	X	X	X	X	X	X
Indennità di disoccupazione ordinaria	X	X	X	X	X	X

<i>Politica</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Assegno Sociale per over 65	X	X	X	X	X	X
Bonus bebè\mamma	-	X	X	X	X	X
Contributi sociali a carico del datore di lavoro	X	X	X	X	X	X
Contributi sociali a carico del lavoratore	X	X	X	X	X	X
Contributi sociali a carico del lavoratore autonomo	X	X	X	X	X	X
Irpef	X	X	X	X	X	X
Contributo di solidarietà	X	X	X	-	-	-
Addizionale regionale Irpef	X	X	X	X	X	X
Tassazione separata su redditi da capitale, arretrati, TFR	X	X	X	X	X	X
Tassazione sulla proprietà (prima abitazione)	X	X	-	-	-	-
Tassazione su reddito da abitazioni date in locazione	X	X	X	X	X	X
Bonus 80 euro	X	X	X	X	X	X
Reddito di Inclusione	-	-	-	-	X	-
Reddito di Cittadinanza	-	-	-	-	-	X

### 3.2 *La validazione di LigurMOD*

Nonostante il modello EUROMOD sia stato ripetutamente validato a livello nazionale (Ceriani, Figari e Fiorio, 2018), prima di poter considerare le sue stime affidabili anche a livello regionale (NUTS2), è indispensabile procedere con la validazione della rappresentatività del campione e con il confronto delle stime ottenute attraverso il modello di micro-simulazione rispetto ai principali aggregati macro-economici.

La validazione dei dati consente di verificare la rappresentatività del campione attraverso il confronto tra gli aggregati derivanti dai dati campionari e quelli ricavabili da fonti esterne. In particolare viene analizzata la rappresentatività del campione IT-SILC 2015 (anno di imposta 2014) per la Liguria in relazione alle caratteristiche socio-demografiche del campione (età, genere, nazionalità, educazione) e alle caratteristiche reddituali e fiscali. I risultati della validazione sono

confrontati con quelli ottenuti a livello nazionale e inclusi nel Country Report relativo all'Italia (Ceriani, Figari e Fiorio, 2018) al fine di valutare l'eventuale necessità di effettuare un *re-weighting* di alcuni gruppi sovra/sotto rappresentati.

La Tabella 2 riporta la distribuzione della popolazione nell'universo IT-SILC (Regione Liguria) in relazione a una selezione di caratteristiche socio-demografiche e la confronta con la distribuzione derivata da fonti ufficiali (fonte: Istat). L'analisi è particolarmente utile (e si presta ad approfondimenti successivi) in quanto è ragionevole aspettarsi che il modello di micro-simulazione possa essere utilizzato per valutare policy specificatamente mirate verso determinati gruppi

*Tabella 2. Distribuzioni di alcune caratteristiche socio-demografiche: confronto IT-SILC e fonte esterna per la Liguria.*

	Caratteristica	Numero di individui	IT-SILC 2015	Fonte esterna 2015	Rapporto
Classe di età	<15	244	182.137	182.642	1,00
	15-24	195	128.577	129.984	0,99
	25-34	169	145.893	145.558	1,00
	35-44	289	211.733	214.287	0,99
	45-54	355	264.595	257.340	1,03
	55-64	295	199.966	210.124	0,95
	65+	594	440.469	443.328	0,99
Genere	Femmine	1.125	824.072	830.618	0,99
	Maschi	1.016	749.298	752.645	1,00
Nazionalità	Italiana	2.024	1.431.164	1.444.566	0,99
	Straniera	117	142.207	138.697	1,03
Livello di educazione	Scuola elementare	260	241.112	238.000	1,01
	Licenza Media	528	419.559	436.000	0,96
	Maturità o qualifica professionale	780	500.497	512.000	0,98
	Laurea o post laurea	374	254.595	201.000	1,27
Totale	Popolazione	2.141	1.573.370	1.583.263	0,99

*Fonte: nostre elaborazioni usando LigurMOD su dati IT-SILC 2015 e dati Istat.*

socio-demografici. La colonna “Rapporto” riporta il rapporto tra il valore registrato nei dati IT-SILC e quello riportato dalla fonte esterna: un valore pari a uno indica una perfetta corrispondenza, un valore superiore a uno sta a indicare una sovra-rappresentazione nel campione mentre un valore inferiore a uno una sotto-rappresentazione. Nel 2015 i soggetti intervistati con residenza in Liguria sono stati 2.141, suddivisi in 996 famiglie. Riportando, attraverso i pesi campionari forniti, i dati SILC all’universo, otteniamo, per il 2015 un valore pari a 1.573.370 individui liguri contro un valore ufficiale pari a 1.583.263.

Come si osserva dall’ultima colonna della tabella il campione IT-SILC sembra ben rappresentativo delle principali caratteristiche socio-demografiche. Risultano leggermente sovrastimate le persone di mezza età (45-55 anni) e gli stranieri (Rapporto = 1,03). Al contrario la fascia di età 55-64 è sotto-rappresentata del 5% circa. La composizione per genere risulta invece altamente rappresentativa. Se osserviamo la distribuzione per titolo di studio, questa appare coerente fatta eccezione per una sovra-rappresentazione nel campione dei laureati.

Un secondo elemento di interesse nella validazione del modello riguarda le variabili di natura reddituale. Sebbene i dati originali forniscano informazioni sia sui redditi netti sia su quelli lordi, LigurMOD utilizza il solo valore del reddito netto ricostruendo i redditi lordi, applicando le norme fiscali in vigore nel 2014, attraverso una procedura di lordizzazione basata su TABEITA, un algoritmo di lordizzazione sviluppato e mantenuto dal National team italiano di EUROMOD (Ceriani, Fiorio e Gigliarano, 2013).

Poiché l’evasione fiscale è un fenomeno particolarmente rilevante tra i lavoratori autonomi, i redditi da lavoro autonomo rilevati tramite l’indagine sono stati suddivisi in due componenti, supponendo che solo una parte del reddito totale sia stata dichiarata all’autorità fiscale. Successivamente è stato applicato un fattore di calibrazione per ottenere un importo aggregato del reddito lordo per i lavoratori autonomi corretto per l’evasione fiscale corrispondente a quello riportato nei dati fiscali.

La Tabella 3 riporta i risultati sul numero di contribuenti e sull’ammontare complessivo (in €) di alcuni aggregati di reddito particolarmente significativi (Reddito da lavoro dipendente + Sussidi di disoccupazione; Reddito da lavoro autonomo; Pensioni). I dati, al netto della lordizzazione, non sono simulati ma dedotti dall’indagine IT-SILC. Il valore ottenuto da IT-SILC (colonna “LigurMOD”

*Tabella 3. Variabili reddituali. Confronto con le statistiche delle dichiarazioni dei redditi a.i. 2014.*

Fonte di reddito	Numero di contribuenti				Ammontare (€)					
	LigurMOD	Fonte esterna		Rapporto		LigurMOD	Fonte esterna		Rapporto	
		Liguria	Italia	Liguria	Italia		Liguria	Italia		
Reddito da Lavoro dipendente + sussidi di disoccupazione	602.329	559.531	1,08	1,16	10.684.724.280	11.510.096.000	0,93	1,05		
Reddito da lavoro autonomo (3)	231.494	191.174	1,21	1,12	3.369.562.643	3.418.017.000	0,99	1,01		
Pensioni	455.925	481.472	0,95	0,97	8.550.009.939	8.709.543.000	0,98	0,99		

Note: Il dato sul numero di contribuenti derivato da fonti esterne va interpretato con cautela in quanto sono possibili duplicazioni delle osservazioni; Il reddito da lavoro autonomo è corretto per l'evasione fiscale.

Fonte: nostre elaborazioni usando *LigurMOD* su dati *IT-SILC 2015* e dati *Agenzia delle Entrate – Statistiche Dichiarazioni dei Redditi*.

in Tabella 3) è poi confrontato con quello disponibile da fonti esterne (dati Agenzia delle Entrate, dichiarazioni a.i. 2014). La colonna relativa al rapporto ci consente di osservare quanto i valori ottenuti tramite IT-SILC si discostano dal valore complessivo derivato dai dati delle Dichiarazioni. In dettaglio, un valore del rapporto pari a 1 indica una perfetta corrispondenza tra i due valori, un valore inferiore a uno una situazione di sotto-stima dell'aggregato, mentre un valore superiore a uno una situazione di sovra-stima. Il rapporto calcolato a livello regionale (colonna Liguria) è confrontato con quello ottenuto a livello nazionale (colonna Italia) ovvero sull'intero campione IT-SILC.

Se osserviamo l'ammontare, le variabili di reddito mostrano per i dati liguri una leggera sottostima del valore (compresa tra l'1% e il 7%), maggiormente marcata per i redditi da lavoro dipendente. L'ammontare complessivo dei redditi da lavoro autonomo e da pensioni appare invece molto vicino al dato reale (con uno scarto dell'1%). Il confronto del numero di destinatari deve essere fatto con cautela perché l'unità di analisi nel sondaggio e nelle statistiche amministrative non è sempre rigorosamente comparabile. Questo è, in particolare, il caso dei redditi da lavoro autonomo perché lo stesso individuo può avere più fonti di reddito da lavoro autonomo che vengono classificate in diverse tipologie. Il numero di persone con reddito da lavoro autonomo in LigurMOD include anche potenziali evasori fiscali che non dichiarano il proprio reddito all'autorità fiscale, poiché la correzione dell'evasione fiscale si applica a tutti coloro che dichiarano reddito da lavoro autonomo. Dai risultati emerge una sovrastima del 21% del numero di contribuenti da lavoro autonomo. Al contrario il numero di pensionati è leggermente sotto-stimato (3%).

Attraverso la simulazione della normativa fiscale e contributiva in vigore nel 2014, è possibile simulare l'entità delle singole componenti dell'imposta personale sui redditi delle persone fisiche e dei contributi sociali e previdenziali a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro. Anche in questo caso, gli aggregati ottenuti tramite simulazione sono messi a confronto con quelli ottenuti da fonte esterna (dati Agenzia delle Entrate a.i. 2014). Gli aggregati di maggior interesse per le nostre finalità sono: Reddito imponibile; Imposta lorda e netta; Deduzioni e detrazioni; Addizionale regionale Irpef.

Se focalizziamo l'attenzione sull'ammontare degli aggregati, le stime di reddito complessivo e reddito imponibile tendono ad essere sotto-stimate del 4%, l'imposta lorda del 6%. Risultano leggermente

*Tabella 4. Variabili fiscali simulate. Confronto con le dichiarazioni dei redditi.*

	Numero di contribuenti				Ammontare (€)			
	LigurMOD	Fonte esterna	Rapporto		LigurMOD	Fonte esterna	Rapporto	
			Liguria	Italia			Liguria	Italia
Reddito complessivo Irpef	1.205.178	1.169.917	1,03	1,07	24.290.566.089	25.377.590.000	0,96	1,01
Oneri deducibili	433.995	221.154	1,96	2,06	853.064.471	775.452.000	1,10	1,15
Reddito imponibile	1.130.965	1.150.077	0,98	1,01	22.981.594.257	23.963.188.000	0,96	1,01
Imposta lorda (Irpef)	1.122.892	1.126.855	1,00	1,02	6.114.952.655	6.505.801.000	0,94	1,01
Detrazioni familiari a carico	259.624	315.634	0,82	0,86	287.465.850	270.559.000	1,06	1,05
Detrazioni lavoro	1.034.783	1.042.633	0,99	1,03	1.198.770.860	1.179.745.000	1,02	1,04
Detrazioni per mutui al 19%	111.906	102.338	1,09	0,96	44.457.768	28.791.460	1,54	1,43
Detrazioni spese sanitarie, port handic, cani guida	432.661	530.885	0,81	0,91	74.343.687	101.393.310	0,73	0,87
Detrazioni assicurazione vita e infortuni	138.563	143.228	0,97	0,91	8.851.417	8.648.420	1,02	1,07

	Numero di contribuenti		Ammontare (€)				
	LigurMOD	Fonte esterna	Rapporto		Fonte esterna	Rapporto	
			Liguria	Italia		LigurMOD	Liguria
Detrazioni spese educazione	57.360	40.841	1,40	1,68	8.162.780	0,61	0,81
Detrazioni per spese al 36%	459.090	508.121	0,90	1,40	243.601.000	0,72	0,99
Detrazioni totali	1.713.560	1.126.171	1,52	1,57	1.855.551.000	0,99	1,05
Imposta netta (Irpef)	909.350	939.496	0,97	0,99	4.806.357.000	0,92	0,99
Addizionale regionale Irpef	909.350	921.189	0,99	1,02	336.931.000	0,96	1,02

Note: Il dato sul numero di contribuenti derivato da fonti esterne va interpretato con cautela in quanto sono possibili duplicazioni delle osservazioni. Le detrazioni per spese sanitarie, assicurazione e spese per educazione si basano su una calibrazione effettuata su base nazionale. La disponibilità di dati a livello regionale (disaggregati per classe di reddito complessivo) permetterebbe di effettuare la calibrazione su base regionale.

Fonte: nostre elaborazioni usando *LigurMOD* su dati *IT-SILC 2015* e dati *Agenzia delle Entrate* – *Statistiche Dichiarazioni dei Redditi*.

sovrastimate le detrazioni per familiari a carico (6%) e detrazioni da lavoro e da assicurazioni vita (2%). Sottostimate invece le detrazioni per spese sanitarie e per spese di educazione e, in misura minore, l'imposta netta Irpef. Il numero dei contribuenti, nonostante vada interpretato con cautela a causa delle duplicazioni nel numero di fonti reddituali o strumenti fiscali associati a ciascun individuo, appare ben rappresentativo per gli aggregati principali (es. reddito complessivo, reddito imponibile, imposta lorda), con discrepanze inferiori al 3%. L'addizionale regionale Irpef, aggregato di particolare interesse in un modello di micro-simulazione fiscale pensato per i policy-maker regionali, appare sotto-stimata del 4% in termini di ammontare e dell'1% in termini di numero di contribuenti.

*Tabella 5. Trasferimenti sociali simulati e inclusi in IT-SILC (anno 2014).*

		<i>Ammontare (€) Liguria</i>	<i>Rapporto Italia</i>
Inclusi in IT-SILC	Pensioni di vecchiaia e pre pensionamento	6,292,633,638	0,88
	Pensioni di malattia e invalidità	911.626.269	1,09
	Reversibilità	1,707,168,476	0,99
	Disoccupazione	165.126.448	0,87
	CIG	5.844.130	0,27
	TFR	784.086.818	0,96
	Altri sussidi assistenziali	77.526.170	0,27
Simulati in LigurMOD	Assegni nucleo familiare	149.897.386	1,04
	Pensione sociale over 65	105.240.901	1,17
	Bonus 80 euro	144.626.586	0,89

*Fonte: nostre elaborazioni usando LigurMOD su dati IT-SILC 2015 e dati Istat, Conti della protezione sociale.*

Gli Assegni al Nucleo Familiare e l'Assegno Sociale per gli anziani sono simulati in LigurMOD oltre al bonus 80 euro e ai bonus bebè/mamma. Gli altri trasferimenti sono invece inclusi direttamente dall'indagine IT-SILC. La validazione di queste prestazioni è assai

complessa per due motivi. Per prima cosa non ci sono informazioni sul numero di soggetti destinatari nelle statistiche esterne neppure a livello nazionale. Per quanto riguarda gli importi, nonostante sia possibile la validazione a livello nazionale utilizzando le statistiche Istat sui Conti della protezione sociale, tali aggregati non sono disponibili a livello regionale. Pertanto, come chiarito per alcuni aggregati precedenti, la validazione qui presentata sarà parziale e si baserà, al momento, sulla validazione dei dati a livello nazionale.

Gli aggregati simulati a livello nazionale corrispondono in modo sufficientemente buono alle statistiche esterne di Istat. I trasferimenti sociali inclusi e non simulati sono in linea con i valori delle statistiche esterne, ad eccezione della CIG che risulta sottostimata a causa dell'uso massiccio di questo schema a sostegno delle imprese colpite dalla crisi economica dal 2011 in poi.

### 3.2.1 *Distribuzione del reddito*

Riportiamo di seguito una sintetica analisi dei principali indicatori di povertà e disegualianza utili per confrontare la Liguria con il resto del Paese; in particolare presentiamo un confronto di alcuni indicatori di distribuzione del reddito simulati in Liguria rispetto al medesimo dato simulato a livello nazionale e limitatamente alle regioni del Nord-Ovest. Tutti i risultati sulla distribuzione del reddito qui presentati sono calcolati per gli individui in base al reddito disponibile equivalente delle famiglie utilizzando la scala di equivalenza "modificata OCSE"<sup>5</sup>. Il reddito disponibile equivalente familiare è ottenuto come la somma di tutte le fonti di reddito di tutti i membri della famiglia al netto delle imposte sul reddito e dei contributi di previdenza sociale. Inoltre, limitatamente alla Liguria, confrontiamo i nostri risultati con le statistiche derivate direttamente dai dati IT-SILC.

Il tasso di povertà relativa appare abbastanza in linea rispetto al dato IT-SILC, seppur con una leggera sottostima. Le differenze sono un po' più rilevanti per le soglie di povertà più basse. I tassi di povertà dei giovani e degli anziani simulati sono inferiori a quelli riportati nei dati IT-SILC: è probabile che la ragione principale sia dovuta al fatto che

5. Al primo adulto presente all'interno del nucleo familiare viene associato un valore pari a 1. Ai familiari adulti conviventi viene attribuito un peso pari a 0,5 mentre ai minori di età inferiore ai quattordici anni un peso pari a 0,3.

Tabella 6. Indici di povertà relativa, per diverse soglie di povertà. Anno 2014.

Percentuale di individui sotto:	Liguria		Italia	Nord-Ovest
	LigurMOD	IT-SILC		
<b>Tutti</b>				
40%	6,6%	8,1%	8,5%	5,9%
50%	11,3%	12,6%	12,6%	10,5%
60%	17,1%	18,3%	18,7%	16,7%
70%	26,0%	26,1%	26,8%	24,2%
<b>0-18 anni</b>				
40%	13,0%	16,7%	12,6%	10,1%
50%	20,3%	23,1%	18,8%	17,1%
60%	26,7%	27,7%	25,6%	24,2%
70%	36,2%	38,8%	34,4%	33,7%
<b>65+ anni</b>				
40%	2,0%	2,7%	2,5%	2,2%
50%	4,2%	5,9%	4,3%	7,3%
60%	10,6%	12,9%	11,9%	15,7%
70%	21,2%	21,3%	22,0%	23,8%
<b>Donne</b>				
40%	6,3%	8,1%	8,5%	5,9%
50%	11,8%	13,0%	12,7%	11,1%
60%	17,7%	18,5%	19,4%	17,6%
70%	26,8%	26,8%	27,6%	25,5%
<b>Uomini</b>				
40%	7,0%	8,2%	8,4%	5,9%
50%	10,7%	12,3%	12,5%	9,9%
60%	16,6%	18,1%	18,0%	15,8%
70%	25,1%	25,3%	26,0%	22,9%

Note: calcolato per gli individui in base al reddito disponibile equivalente familiare (HDI), utilizzando la scala di equivalenza “modificata OCSE”. HDI è dato dalla somma di tutte le fonti di reddito dei membri della famiglia al netto delle imposte sul reddito e dei contributi di previdenza sociale.

