



Volume 6 - Numero 3 - Maggio 2016

Cinque anni insieme	63 - 64
di <i>Marco Alderighi, Valerio Cutini, Dario Musolino, Paolo Rizzi, Francesca Rota e Carlo Tesauro</i>	
Lo sviluppo economico italiano: lezioni per l'Europa	65 - 70
di <i>Gioacchino Garofoli</i>	
Capitale umano, università e sviluppo regionale (4)	71 - 73
di <i>Roberto Lagalla</i>	
Capitale umano, università e sviluppo regionale (5)	74 - 77
di <i>Gino Mirocle Crisci</i>	
Più risorse per i comuni, ma senza federalismo	78 - 82
di <i>Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo</i>	
Dopo la Provincia: esiste un futuro per l'Area Vasta?	83 - 87
di <i>Vittorio Silva</i>	
Le risorse per la tutela ambientale: un'analisi multilivello	88 - 95
di <i>Claudio Sciancalepore</i>	

Redazione

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Valerio Cutini, Università di Pisa

Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi

Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza

Francesca Rota, IRES Piemonte

Carlo Tesauro, CNR Ancona

Comitato Scientifico

Giovanni Barbieri, ISTAT

Raffaele Brancati, Centro studi MET

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

Luigi Cannari, Banca d'Italia

Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata

Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza

Fiorenzo Ferlaino, IRES Piemonte

Laura Fregolent, Università di Venezia Iuav

Luigi Fusco Girard, Università di Napoli Federico II

Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria

Fabio Mazzola, Università degli Studi di Palermo

Riccardo Padovani, SVIMEZ

Guido Pellegrini, Università di Roma La Sapienza

Andres Rodriguez Pose, The London School of Economics

Lanfranco Senn, Università Bocconi

Agata Spaziante, Politecnico di Torino

André Torre, INRA, Paris

La rivista è destinata ad accogliere i contributi di chi intenda partecipare allo sviluppo e alla diffusione delle scienze regionali, promuovere il dibattito su temi attuali e rilevanti, formulare e discutere strategie e azioni di policy regionale. La rivista, giornale on-line dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), ha un taglio divulgativo, con articoli relativamente brevi e agevolmente comprensibili. È prevista (ed incoraggiata) la possibilità di commentare gli articoli. La rivista è aperta a contributi di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti tra loro, purchè ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN: 2239-3110 EyesReg (Milano)

Cinque anni insieme

di

La Redazione

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Valerio Cutini, Università di Pisa

Dario Musolino, CERTeT - Università Bocconi

Paolo Rizzi, Università Cattolica

Francesca Rota, Politecnico e Università di Torino

Carlo Tesauro, CNR – ISMAR

Il numero scorso ha sancito la conclusione del quinto anno di vita della rivista. Negli anni precedenti, l'inizio di un nuovo anno di attività ha rappresentato l'occasione per osservare e valutare l'evoluzione della rivista soprattutto in termini di diffusione. Quest'anno, invece, vorremmo evidenziare alcuni elementi innovativi che hanno caratterizzato gli ultimi numeri e che introducono cambiamenti piuttosto significativi.

Il primo elemento è sicuramente rappresentato dal rinnovo del Comitato Scientifico della rivista. La Redazione intende utilizzare questa occasione per ringraziare i componenti uscenti e formulare l'augurio che il nuovo organo, non legato esclusivamente al mondo accademico o degli enti di ricerca, possa fornire ulteriori stimoli per la crescita della rivista stessa.

Altro elemento fortemente innovativo è rappresentato dall'introduzione di numeri "monografici", come quello del Novembre 2014 dedicato al Policy Workshop su Crescita, investimenti e territorio, tenutosi nell'ambito della conferenza AISRe di Padova, o il numero di Marzo 2015 focalizzato sull'Expo di Milano. Una formula che la Redazione ritiene utile per legare maggiormente la rivista ad argomenti di particolare rilievo e stretta attualità. In questa stessa ottica si inserisce anche la scelta di pubblicare gli interventi che i Rettori delle Università del Sud Italia hanno presentato alla ultima conferenza di Rende (Cosenza), in una sessione plenaria estremamente significativa dedicata al tema Capitale umano, università e sviluppo regionale.

Grazie alla collaborazione dei Rettori, EyesReg ha avuto così la possibilità di contribuire a un dibattito che è oggi notevolmente vivace al livello nazionale. Inoltre, si è potuto sviluppare ulteriormente il legame tra la conferenza annuale e la rivista, da sempre interessata a farsi mezzo di comunicazione per una selezione di articoli tratti dai lavori congressuali.

Il rituale aperitivo, organizzato dalla rivista come evento del programma sociale della conferenza, sta ormai diventando una tradizione, e anche per quest'anno non abbiamo intenzione di deludere le aspettative.

Anche per i "nostalgici" dei riferimenti statistici all'interno dei bilanci annuali, ci sono alcuni dati di rilievo legati alle novità proposte dalla rivista. Il numero totale di articoli pubblicati (40), che torna ad essere uguale a quello del primo anno di attività e

risulta ben più alto della media dei tre anni precedenti (35). O anche la maggior presenza di autori non afferenti ad Università o centri di ricerca, che incide sul 34% dei lavori pubblicati rispetto alla media del 15% degli anni precedenti, e che segna sempre di più la crescente apertura della rivista al confronto con gli istituzionali e i policy-maker.

Tutto ciò dimostra la buona salute e la vitalità della rivista, in corrispondenza dell'inizio del suo secondo lustro di attività. Certamente molto si deve anche all'impegno degli autori; a questo proposito, nel ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile questo risultato affidando i propri scritti alle sue colonne, EyesReg non può non rivolgere un pensiero a chi è prematuramente mancato (Ugo Baldini).