Fonte: nostre elaborazioni usando LigurMOD su dati IT-SILC 2015.

l'assegno sociale simulato per gli anziani è più generoso (e più vicino alle statistiche amministrative) rispetto a quello riportato nei dati.

La tabella 7 riporta i principali indici di disuguaglianza simulati da LigurMOD e IT-SILC. Se consideriamo il reddito complessivo il coefficiente di Gini simulato per la Liguria è leggermente più elevato rispetto a quello registrato a livello nazionale e nelle regioni del Nord-Ovest (0,53 vs 0,52 e 0,50), indicando un livello di disuguaglianza leggermente superiore. Per quanto riguarda il reddito mediano nei diversi decili di reddito, si osserva che in Liguria questo tende ad essere generalmente superiore a quello nazionale ma inferiore se confrontiamo la Liguria con le sole regioni nord occidentali.

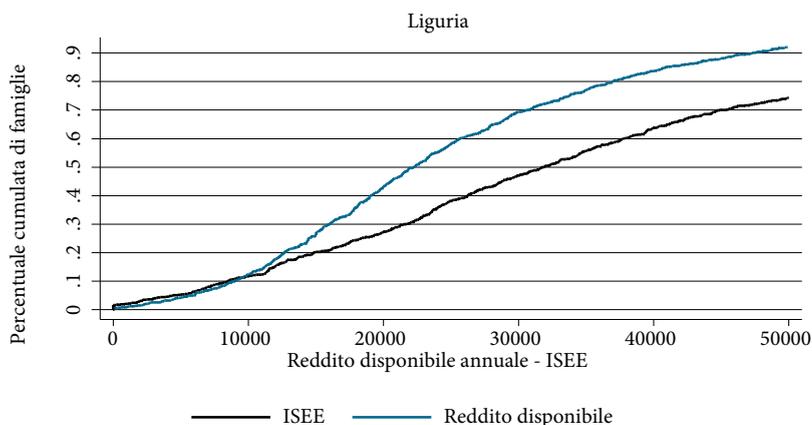
*Tabella 7. Diseguaglianze di reddito.*

	<i>Liguria</i>	<i>LigurMOD</i>	<i>Italia</i>	<i>Nord-Ovest</i>
Coefficiente di Gini su reddito originale		0,53	0,52	0,50
Coefficiente di Gini su reddito disponibile		0,30	0,31	0,29
Reddito mediano per decile				
	1	431,00	368,25	534,50
	2	733,47	692,79	861,77
	3	919,03	862,76	1.064,69
	4	1.125,78	1.023,72	1.225,44
	5	1.266,71	1.181,13	1.406,45
	6	1.397,79	1.367,45	1.583,70
	7	1.647,70	1.562,04	1.781,23
	8	1.893,33	1.789,43	2.046,02
	9	2.245,32	2.119,68	2.412,77
	10	2.884,06	2.907,32	3.186,95
Reddito medio		1.168,12	989,42	1.169,27
Reddito medio equivalente		1.594,73	1.427,23	1.662,92
Reddito mediano equivalente		1413,84	1270,20	1495,26

*Fonte: nostre elaborazioni usando LigurMOD su dati IT-SILC 2015.*

Considerato il potenziale utilizzo di LigurMod per l'analisi delle politiche in ambito socio-assistenziale, attualmente in vigore o di potenziale interesse per il decisore pubblico, il grafico 1 presenta la distribuzione cumulata a livello familiare del reddito disponibile (linea azzurra) e dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) simulata da LigurMOD sulla base delle informazioni reddituali, patrimoniali e socio-demografiche incluse nei dati o imputate. Dal grafico emerge chiaramente il ruolo della scala di equivalenza applicata in ambito ISEE e della componente patrimoniale che implicano una minore concentrazione delle famiglie liguri a valori ISEE decisamente inferiori rispetto a quelli reddituali. È importante sottolineare l'unicità informativa di tale distribuzione ISEE in quanto eventuali fonti amministrative disponibili (es. Inps) fanno riferimento esclusivamente alle famiglie che hanno presentato domanda di ISEE mentre l'utilizzo di un modello di microsimulazione sulla base dei dati campionari permette di simulare la distribuzione ISEE per tutta la popolazione.

Grafico 1. Distribuzione cumulata di reddito disponibile e ISEE.



Fonte: nostre elaborazioni usando LigurMOD su dati IT-SILC 2015.

#### 4. Un'applicazione di LigurMOD: l'impatto del Reddito di Cittadinanza

Le recenti evoluzioni in ambito di sostegno reddituale alle famiglie a basso reddito intervenute in Italia nel corso degli ultimi anni ben si prestano all'utilizzo di LigurMOD per valutare gli impatti di tali politiche nazionali sulla popolazione residente in Liguria. Vengono qui presi in considerazione gli effetti del Reddito di Inserimento (REI) (Baldini et al., 2018) nella formulazione in vigore in Italia nel secondo semestre del 2018 e del Reddito di Cittadinanza (RdC) nella formulazione in vigore in Italia da aprile 2019. È ovviamente necessario analizzare con estrema cautela le stime presentate in quanto si basano su una serie di importanti assunzioni, scelte metodologiche e vincoli imposti dai dati a disposizione che possono inficiare i risultati. In particolare, il dataset utilizzato è stato aggiornato nelle componenti monetarie tenendo costante le caratteristiche socio-demografiche della popolazione; l'ISEE viene simulata utilizzando una serie di informazioni imputate (es. rendita catastale immobile, patrimonio finanziario) sulla base delle scarse informazioni presenti nei dati; la simulazione di REI\RdC non può considerare tutti i dettagli normativi per mancanza di informazioni precise nei dati (es. livelli specifici di disabilità); si assume un *take-up* al 100%, cioè che tutte le famiglie potenzialmente eleggibili facciano richiesta del beneficio; si considerano gli effetti relativi a 6 mesi per quanto riguarda il REI nel 2018 e 9 mesi per quanto riguarda il RdC nel 2019.

Nonostante questi caveat è di estremo interesse valutare il potenziale impatto di queste misure in Liguria rispetto anche al contesto nazionale.

Grazie al Reddito di Cittadinanza la disuguaglianza, misurata dall'indice di Gini, diminuirebbe di circa 1 punto percentuale mentre la povertà utilizzando una linea di povertà pari al 60% della mediana del reddito disponibile equivalente rimarrebbe pressoché inalterata. La povertà estrema (linea di povertà pari al 40% della mediana del reddito disponibile equivalente) calerebbe di circa 1 punto percentuale. I pattern distributivi sarebbero sostanzialmente allineati in Liguria e in Italia.

A fronte di un costo nazionale stimato nell'ordine dei 6 miliardi (in linea con quanto presentato durante le audizioni parlamen-

tari relative al RdC da parte di istituti di ricerca indipendenti), circa 25.000 famiglie residenti in Liguria (oltre 50.000 individui) beneficerebbero di un ammontare complessivo nell'ordine dei 120 milioni di euro, pari a un beneficio annuale medio di circa 5.000 euro.

*Tabella 8. Impatto sui redditi di Reddito di Inserimento e Reddito di Cittadinanza.*

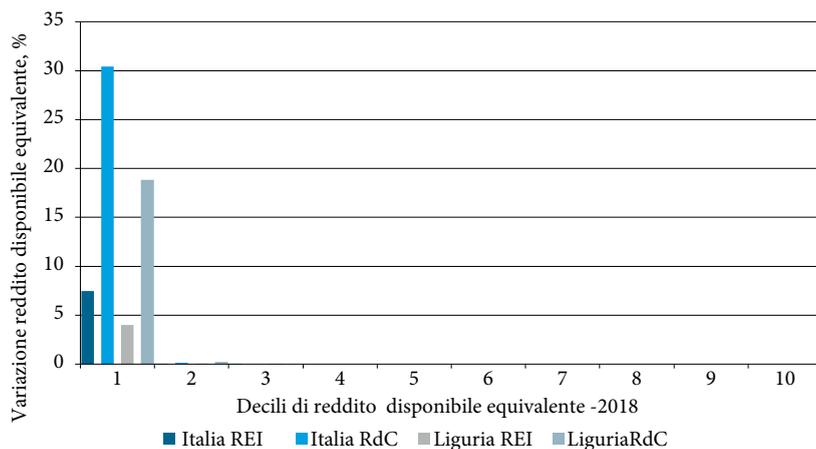
	Italia			Liguria		
	2018	2019		2018	2019	
	con REI	con RdC		con REI	con RdC	
	2018	(6 mesi)	(9 mesi)	2018	(6 mesi)	(9 mesi)
Gini	31,73		30,73	28,7	28,6	27,99
Povertà relativa (60%)						
- Popolazione	19,43	19,43	19,42	16,68	16,68	16,62
- Bambini	24,64	24,64	24,64	25,64	25,64	25,64
- Anziani	11,91	11,91	11,91	9,51	9,51	9,51
Povertà relativa (40%)						
- Popolazione	10	9,92	9,16	7,6	7,57	6,76
- Bambini	13,5	13,38	12,99	11,76	11,76	10,75
- Anziani	3,45	3,31	2,93	3,29	3,18	3,07
Costo (euro, milioni)		1.100	6.095		22,7	122,86
Famiglie beneficiarie		813.395	1.304.840		21.730	24.766
Individui beneficiari		1.772.835	3.094.187		40.172	53.136
Famiglie beneficiarie, %						
Ammontare medio (euro, anno)		1.352	4.668		1.032	4.956

*Fonte: nostre elaborazioni usando LigurMOD su dati IT-SILC 2015.*

Come è lecito attendersi viste le caratteristiche delle misure, le variazioni di reddito disponibile si manifesterebbero quasi esclusivamente tra le famiglie con meno risorse, appartenenti al primo decile della distribuzione. Il RdC determinerebbe per le famiglie più povere residenti in Liguria un aumento del proprio reddito nell'ordine del

20%, sicuramente ragguardevole ma inferiore a quanto stimato per l'Italia nel suo complesso con un aumento nell'ordine del 30%.

Grafico 2. Impatto sui redditi di Reddito di Inserimento e Reddito di Cittadinanza.



Fonte: nostre elaborazioni usando LigurMOD su dati IT-SILC 2015.

## 5. Conclusioni

L'esperienza di LigurMOD si colloca all'interno del crescente interesse per lo sviluppo di modelli di microsimulazione fiscale a supporto dei decisori locali.

Il progetto LigurMOD è ad oggi un progetto in divenire. Nonostante la rappresentatività regionale garantita dall'indagine, è infatti evidente che l'utilizzo di IT-SILC come principale banca dati ha una serie di limitazioni. Per prima cosa, la numerosità campionaria a livello di singole Regioni resta limitata, soprattutto nelle Regioni di piccola dimensione come la Liguria. Esiste un rischio concreto di sotto o mancata rappresentazione di alcuni gruppi socio-demografici (ad esempio le strutture familiari particolarmente numerose) che possono tuttavia essere rilevanti per l'analisi di particolari azioni di policy making a supporto di gruppi marginali della popolazione. La portata informativa del modello di microsimulazione potrebbe essere

notevolmente aumentata attraverso l'integrazione dei dati della *survey* IT-SILC con alcune banche dati amministrative (dichiarazioni dei redditi ai fini Irpef, archivi sanitari, Inps, Pubblico Registro Automobilistico). La procedura per l'integrazione dei dati è già stata avviata dalla Regione Liguria, in quanto soggetto facente parte del SISTAN, attraverso l'inoltro all'Istat della richiesta di dati relativi all'Indagine IT-SILC e all'Indagine sulle Spese delle Famiglie utili ai fini della loro integrazione con le banche dati di tipo amministrativo e fiscale. L'utilizzo della banca dati integrata risultante permetterebbe simulazioni su uno spettro di politiche più ampio e garantirebbe informazioni più ricche e dettagliate consentendo di produrre stime rappresentative non solo dei soggetti effettivamente presenti nelle banche dati amministrative (trascurando ad esempio chi non fa la dichiarazione dei redditi), ma, piuttosto, dell'intera popolazione regionale analizzando l'impatto sull'intero nucleo familiare e non solo sui singoli individui.

Il caso sopra riportato, relativo ai possibili impatti di recenti misure di sostegno al reddito istituite a livello nazionale ma con chiari effetti sui territori regionali e locali, è solo uno dei possibili esempi per dimostrare l'importanza di un modello di microsimulazione trasparente, affidabile, aggiornato ed utilizzabile dai decisori politici per supportare il processo decisionale a livello locale. Gli ambiti di applicazione non sono limitati alle sole imposte e trasferimenti monetari ma si possono estendere alle aree di competenza delle Regioni e dei Comuni in altri ambiti e considerando non solo i trasferimenti monetari ma anche i servizi (es. socio-assistenziale, formativo, trasporti...) (Brunori et al., 2012) e in un'ottica comparativa tra le diverse Regioni e Comuni (es. Morciano, 2006). Tali possibilità di utilizzo risultano di particolare interesse nell'ambito del processo di autonomia regionale differenziata attualmente in discussione.

## Bibliografia

- Alvaredo F., Pisano E. (2010), *Top Incomes in Italy 1974-2004*, in A. Atkinson and T. Piketty (editors), *Top Incomes over the Twentieth Century: A Global Perspective*, Oxford University Press, Oxford, chapter 12.
- Azzolini D., Bazzoli M., De Poli S., Fiorio C., Poy S. (2014), *TREMODO: il modello di microsimulazione per il Trentino*, Working Paper 2014-01, FBK-IRVAPP, Trento.

- Azzolini D., Bazzoli M., De Poli S., Fiorio C., Poy S. (2017), *Developing and Validating Regional Microsimulation Models. TREMOD: The Tax-Benefit Model of the Italian Province of Trento*, in «Economia pubblica», 1, pp. 5-33.
- Bach S., Corneo G., Steiner V. (2013) *Effective taxation of top incomes in Germany*, in «German Economic Review», 14(2), pp. 115-137.
- Baldini M. (2001), *MAPP98: un Modello di Analisi delle Politiche Pubbliche*, CAPP – Centro di Analisi delle Politiche pubbliche, Materiali di Discussione, n. 331.
- Baldini M., Bosi P., Colombini S. (2004), *Efficacia Selettiva dell’Isee nell’Erogazione di Prestazioni Sociali Agevolate nella Provincia di Modena*, CAPP– Centro di Analisi delle Politiche pubbliche, Working Paper 456.
- Baldini M., Casabianca E.J., Giarda E., Lusignoli L. (2018), *The Impact of REI on Italian Households’ Income: A Micro and Macro Evaluation*, in «Politica economica», 34(2), pp. 103-134.
- Bazzoli M., Di Caro P., Figari F., Fiorio C., Manzo M. (2019), *Size, characteristics and distributional effects of income tax evasion in Italy*, Paper presentato a EUROMOD Research Workshop 2019, Università degli Studi di Milano, 24 settembre 2019, Mimeo.
- Brunori P., Lagravinese R. (2012), *Il Finanziamento delle Politiche Regionali per la Non Autosufficienza in Puglia. Ipotesi di Riforma dell’Addizionale Irpef*, in Peragine V. (a cura di), *Povertà e Politiche in Puglia*, Carocci, Roma.
- Ceriani L., Figari F., Fiorio C. (2018), *EUROMOD Country Report. Italy 2015-2018*, University of Essex, Colchester, <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/country-reports>.
- Ceriani L., Fiorio C., Gliarano C. (2013), *The importance of choosing the data set for tax-benefit analysis*, in «International Journal of Microsimulation», vol. 6, pp. 86-121.
- Cipollone A., Coromaldi M., Curci N., De Luca G., Depalo D., Rossetti C. (2013), *The Non-Behavioral Module of the Italian Microsimulation Model Econlav*, Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury Working Paper 2.
- Doerrenberg P., Peichl A., Siegloch S. (2017), *The elasticity of taxable income in the presence of deduction possibilities*, in «Journal of Public Economics», 151, pp. 41-55.
- Dwenger N., Steiner V. (2012), *Profit taxation and the elasticity of the corporate income tax base: evidence from German Corporate Tax return data*, in «National Tax Journal», 65(1), pp. 117-150.
- Figari F., Paulus A., Sutherland H. (2015), *Microsimulation and policy analysis*, in *Handbook of income distribution*, Elsevier, Amsterdam, vol. 2, pp. 2141-2221.
- Maitino M.L., Sciclone N. (2008), *Il Modello di Microsimulazione Multiregionale dell’Irpet Microreg*, SIEP Working Paper 604.
- Maitino M.L., Ravagli L., Sciclone N. (2013), *Il Modello di Microsimulazione dell’Irpet MicroReg: Aggiornamenti ed Estensioni*, Studi e Approfondimenti, IRPET, <http://www.irpet.it/storage/pubblicazioneallegato/438MICROREGfinale.pdf>.
- Morciano M. (2006), *Gli Effetti Redistributivi dei Tributi Comunali di Puglia ed Emilia Romagna*, in «Economia pubblica», 3, pp. 87-110.

- Orcutt G.H., (1957), *A new type of socio-economic system*, in «The Review of Economics and Statistics», 39(2), pp. 116-123.
- Pellegrino S., Piacenza M., Turati G. (2011), 3.1.y, in “International Journal of Microsimulation” 4(2), pp 73-85.
- Popova P. (2012), *Constructing the tax-benefit micro simulation model for Russia-RUSMOD*, EUROMOD Working Paper n. 7.
- Sutherland H. (1991), *Constructing a Tax-Benefit Model: What Advice Can One Give?*, in «Review of Income and Wealth», 37(2), pp. 199-219.
- Sutherland H., Figari F. (2013), *EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model*, in «International Journal of Microsimulation», 1(6), pp. 4-26.
- Wilkinson K. (2009), *Adapting EUROMOD for use in a developing country: The case of South Africa and SAMOD*, EUROMOD Working Paper n.5.
- Zarković-Rakić J. (2010), *First Serbian tax-benefit microsimulation model-SRMOD*, in «The Quarterly Monitor of Economic Trends and Policies in Serbia», 20.