Nell'editoriale di presentazione della rivista, nel suo numero 1 del Maggio 2011, ci eravamo posti obiettivi ambiziosi, orientati all'interno della nostra Associazione e al suo esterno: dentro Aisre, costruire uno spazio di discussione e di confronto agile e permanente, da affiancare alla ricorrente cadenza della conferenza annuale ed all'attività editoriale della rivista "SR Scienze Regionali"; verso l'esterno, aprire questo spazio anche ai non soci, così da diffondere e alimentare la discussione dei temi tipici delle scienze regionali con una platea ampia e diversificata. A distanza di cinque anni, onestamente possiamo riconoscere che molto lavoro c'è ancora da fare e molti cambiamenti si verificheranno in futuro, ma possiamo anche sostenere che le attuali premesse sembrano decisamente promettenti.

Lo sviluppo economico italiano: lezioni per l'Europa

di

Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria

In Italia, a differenza degli altri paesi europei, esiste una lunga tradizione di lavori sullo sviluppo economico a partire dai libri di Giorgio Fuà e di Augusto Graziani. Una riflessione sulle trasformazioni economiche di lungo periodo consente di comprendere le sfide e le opportunità per lanciare strategie di investimento e sviluppo a sostegno del benessere collettivo e della qualità della vita dei cittadini.

Un'analisi del sistema economico nazionale di lungo periodo fa emergere le differenze in termini di modelli di sviluppo, del cambiamento nel tempo dei fattori di competitività del paese, delle modifiche strutturali dell'economia (dimensioni di impresa, settori prevalenti, settori di specializzazione delle esportazioni, differenze regionali), delle differenze nel tempo nelle scelte di politica economica che sono state effettuate di fronte ai problemi economico-sociali.

Da analisi di questo tipo emerge anche il ruolo di alcune variabili chiave che possono spiegare anche il relativo declino dell'industria e dell'economia italiana negli ultimi 15-20 anni ma che generalmente vengono dimenticate nel dibattito pubblico e nelle azioni dei "policy maker" perché l'attenzione è costantemente portata sulle variabili finanziarie e monetarie. Le istituzioni europee, i grandi gruppi finanziari privati internazionali e i governi nazionali agiscono "schiacciati" sul presente e su scelte di tipo congiunturale. Dunque né gli operatori economici né l'opinione pubblica portano attenzione alle tematiche strutturali e alle scelte che favoriscono il cambiamento e che possono consentire di realizzare una auspicabile visione del futuro.

(i) Le fasi di sviluppo economico in Italia

Il posizionamento dell'economia italiana è profondamente cambiato dal dopoguerra a oggi in sintonia con i vari modelli di sviluppo adottati e con le trasformazioni strutturali del sistema produttivo. Negli anni del "miracolo economico" (anni '50 e '60) la competitività italiana era basata sul costo del lavoro per unità di prodotto (rapporto tra salari lordi, comprensivi di tassazione e oneri sociali, e produttività del lavoro). L'abbattimento dei costi di produzione via investimenti produttivi che miravano alla crescita della produttività del lavoro (oltre che della produzione) e il vincolo all'aumento salariale causato dall'eccedenza di forza lavoro (rispetto alla domanda) erano i fattori determinanti nel garantire una competitività di prezzo in una fase di domanda internazionale crescente e con mercati orientati sempre più a prodotti standardizzati (Graziani, 1972 e 2000; Garofoli, 2014).

Le prime difficoltà del posizionamento internazionale dell'Italia si registrano con il raggiungimento della "piena occupazione" e l'avvio di un modello di sviluppo

“intensivo” che risparmi lavoro (e capitale), con una intensificazione dei ritmi di lavoro e con una estensione dell’orario effettivo di lavoro. Ciò genera un elevato incremento di produttività del lavoro, nonostante il crollo degli investimenti industriali (Garofoli, 2014). Gli anni che vanno dal 1964 al 1971 sono anni in cui le esportazioni aumentano fortemente ma senza più funzionare da traino per tutto il sistema produttivo (Ciocca, Filosa, Rey, 1973), perché sono fortemente basate su una sostanziale e diffusa strategia di dumping di prezzo praticata dalla gran parte delle imprese italiane esportatrici per aumentare le economie di scala e per controbilanciare il mancato sviluppo della domanda interna. In questa fase il mercato interno è sostanzialmente stagnante sia per il crollo degli investimenti sia per il mancato aumento della spesa pubblica come conseguenza delle cosiddette “riforme mancate” (Salvati, 1984 e 2000).

Negli anni '70 e '80, dopo la fase incerta delle ripetute svalutazioni della moneta e della conseguente elevata inflazione, si mette ordine nel sistema economico italiano ed europeo con una duplice riorganizzazione: a) ristrutturazione del regime dei tassi di cambio con l'introduzione del Sistema Monetario Europeo che impedisce la svalutazione competitiva, togliendo all'Italia uno strumento usato massicciamente negli anni precedenti; b) processo di industrializzazione diffusa con l'emergere di nuove regioni industriali (la “terza Italia”), accompagnato dall'esplosione di nuova imprenditorialità e caratterizzato da una rilevante diffusione di piccole imprese. I cambiamenti in atto nei mercati internazionali e i cambiamenti tecnici realizzati (Piore e Sabel, 1984) – soprattutto l'introduzione di macchine flessibili che riducono ampiamente il differenziale nei costi di produzione tra la realizzazione di piccoli lotti e grandi lotti – consentono alle piccole e medie imprese di adottare strategie di differenziazione del prodotto, con una competitività che non è più basata sui prezzi (e, quindi, sui costi di produzione) ma sulla capacità di saper fare diffuso e di organizzare competenze diverse, spesso presenti in altre imprese del territorio (Garofoli, 2014)¹. Questa è la stagione dei distretti industriali e del ruolo crescente delle piccole e medie imprese nell'economia italiana. L'Italia si specializza in prodotti di elevata qualità, basati su lavoro di qualità e sulla capacità di concezione di prodotti nuovi e differenziati. Gli investimenti industriali (in innovazioni di prodotto, soprattutto, oltre che innovazioni di processo) tornano a essere relativamente elevati e non sono risparmiatori di lavoro. Le esportazioni italiane non sono determinate, dunque, da vantaggi di prezzo (e di costo del lavoro) perché nei settori di specializzazione delle esportazioni (anche se a relativamente alto contenuto di lavoro), sono superiori ai prezzi praticati dalle imprese dei principali paesi europei². L'Italia diventa il secondo paese manifatturiero d'Europa, complessifica il sistema produttivo, aumentando l'integrazione tra imprese e settori (con un ruolo determinante della meccanica strumentale e della produzione di macchine e attrezzature), rafforzando progressivamente anche i rapporti tra industria e servizi alla produzione che consente una trasformazione orientata all'innovazione e ai mercati esteri. L'Italia segue dunque un percorso di trasformazione economica e di posizionamento internazionale molto diverso rispetto a quello precedente, e che sembra una sorta di “nemesi storica” rispetto a quello

¹ Cfr. anche M. Best (2013) e il recente lavoro di A. Ginzburg e A. Simonazzi (2015).

² Vale la pena ricordare come tutto ciò fosse già chiaro, ai più attenti osservatori, nei primi anni Ottanta (Modiano, 1982 e 1984).

proposto nel 1947 dall'ingegner Gallo alla Commissione Economica dell'Assemblea Costituente (Garofoli, 2014, p. 87).

La terza fase viene introdotta da una crisi finanziaria in Europa, generata a seguito del processo di unificazione politica tedesca (Garofoli, 2014, pp. 112-116), che mette in serie difficoltà la costruzione del Sistema Monetario Europeo: l'Italia e altri paesi (a partire dal Regno Unito) escono dallo SME e la lira svaluta sensibilmente (mediamente del 40% rispetto alle altre monete, ma di circa il 50% nei riguardi del marco tedesco). Ma in questa fase inizia anche un processo di crescente globalizzazione e di progressiva delocalizzazione produttiva che interessa, via via, tutti i paesi avanzati con notevoli effetti strutturali sulle loro economie. La conseguenza, forse più rilevante, è stata la notevole riduzione del rapporto tra investimenti e PIL in tutti i paesi europei (ma analogamente è avvenuto negli altri paesi avanzati), con gli evidenti riflessi sul tasso di occupazione (specie nel settore industriale) e, successivamente, sulla quota di reddito distribuito ai lavoratori e sulla domanda aggregata e, di nuovo in un circolo vizioso, sulla riduzione degli investimenti.

In questo periodo la posizione internazionale dell'Italia assume aspetti paradossali. Da un lato la forte svalutazione della moneta che non si accompagna a un parallelo aumento dell'inflazione, a differenza di quanto avvenuto negli anni '70, grazie alla concertazione sociale introdotta dal governo Ciampi, determina un rapido aumento delle esportazioni soprattutto nei settori e nei comparti legati al prodotto di qualità, con un progressivo spiazzamento dei produttori degli altri paesi europei. L'incredibile aumento di domanda per le imprese italiane si scontra con le difficoltà di aumentare la produzione nelle aree in cui quei prodotti erano fabbricati (soprattutto nelle aree organizzate in distretti industriali) per la presenza di situazioni prossime alla piena occupazione (almeno per le figure professionali legate ai processi di trasformazione di quelle produzioni). Le imprese che si trovano a rispondere ad aumenti considerevoli degli ordini sono dunque costrette a introdurre processi di delocalizzazione e di outsourcing (Garofoli, 1999). Il paradosso è, dunque, nell'irrazionalità di rispondere con logiche che normalmente sono legate a una competizione di costo per aree e produzioni che competevano sulla qualità e l'innovazione.

Gli anni successivi sono caratterizzati dall'introduzione dell'Euro e, successivamente dalla lunga crisi economica internazionale, che incide fortemente soprattutto in Europa, a seguito di scelte di politica economica che non rispondono coerentemente ai problemi strutturali di gran parte, se non della totalità, dei paesi europei.

(ii) Politiche economiche alternative: il ruolo degli investimenti

Basta prendere in considerazione l'andamento di lungo periodo degli investimenti (meglio se rapportati al PIL) per comprendere che senza uno sforzo per il cambiamento e l'innovazione il nostro paese non potrà rispondere alle sfide economiche. Gli investimenti sono fortemente mancati in Italia a partire dai primi anni '90, come già erano mancati nella seconda parte sia degli anni '60 che degli anni '70. Sono mancati, in particolare, gli investimenti pubblici e gli investimenti delle imprese a partecipazione pubblica. Ma sono fortemente diminuiti anche gli investimenti delle imprese private.

La seconda variabile che spiega il “restringimento” dell’economia italiana è la distribuzione del reddito. La quota di reddito distribuita ai lavoratori è sensibilmente diminuita a partire dalla seconda parte degli anni ’70. Come è possibile, dunque, aumentare la domanda aggregata senza aumento dei consumi privati? L’insufficienza della domanda aggregata frena, poi, gli investimenti e, di conseguenza, l’occupazione.