# Le risorse pubbliche per il sistema educativo nelle ripartizioni italiane. Una ricostruzione attraverso i Conti Pubblici Territoriali

*Santino Piazza*<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

Investire nel sistema educativo è essenziale per la ripresa economica del paese e le riforme indirizzate al settore dell'istruzione, tra cui rientrano le richieste di maggiore devoluzione<sup>2</sup>, non possono prescindere da un'analisi delle risorse ad esso dedicate. Accanto al ruolo preponderante dello Stato, che determina gli standard di offerta del servizio educativo ed eroga i pagamenti per il personale docente sul territorio nazionale, gli enti locali contribuiscono in maniera significativa al finanziamento del sistema educativo, almeno fino al livello secondario, ma un quadro delle risorse erogate dal centro nelle diverse regioni e dagli enti territoriali attende ancora una sistematizzazione.

Riforme che intendano misurarsi con la distanza tra i costi che la società sopporta per finanziare il sistema e gli esiti in termini di competenze degli studenti e miglioramento dello stock di capitale umano non possono che basarsi su un quadro informativo dettagliato, tempestivo e caratterizzato da un elevato grado di qualità e trasparenza.

Questo lavoro è dedicato alla descrizione dei dati aggregati relativi alla spesa consolidata per istruzione<sup>3</sup> forniti dai Conti Pubblici Territoriali (CPT) nelle ripartizioni italiane dal 2000 al 2017, a cui si aggiunge un primo tentativo di evidenziare il peso delle risorse aggiuntive messe a disposizione dai fondi europei a partire dal 2007 per il sistema educativo. La prima parte è dedicata a una descrizione

1. IRES Piemonte.

2. La proposta fatta da tre Regioni del Nord, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna per una maggior responsabilità in materia di istruzione. Si veda Lattarulo et al. in questo volume.

3. Si ringrazia Paolo Feletig, IRES Piemonte, per l'eccellente assistenza nell'elaborazione dei dati.

delle principali grandezze in gioco in materia di spesa per istruzione, per livello di governo e categoria economica a livello nazionale e ripartizionale utilizzando i dati CPT; segue una prima analisi delle informazioni sulle risorse aggiuntive provenienti dalla banca dati Open Coesione relativa ai progetti finanziati da fondi UE o nazionali. Alcune riflessioni conclusive chiudono il lavoro.

### 1.1 I dati CPT: una breve descrizione

In Italia, diverse fonti informative mettono a disposizione dati utili per la mappatura del livello e della dinamica dell'intervento statale per il settore dell'istruzione, ai diversi gradi (dell'infanzia, primario, secondario e terziario) e nei territori. Si tratta dei dati della Ragioneria Generale dello Stato (RGS, 2017) e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR, 2008; MEF, MIUR, 2007). Citiamo qui alcuni esercizi di ricostruzione del quadro della spesa pubblica per istruzione, a cura di Fondazione Agnelli (2010), Aspis (2005), Bordignon e Fontana (2010), caratterizzati da metodologie non sempre coerenti tra loro. Utilizzeremo nel lavoro la ripartizione territoriale e settoriale dei flussi finanziari contenuti nei Conti Pubblici Territoriali dal 2000, recentemente aggiornati all'anno 2017. Questa fonte ricostruisce i flussi di spesa e di entrata consolidati (per la metodologia di consolidamento si veda CPT, 2007) di tutti i soggetti che operano all'interno delle regioni e appartenenti alla Pubblica Amministrazione e a quel complesso di enti e aziende che rientrano nel Settore Pubblico Allargato (imprese pubbliche locali e nazionali, IPL e IPN). I soggetti produttori delle informazioni alla base dei flussi CPT comprendono un Nucleo Centrale, operante presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, e 21 nuclei regionali, operanti presso ciascuna regione italiana. La banca dati fa parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), a garanzia dell'obbligo di risposta da parte di tutti i soggetti (CPT 2017, 2018)<sup>4</sup> esterni al processo di produzione delle informazioni. Tra i lavori dedicati all'analisi delle risorse erogate per il sistema istruzione che utilizzano, oltre alle fonti ministeriali sopra

4. Si veda il contributo metodologico in questo volume di Ancona, Scarpinato e Scarpinato (PoliS Lombardia).

indicate, anche i flussi finanziari CPT, si possono citare Fontana e Peragine (2010), dove si propone una analisi delle risorse per l'istruzione, a livello territoriale, limitando la descrizione al periodo 2000-2008, e Peragine e Viesti (2015), dove vengono utilizzati esclusivamente i dati CPT per mappare la spesa per istruzione in Italia e nelle regioni, ma utilizzando una serie storica limitata al 2012. Il presente lavoro si colloca nel solco di queste analisi, estendendo il periodo di osservazione al 2017, e integrando le informazioni disponibili con le prime evidenze relative ai flussi finanziari dedicati al sistema educativo nelle regioni a valere su fondi aggiuntivi (UE o nazionali). All'interno dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) le spese per istruzione<sup>5</sup>, consolidate per livello di governo, comprendono:

- a. l'amministrazione, il funzionamento e la gestione delle scuole (dal primario al secondario) e delle università pubbliche (ad esclusione della spesa da queste ultime esplicitamente destinata alla ricerca scientifica);
- b. le spese per l'edilizia scolastica e universitaria e i servizi ausiliari dell'istruzione (trasporto, fornitura di vitto e alloggio, servizio doposcuola, assistenza sanitaria e dentistica);
- c. la spesa per i Provveditorati agli studi e le spese per il sostegno al diritto allo studio (buoni libro, contributi per i trasporti scolastici, mense, convitti) dei vari enti locali;
- d. gli interventi per la promozione di iniziative di cooperazione educativa e scientifica, per l'attuazione di scambi, di ricerche, di viaggi didattici, di studi e di gemellaggi di scuole.

Le spese per la funzione istruzione non contengono quelle per la ricerca scientifica erogata dalle università pubbliche e quelle per formazione professionale, in capo alle Regioni. Queste sono inserite in capitoli differenti dei CPT. Il sistema adottato dai CPT prevede la rilevazione dei dati di bilancio secondo il metodo della contabilità finanziaria, per classificazione economica e funzionale, consideran-

5. La funzione è classificata secondo il criterio COFOG (*Classification of the Functions of Government*), che è la classificazione ufficiale delle spese sostenute dalle Pubbliche Amministrazioni secondo le finalità, dettata dall'ONU e adottata dagli organismi internazionali. I flussi CPT raccolgono le informazioni dagli enti e canalizzano la spesa anche secondo questo criterio.

do i dati di cassa dei rendiconti finanziari (pagamenti e riscossioni) e la rilevazione dei dati del bilancio d'esercizio degli enti del settore pubblico allargato (IPL e IPN) riclassificati secondo la metodologia CPT (2007). Quando possibile, utilizzeremo una fonte di dati diversa per scorporare dal totale la spesa erogata nei territori dal Ministero dell'Università e Ricerca scientifica a favore delle università, ovvero il Fondo Ordinario per l'Università (FFO) ripartito per regione a partire dal 2000<sup>6</sup>. Al momento della stesura del presente documento non si disponeva del dato disaggregato per livello di istruzione di fonte CPT coerente con la serie temporale disponibile, non si è quindi proceduto alla nettizzazione della spesa totale consolidata per istruzione da quella per il livello universitario lungo tutte le componenti di parte corrente e capitale. Come sopra indicato, il dato CPT riporta i pagamenti registrati in bilancio degli enti del sistema pubblico classificati per livello di governo e funzione. Si assume nel lavoro che, al netto della intrinseca volatilità del dato di cassa, nel caso degli Enti classificati nel settore dell'istruzione, ancorché gli impegni siano considerati tradizionalmente più vicini alla competenza su base annua, i dati finanziari registrati dal sistema CPT rappresentino in maniera accettabile le spese effettivamente sostenute dalle scuole e dagli enti centrali e locali che a diverso titolo sono compresi nella classificazione per funzione COFOG.

### *1.2 Livello e composizione della spesa totale per istruzione*

La spesa totale consolidata per istruzione, considerando il perimetro composto dal settore pubblico e dal settore pubblico allargato (che comprende anche le IPL e IPN)<sup>7</sup> secondo i dati CPT è pari a circa 51,6 miliardi di euro nel 2017 (Tabella 1): un valore superiore di circa lo 0,3% rispetto a quello del 2007, l'anno prima dell'esplosione della crisi economica. In termini reali, ovvero attraverso un'approssimazione della variazione del potere d'acquisto effettivo dei valori espressi in valori nominali, ci sarebbe stata una crescita della spesa

6. Si ringrazia Alberto Stanchi, IRES Piemonte, per la fornitura dei dati.

7. Queste imprese nel caso della funzione istruzione pesano per circa lo 0,1%, ovvero una componente del tutto residuale.

*Tabella 1. Totale spesa corrente, capitale e componenti per categoria. Valori assoluti e quote%. Italia. Valori in mln di euro.*

Quadro A	Personale e acquisto beni e servizi (a)	Totale trasferimenti corr. (b)	Totale spese correnti (c)	d=c/i	Capitale fisso (e)	Totale trasferimenti cap. (f)	Totale spesa in conto capitale (g)	h=g/i	totale spesa (i)
2000	34.793	2.052	39.048	93,7	2.606	28	2.642	6,3	41.690
2007	41.841	2.867	48.221	93,9	3.062	72	3.166	6,2	51.387
2012	41.939	2.298	47.812	95,2	2.271	72	2.384	4,7	50.196
2017	43.370	2.626	49.557	96,1	1.878	70	2.009	3,9	51.566
<b>Quadro B</b>									
2000	89,1	5,3	100		98,6	1,1	100		
2007	86,8	5,9	100		96,7	2,3	100		
2012	87,7	4,8	100		95,3	3,0	100		
2017	87,5	5,3	100		93,5	3,5	100		

*Fonte: elaborazione su dati CPT.*

solo nel periodo 2000-2007 (+3% circa), mentre nel secondo periodo (2007-2017), e nonostante la ripresa delle erogazioni dopo il 2012, si sarebbe verificato un calo reale pari a circa il 12%. Al netto della difficile questione di quale sia il corretto indice dei prezzi da utilizzare per deflazionare la spesa per educazione (su tutti, si veda Baumol, 1967, Mishel et al, 1996, e Hanusheck et al., 1996), e anche per valutarne i guadagni in produttività, è di interesse sottolineare come dopo la crisi economica sia stato ulteriormente compresso l'intervento a favore del sistema educativo a valori reali. Nel seguito non offriremo ulteriori riferimenti a valori di spesa deflazionati. Appare comunque di tutta evidenza come sia necessario un approfondimento sulla questione metodologica relativa alla ricostruzione del potere di acquisto delle grandezze nominali riferite alla spesa pubblica per istruzione. I dati CPT potrebbero essere utilizzati, insieme ad altre fonti, a questo scopo.

La spesa totale consolidata corrente per istruzione (Tabella 1) nel 2017 è pari, secondo i dati CPT, a circa 49,6 miliardi di euro e rappresenta circa il 96% della spesa complessiva per istruzione nel nostro Paese. Di questa, la quota prevalente (attorno all'87% in media nel periodo considerato in Tabella 1) è costituita da spese per il personale e acquisto di beni e servizi (43 miliardi circa rilevati nel 2017). Una quota attorno al 5-6% è relativa ai trasferimenti a famiglie e imprese, per aiuti legati al settore scolastico e supporto alle scuole non pubbliche (Tabella 1). La spesa in conto capitale per istruzione (nel 2017 pari a poco meno di 2 miliardi di euro) rappresenta una quota che oscilla tra il 4% della spesa totale nel 2017 e il 6% circa nel 2007. Di questa spesa, l'acquisizione di capitale fisso rappresenta quasi la totalità dell'intervento per investimenti, con una quota del tutto residuale di trasferimenti in conto capitale al sistema delle imprese private e alle famiglie (nel 2017 pari a circa il 3,5% del totale della spesa capitale).

### 1.3 *Il “Chi fa cosa” in materia di istruzione ai diversi livelli di governo.*

I dati sui pagamenti CPT consentono di fornire una mappa del “chi fa cosa” nel settore istruzione ai diversi livelli di governo. Come si indica in Tabella 2, nel 2000 la quota di spesa corrente erogata dal centro era pari al 70% circa del totale della spesa erogata nei territori per il servizio istruzione, quella erogata dalle amministrazioni locali

il 26%, e le Regioni stanziavano una quota pari a circa il 4%. La spesa in conto capitale erogata dalle amministrazioni locali era pari al 92% circa nel 2000, contro l'1% delle amministrazioni centrali e l'8% delle amministrazioni regionali. Nel 2017 la quota in capo alle amministrazioni locali in termini di spesa corrente e capitale decresce, mentre le Regioni mantengono quasi inalterato, se non in lieve crescita, l'impegno finanziario corrente, in calo quello per investimenti. Lo Stato vede crescere la propria quota solo per le spese correnti, che nel 2017 costituiscono il 75% del totale, contro il 21% delle amministrazioni locali e il 4% di quelle regionali. Ricordiamo che la spesa per il personale da sola costituisce poco meno del 90% della spesa totale consolidata delle amministrazioni centrali nei territori, con quote simili nel Centro-Nord e nel Sud.

Con la riforma della Costituzione del 2001 sono state ridefinite le competenze ai diversi livelli istituzionali, mantenendo in capo allo Stato il potere di definire le norme generali del sistema di istruzione e alle Regioni e agli Enti territoriali la competenza di organizzare il servizio d'istruzione e formazione sul territorio. Le norme dello Stato vincolano tutte le scuole per quanto riguarda obiettivi formativi e di apprendimento, contenuti dell'insegnamento e ordinamenti scolastici. Il Ministero dell'Istruzione è stato riformato, e ha trasferito poteri e competenze in sede regionale e territoriale. In tutte le regioni sono nati gli Uffici scolastici regionali statali, alle dipendenze di un direttore generale per l'istruzione. I due ministeri chiave per il settore educativo sono il MIUR e, per i pagamenti, il MEF. Nel Box 1 si indicano nel dettaglio le rilevanti competenze degli enti locali, in parte preponderante delegate a Comuni e, in parte minore, alle Province e Città Metropolitane. Le Regioni svolgono funzioni essenzialmente di programmazione (programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, programmazione della rete scolastica, determinazione del calendario scolastico) e altra legislazione secondaria per l'istruzione, ma hanno compiti sempre più rilevanti nell'erogazione di contributi in conto corrente e capitale agli enti locali per l'edilizia scolastica, il diritto alla formazione (fornitura di sussidi per la frequenza scolastica a famiglie e imprese) e il diritto allo studio (in particolare universitario) e infine hanno assunto un rilievo nella gestione diretta di competenze relative alla retribuzione del personale scolastico (in proposito si vedano gli effetti della riforma Gelmini).

## Box 1. Competenze degli enti comunali in materia scolastica

*Spesa per infrastrutture di competenza comunale (e provinciale).* Edilizia scolastica: arredi, attrezzature per i vari ordini e scuole, utenze (illuminazione, riscaldamento, approvvigionamento idrico, servizi telefonici), spese per manutenzione ordinaria e straordinaria, in particolare per garantire la sicurezza degli edifici. Per le strutture di cui gli enti locali erano proprietari questa competenza era già in vigore prima della riforma del Titolo V della Costituzione e prima del decentramento derivante dalle leggi Bassanini. Rimane la distinzione tra competenza comunale (edifici fino al livello educativo secondario di primo grado) e provinciale (livello secondario di secondo grado, compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, di conservatori di musica, di accademie, di istituti superiori per le industrie artistiche, nonché di convitti e di istituzioni educative statali).

*Altre spese di competenza comunale:* trasporto scolastico, refezione scolastica, pre e post scuola, servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, interventi a sostegno dell'inclusione scolastica e delle famiglie, sostegno alle scuole dell'infanzia paritarie, acquisto libri di testo per la scuola primaria e contributo per libri di testo per gli alunni delle scuole secondarie di primo e di secondo grado, interventi volti ad ampliare e approfondire l'offerta formativa (sostegno alla programmazione educativa e didattica, sostegno ad azioni educative di prevenzione alle varie forme di disagio scolastico, sostegno ad altri progetti di inclusività nelle scuole paritarie di primo grado, programmazione del servizio), accesso ai servizi (disciplina generale delle tariffe – fasce ISEE).

*I comuni, da soli o in collaborazione con le Comunità Montane e le Province, possono esercitare iniziative in materia di:* educazione degli adulti; interventi integrati di orientamento scolastico e professionale; azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione; azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola; interventi perequativi; interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute<sup>8</sup>.

8. Gli enti locali hanno responsabilità di programmazione condivise con le Regioni in materia di: calendario scolastico, programmazione dell'offerta formativa integrata di istruzione e formazione, distribuzione della rete scolastica sul territorio, istituzioni e chiusura di scuole, diritto allo studio, borse di studio, programmazione e fornitura dei servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio.

*Tabella 2. Spesa corrente e capitale erogate dalle amministrazioni centrali, locali e regionali e quote percentuali rispetto al totale della spesa consolidata erogata nei territori. Valori in milioni di euro e quote%.*

		Valori in mln euro			Valori%		
		Spesa corrente	Spesa capitale	Spesa totale	Spesa corrente	Spesa capitale	Spesa totale
Amm. Centrali	2000	27.427	13	27.441	70,2	0,5	65,8
	2007	35.038	56	35.094	72,7	1,8	68,3
	2017	37.113	14	37.127	74,9	0,7	72,0
Amm. Locali	2000	10.090	2.412	12.501	25,8	91,3	30,0
	2007	10.987	2.849	13.836	22,8	91,0	26,9
	2017	10.264	1.893	12.156	20,7	94,2	23,4
Amm. Regionali	2000	1.465	201	1.666	3,8	7,6	4,0
	2007	1.966	225	2.191	4,1	7,1	4,3
	2017	2.038	97	2.135	4,1	4,8	4,1
	2000	66	16	82	0,2	0,6	0,2
Imprese Pubbliche Locali	2007	230	36	266	0,5	1,1	0,5
	2017	142	6	148	0,3	0,3	0,3

*Fonte: elaborazione su dati CPT.*

I dati di spesa per livello di governo offrono una fotografia del ruolo svolto dalle Autonomie locali e dalle Regioni (classificate al livello AL, secondo l'acronimo utilizzato in CPT) per il sistema educativo, rispetto a quanto erogato dai Ministeri (organi dell'amministrazione centrale – AC). Se le funzioni affidate agli enti territoriali sono, in particolare dopo le leggi Bassanini e la riforma del 2001, sempre più rilevanti, non tutti i territori sono in grado di assumere gli oneri di una maggiore autonomia. Si va da una quota di erogazioni correnti da parte delle amministrazioni locali e regionali pari al 28% circa in Lombardia, a fronte di una quota del 72% dello Stato, nel 2017, al 12% in Calabria, dove lo Stato eroga in parte corrente (la parte più consistente della spesa per istruzione) circa l'88% del

totale nello stesso anno<sup>9</sup>. Le Regioni a statuto ordinario e gli enti locali del Nord presentano elevati livelli di intervento, in ragione delle migliori condizioni fiscali e delle preferenze degli enti territoriali e delle popolazioni di riferimento. Per una ricostruzione del sistema di finanziamento dell'istruzione nelle Regioni a statuto speciale, si veda Piazza (2018) e Cerea (1989, 2014)<sup>10</sup>.