D’altronde, se riflettiamo sulle condizioni dell’economia europea, i grandi problemi sono proprio l’insufficienza della domanda aggregata e i bassi tassi di occupazione rispetto alle altre aree mondiali. Una visione di lungo periodo facilita, dunque, la comprensione dei gravi problemi economici e sociali emersi negli ultimi anni in Italia e in Europa e dovrebbe far emergere l’opportunità di politiche economiche alternative.

Si può dunque ben comprendere come, oggi, la questione fondamentale per l’economia italiana e per quella europea consista nell’immediato avvio di investimenti pubblici e produttivi, che soli potranno far ripartire l’occupazione e la domanda aggregata. Già da alcuni anni sono emerse posizioni e proposte convincenti per un new deal europeo³ [3] che consenta di far scattare l’orgoglio e la responsabilità dei policy maker europei rispetto al difficile momento non solo economico ma anche sociale e politico del nostro continente. Deve cambiare l’orientamento della politica economica europea che non ha neppure bisogno di modificare i trattati esistenti ma che può muoversi agevolmente all’interno delle istituzioni e delle regole già fissate (cfr. Pavia Declaration, 2015). Ciò che occorre è un cambio culturale e di prospettiva che elimini le ottusità contabili e che apra a visioni strategiche sul prossimo futuro. Ad esempio, non c’è visione strategica del futuro industriale e dello sviluppo economico europeo ma solo un insieme di documenti e di regolamenti che danno luogo a un insieme che può apparire frantumato e che consente esclusivamente operazioni di bricolage economico.

Ma affrontare il tema di un diverso orientamento agli investimenti in Europa non è solo questione di poter organizzare una diversa posizione nei riguardi degli investimenti e della crescita della domanda aggregata, è anche una questione di sensibilità e di competenze professionali che sono alla base della capacità di organizzare progetti di sviluppo e di investimento. Queste capacità dipendono dai valori e dalla sensibilità alla soluzione dei problemi dell’economia e della società che sono organizzabili e mobilitabili a scala della comunità locale e regionale. In altri termini, la questione fondamentale diventa quella di mobilitare gli attori per risolvere problemi diffusi sul territorio e che danno luogo a progetti di investimento che sono gestibili e finanziabili a livello locale. La crisi economica è perdurata nel tempo non solo per le erronee posizioni delle istituzioni europee e nazionali, ma anche per l’insufficiente risposta “dal basso” alle nuove esigenze che si stavano manifestando proprio in conseguenza della crisi (cfr. le relazioni presentate alla Sessione organizzata in collaborazione con l’AENL alla Conferenza AISRe di Torino del 2011). Pertanto una strategia di elevati investimenti in Europa è questione sia di un diverso orientamento della politica economica europea che di capacità di avviare “dal basso” progetti di sviluppo e di individuare gli attori cruciali che possono

³ Stuart Holland sta promuovendo, da alcuni anni, un confronto e un dibattito non solo con gli economisti ma anche con le istituzioni europee a partire appunto da una Modest proposal con alcuni documenti, inizialmente firmati con Varoufakis sin dal 2010 (cfr. Varoufakis, Holland, 2011) e poi anche con J. Galbraith (cfr. Galbraith, Holland, Varoufakis, 2014).

farsi carico di bisogni diffusi da parte dei cittadini e che restano insoddisfatti per carenza di interventi pubblici e privati.

I grandi progetti di investimento (ad esempio, una strategia coerente europea per le energie rinnovabili o per i trasporti collettivi con forte riduzione dell'impatto inquinante) e la visione dello sviluppo si devono ormai organizzare a livello europeo e sovranazionale. I progetti di investimento di piccola e media dimensione (che abbiano impatto sui bisogni e le esigenze di comunità territoriali e sub-regionali) devono essere pensati, realizzati e gestiti da un pool di attori pubblici e privati organizzabili a scala locale e regionale, e che possono mobilitare risorse (conoscenze, competenze tecnico-professionali, risorse finanziarie accumulate nel passato) sia prodotte a livello territoriale sia intercettando competenze esterne facilmente coinvolgibili e riaggregabili attraverso procedure di cooperazione (basti pensare al ruolo di interfaccia che potrebbero giocare le reti – ovunque esistenti – tra Università e centri di ricerca) e alleanze strategiche interregionali e transfrontaliere.

Riferimenti bibliografici

- Best M. (2013), *Productive structures and Industrial Policy in the EU*, http://ww2.euromemorandum.eu/uploads/best_productive_structures_and_industrial_policy_in_the_eu.pdf
- Ciocca P., Filosa R., Rey G. (1973), Integrazione e sviluppo dell'economia italiana nell'ultimo ventennio: un riesame critico, *Contributi alla ricerca economica*, Banca d'Italia, n. 3, dicembre.
- Galbraith J.K., Holland S., Varoufakis Y. (2014), *Modeste proposition pour résoudre la crise de la zone euro*, Paris: Les Petits Matins.
- Garofoli G. (1999), Sistemi locali di imprese e performance dell'impresa minore in Italia, in Traù f. (a cura di), *La questione dimensionale nell'industria italiana*, Bologna: Il Mulino.
- Garofoli g. (2014), *Economia e politica economica in Italia. Lo sviluppo economico italiano dal 1945 ad oggi*, Milano: Franco Angeli Editore.
- Ginzburg A., Simonazzi A.M. (2015), The interruption of industrialization in Southern Europe: a centre-periphery perspective, Conference on *Alternative economic policies in Europe*, Pavia, 24th -25th April 2015
- Graziani A. (1972), *L'economia italiana: 1945-1970*, Bologna: Il Mulino.
- Graziani A. (2000), *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Modiano P. (1982), Competitività e collocazione internazionale dell'industria italiana: il problema dei prodotti tradizionali, *Economia e Politica Industriale*, n. 33.
- Modiano P. (1984), La collocazione internazionale dell'industria italiana: un tentativo di interpretazione di alcune tendenze recenti, *Economia Italiana*, n. 3, settembre-dicembre.

- Pavia (The) Declaration (2015), *A New Deal for a Social and Democratic Europe*, document signed after the Pavia Conference on “Alternative economic policies in Europe”, April, www.aenl.org.
- Piore M., Sabel C. (1984), *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books, (trad. it. *Le due vie dello sviluppo industriale*, Torino: Isedi, 1987).
- Salvati M. (1984), *Economia e politica in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Milano: Garzanti.
- Salvati M. (2000), *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Roma – Bari: Laterza.
- Varoufakis Y., Holland S. (2011), A Modest Proposal for Overcoming the Euro Crisis, *Policy Note*, Levy Economics Institute of Bard College, n. 3.

Capitale umano, università e sviluppo regionale (4)

di

Roberto Lagalla, Rettore Università di Palermo (2008-2015)

Questo articolo è tratto dall' intervento dell'autore alla sessione plenaria dei Rettori delle Università meridionali "Capitale umano, sistema universitario e sviluppo regionale", tenutasi il 14 Settembre 2015 a Rende (CS), in occasione dell'ultima Conferenza Scientifica dell' AISRe. Considerata la rilevanza e l'attualità degli argomenti trattati, la Redazione ha ritenuto utile pubblicarlo e condividerlo con i lettori di EyesReg.

La storia dell'Italia post-unitaria si accompagna, praticamente senza soluzione di continuità, all'irrisolta "questione meridionale" che – nel tempo e nonostante i ripetuti interventi statali, anche a carattere straordinario – ha determinato evidenti disarmonie nella crescita del Paese, generando significativi ritardi di competitività internazionale.

Ancora oggi non può essere ignorato come un sensibile contributo all'auspicabile innalzamento del PIL nazionale resti collegato ad un rinnovato modello di sviluppo delle regioni meridionali, stante il rilevante gap che le separa dalle altre aree territoriali del Paese, molto più vicine alla media dei principali indicatori europei.

A dispetto di tali considerazioni, apparentemente ovvie, l'agenda politica nazionale sembra almeno restia a promuovere un'organica pianificazione, orientata alla riqualificazione e alla valorizzazione del Mezzogiorno dove, peraltro, le storiche responsabilità delle locali classi dirigenti non possono essere sottaciute.

Si pone, dunque, l'esigenza di ripensare in chiave moderna la tradizionale "questione meridionale", superando i limiti delle precedenti stagioni ed adottando adeguate strategie di sistema in luogo della spesa improduttiva e delle logiche clientelari, per troppo tempo prevalenti e corrosive del tessuto sociale ed economico del Meridione d'Italia.

Il cambiamento del Mezzogiorno, ormai indifferibile per alimentare speranza nel futuro, deve largamente modificare, se vuole essere tale, gli attuali assetti della società meridionale e produrre una profonda discontinuità dei comportamenti pubblici, trasformando le attuali politiche assistenziali in opportuni investimenti per l'innovazione e lo sviluppo sostenibile dei territori. Parimenti, deve essere superata quella innata e diffidente tendenza individualistica che, nella storia, non ha consentito di trasformare le singole, e pur presenti, eccellenze del Sud in un sistema coerente di azioni e funzioni tra loro integrate e sinergiche.

In un siffatto contesto di potenziale rinnovamento è centrale il ruolo delle università alle quali è affidata tanto la qualificazione del capitale umano, quanto la spinta all'innovazione e all'avanzamento delle conoscenze, non disgiunte, in particolare nel

Mezzogiorno d'Italia, dall'educazione alla legalità e all'affermazione dei valori di convivenza civile.

Tuttavia, è ampiamente noto come si sia radicata – soprattutto in questi ultimi anni, caratterizzati da una drastica riduzione delle risorse destinate all'alta formazione e alla ricerca – una speciale “questione meridionale dell'università”, segnata da un diffuso e progressivo ridimensionamento degli Atenei del Sud, e da una copiosa emigrazione intellettuale che priva i territori di competenze e di solide prospettive per il futuro.

Di fatto, si perpetua, da anni, una sorta di silenziosa liquidazione del sistema accademico meridionale che amplifica il divario Nord-Sud e che non ha trovato, fino ad oggi, adeguate e coraggiose politiche di riequilibrio, anche per effetto dell'imposizione di parametri e criteri di valutazione degli Atenei apparentemente oggettivi, ma chiaramente asimmetrici – e penalizzanti per il Mezzogiorno – a ragione dei differenti contesti socio-economici nei quali le università operano nelle diverse aree del Paese.

Alle insoddisfacenti risposte maturate a livello nazionale, si aggiungono – soprattutto in alcune regioni e, tra queste, certamente la Sicilia – insufficienti politiche locali a sostegno del diritto allo studio e della promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione.

Ne consegue, in contesti profondamente segnati da storiche fragilità e da ulteriori criticità derivanti dalla contingente situazione recessiva, un profondo e pericoloso disagio delle giovani generazioni che produce sempre più intensi flussi migratori, ed alimenta le desolanti schiere dei NEET.

Né si concretizzano, a livello regionale, adeguate strategie orientate alla formazione professionale e al raccordo scuola-lavoro, utili alla costruzione complementare di un robusto ceto di quadri intermedi da destinare alla crescita qualificata della produzione e allo sviluppo delle risorse locali.

In un quadro così difficile e complesso, si impongono decisive scelte politiche indirizzate, da una lato, a rafforzare direttamente il sistema universitario e, dall'altro, ad agire organicamente sulla programmazione regionale dei fondi strutturali, da orientare all'innovazione del settore produttivo ed al potenziamento delle infrastrutture e della connettività materiale ed immateriale.