#### 1.4 Ripartizione territoriale della spesa pubblica per istruzione: quote sul PIL e dinamica

In tabella 3 si indica come la quota di spesa totale per istruzione sul PIL sia superiore alla media italiana nella ripartizione meridionale. Nel 2017 questa quota è pari a circa il 4,9% nel Sud, il 2,8% circa nel Centro e il 2,3% nel Nord. La media italiana è pari al 3% circa. L'intervento "omogeneizzatore" a favore del servizio istruzione dello Stato centrale nei territori del Mezzogiorno, ancorché come vedremo in diminuzione, continua a mantenere la quota della spesa nel Meridione attorno al 5% del prodotto dopo il 2012. La quota del Nord Italia rimane stabile, tra il 2000 e il 2017.

Tabella 3. Totale spesa consolidata in quota di PIL nelle ripartizioni (valori%).

	2000	2007	2012	2017
Italia	3,37	3,20	3,11	2,99
Nord	2,51	2,47	2,47	2,31
Centro	3,18	2,85	2,86	2,78
Sud	5,45	5,18	4,87	4,89

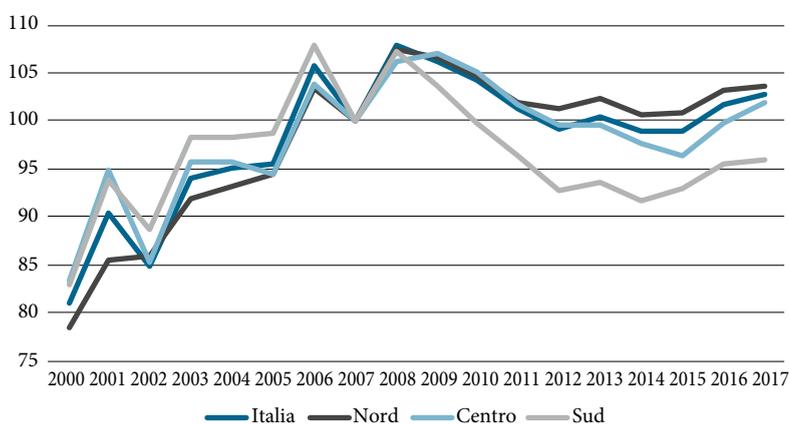
Fonte: elaborazione su dati CPT. Dati sul PIL ripartizionale tratti dai conti territoriali Istat.

9. I dati di dettaglio a livello regionale non sono stati pubblicati per ragioni di spazio. Sono disponibili presso l'autore.

10. La caratteristica autonomia dei territori a statuto speciale del Nord (con l'eccezione del Friuli-Venezia Giulia) implica una totale responsabilità di spesa in capo ai bilanci delle Regioni e delle Province autonome per stipendi e strutture per l'istruzione, compresa quella paritaria e privata non paritaria, all'interno dei loro confini amministrativi. Le peculiari tappe della loro autonomia, a partire dal dopoguerra, le distinguono in maniera rilevante dalle autonomie del Sud, dove invece le scelte dei governi nel tempo hanno espunto la materia dell'istruzione dal novero di quelle su cui si esercita una maggiore responsabilità.

I pagamenti totali per il sistema educativo nelle ripartizioni hanno profili dinamici differenziati. Nel grafico 1 si mostrano i numeri indici della spesa totale per ripartizioni dal 2000 al 2017. La dinamica della spesa nei territori del Mezzogiorno è più debole rispetto all'aggregato nazionale e alla ripartizione del Nord Italia a partire dal 2007 (-4% circa contro una media nel Nord Italia pari a poco meno del +4%).

*Grafico 1. Spesa totale consolidata per ripartizioni. Numeri indici su valori correnti (2007=100).*



Fonte: elaborazione su dati CPT.

La spesa corrente per istruzione nelle regioni del Meridione cala in termini nominali del 3% circa tra il 2007 e il 2017 (Tabella 4), mentre cresce dell'8% circa nel Nord Italia e del 4% circa nel Centro. Anche nel periodo precedente al 2007 la crescita era lievemente più intensa nelle regioni del Nord. La spesa in conto capitale cala invece in maniera più rilevante nel Nord Italia, ma va osservato come la dinamica che questa tipologia di spesa aveva avuto nella ripartizione settentrionale nel primo periodo (2000-2007) rispetto alle altre fosse pari a +28% circa, contro un +17% a livello nazionale 2000-2007. Nella ripartizione meridionale, la spesa in conto capitale decresce in entrambi i periodi (Tabella 4).

*Tabella 4. Variazioni% della spesa totale, corrente e in conto capitale, per istruzione nelle ripartizioni.*

		Spese correnti	Spese in conto capitale	Totale spese consolidate
Italia	2000-2007	19,0	17	18,9
	2007-2017	2,7	-37	0,3
Nord	2000-2007	20,9	28,5	21,6
	2007-2017	7,8	-42,5	3,6
Centro	2000-2007	19,1	8,4	16,6
	2007-2017	4,1	-36,6	1,8
Sud	2000-2007	17,9	-5,4	17,0
	2007-2017	-3,2	-22,8	-3,9

*Fonte: elaborazione su dati CPT.*

È opportuno confrontare le variazioni della spesa totale incrociando le due dimensioni, quella geografica e quella istituzionale. In Tabella 5 si indica come tra il 2000 e il 2007 la dinamica delle erogazioni per la scuola (a tutti i livelli educativi) da parte delle amministrazioni centrali abbia avuto una crescita aggregata di circa il 28%, superiore al Nord (+35%) e non distante dalla media nel Meridione. Dopo il 2007, e fino all'ultimo anno disponibile, il 2017, la dinamica dei pagamenti delle amministrazioni centrali nei territori è ferma solo nella ripartizione meridionale, contro un +10% nel Nord (e Centro). La spesa totale delle amministrazioni locali vede una crescita nel primo periodo (2000-2007) inferiore a quella media solo nella ripartizione meridionale. Nel secondo periodo (2007-2017) per le amministrazioni locali (comuni, province ed enti minori) del Centro (-15%) e del Nord (-8%) si indica una decrescita nominale che parzialmente annulla la crescita del primo periodo, mentre nel Sud il rallentamento è più intenso (-17%). Le amministrazioni locali riescono a erogare nel 2017 pagamenti pari a circa 3,3 miliardi di euro nel Sud, 6 miliardi nel Nord e poco meno di 3 miliardi nel Centro. La dinamica dal 2007 al 2017 della spesa totale erogata dalle amministrazioni locali sembra acuire il trend negativo indicato al 2012 in Peragine e Viesti (2015) per la ripartizione meridionale.

Tabella 5. Livelli e variazioni della spesa totale per istruzione per ripartizione territoriale e livello di governo. Valori in milioni di euro e variazioni %.

		Centro		Nord		Sud		Italia	
	2000	5.283		9.804		12.354		27.441	
Amm. centrali	2007	6.474	23%	13.230	35%	15.388	25%	35.094	28%
	2017	7.201	11%	14.571	10%	15.358	0%	37.127	6%
	2000	2.933		5.925		3.644		12.501	
Amm. locali	2007	3.347	14%	6.582	11%	3.907	7%	13.836	11%
	2017	2.849	-15%	6.080	-8%	3.227	-17%	12.156	-12%
	2000	192		1.144		330		1.666	
Amm. regionali	2007	256	33%	1.570	37%	365	11%	2.191	32%
	2017	218	-15%	1.573	0%	344	-6%	2.135	-3%
	2000	2		34		46		82	
Imprese pubb. Locali (IPL)	2007	14	600%	180	429%	72	57%	266	224%
	2017	10	-29%	122	-32%	17	-76%	148	-44%

Fonte: elaborazione su dati CPT.

Le amministrazioni regionali erogavano nel 2000 una spesa pari a 190 milioni di euro circa nel Centro, 330 milioni nel Sud e 1,1 miliardi nel Nord. Il divario è molto rilevante, e cresce nei periodi successivi. Nel Nord, la spesa delle Regioni per istruzione cresce di circa il 40% tra il 2000 e il 2007, e non si modifica se non marginalmente tra il 2007 e il 2017. Nel Meridione i pagamenti a cura delle amministrazioni regionali nel primo periodo crescono di circa il 10%, mentre calano del 6% circa tra il 2007 e il 2017<sup>11</sup>. Il divario tra circoscrizione

11. Ricordiamo che le indicazioni provenienti dai dati di cassa, soggette a oscillazioni e picchi episodici dovuti alle erogazioni per rinnovi contrattuali, costituiscono indicazioni di una tendenza che andrebbe confermata anche utilizzando altre fonti informative (di competenza).

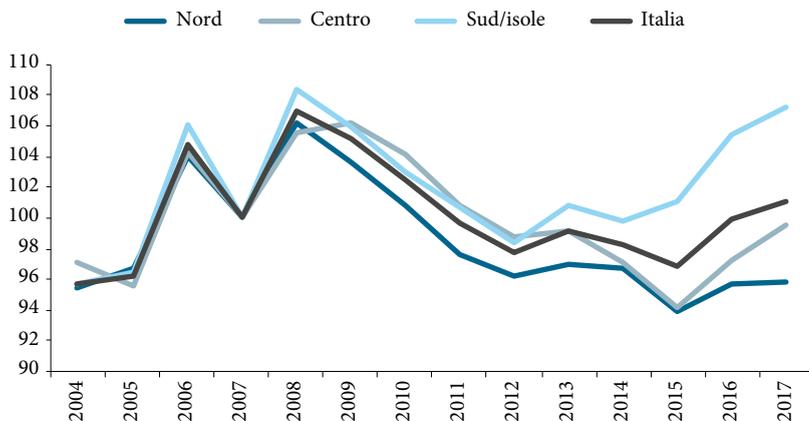
settentrionale e meridionale nelle erogazioni in livelli è di rilievo, e cresce per questa tipologia di ente.

### *1.5 Spesa per studente: un confronto temporale per livello di governo erogatore*

L'analisi sui livelli e la dinamica di periodo delle risorse erogate per il sistema istruzione condotta sulla base dei flussi finanziari CPT offre una prima, parziale, fotografia dei divari territoriali nella spesa aggregata. Un confronto adeguato della disponibilità di risorse per il sistema educativo nelle ripartizioni deve però riferirsi a un criterio di normalizzazione che tenga conto della domanda espressa per il servizio educativo. Nel nostro esercizio si utilizzerà la spesa per studente, ovvero quella per gli utenti del servizio, al lordo della spesa universitaria. Si utilizzeranno i dati di spesa totale consolidata di fonte CPT e i dati sugli iscritti totali alle scuole comprendenti il livello terziario disponibili presso Istat. Questo criterio offre al più una prima indicazione della disponibilità di risorse nei territori per la popolazione target, e non costituisce in alcun modo una spiegazione dei divari territoriali nella spesa. Questi derivano da un complesso di determinanti che, tra le altre, si riferiscono alle dimensioni dei plessi scolastici e delle classi, alla quota di tempi prolungati offerti dalle scuole, alla presenza di alunni disabili e all'età media dei docenti e al loro tipo di contratto (Fontana e Peragine, 2011; UPB, 2019; Bordignon e Fontana, 2010; Peragine e Viesti 2015; MIUR, 2008).

La spesa totale per studente tra il 2004, primo anno della serie sulla consistenza degli iscritti per anno scolastico a nostra disposizione, e il 2007 cresce in media del 4% a livello nazionale (Grafico 2), nel Nord cresce del 4,6% circa e nel Sud come nella media. Tra il 2007 e il 2017 la spesa per studente totale cala del 4% circa solo nel Nord Italia, e aumenta del 7,5% circa nel Sud. Il dato nazionale nel medesimo periodo è pari a circa il +1%. Questo dato appare in contro tendenza rispetto alle dinamiche non troppo dissimili tra ripartizioni nel periodo tra il 2007 e il 2012, ovvero si assiste a una ripresa più robusta solo nelle circoscrizioni meridionali della spesa per studente (si veda anche Peragine e Viesti, 2015). Al netto della spesa per l'istruzione terziaria e considerando solo gli studenti dei cicli pre-universitari, si conferma questa dinamica. Nel grafico 3 sono rappresentate le spese per studente in livelli al netto della componente terziaria, dal 2004 al 2017. Tra il

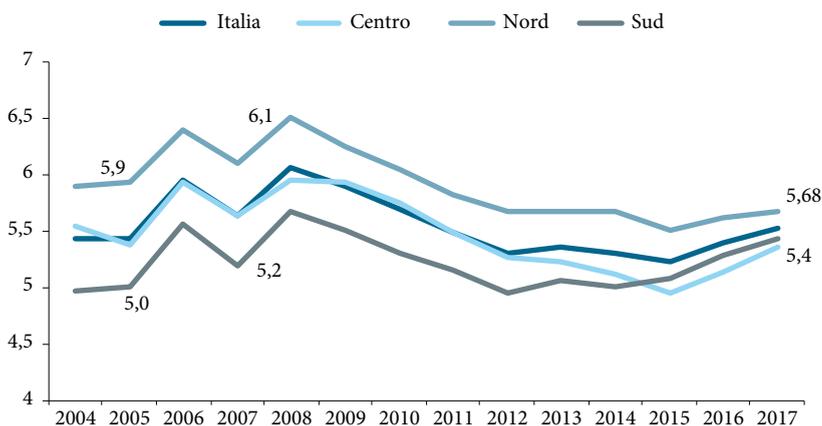
Grafico 2. Spesa totale consolidata per studente nelle ripartizioni. 2007=100.



Fonte: elaborazione su dati CPT e Istat.

2007 e il 2017, la spesa per studente nel Nord passa da 6.100 euro a 5.680 circa (-7%), nel Sud cresce da 5.200 euro circa a 5.440 euro (+5% circa). La media italiana era nel 2007 pari a circa 5.630 euro, e nel 2017 pari a circa 5.520 euro, con un calo di circa il 2%.

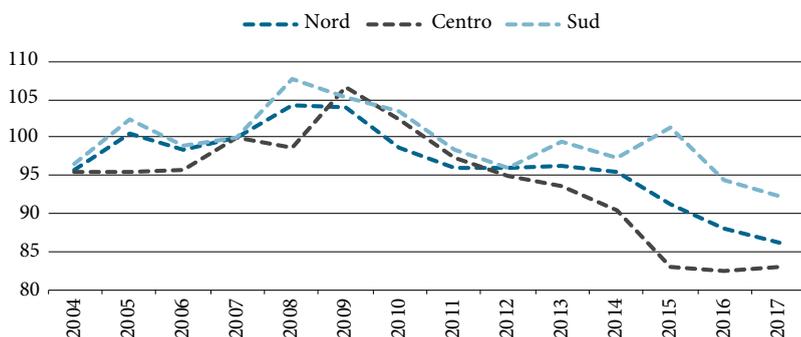
Grafico 3. Spesa totale per studente al netto della componente universitaria (in migliaia di euro).



Fonte: elaborazione su dati CPT.

Come si indica nel grafico 3, il divario territoriale nella spesa per studente al netto della componente universitaria tende a ridursi in particolare dal biennio 2014-2015. La spesa per studente è in calo a livello nazionale, ma si riduce la differenza tra Nord e Sud a circa 300 euro per studente (era pari a poco meno di 1000 euro nel biennio 2007-2008). La spesa nel Meridione mostra una ripresa più vivace già dal 2012 rispetto alle altre circoscrizioni.

Grafico 4. Spesa totale per studente delle AL. 2007=100.



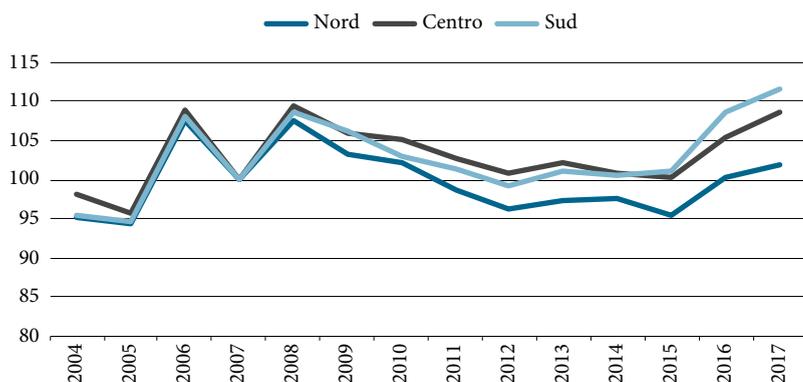
Fonte: elaborazione su dati CPT.

La crescita più rilevante delle erogazioni per studente nel Meridione è a carico delle amministrazioni centrali, con una crescita tra il 2007 e il 2017 pari a circa il 10%, mentre nella ripartizione del Nord la spesa erogata dalle AC è pressoché ferma nel periodo, dopo un calo fino al 2015 (Grafico 5). Le amministrazioni territoriali (AL)<sup>12</sup>, qui considerate insieme, somma di Comuni, Province, enti minori e Regioni, erogano una spesa per studente in calo, dopo un periodo di crescita piuttosto omogenea nelle diverse ripartizioni tra il 2004 e il biennio 2008-2009, in particolare dal 2009 e fino al 2017. La diminuzione dopo il 2009 è più intensa nel Centro e nel Nord. Le ripartizioni meridionali vedono anch'esse un calo dell'impegno per studente delle

12. Sono qui comprese le IPL e IPN ma hanno un ruolo del tutto residuale e non si distingue la loro spesa dal resto.

amministrazioni territoriali, ancorché di entità minore nel medesimo periodo (Grafico 4).

Grafico 5. Spesa totale delle AC per studente. 2007=100.



Fonte: elaborazione su dati CPT.

In livelli, si può osservare come le amministrazioni centrali erogavano nel territorio settentrionale 3.300 euro per studente nel 2004 e circa 3.500 euro per studente nel 2017, con una crescita nominale del 7% circa. Le amministrazioni centrali erogavano nel Sud nel 2004 un ammontare per studente pari a circa 3.600 euro e nel 2017 un ammontare pari a circa 4.250 euro (+18% circa). Il divario fra ripartizioni si allarga a favore del Sud, almeno per quel che riguarda le erogazioni delle amministrazioni centrali (Tabella 6).