Il debole e prevalente tessuto della piccola e media impresa meridionale è chiamato, da parte sua, ad acquisire più matura consapevolezza delle straordinarie potenzialità derivanti dalla sistematica collaborazione con il mondo della ricerca, al fine di elevare i livelli di competitività e di implementare l'occupazione di personale qualificato.

La sfida è, dunque, quella di investire largamente nella società della conoscenza per affermare il primato della competenza, maturata attraverso la buona formazione professionale e, soprattutto, mediante il riconoscimento della funzione svolta dalle università e dal raccordo di queste ultime con il sistema delle imprese in un contesto di valorizzazione delle risorse territoriali.

Anche sul versante del sostegno al sistema universitario, è richiesto uno specifico impegno delle Regioni, con il meritorio obiettivo di affermare una virtuosa dinamica di sussidiarietà verticale con il governo nazionale.

In particolare, si rende necessario migliorare i livelli di aiuto, costituzionalmente tutelato, ai giovani bisognosi e meritevoli; implementare i servizi a disposizione degli studenti; avviare percorsi di educazione all'auto-imprenditorialità, incoraggiando iniziative di spin-off e start-up innovative; favorire la dimensione internazionale degli studi e degli scambi culturali; varare misure atte ad agevolare l'inserimento lavorativo di capitale umano qualificato.

Non può, inoltre, essere ignorata l'esigenza culturale, ormai indifferibile, di contribuire alla costruzione di un nuovo e più originale "pensiero euro-mediterraneo" che guardi al Mezzogiorno d'Italia come alla sede naturale e privilegiata delle grandi cooperazioni tra l'Europa e la sponda sud del Mediterraneo, anche nella prospettiva di più mature politiche dell'accoglienza e della virtuosa ibridazione di culture e sensibilità diverse.

L'auspicato passaggio alla "società della conoscenza", intesa quale leva essenziale per il cambiamento e per l'affermazione di un evoluto meridionalismo, finalmente affrancato dalla insistita invocazione di interventi pubblici a fondo perduto, resta tuttavia subordinato ad una precisa assunzione di responsabilità da parte della classe dirigente e del ceto politico del Mezzogiorno ai quali si chiede il superamento delle vecchie e sterili logiche dell'appartenenza e l'adesione a nuove ed aggiornate scelte, basate sulla competenza e sull'investimento nel capitale umano e nel convinto ed intelligente sostegno alle giovani generazioni.

Capitale umano, università e sviluppo regionale (5)

di

Gino Mirocle Crisci, Rettore Università della Calabria

Questo articolo è tratto dall'intervento dell'autore alla sessione plenaria dei Rettori delle Università meridionali "Capitale umano, sistema universitario e sviluppo regionale", tenutasi il 14 Settembre 2015 a Rende (CS), in occasione dell'ultima Conferenza Scientifica dell' AISRe. Considerata la rilevanza e l'attualità degli argomenti trattati, la Redazione ha ritenuto utile pubblicarlo e condividerlo con i lettori di EyesReg.

Parlare del rapporto esistente tra capitale umano, università e sviluppo regionale significa affrontare un argomento estremamente complesso per le numerose implicazioni che porta con sé. Una preliminare riflessione riguarda il mancato investimento sul capitale umano che nel nostro Paese perdura oramai da molto tempo, senza una plausibile spiegazione. Al contrario, in altri Paesi europei, ma anche in quelli extra europei in fase di rapido sviluppo industriale, sono destinati considerevoli investimenti per il potenziamento di questo importante fattore perché ritenuto basilare per ogni crescita economica e sociale. A dimostrare questa grave carenza la scarsa considerazione e la disattenzione che, da parecchi anni a questa parte, il sistema universitario italiano sta ricevendo.

La recente, eppure intensa, storia dell'Università della Calabria fornisce un buon esempio su come l'interesse per il capitale umano abbia inciso nello sviluppo economico regionale. Lo Stato 48 anni fa, con la legge 442 che istituiva "l'Università Statale della Calabria", operò una scelta estremamente lungimirante. Volgendo lo sguardo verso lo sviluppo dell'Italia e, più in particolare, mettendo in atto provvedimenti per la crescita del meridione, diede il via alla costruzione del primo ateneo, a carattere residenziale, "nato per formare una classe dirigente nuova e dinamica", in grado di porre le basi per la crescita economica e industriale del territorio.

Per spiegare quali motivi portarono alla decisione di istituire l'Università della Calabria, utilizzo una similitudine geologica, vista la mia formazione, che illustri cos'era la Calabria prima che nascesse l'ateneo: un deserto, ovvero una regione che, in termini di capitale umano, era totalmente priva di suolo. Era roccia nuda e sulla roccia nuda non cresce assolutamente nulla. Si rese necessario, quindi, creare l'humus, il suolo. Il concetto fu compreso e la risposta fu l'istituzione dell'università che nacque con una spiccata vocazione tecnologico-scientifica.

Le prime due facoltà più grandi di questa università sono state quelle di Ingegneria e di Scienze matematiche, fisiche e naturali che hanno coinvolto fino al 2012 complessivamente ben 450 docenti.

Seguivano poi, a completamento dell'offerta formativa per la componente umanistica, la facoltà di Scienze Economiche e Sociali e la facoltà di Lettere e Filosofia.

In questa impresa furono coinvolte importanti personalità, tra cui quella di Beniamino Andreatta al quale è dedicata la nostra aula magna, che volle una università in grado di far partire l'economia regionale, ad alto contenuto scientifico e con specifica peculiarità residenziale sul modello dei campus inglesi e americani.

L'istituzione dell'Università della Calabria ha prodotto un risultato eccezionale: ha creato un ottimo humus. Una attuale indagine all'interno della regione mostra nei fatti un'ampia diffusione di nostri laureati esperti in tecnologia, attestando il pieno raggiungimento dell'obiettivo. Ne consegue che la visione di allora, fondata sulla diretta connessione fra capitale umano, università e sviluppo regionale, ha portato risultati chiaramente visibili e apprezzabili.

A questo punto è importante interrogarsi sui motivi che impediscono all'economia regionale di svilupparsi, nonostante la presenza di un ottimo capitale umano su cui poter fare leva.

Per tornare ad una similitudine in campo geologico, si può utilizzare l'esempio di come si forma un minerale.

È molto semplice, basta fare un piccolo esperimento: si deve riempire una vasca di acqua e aggiungere del sale da cucina che inizia a sciogliersi finché arriva a saturazione. Se quella vasca viene lasciata senza altri interventi, anche se la soluzione è satura, si ottiene una semplice fanghiglia. Per formare il cristallo c'è bisogno di introdurre il germe cristallino che darà il via alla formazione del minerale.

Ciò che manca allo sviluppo della Calabria, quindi, è il germe cristallino e non il suolo che, invece, è già stato creato ed è anche molto fertile. Le università svolgono un ruolo fondamentale, creano il suolo e lo rendono fertile, ma da sole non bastano.

Alta formazione e ricerca scientifica sono le prime due mission, cui si aggiunge una terza che ha l'obiettivo di connettere la ricerca alla società e riguarda la produzione di beni pubblici, aventi contenuto tecnologico, che aumentano in generale livello di benessere della società civile. Cito l'enorme lavoro portato avanti dall'Università della Calabria per il trasferimento tecnologico, finalizzato alla valutazione e all'implementazione di tecnologie sviluppate nell'ambito dei progetti di ricerca per la creazione di attività industriali. L'UniCal, in particolare, è fra le prime università che ha sviluppato, con ottimi risultati, il sistema degli spin-off e degli incubatori di impresa. Tuttavia, anche se stiamo lavorando al massimo delle nostre possibilità, è necessario l'intervento della componente politica che deve introdurre quel germe cristallino in grado di creare le giuste opportunità affinché il terreno fertile produca copiosi frutti.

Il vero problema delle università italiane non riguarda tanto il rapporto con i governi regionali, quanto il rapporto con lo Stato che chiede di formare i giovani, di fare ricerca e, in ultimo, chiede di trasferire al contesto produttivo la conoscenza a cui perviene.

Se nell'ambito della formazione, ruolo sedimentato nei secoli, le nostre università non hanno nulla da invidiare ad altri Paesi, e nella ricerca scientifica i nostri prodotti sono all'avanguardia, nell'ambito del trasferimento tecnologico le università, in particolare quelle del Sud, si trovano sole ad affrontare enormi problemi.

L'idea del trasferimento tecnologico è rimasta, purtroppo, una bella idea che non ha beneficiato nei fatti del concreto supporto governativo, così come i dottorati che, una volta istituiti, avrebbero avuto bisogno di investimenti proprio perché rappresentano un importante periodo per la formazione di futuri scienziati. Si riscontrano, infatti, diverse criticità: in primo luogo quella di affrontare non poche difficoltà tecniche nell'assegnazione dei docenti alle scuole di dottorato. Si noti che nei Paesi anglosassoni, dove il ciclo di dottorato ha una lunga tradizione, soltanto i migliori docenti sono reclutati per la formazione post laurea. In secondo luogo, si vedono entrare a fatica i neodottori nel mondo del lavoro perché i costi delle assunzioni per le aziende sono alti e sono ancora modesti gli incentivi rivolti ai datori di lavoro che, di conseguenza, difficilmente possono avvalersi della dinamicità e creatività dei giovani e men che meno possono autonomamente sostenere i costi della ricerca per aumentare la propria competitività sul mercato.

Una volta concluso l'impegnativo iter dottorale, peraltro in netto decremento soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, si assiste al paradosso dell'esodo verso gli Stati Uniti, ma ora anche verso il Sud America, dei nostri migliori talenti. In sintesi, noi formiamo scienziati di altissimo livello, spendiamo molto per la loro formazione ma poi non segue nessun provvedimento mirato a tesaurizzare queste formidabili risorse che sono il più alto capitale umano che possiamo vantare.

Analogo discorso può farsi in merito al trasferimento tecnologico. Se in Italia si compie una buona ricerca si è costretti ad operare la scelta se investire sul brevetto oppure pubblicare su riviste accreditate a livello internazionale.

Nell'ultima valutazione ANVUR coloro i quali hanno presentato brevetti sono stati fortemente sfavoriti: non solo non è stato loro concesso il giusto riconoscimento ma, ulteriore paradosso, il brevetto medesimo non è considerato al pari di una pubblicazione su una ottima rivista internazionale.

Basti poi ricordare gli interventi disposti dal 2008 per il sistema universitario che si sono tradotti in pesanti limitazioni: il taglio del Fondo di Finanziamento Ordinario, che di fatto ha penalizzato fortemente l'Università della Calabria con una diminuzione delle risorse superiore al 30%; il blocco quasi totale del turn over, che ha portato alla diminuzione di più di 10.000 docenti in cinque anni e che praticamente ha bloccato per anni la possibilità di assumere nuovi ricercatori e ha condizionato, e tuttora condiziona, le legittime aspettative degli abilitati; il blocco degli scatti stipendiali che assume gravi conseguenze per gli aspetti pensionistici, soprattutto per i più giovani.

Ed ancora, la distribuzione delle risorse alle università non è stata conseguente al procedimento di valutazione della ricerca e cioè non si è dato seguito ad un effetto reale anche se lo scopo era insito nella teoria che aveva dato il via ai processi della valutazione medesima.