La differenza nei livelli della spesa totale per studente nei territori erogata dalle AL è invece di segno opposto, ancorché tenda a ridursi lievemente. Nel 2004 nel Nord Italia si spendevano 2.100 euro per studente nel Nord, contro 1.000 euro circa nel Sud. Nel 2017 la spesa per studente nel Nord si riduce a 1.900 euro circa, mentre nel Sud Italia è praticamente ferma ai livelli iniziali della nostra breve serie. Si nota come la spesa in conto capitale per studente nel Nord decresca maggiormente rispetto alle altre circoscrizioni nel secondo periodo (dopo il 2007 in particolare). Il divario tra Nord e Sud nelle erogazioni totali in conto capitale da parte degli Enti territoriali si riduce lievemente. In valore assoluto, rimane nel Meridione un livello nel

Tabella 6. Spesa per studente in livelli confronto ripartizionale e per livello di governo. In migliaia di euro.

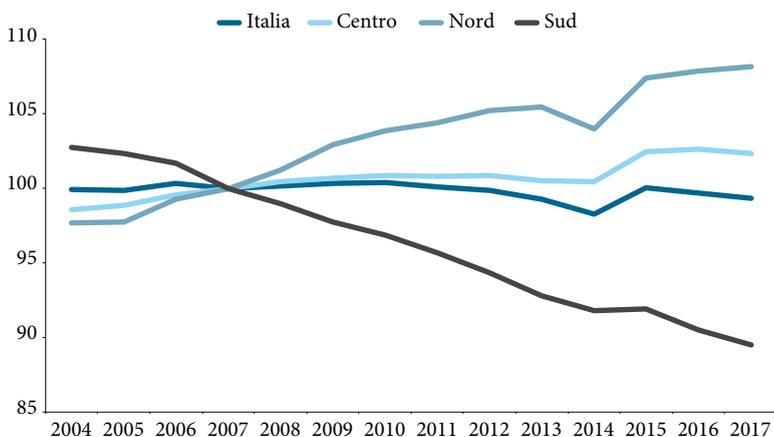
	Nord			Centro			Sud			Italia		
	Totale	Corrente	Capitale									
2004	3,31	3,27	0,03	3,21	3,18	0,03	3,64	3,63	0,01	3,43	3,41	0,02
Amm. centrali	3,48	3,47	0,00	3,28	3,27	0,01	3,81	3,81	0,01	3,57	3,57	0,01
2011	3,43	3,43	0,00	3,37	3,36	0,00	3,87	3,87	0,00	3,59	3,59	0,00
2014	3,39	3,39	0,00	3,31	3,30	0,00	3,83	3,83	0,00	3,54	3,54	0,00
2017	3,54	3,54	0,00	3,56	3,56	0,00	4,25	4,25	0,00	3,81	3,81	0,00
Amm. locali,	2,10	1,67	0,43	1,75	1,44	0,31	1,04	0,82	0,22	1,58	1,26	0,32
Amm. Regionali e	2,19	1,72	0,47	1,83	1,55	0,28	1,08	0,89	0,19	1,66	1,34	0,32
IPL	2,10	1,77	0,33	1,78	1,55	0,24	1,06	0,89	0,17	1,63	1,38	0,25
2014	2,09	1,83	0,26	1,65	1,48	0,17	1,05	0,90	0,15	1,60	1,40	0,20
2017	1,89	1,64	0,25	1,52	1,34	0,18	0,99	0,83	0,16	1,48	1,28	0,20

Fonte: elaborazione su dati CPT.

2017 pari a circa 160 euro per studente, inferiore a quello del primo periodo (-27% circa), contro una spesa per studente nel Nord pari a circa 430 euro per investimenti nel primo anno della serie, e 250 euro nel 2017 (-40% circa). Se nel 2004 la spesa media in conto capitale per studente era nel Meridione pari alla metà di quanto erogato dalle AL nel Nord, nel 2017 questa quota è di circa il 65%. Il divario nella spesa corrente per studente erogata dalle AL tra il Nord e il Meridione non cambia in maniera significativa tra il 2004 e il 2017, attestandosi attorno a 800 euro a favore dell'aggregato settentrionale (Tabella 6).

Nel grafico 6 vengono evidenziati i numeri indici relativi alla dinamica degli iscritti ai vari anni scolastici dal 2004 al 2017. Nel Sud gli studenti in aggregato calano di circa il 10%, nel Nord crescono dell'8% circa e nel centro del 2% circa tra il 2007 e il 2017. Si accentua nel Mezzogiorno fino al 2017 il calo già notato in Peragine e Viesti (2015) del numero totale degli studenti tra il 2007 e il 2012. Se questo andamento aiuta a comprendere il divario nella dinamica delle risorse erogate da AC per studente, che si allarga a favore delle circoscrizioni del Meridione, non disponiamo di una serie comparabile relativa alla consistenza dei docenti nelle diverse ripartizioni, per tipo di contratto, anzianità e livello educativo. Le uniche informazioni in nostro possesso, dal 2010 al 2014, indicherebbero una dinamica negativa meno intensa nelle circoscrizioni meridionali nel numero dei docenti (al netto dell'istruzione terziaria, si indica un calo pari a circa -3%) rispetto a quello degli studenti (ai livelli pre-universitari si indica un calo del -5%). Per il Nord, vi sarebbero indicazioni di una dinamica positiva più intensa nel numero dei docenti, rispetto a quella degli studenti, nel medesimo periodo (+7% circa contro 0,2% circa tra il 2010 e il 2014). Questi dati devono essere interpretati con cautela, poiché la serie disponibile dei docenti (di fonte Istat) oltre a non essere aggiornata, presenta delle interruzioni per il periodo precedente al 2010 e non consente di coprire lo stesso periodo della serie degli studenti. Non è quindi agevole un confronto con altre analisi (si veda Peragine e Viesti, 2015), che vedono un ruolo determinante legato alla dinamica dei docenti (che diminuirebbero più intensamente nel Meridione), e solo in parte alla consistenza degli studenti, per il periodo 2008-2012.

Grafico 6. Dinamica del numero degli studenti totali nelle ripartizioni. 2007=100.



Fonte: elaborazione su dati CPT.

Tenuto conto del forte legame tra spesa per studente e consistenza numerica del personale docente nelle Regioni, i dati di spesa CPT e da altre fonti potrebbero essere incrociati con le informazioni di dettaglio sulla dotazione di personale per i singoli livelli primario, secondario, sulla consistenza delle scuole e delle classi (con la specifica della disponibilità di tempo prolungato rispetto all'ordinario) e per tipo di contratto e anzianità, e sui fattori idiosincratici territoriali che possono influenzare esogenamente il riparto di spesa per istituzione scolastica<sup>13</sup>. La trasparenza delle fonti di dati utilizzate e la condivisione di queste all'interno di una banca dati unica consentirebbe la circolazione di un quadro informativo condiviso e replicabile.

## 2. Il ruolo dei fondi europei per ripartizione

La fonte informativa CPT costituisce uno dei tasselli, insieme alle informazioni provenienti dai flussi finanziari relativi ai fondi struttu-

13. Come nel caso di territori caratterizzati da insediamenti dispersi sul territorio e di piccole dimensioni e in montagna.

rali europei, per l'analisi degli effetti di aggiuntività delle erogazioni settoriali (in conto corrente e capitale) nelle Regioni, e quindi per l'analisi della eventuale violazione, anche per il settore dell'istruzione, delle regole di impiego dei fondi europei<sup>14</sup>. Può costituire inoltre una componente del quadro informativo per la valutazione degli effetti delle risorse aggiuntive erogate a valere su fondi europei cofinanziati dallo Stato (i fondi PON istruzione, nel caso delle funzioni di spesa oggetto di questo lavoro) su target quali il miglioramento delle competenze degli studenti e la riduzione dell'abbandono scolastico (per fare due tra gli esempi più rilevanti degli obiettivi dei fondi PON).

Utilizzando la fonte dati Open Coesione (OC)<sup>15</sup>, è stato ricostruito l'ammontare complessivo dei pagamenti effettuati a valere su due differenti cicli di programmazione (2007-2013 e 2014-2020) e diversi fondi (FSE, FESR e altri quali FSC, Fondo Sviluppo e Coesione a finanziamento nazionale) dal 2007 al 2019 per il settore istruzione. La fonte OC permette di calcolare per la programmazione legata all'obiettivo istruzione un aggregato annuale delle erogazioni, che per l'intero periodo 2007-2019 è pari in Italia a circa 8,6 miliardi di euro, di cui il 70% nel Sud, il 20% circa nel Nord e il 10% nel Centro (Tabella 7).

*Tabella 7. Totale fondi per l'istruzione a finanziamento UE e nazionale. 2007-2019. Valori in mln euro.*

	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Italia</i>
2007	0,7	0,1	20,0	20,8
2008	25,3	1,4	153,0	179,6
2009	91,8	49,2	422,8	563,8
2010	162,9	52,5	452,8	668,2
2011	177,6	91,4	812,0	1.081,1
2012	165,4	148,1	757,4	1.071,0
2013	136,2	121,3	587,8	845,3
2014	187,9	73,0	756,4	1.017,4

14. Le risorse europee non dovrebbero sostituire le risorse ordinarie nazionali.

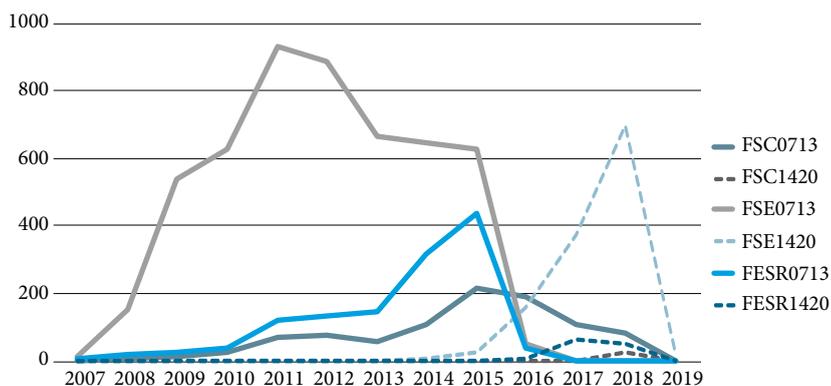
15. Tutti i dati e le informazioni in: [https://opencoesione.gov.it/programmi\\_2007\\_2013/](https://opencoesione.gov.it/programmi_2007_2013/).

	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Italia</i>
2015	327,0	73,0	892,0	1.292,0
2016	138,6	53,3	248,3	440,2
2017	172,8	56,0	296,7	525,5
2018	341,3	103,7	407,8	852,8
2019	14,8	0,5	4,4	19,6

Fonte: elaborazione su dati Open Coesione.

L'ammontare annuo dei pagamenti a livello nazionale tocca due picchi nel 2011-2012 e nel 2018, a valere sul fondo più importante (FSE, Fondo Sociale Europeo) nei due periodi di programmazione (Grafico 7). Il fondo FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale) ha un picco nei pagamenti nel 2015, in fase di recupero dei fondi del precedente periodo di programmazione (2007-2013).

Grafico 7. Pagamenti effettuati dal 2007 al 2019 per tipo di fondo. Obiettivo istruzione. In milioni di euro. Italia.

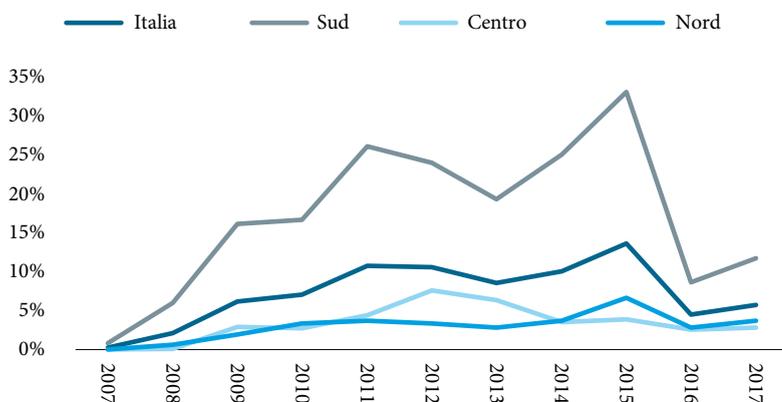


Fonte: elaborazione su dati Open Coesione.

In questa sede possiamo solo accennare al peso che questi fondi straordinari hanno sul totale delle erogazioni CPT per gli anni che vanno dal 2007 al 2017. Utilizzeremo alcune informazioni preliminari basate su un approfondimento dedicato al tema dell'aggiuntività dei

fondi UE e nazionali in rapporto al finanziamento ordinario per il sistema educativo nelle Regioni attualmente in corso con la collaborazione dei nuclei regionali CPT e il nucleo centrale CPT presso l'Agenzia di Coesione. Le erogazioni a valere sui fondi UE costituiscono una quota in Italia non superiore al 2% della spesa totale consolidata di fonte CPT per l'istruzione negli anni tra il 2011 e il 2015, mentre nel Sud tocca il 4% nel medesimo periodo (nel Nord Italia non supera l'1% circa)<sup>16</sup>. Il principale limite di questo quoziente risiede nella non perfetta sovrapponibilità delle descrizioni tematiche contenute nei progetti OC all'interno dell'ambito settoriale istruzione di pertinenza dei dati CPT (ovvero la funzione COFOG). I risultati vanno quindi interpretati con qualche cautela.

*Grafico 8. Quote spesa derivanti da fondi straordinari (di fonte UE e nazionale) su tre categorie di spesa CPT. Valori%.*



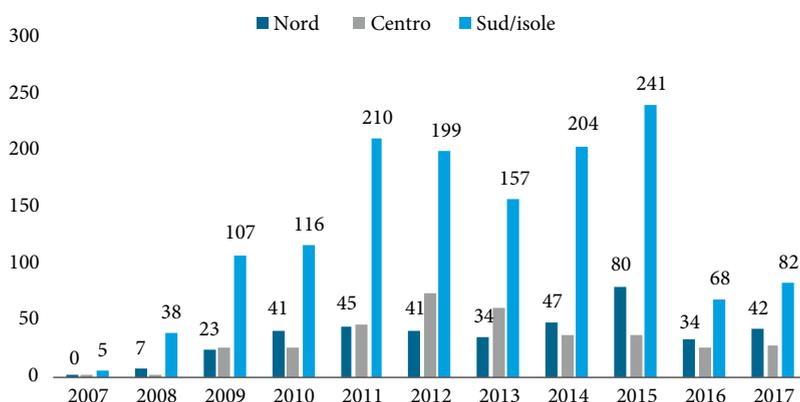
Fonte: elaborazione su dati Open Coesione.

Nel grafico 8 si indica il peso dei fondi straordinari sui pagamenti totali di fonte CPT per l'istruzione utilizzando come denominatore le sole categorie economiche "Acquisto beni e servizi" e "Acquisizione di beni mobili e immobili", nettizzando le erogazioni totali consolidate CPT dalla spesa per il personale, che costituisce la quota preponderante.

16. Per ragioni di spazio i dati non sono presentati nel testo. Disponibili su richiesta all'autore.

La scelta del denominatore è motivata dalla relativa omogeneità con le categorie economiche che più frequentemente sono rilevate all'interno dei singoli progetti finanziati con risorse straordinarie UE o nazionali per l'istruzione. Ne risulta un quadro meritevole di un approfondimento, limitando l'analisi ai divari ripartizionali. Come indicato nel grafico 8, il peso dei fondi straordinari ricalcolato per l'Italia oscilla tra il 10 e il 15% nel periodo 2011-2015, mentre la quota del Sud nello stesso periodo oscilla tra il 25% e il 30%. Nel Nord Italia la quota non supera il 7% circa (anno 2015, ovvero l'anno di picco delle erogazioni).

Grafico 9. Erogazioni per studente provenienti dai fondi UE. In euro.

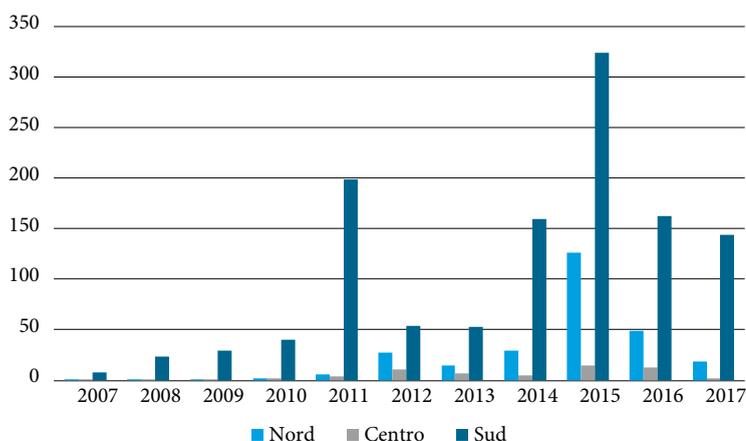


Fonte: elaborazione su dati Open Coesione.

Le erogazioni totali per fondi aggiuntivi, se rapportate alla consistenza totale degli studenti nelle differenti ripartizioni geografiche, sono indicate nel grafico 9. Nei periodi di picco delle erogazioni straordinarie, tra il 2011 e il 2015, nel Sud la spesa per studente arriva a toccare i 240 euro circa, contro gli 80 euro nel Nord e i 30 euro nel Centro (anno di riferimento 2015). Per avere un termine di confronto, nel Mezzogiorno il valore assunto nel 2015 dalle erogazioni straordinarie indicate nel grafico 9 per studente è pari a circa il 30% della spesa totale delle amministrazioni locali meridionali per studente (si veda Tabella 6), e costituisce un multiplo pari a due volte e mezzo della spesa per studente erogata dai soli Enti regionali della stessa ripartizione.

Ricordiamo come una delle principali criticità rilevate nell'analisi dei divari nelle risorse disponibili tra le ripartizioni del Centro-Nord e meridionali (si vedano Peragine e Viesti, 2015; Asso e Trigilia, 2015) consista in una penuria di finanziamenti per le infrastrutture scolastiche in quest'ultima ripartizione. Come rilevato in Tabella 6, dai dati CPT si evince come il divario tra ripartizioni nelle risorse in conto capitale per studente sia ancora rilevante, ancorché tenda a ridursi, complice la crisi fiscale che ha colpito intensamente anche i Comuni e le Province del Nord. È però utile fornire una prima indicazione dell'ammontare di risorse dedicate alle infrastrutture scolastiche nelle ripartizioni a valere su fondi europei e fondi straordinari nazionali. Il totale dei pagamenti cumulati dal 2007 all'ultimo periodo (2017) per la ripartizione al Sud è pari a circa 1,2 miliardi di euro, contro 275 milioni nel Nord e poco meno di 59 milioni nel Centro (Grafico 10).

*Grafico 10. Pagamenti totali per infrastrutture da fondi straordinari. Obiettivo istruzione. In mln euro.*



*Fonte: elaborazione su dati Open Coesione.*

Queste erogazioni, normalizzate sul numero totale degli studenti per ripartizione, portano negli anni di picco delle erogazioni da fondi UE (e nazionali) per le infrastrutture a servizio dell'istruzione a cifre attorno a 40 euro nella media 2011-2017 (Tabella 8) nel Meridione, contro una media pari a 10 euro nel Nord e a 4 euro circa nel Centro.

*Tabella 8. Pagamenti totali per studente nelle ripartizioni per infrastrutture. Fondi totali. In euro.*

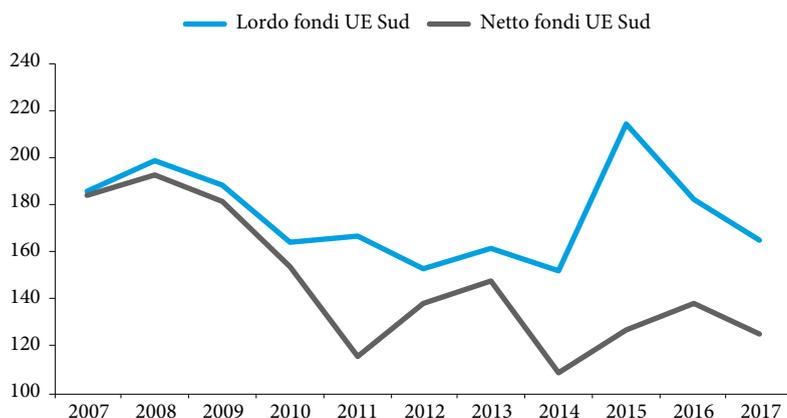
	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>
2007	0,01	0,00	2,03
2008	0,02	0,14	5,78
2009	0,29	0,20	7,40
2010	0,56	0,94	10,34
2011	1,52	2,16	51,35
2012	6,87	5,28	14,07
2013	3,62	3,42	14,07
2014	7,34	2,52	43,06
2015	30,96	7,49	87,36
2016	12,02	6,07	44,53
2017	4,46	0,97	39,84

*Fonte: elaborazione su dati Open Coesione.*

Le erogazioni per le infrastrutture per istruzione, almeno nelle ripartizioni meridionali, avrebbero avuto<sup>17</sup> un ruolo importante nella stabilizzazione dei livelli di intervento per studente di pertinenza delle AL, come si può notare confrontando il dato in Tabella 8 con quello in Tabella 6. A questo proposito, nel grafico 11 si indica quale potrebbe essere stata la spesa totale a cura delle AL nel Meridione se non fossero intervenuti i fondi UE. Lo scarto dal 2010 è di rilievo. Va da un minimo di poco meno di 15 euro per studente circa nel 2013 a più di 85 euro nel 2015. Questo scarto costituisce una prima approssimazione del ruolo svolto dai fondi UE per compensare le spese locali di tipo infrastrutturale nelle circoscrizioni meridionali durante gli anni della crisi finanziaria, a partire almeno dal 2008 (Tabella 8 e Grafico 11).

17. Si ricordano i caveat sopra indicati derivanti dalla non perfetta sovrapposibilità tra ambiti tematici OC e CPT, e la necessità di scorporare dal denominatore e gli iscritti per i livelli di istruzione effettivamente interessati dai progetti OC.

Grafico 11. Pagamenti totali per infrastrutture per studente CPT al lordo e al netto delle erogazioni UE. Obiettivo istruzione. In mln euro.



Fonte: elaborazione su dati Open Coesione.

Le evidenze in Peragine e Viesti (2015), dove si indica un calo della spesa totale corrente e, ancor più intenso, in conto capitale per studente nei territori meridionali dal 2008 al 2012, rispetto alla dinamica media e nelle altre circoscrizioni, non sembrerebbero confermate dalle nostre analisi nel periodo più lungo (fino al 2017). Non siamo però in grado di scorporare dalla spesa totale la spesa in conto corrente e capitale di pertinenza del sistema terziario nei territori (nei dati CPT), e quindi le differenze tra le dinamiche e i livelli andranno ulteriormente approfondite con dati maggiormente confrontabili.

### 3. Conclusioni

Nonostante la compressione delle risorse che, dall'amministrazione centrale, vengono destinate al servizio istruzione, in particolare dopo la crisi del 2008, non se ne evidenzia, limitando l'analisi ai flussi finanziari CPT, un impatto differenziato nelle diverse ripartizioni settentrionale, centrale e meridionale. In particolare, non vi è alcuna evidenza di un calo delle risorse disponibili erogate dalle amministrazioni centrali a favore del sistema educativo nelle Regioni del Sud, in

relazione a quanto speso nel resto del Paese e nei diversi periodi. I pagamenti per studente nel Meridione risultano in crescita, in particolare a partire dal 2014, nonostante i livelli dell'intervento aggregato nel medesimo periodo siano fermi, e principalmente grazie alla forte riduzione del denominatore, ovvero la consistenza degli iscritti. Le erogazioni nel Nord, non riescono a mantenere un ritmo adeguato, a fronte di una dinamica più intensa degli iscritti in particolare dopo il 2014.

Se la dinamica e il livello della spesa a cura delle AC nei territori, governata da una molteplicità di fattori, tra cui la numerosità dei docenti per tipo di contratto e anzianità, oltre che dalla consistenza numerica degli iscritti per anno, e quindi dalla dimensione delle classi, costituiscono fattori indipendenti dalle decisioni di spesa prese dalle AL, non così per le spese erogate direttamente da Regioni, Comuni e Province. Queste presentano ancora forti divari tra ripartizioni, con una spesa corrente e in conto capitale per studente di responsabilità delle AL che nel Sud rappresenta rispettivamente il 50% e il 60% circa di quella del Nord Italia nell'ultimo anno disponibile di fonte CPT (il 2017). Le erogazioni a valere sui fondi straordinari avrebbero, pur con i caveat interpretativi indicati, parzialmente compensato la caduta dei pagamenti in conto capitale (di pertinenza delle AL) nelle circoscrizioni meridionali nel lavoro, in particolare dopo il 2010, garantendone un profilo dinamico sostanzialmente stabile fino al 2017. Il carattere di aggiuntività, in particolare rispetto alle risorse erogate dalle AL nel Meridione, parrebbe messo in discussione anche limitando lo sguardo alle erogazioni per il settore educativo, in particolare per le risorse orientate alle infrastrutture. In ogni caso, le evidenze sin qui portate confermano, per il periodo 2007-2017, una dinamica stabile dei pagamenti per studente a cura delle AL nel Sud, sia correnti che capitali, mentre per il Nord le erogazioni correnti per studente tornerebbero ai livelli precedenti al 2007, dopo una crescita nel periodo 2007-2014, mentre quelle in conto capitale subirebbero un calo che non sembra arrestarsi al 2017.

La fonte CPT non consente valutazioni approfondite in merito alle determinanti del persistente gap nelle risorse per studente erogate da AL nei territori meridionali rispetto a quelli del Centro-Nord, siano esse da imputare a fattori endogeni legati al contesto socio-economico e/o alla non ancora implementata politica di perequazione (anche di

tipo infrastrutturale) basata sui fabbisogni standard (per un'ampia discussione, si veda Arachi, 2019).

Come esplicitato in Bordignon (2017), l'attenzione dovrebbe essere orientata alla riduzione dei divari tra aree del Paese attraverso l'implementazione di schemi di azione che spingano verso il miglioramento della funzionalità e dell'efficacia del servizio educativo, più che alla richiesta di risorse addizionali da parte delle AC. Altra questione è quella sul finanziamento e sulla spesa delle AL nei territori per l'istruzione, tenuto conto dei divari negli imponibili tra Centro-Nord e Sud Italia. Rimane però aperta la questione sull'efficienza rispetto agli obiettivi delle risorse attualmente disponibili di tipo ordinario e straordinario (di fonte UE o nazionale<sup>18</sup>) di responsabilità delle AL. A questa necessaria analisi, dati come quelli qui utilizzati, di fonte CPT (e OC), possono fornire il necessario supporto.

## Ripartizioni territoriali usate nel testo

*Nord*: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna.

*Centro*: Toscana, Umbria, Marche, Lazio.

*Sud/Isole*: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

## Bibliografia

- Accetturo A., De Blasio G., (2019), *Morire di aiuti. I fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli)*, IBLibri, Torino.
- Arachi G. (2019), *Audizione presso la Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo Fiscale*, 6 giugno 2019.
- Asso P.F., Trigilia C. (2015), *Introduzione*, in Fondazione Res, *L'istruzione difficile. I divari nelle competenze fra Nord e Sud*, a cura di F. Asso, L. Azzolina, E. Pavolini, Donzelli, Roma.
- Baumol W. (1967), *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, in «The American Economic Review», 57(3), pp. 415-426.

18. In proposito, come introduzione non limitata a fondi settoriali, può essere utile consultare Accetturo et al. (2019).

- Bordignon M. (2017), *Italy: fiscal federalism and the division between north and south*, in «Politica Economica/Journal of Economic Policy», vol 33(3), pp. 269-288.
- Bordignon M., Fontana A. (2010), *Federalismo e istruzione. La scuola italiana nell'ambito del processo di decentramento istituzionale*, FGA Working Paper n. 34 (07/2010).
- Cerea G. (2014), *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, TSM – Trentino School of Management/Studi e Ricerche, FrancoAngeli, Milano, 2ª edizione.
- Cerea G., Dalmonego I., Debiassi F. (1989), *Le Regioni a statuto speciale. Profili istituzionali e finanziari*, FrancoAngeli, Milano.
- CPT (2017), *Relazione annuale 2017. Politiche nazionali e politiche di sviluppo nei Conti Pubblici Territoriali*.
- CPT (2018), *Relazione annuale 2018. Politiche nazionali e politiche di sviluppo nei Conti Pubblici Territoriali*.
- Fondazione Agnelli (2010), *Rapporto sulla scuola in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Fontana A., Peragine V. (2011), *I conti e l'efficienza dell'istruzione in Puglia*, VivereIn, Monopoli.
- Guida ai Conti Pubblici Territoriali CPT (2007), *Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, a cura dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici – Conti Pubblici Territoriali.
- Hanushek E.A., Rivkin S.G. (1996), *Understanding the 20<sup>th</sup> Century Explosion in US School Costs*, in «RCER Working Paper».
- Invalsi-Mipa, ASPIS (2005), *Analisi della spesa per istruzione, Rapporto finale Aspīs III*.
- Ministero delle Finanze, Ministero della Pubblica istruzione, Ministero dello Sviluppo economico (2007), *Quaderno bianco sulla scuola*.
- MIUR (2008), *La scuola in cifre*, 2008.
- Peragine V., Viesti G. (2015), *La spesa per l'istruzione in Italia*, in Fondazione Res, *L'istruzione difficile. I divari nelle competenze fra Nord e Sud*, a cura di F. Asso, L. Azzolina, E. Pavolini, Donzelli, Roma.
- Piazza S. (2018), *Autonomia scolastica e regionalismo differenziato. Un confronto tra i rendimenti del sistema scolastico in alcune autonomie speciali e regioni a statuto ordinario*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Ragioneria generale dello stato – RGS (2017), *La spesa statale regionalizzata*.
- Rothstein R., Mishel L. (1996), *Alternative Options for Deflating Education Expenditures Over Time*, in «Economic Policy Institute».
- UPB (2019), Ufficio Parlamentare di Bilancio, Audizione sulla definizione delle intese ai sensi dell'art. 116/3c della Costituzione.

# Aiuti di Stato e disparità territoriale in Italia, analisi quantitativa e implicazioni di policy

*Raffaele Spallone, Fabrizio Tuzi, Andrea Filippetti*

## Introduzione

Le disparità regionali in termini di crescita economica e sociale rappresentano uno dei maggiori ostacoli al progresso economico dell'Unione europea (Iammarino et al., 2018), soprattutto in un momento in cui la globalizzazione economica, i fattori di agglomerazione e gli strascichi della crisi pongono nuove e diverse sfide alla coesione economica e sociale. Sebbene i fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) abbiano rappresentato un importante strumento di finanziamento per le misure a sostegno di occupazione, innovazione, istruzione, inclusione e sostenibilità ambientale, l'effetto dirompente della crisi economica ha rallentato, se non invertito, la tendenza alla convergenza regionale in Italia. Molte regioni del Mezzogiorno, infatti, hanno ancora un PIL pro capite e tassi di occupazione inferiore al loro livello pre-crisi.

La Svimez, nel suo rapporto sull'economia del Mezzogiorno (2018), ha spiegato come l'aggravarsi delle disparità territoriali sia da attribuire anche al diverso afflusso di risorse pubbliche – in particolar modo destinate agli investimenti – nelle due aree del Paese. Nel periodo 2008-2017, infatti, si è avuta una riduzione della spesa pubblica nel Mezzogiorno pari al 7,1% a cui ha fatto da contraltare una modesta crescita nel resto del paese 0,5%.

L'acuirsi delle disparità territoriali ha trovato nella letteratura economica diverse spiegazioni, che vanno dalle differenze della struttura industriale (Lagravinese, 2015); alla diversa disponibilità di capitale umano; alle differenze nell'occupabilità nelle due aree del Paese (Filippetti, Guy Iammarino, 2018); al ruolo dei fattori di agglomerazione nei distretti industriali (Manello, 2015).

Questo lavoro vuole contribuire al dibattito analizzando la dinamica di spesa pubblica destinata al sistema produttivo per cercare di

capire come le diverse aree del Paese si siano comportate nel periodo della crisi economica. In particolare, l'obiettivo è studiare l'andamento degli aiuti alle imprese erogati dalle amministrazioni regionali italiane, con un focus sulle asimmetrie di spesa tra le regioni del Mezzogiorno ed il resto del Paese.

Come vedremo più avanti nel capitolo, durante la crisi economica le Regioni del Nord, con un potenziale economico maggiore, o con vincoli di spesa meno stringenti, hanno utilizzato maggiormente lo strumento dell'aiuto (*deeper pocket distortion*), probabilmente indebolendo l'efficacia dei fondi strutturali a sostegno delle Regioni più povere e rallentando ulteriormente il processo di convergenza.

Scopo del capitolo è favorire una riflessione sul disegno strategico complessivo, sia della politica nazionale che europea, che sembra aver posto in secondo piano la convergenza rispetto ad obiettivi trasversali legati alla competitività dell'Unione europea.

Nell'ambito della Riforma sulla Modernizzazione degli aiuti di Stato (SAM, 2014) e con l'adozione del nuovo Regolamento di esenzione generale per categoria (GBER, 2014), la Commissione europea ha già adottato alcune misure per mitigare il conflitto potenziale tra aiuti regionali e politiche strutturali (concorrenza e coesione). Tuttavia, aumentando la parte degli aiuti non soggetti al controllo della commissione (in esenzione) è fondamentale lo sforzo delle autorità nazionali nell'aumentare il livello di controllo su potenziali effetti distortivi.

Dopo aver fornito un quadro d'insieme del dibattito sul rapporto esistente tra aiuti di Stato e politiche di coesione, e aver descritto il database utilizzato, l'analisi si concentrerà sull'aspetto quantitativo, descrivendo le dinamiche e le tendenze della spesa in aiuti.

## 1. Gli aiuti di Stato e la coesione territoriale

Uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea è la coesione economica e sociale (cfr. Articoli 3, del Trattato UE e 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Per raggiungere tale obiettivo gli Stati membri spendono ingenti risorse a sostegno delle azioni strutturali e sono tenuti a condurre e coordinare le proprie politiche economiche in modo da raggiungere gli obiettivi di sviluppo, coesione e riduzione delle disparità regionali (articolo 175 TFUE). Dall'impo-

stazione dei trattati deriverebbe che le politiche nazionali e regionali in materia di aiuti di Stato dovrebbero essere implementate e pianificate secondo un disegno strategico che abbia come obiettivo non solo lo sviluppo e la competitività del territorio ma anche e soprattutto la coesione territoriale.

L'articolo 107 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare il paragrafo 3, lettere a) e c), sembrerebbero suggerire che gli aiuti di Stato, soprattutto quelli ad erogazione regionale, possano avere un effetto positivo sui processi di convergenza poiché nella maggior parte dei casi sono concesse intensità più elevate nelle «zone svantaggiate», ovvero quelle regioni con un livello di reddito inferiore alla media o con livelli di disoccupazione molto elevati<sup>1</sup>.

Se il flusso di aiuti fosse inversamente proporzionale al potenziale economico della regione, allora si produrrebbero anche degli effetti indiretti sulla convergenza. In linea teorica, infatti, poiché parte degli aiuti dovrebbero essere finanziati dalla fiscalità generale, si produr-

1. Gli orientamenti stabiliscono che possono essere designate «zone svantaggiate»:
  1. le regioni NUTS 2 il cui prodotto interno lordo (PIL) pro capite, misurato in standard di potere d'acquisto (SPA), è inferiore o pari al 75% della media dell'UE-27;
  2. le regioni ultra-periferiche.
  3. L'intensità massima di aiuto nelle «zone a» è la seguente:
  4. il 50% dell'equivalente sovvenzione lordo (ESL) nelle regioni NUTS 2 il cui PIL pro capite è inferiore o uguale al 45% della media dell'UE-27;
  5. il 35% dell'ESL nelle regioni NUTS 2 il cui PIL pro capite è compreso tra il 45% e il 60% della media dell'UE-27;
  6. il 25% dell'ESL nelle regioni NUTS 2 il cui PIL pro capite è superiore al 60% della media dell'UE-27.

Questi massimali possono essere aumentati al massimo del 20% nelle Regioni ultra-periferiche meno sviluppate e del 10% nelle altre Regioni ultra-periferiche. L'intensità massima di aiuto può essere aumentata di 20 punti percentuali al massimo per le piccole imprese e di 10 punti percentuali al massimo per le medie imprese.

2. «Zone svantaggiate di cui alla lettera ex Articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE.

Negli orientamenti viene operata una distinzione tra due categorie di «zone c»:

1. «zone c» predefinite: zone che soddisfano certe condizioni prestabilite e che uno Stato membro può quindi designare come «zone c» senza ulteriori giustificazioni; in questa categoria rientrano le regioni NUTS 2 designate come «zone a» nel periodo 2011-2013 e le regioni NUTS 2 e NUTS 3 scarsamente popolate, come pure alcune parti delle regioni NUTS 3 o zone limitrofe a tali regioni, purché siano soddisfatte determinate condizioni;
2. «zone c» non predefinite: zone che uno Stato membro può designare come «zone c» purché soddisfino certi criteri socioeconomici.

rebbe un effetto indiretto positivo sulle aree meno sviluppate, generalmente gravate da un onere fiscale minore.

Naturalmente, il rapporto tra la convergenza e le politiche di aiuto non si esaurisce nell'analisi della spesa, e dunque nel solo aspetto quantitativo, ma trova forza esplicativa nell'analisi qualitativa degli effetti. Nella letteratura economica si possono rintracciare due ipotesi divergenti sull'effetto degli aiuti di Stato sulla coesione. L'ipotesi neo-classica suggerisce che, a causa del calo della produttività marginale, le regioni convergano perché l'impatto degli investimenti sul reddito delle regioni più povere è proporzionalmente maggiore rispetto agli effetti che si produrrebbero nelle regioni più ricche con maggiori stock di capitale.

Altre correnti di pensiero, cresciute soprattutto nel solco delle teorie della nuova geografia economica, portano esattamente a previsioni opposte. In particolare, l'impatto degli aiuti nelle regioni più ricche sarebbe maggiore grazie agli effetti di agglomerazione e alle esternalità maggiori che caratterizzano le regioni *core*. Tale ipotesi troverebbe riscontro empirico nel fatto che l'azione degli investimenti agevolati non sia stata in grado di prevenire fenomeni di polarizzazione a livello regionale, rallentando in taluni casi il processo di specializzazione (Iammarino et al., 2018)<sup>2</sup>.

Un punto sul quale le diverse posizioni trovano una sintesi è la presenza di una forte eterogeneità degli effetti. Gli impatti sarebbero differenti a seconda delle caratteristiche dell'intervento, della sua durata ma anche e soprattutto del contesto economico e sociale dove si è esplicata l'azione della spesa. Come nel caso delle politiche di coesione, la qualità delle pubbliche amministrazioni e dei processi di gestione è da sempre ritenuta una variabile fondamentale nel successo o insuccesso delle politiche (Sapir, 2004; Charron, Dijkstra e Lapuente, 2014; Crescenzi e Guia, 2016; Loiero e Meoli, 2018). In Italia, più che altrove, la forte differenziazione nella capacità amministrativa può aver inciso sull'eterogeneità dei risultati.

E altresì vero che quando si parla di aiuti, si fa riferimento ad una serie di misure che per natura e caratteristiche sono molto diverse fra loro. Oltre alla forma dell'aiuto, sono anche gli obiettivi specifici a

2. Si veda Iammarino et al. (2018) per una trattazione sul tema. Si veda anche Myrdal G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Methuen, London.

cambiare. Ad esempio, l'impatto degli aiuti settoriali sulla convergenza è funzione della localizzazione dei beneficiari. Ci si potrebbe aspettare, ad esempio, che gli schemi di aiuto al capitale di rischio confluiscono in aree *core*, dove maggiore è la domanda di finanziamenti e più maturo è il mercato degli intermediari finanziari.

Ma al di là dalla teoria economica e dell'impostazione dei trattati, la politica europea sugli aiuti di Stato è rimasta per molto tempo, almeno fino alla riforma del 2012 (State Aid Modernization Reform), prettamente orientata a preservare la concorrenza all'interno del mercato unico. L'obiettivo del controllo comunitario, espletato dalla Commissione europea, è stato prioritariamente volto a prevenire guerre di sussidio tra Stati membri, piuttosto che tra regioni dello stesso Stato membro.

Questa criticità si è palesata durante la crisi economica nella quale Stati Membri, o regioni, con un potenziale economico maggiore, o con vincoli di spesa meno stringenti, hanno utilizzato maggiormente lo strumento dell'aiuto (*deeper pocket distrosion*). Il sostegno difforme da parte degli attori più ricchi (Stati o regioni) può aver indebolito l'efficacia dei fondi strutturali a sostegno delle regioni e degli Stati più poveri compromettendo l'eliminazione delle disparità e l'ulteriore integrazione del mercato unico.

Queste osservazioni non possono che spingerci a focalizzare la nostra attenzione sul caso italiano, il Paese in cui la mancanza di convergenza tra Nord e Sud è stata, ed è tuttora, un elemento cruciale per la politica nazionale ed europea.

## 2. Le erogazioni regionali, i dati

Il dataset utilizzato in questo capitolo è stato costruito con i dati sugli incentivi alle imprese del Ministero dello Sviluppo economico (MISE) e fa riferimento agli aiuti alle imprese erogati dalle Regioni italiane dal 1999 al 2016.

Al fine di comprendere meglio l'oggetto dell'analisi è importante chiarire il concetto di "aiuto". Ci riferiamo a diversi strumenti adottati dalle autorità pubbliche regionali, sulla base di diversi atti giuridici o amministrativi, che danno sostanza a una forma di "aiuto" economico. L'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

(TFUE), gli aiuti di Stato definisce come un vantaggio, sotto qualsiasi forma, conferito su base selettiva alle imprese dalle autorità pubbliche nazionali.

Pertanto per essere un “aiuto di Stato”, una misura deve avere queste caratteristiche:

- ci deve essere un intervento da parte dello Stato o di un’amministrazione pubblica finanziato con risorse pubbliche che può assumere una varietà di forme (es. sovvenzioni, sgravi fiscali e di interessi, garanzie, partecipazioni governative di tutta o parte di una società o fornitura di beni e servizi a condizioni preferenziali);
- l’intervento offre al beneficiario un vantaggio su base selettiva alterando la concorrenza;
- l’intervento influisce, o può influire, sugli scambi tra Stati membri.

In sintesi, l’aiuto deve avere un’origine statale (nel nostro caso l’amministrazione regionale); essere selettivo, vale a dire creare un vantaggio per imprese, territori e settori specifici; ed essere potenzialmente distorsivo per il mercato interno. I sussidi concessi nell’ambito di misure generali aperte a tutte le imprese non costituiscono aiuti di Stato (ad esempio misure fiscali generali o legislazione del lavoro).

Al fine di restringere l’oggetto dell’analisi abbiamo considerato solo le seguenti forme di aiuti: i) contributi in conto capitale, contributi in conto esercizio o in conto interessi, che consistono in un flusso di cassa dalla Regione all’impresa e per il quale non vi è alcun obbligo di restituzione; ii) incentivi fiscali che possono consistere nella riduzione dell’onere fiscale (credito d’imposta, riduzione delle aliquote, esenzione fiscale, riduzione dell’onere sociale); iii) il contributo misto, caratterizzato dalla combinazione di due diverse forme di vantaggio, sovvenzioni dirette e incentivi fiscali.

Non includeremo gli aiuti sotto forma di partecipazione al capitale di rischio poiché non è facile definire esattamente il costo in termini di “equivalente netto” per l’amministrazione regionale, specialmente nel caso in cui gli aiuti siano stati concessi negli ultimi anni del periodo di tempo osservato. Nella sezione 3.1 forniremo invece un quadro dell’andamento dei fondi di garanzia che, sebbene presentino problematiche di stima simili a quanto appena rilevato per la partecipazione al capitale di rischio, rivestono un’importanza cruciale per l’economia in periodi di ciclo negativo e contrazione del credito.

Per quanto riguarda le risorse attraverso le quali le misure di aiuto sono finanziate e attuate, possiamo distinguere tre principali canali: fondi strutturali europei; fondi nazionali; e risorse regionali. La prima categoria è gestita principalmente dalle amministrazioni regionali nel quadro dei Programmi Operativi Regionali (POR) del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e, in misura minore, dal POR del Fondo Sociale Europeo (FSE). Le risorse nazionali, invece, sono pianificate e gestite nel quadro del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC, ex FAS) che, a partire dal 2007, è gestito dalle diverse amministrazioni regionali attraverso Programmi di Attuazione (PAR). Inoltre, anche le risorse proprie regionali, sembrano aver avuto un peso nel finanziamento delle misure di aiuto alle imprese. Sfortunatamente, a causa della mancanza di dati, non siamo in grado di capire esattamente da dove provengono le risorse e quale sia il peso che i diversi canali di finanziamento hanno avuto sul totale delle risorse destinate ad aiutare le imprese sul territorio. Naturalmente, ci aspettiamo che la gran parte delle misure nelle regioni ex-obiettivo convergenza sia stata finanziata con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

La mancanza di trasparenza è stata in parte risolta dal Registro Nazionale degli Aiuti di Stato, operativo dal 2017, per effetto dell'articolo 52 della legge n. 234/2012, che consente di raccogliere preziose informazioni relative a tutte le tipologie di aiuto previste dalla normativa europea e nazionale, ad eccezione di quelle relative ai settori dell'agricoltura e della pesca.

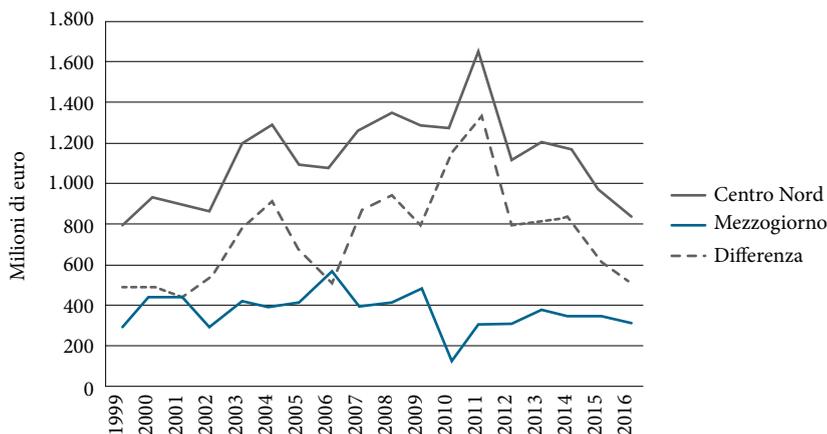
### 3. Gli aiuti alle imprese, una dimensione quantitativa

In questo paragrafo forniremo una descrizione quantitativa della spesa per gli aiuti alle imprese (in termini assoluti, variazioni percentuali e tendenze); in allegato invece forniremo una breve descrizione della dimensione qualitativa delle misure relativamente alla struttura degli interventi, all'obiettivo generale della politica industriale attuata dalle autorità regionali e alla dimensione dei beneficiari finali.

Il grafico sottostante (1) mostra il quadro generale degli aiuti totali erogati dalle Regioni italiane dal 1999 al 2016. Anche se la differenza tra le due aree del Paese si registra in tutto il periodo considerato, ed è ovviamente dovuta alla diversa dimensione dei due gruppi presi in

esame<sup>3</sup>, durante la crisi economica il divario tra Nord e Sud è notevolmente aumentato, con un picco registrato nel 2011.

Grafico 1. Erogazioni regionali in milioni di euro, senza fondi di garanzia (1999-2016).



Fonte: elaborazioni ISSIRFA/CNR su dati MISE.

Considerando l'importo totale degli aiuti spesi in media (Grafico 2), la tendenza è abbastanza simile. Tra il 2009 e il 2010, gli aiuti erogati dalle regioni ex-obiettivo convergenza hanno fatto registrare una flessione del 66%. Nello stesso periodo, invece, nel resto d'Italia si è registrato un incremento del 16% (+47% se si considerano solo le Regioni settentrionali).

3. In questo lavoro, dividiamo l'Italia in due aree, o macroregioni: Mezzogiorno e Centro-Nord. Una tale divisione territoriale dell'Italia è abitualmente adottata in letteratura e può essere giustificata sulla base del background storico (la maggior parte del Sud era una colonia di una potenza straniera o di un'altra nel corso della storia registrata, fino alla creazione dell'Italia a metà XIX secolo; vedi Iammarino, 2005, per una breve rassegna); di statistiche sociali ed economiche storiche e recenti (ad es. Iuzzolino, Pellegrini e Viesti, 2013); e di una qualsiasi dei numerosi indici di assetto istituzionale (Giannola, Petraglia, 2016).

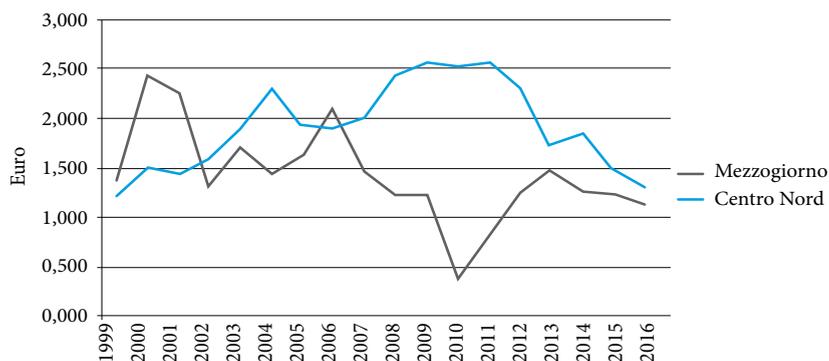
Grafico 2. Media delle erogazioni regionali per area geografica, senza fondi di garanzia (1999-2016).



Fonte: elaborazioni ISSIRFA/CNR su dati MISE.

Considerando anche gli aiuti medi per impresa<sup>4</sup>, possiamo vedere (Grafico 3) una tendenza decrescente degli aiuti concessi dalle Regioni meridionali che sembra iniziare nel 2007 e raggiungere il suo picco nel 2010.

Grafico 3. Erogazioni regionali per numero di imprese attive (1999-2016).



Fonte: elaborazioni ISSIRFA/CNR su dati MISE.

4. La normalizzazione per numero di imprese manifatturiere ci consente di avere una misura della spesa in aiuti pro-capite.

Inoltre, vale la pena rilevare che, secondo i dati sugli investimenti assistiti raccolti dal Ministero dello Sviluppo economico (MISE), tra il 2006 e il 2011 si è registrata anche una significativa riduzione dei livelli di investimento finanziati dalle autorità centrali. Questa contrazione delle risorse nazionali è stata molto più forte nel Mezzogiorno (-90% da 14,1 miliardi a 1,1 miliardi di euro) che nel Nord (-32% passa da 8,4 miliardi di euro a circa 5,7 miliardi di euro).

Tuttavia, nelle Regioni del Nord si è assistito ad un processo di graduale “sostituzione” delle agevolazioni nazionali con quelle regionali, che di fatto ha permesso di contenere la caduta dei livelli delle agevolazioni concesse complessive.

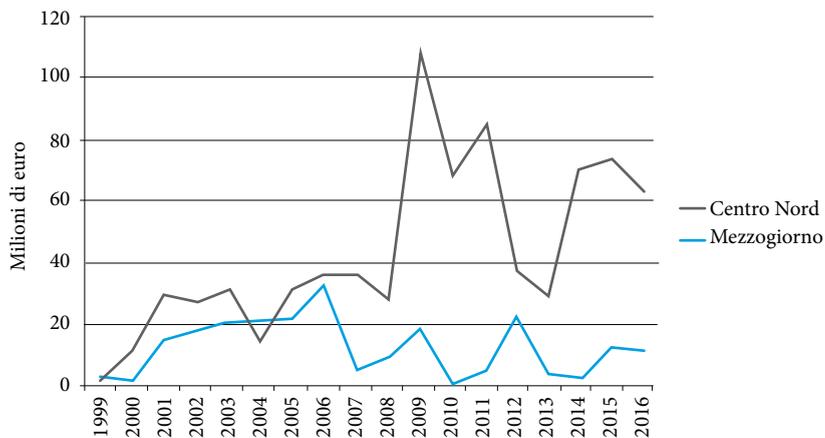
### 3.1 *Le garanzie*

I dati presentati nella sezione precedente non tengono in considerazione le agevolazioni erogate sotto forma di garanzie. Come spiegato, la scelta di presentare il complesso degli interventi agevolativi al netto delle garanzie è dettata dalla difficoltà di stimare il costo che l’incentivo ha per l’amministrazione pubblica erogante. È evidente, infatti, che il valore dell’agevolazione è difficilmente stimabile almeno fino a quando non si verifica un eventuale default o una situazione di insolvenza. Tuttavia, ai fini della presente trattazione è utile completare il quadro descrivendo l’andamento delle garanzie concesse ed erogate a livello regionale, perché lo strumento rappresenta uno dei più rilevanti interventi agevolativi di sostegno al tessuto produttivo.

La centralità di questo strumento, inoltre, è strettamente connessa all’andamento del ciclo economico. Dal 2008, con l’insorgere della crisi economico-finanziaria si è registrata, infatti, una marcata riduzione nei volumi di prestiti concessi dagli operatori creditizi alle società operanti sul territorio nazionale (i.e. *credit crunch*). La difficoltà di poter accedere a nuove risorse di finanziamento, soprattutto per le PMI, ha rappresentato uno degli elementi più critici del contesto economico e produttivo in cui si sono trovate ad operare le aziende italiane.

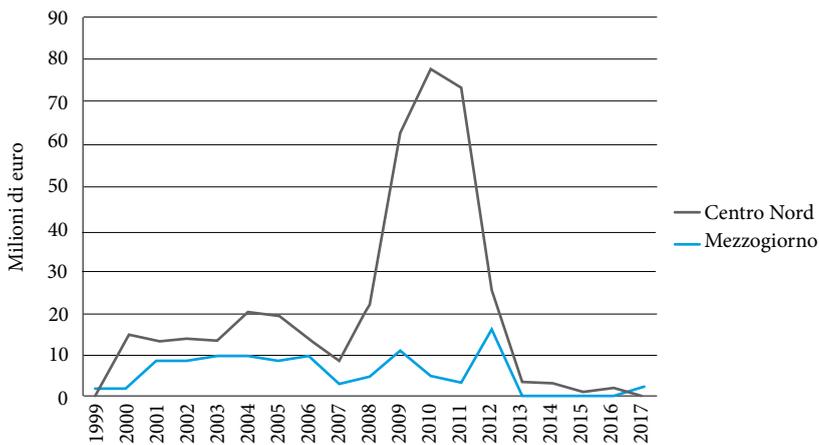
I grafici sottostanti (4, 5 e 6) riportano l’andamento dei fondi di garanzia concessi ed erogati dalle Regioni italiane tra il 1999 e il 2016.

Grafico 4. Fondi di garanzia concessi dalle regioni italiane (1999-2016).



Fonte: elaborazioni ISSIRFA/CNR su dati MISE.

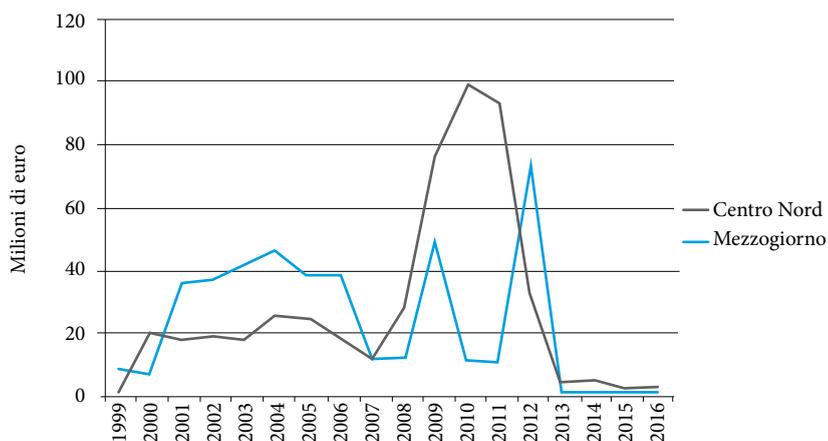
Grafico 5. Fondi di garanzia erogati dalle regioni italiane (1999-2016)<sup>5</sup>.



Fonte: elaborazioni ISSIRFA/CNR su dati MISE.

5. Dal 2013 i dati si riferiscono a garanzie escusse.

Grafico 6. Fondi di garanzia erogati per numero di imprese attive sul territorio (1999-2016).



Fonte: elaborazioni ISSIRFA/CNR su dati MISE.

Come si evince dai dati esposti, il ruolo correttivo rispetto alle disfunzioni/fallimenti del mercato del credito è sicuramente mancato nelle Regioni del Centro-Sud, che anche in questo caso non sono riuscite a compensare in maniera adeguata e tempestiva gli effetti della crisi.

## Discussione e conclusioni

Quanto fin qui esposto, ha messo in luce una dinamica divergente nell'erogazione degli aiuti di Stato da parte delle due aree del Paese. Mentre le Regioni del Centro-Nord hanno utilizzato gli incentivi alle imprese in funzione *anti-ciclica*, quelle del Mezzogiorno non sono state in grado di rifinanziare o incrementare gli strumenti esistenti – o di introdurne di nuovi – evidenziando una pro-ciclicità di aiuti alle imprese.

Il comportamento divergente, emerso durante la crisi economica, può essere dovuto a diversi elementi che richiedono ulteriori analisi e approfondimenti. Tuttavia, il risultato può essere parzialmente spiegato dalla diversa disponibilità di risorse impiegate per sostenere gli

investimenti privati durante la recessione seguita al 2008. Le Regioni settentrionali, con disponibilità maggiori rispetto alle loro controparti meno sviluppate, sono state in grado di programmare ed erogare misure di aiuto più generose per compensare il calo della domanda durante la crisi. Al contrario le Regioni obiettivo convergenza, soprattutto a causa delle carenze finanziarie dovute alla mancanza della leva nazionale delle politiche di coesione, hanno palesato una certa staticità dell'andamento degli interventi attuati e ciò ha probabilmente amplificato l'effetto della crisi sulle economie locali<sup>6</sup>.

Nel corso degli anni, la Commissione ha disegnato un quadro per disciplinare il rapporto tra la coesione e le politiche sugli aiuti di Stato che si fonda sulla logica dell'articolo 107, comma (III) TFUE, che consente agli Stati membri di concedere aiuti di Stato per promuovere la coesione economica e sociale. In linea teorica, maggiori intensità di aiuto dovrebbero concentrarsi in aree svantaggiate e tali misure dovrebbero promuovere attività che forniscano una base per la crescita regionale di lungo periodo. Tuttavia, le evidenze presentate in questo documento hanno chiaramente dimostrato che vi sono state forti disparità nella capacità di spesa tra le Regioni. Questo dato ha importanti implicazioni in termini di policy perché se l'ammontare degli aiuti concessi è legato alla capacità di spesa o al potenziale economico della Regione, allora si vanifica l'impostazione logica del 107 (III) probabilmente neutralizzando, gli effetti delle politiche finanziate per ridurre gli squilibri territoriali.

Nella riforma sulla "Modernizzazione degli aiuti di Stato" (SAM), la DG Concorrenza ha istituito un sistema di regole per prevenire questo tipo di conflitto politico ed evitare che *«il sostegno senza restrizioni all'industria domestica da parte degli Stati più ricchi non indebolisca l'efficacia dei fondi strutturali a sostegno delle regioni e degli Stati più*

6. Va qui detto che il ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 si è rivelato, soprattutto per le Regioni obiettivo convergenza, forse il più critico della storia recente della politica di coesione nel nostro Paese. Al 31 dicembre 2010, dopo 4 anni dall'avvio del ciclo 2007-2013, l'Italia risultava essere penultima tra gli Stati membri per impegni e pagamenti, con rispettivamente il 22% ed il 12% delle risorse complessivamente disponibili. Si veda per un approfondimento Spallone R. (2019), Le politiche di coesione: tra assorbimento finanziario e qualità degli interventi, in Mangiameli S., Filippetti A. (a cura di), Rapporto sulle Regioni in Italia (in corso di pubblicazione).

*poveri compromettendo l'eliminazione delle disparità e l'ulteriore integrazione del mercato unico» (DG COMP, 2018).*

In particolare, la riforma: 1) riduce le intensità massime di aiuto regionale in tutte le Regioni assistite, tranne nella regione più povere; 2) adotta un approccio più restrittivo nei confronti degli aiuti alle grandi imprese e/o ai grandi progetti di investimento; 3) aumenta la trasparenza e la responsabilità introducendo un nuovo sistema per la raccolta di dati e stabilendo una valutazione controfattuale obbligatoria per i grandi regimi di aiuto.

Come rileva la DG Concorrenza nel suo Rapporto pubblicato a gennaio 2018, con la riforma, degli aiuti di Stato (SAM) tra il 2010 e il 2016 si è più che dimezzata la correlazione tra spesa per aiuti di Stato e PIL pro capite, comportando un'importante riduzione delle distorsioni da *deep pocket*. È anche vero, però, che il dato non tiene in considerazione la massa di aiuti non soggetti a notifica (in esenzione). Su questi sarà fondamentale che le autorità nazionali aumentino il livello di attenzione<sup>7</sup>.

Ma al di là delle risorse stanziare, è fondamentale che i policy maker adottino un disegno strategico complessivo della politica economica che ponga in primo piano la convergenza rispetto ad obiettivi trasversali legati alla competitività dell'Unione europea. La politica di coesione non può essere lasciata da "sola" a perseguire la riduzione di divari che politiche ordinarie contribuiscono ad aumentare (Petraglia e Provenzano, 2018).

Per tali ragioni il futuro della politica di coesione e la nuova programmazione 2021-2027, assumono una rilevanza cruciale nel dibattito politico ed economico europeo. Sarà fondamentale affrontare il tema del coordinamento tra la coesione e la governance economica dell'Unione europea, risolvendo quel conflitto, da troppo tempo evidente, tra la riduzione delle divergenze territoriali e altre finalità delle politiche europee.

7. Il Registro Nazionale degli Aiuti di Stato, operativo dal 2017, rappresenta un utile strumento per aumentare la trasparenza e fornire dati utili a stakeholder e policy maker.

## Bibliografia

- Charron N., Lewis D., Lapuente V. (2015), *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*, in «Social Indicators Research», vol. 122 (2), pp. 315-346.
- Filippetti A., Guy F., Iammarino S. (2019), *Regional disparities in the effect of training on employment*, *Regional Studies* 53, pp. 217-230.
- Filippetti A., Gkotsis P., Vezzani A., Zinilli A. (2019), *How to survive an economic crisis? Lessons from the innovative profiles of EU regions*, European Commission, Seville (Spain), JRC115664.
- Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2018), *Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications*, Papers in Evolutionary Economic Geography (PEEG) 1817, Utrecht University, Department of Human Geography and Spatial Planning, Group Economic Geography, revised April 2018.
- Loiero R., Meoli C. (2018), *Le sfide della coesione territoriale in Europa e in Italia: quale ridisegno istituzionale?*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di Valutazione n. 11, Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica.
- Crescenzi R., Guida M. (2016), *Eu Cohesion Policy In Context: Does A Bottom-Up Approach Work In All Regions?*, Departmental Working Papers of Economics – University “Roma Tre”, 0206.
- European Commission (2012), *The role and effectiveness of regional investment aid. The point of view of the academic literature*, Report by Pierre-Philippe Combes and Tanguy van Ypersele, April 2012.
- European Commission (2018), *State Aid Scoreboard 2018: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017*, DG Competition, State aid Policy and Strategy COMPA3, Brussels, 7 January 2019.
- Lagravinese R. (2015), *Economic crisis and rising gaps North-South: evidence from the Italian regions*, in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», 8 (2), pp. 331-342.
- Manello A. (2015), *Produzione di macchinari e specializzazioni distrettuali: evidenze empiriche in Italia negli anni della crisi*, in «L'industria, Rivista di economia e politica industriale», n. 2, pp. 189-202, doi: 10.1430/80605.
- Myrdal G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Methuen, London.
- Nicolaides P. (2004), *State Aid: Is Cohesion at the National Level Successful?*, in «EIPA-Scope», n. 2, 2004, pp. 9-19.
- Petraglia C., Provenzano G.L.C. (2018), *Divergenza e convergenza nelle “periferie” d'Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di Valutazione n. 11, Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica.

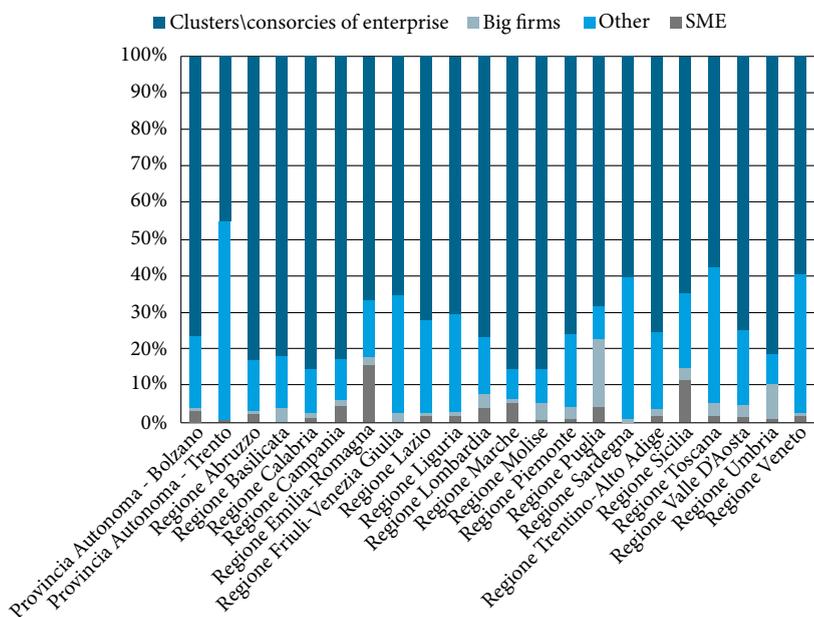
Sapir A. (2004), *An agenda for a Growing Europe. The Sapir report*, Oxford University Press, Oxord.

Svimez (2018), *Rapporto 2018 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna

## Allegato I

Concentrando la nostra attenzione sulla dimensione qualitativa, una prima distinzione può essere fatta sulla base della dimensione dell'impresa beneficiaria. In linea con le disposizioni dell'articolo 107 del TFUE e le norme generali sugli aiuti di Stato, sono le piccole e medie imprese le maggiori beneficiarie degli incentivi erogati a livello regionale.

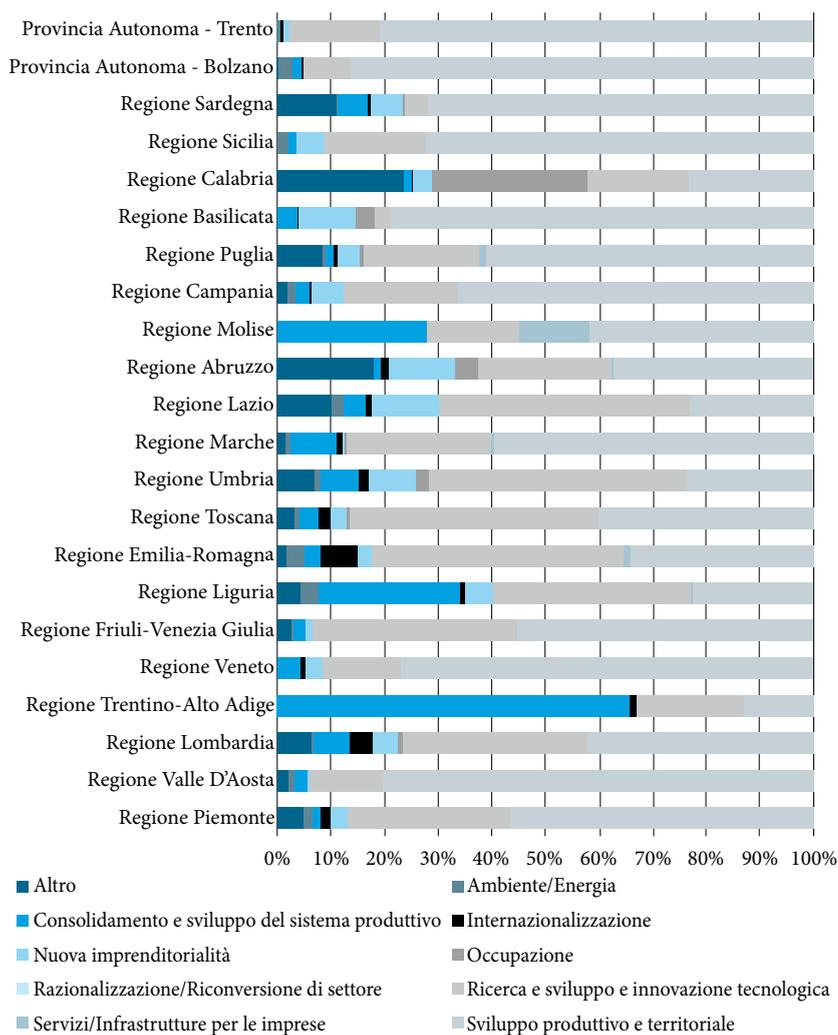
Grafico 7. Aiuti erogati per dimensione dell'impresa beneficiaria, totale 1999-2016.



Fonte: elaborazioni ISSIRFA/CNR su dati MISE.

Il grafico sottostante (8) mostra invece le erogazioni per obiettivo di politica industriale. La maggioranza degli incentivi concessi da tutte le Regioni italiane rientra nell'obiettivo orizzontale "sviluppo produttivo e territoriale".

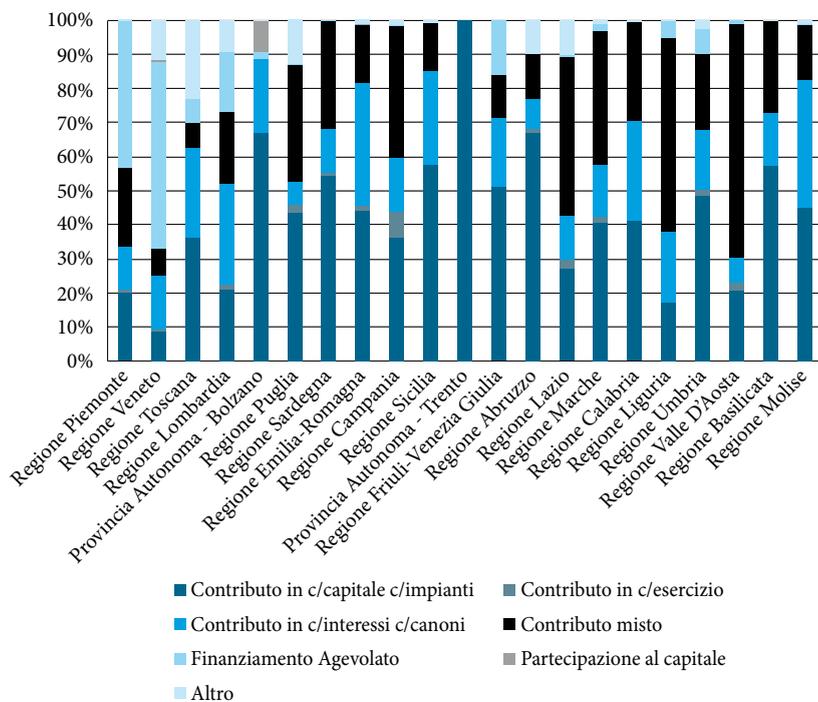
Grafico 8. Aiuti erogati per obiettivo di politica industriale, totale 1999-2016.



Fonte: elaborazioni ISSIRFA/CNR su dati MISE.

Infine il Grafico 9 fornisce il dettaglio sul tipo di aiuto erogato. Gli aiuti in conto capitale sono in larga parte lo strumento maggiormente utilizzato. Le uniche eccezioni sono la Regione Veneto e la Regione Piemonte, che hanno privilegiato il finanziamento agevolato, e la Valle D'Aosta, il Lazio e la Liguria dove ha prevalso il contributo misto.

Grafico 9. Aiuti erogati per tipo di agevolazione.



Fonte: Elaborazioni ISSIRFA/CNR su dati MISE.

# Indice

## Parte congiunturale La congiuntura della finanza decentrata

Introduzione <i>Salvatore Bilardo</i>	7
Il superamento del patto di stabilità e la disponibilità dell'avanzo favoriranno gli investimenti dei comuni? <i>Claudia Ferretti, Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo</i>	15
La finanza regionale nel 2018 <i>Roberta Di Stefano, Claudia Ferretti, Roberta Garganese</i>	39
Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo <i>Luca Forte</i>	61
Decentramento e differenziazione. Quali prospettive per i territori e le loro istituzioni <i>Patrizia Lattarulo</i>	79

## Parte monografica La programmazione regionale all'avvicinarsi dei 50 anni dalla fondazione: i progressi compiuti e i vincoli all'azione degli enti regionali

Sistemi informativi e strumenti di analisi a sostegno delle politiche degli enti decentrati <i>Massimo Baldini</i>	103
--	-----

I documenti di programmazione delle Regioni a statuto ordinario: legislazione e prassi <i>Roberta Garganese</i>	119
I Conti Pubblici Territoriali: l'esperienza lombarda nella conduzione della rilevazione <i>Federica Ancona, Marco Scarpinato, Michele Scarpinato</i>	143
I modelli di microsimulazione fiscale in ambito locale: il caso di LigurMOD <i>Francesco Figari, Luca Gandullia, Lucia Leporatti</i>	171
Le risorse pubbliche per il sistema educativo nelle ripartizioni italiane. Una ricostruzione attraverso i Conti Pubblici Territoriali <i>Santino Piazza</i>	197
Aiuti di Stato e disparità territoriale in Italia, analisi quantitativa e implicazioni di policy <i>Raffaele Spallone, Fabrizio Tuzi, Andrea Filippetti</i>	227



STAMPATO IN ITALIA  
nel mese di dicembre 2019  
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)