E non bisogna dimenticare che nonostante le nostre università non riescano ad attrarre gli investimenti dei privati, non godano di un piano per l'ammodernamento delle infrastrutture e competano nella didattica e nella ricerca con avversari internazionali che hanno regole più snelle ed efficaci, l'Italia si colloca ai vertici mondiali per la produzione scientifica, sia in termini qualitativi che quantitativi. Malgrado i lusinghieri risultati raggiunti, il numero di laureati nel nostro Paese è il più basso d'Europa, il rapporto

studenti-docenti è poco vantaggioso e il numero degli studenti aventi diritto alle borse supera la disponibilità delle risorse, soprattutto nelle università del Sud.

Gli esempi sulla mancanza di visione unitaria che coniughi università, sviluppo regionale e capitale umano potrebbero essere numerosi, ma quel che intendo evidenziare riguarda la volontà da parte dello Stato di favorire lo sviluppo economico dei territori a partire dall'enorme contributo che le università sono in grado di offrire. Occorre, in conclusione, compiere un deciso balzo culturale in avanti che determini i cambiamenti di rotta necessari, investendo concretamente sulla formazione, sulla ricerca e sul trasferimento tecnologico ed evitando che le numerose dichiarazioni sul sostegno alle istituzioni universitarie restino soltanto buoni propositi.

Più risorse per i comuni, ma senza federalismo

di

Claudia Ferretti, Irpet

Patrizia Lattarulo, Irpet

Sembra finalmente conclusa l'epoca del Patto di Stabilità Interno, poiché gli enti per il 2016 concorreranno ai saldi di finanza pubblica attraverso il pareggio di bilancio. In particolare, ogni ente dovrà conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali. Tra le implicazioni più significative derivate dall'applicazione del Patto di Stabilità vi è quella relativa alla riduzione sempre più consistente degli investimenti. Come noto, infatti, le uscite in conto capitale in Italia sono diminuite, negli ultimi 5 anni, del 45% rappresentando oggi il 16% dei pagamenti complessivi (180 euro procapite).

Partendo da questo dato di fatto, la Legge di Stabilità 2016 interviene su tre fronti:

- da un lato, con il superamento del Patto, si liberano gli investimenti degli enti locali dai vincoli da questo imposti;
- dall'altro, si rimanda l'applicazione del Fiscal Compact (L.243/2012), il cui obbligo del pareggio su otto saldi (saldi di parte corrente e finale, di competenza e di cassa, in sede previsionale e consuntiva) rappresenta ad oggi una rigidità troppo onerosa sia per la programmazione delle spese correnti e di investimento sia per la gestione di cassa;
- inoltre, si sceglie di non intervenire con ulteriori tagli ai Comuni, ma anzi si dà la possibilità di fare ulteriori investimenti, seppure vincolati a specifiche tipologie di intervento (le scuole).

Gli effetti di questo cambio di regole sembrano quindi incoraggianti (RGS, 2016). Come noto, infatti, il principio della "competenza mista" previsto dalle regole del Patto di Stabilità consentiva agli enti di liberare impegni di spesa (competenza) mentre contestualmente ne bloccava i pagamenti (cassa). Tale meccanismo ha determinato nel tempo l'accumularsi nelle casse comunali di risorse impegnate per spese in conto capitale ma poi mai pagate, nell'obiettivo di rispettare il Patto. Pertanto, la prima conseguenza che deriverà dall'abbandono delle regole del Patto di Stabilità riguarda proprio la possibilità di liquidare risorse per investimenti già realizzati.

Guardando alla totalità dei comuni italiani, le somme dei pagamenti rinviati dagli enti (misurate dai residui passivi riaccertati) valgono, secondo una stima Ifel per il 2015 (IFEL, 2015), circa 6,2 miliardi di euro. Naturalmente le risorse che davvero potranno essere liberate dipendono da quelle effettivamente nelle casse comunali. Prendendo in esame i dati di bilancio, le risorse disponibili in cassa (al 2014, ultimo anno disponibile, in assenza del 2015) risultano generalmente più elevate, con l'unica eccezione della Sicilia, rispetto ai residui revisionati e pertanto sarebbe addirittura possibile

immaginare, per questi enti, la realizzazione di pagamenti per un ammontare vicino ai 6,2 miliardi di euro. Naturalmente si tratta di un importo di riferimento, indicativo delle risorse potenzialmente disponibili. In ogni caso, rappresentano risorse significative che in parte potranno essere destinate al sistema produttivo, alle imprese cioè che hanno crediti da esigere. E' evidente però che il risultato di tale operazione potrà essere anche molto differenziato tra i comuni.

Tabella 1: Residui passivi in c/to capitale riaccertati e fondo di cassa nei comuni italiani per regione (Milioni di euro)

	Residui passivi in c/to capitale revisionati	Fondo di cassa 2014	Differenza
Piemonte	299	908	609
Lombardia	519	3,241	2,722
Veneto	335	1,367	1,032
Liguria	87	619	532
Emilia-Romagna	274	1,176	902
Toscana	290	682	392
Umbria	86	100	14
Marche	123	287	164
Lazio	699	962	263
Abruzzo	237	684	447
Molise	56	79	23
Campania	1,290	1,378	88
Puglia	606	1,100	494
Basilicata	101	192	91
Calabria	370	387	17
Sicilia	534	473	-61
Sardegna	287	1,113	826
ITALIA	6,193	14,747	8,554

Fonte: Elaborazioni su dati Ifel e Ministero dell'Interno

Il secondo effetto derivante dall'abbandono del Patto di Stabilità consiste nel fatto che i comuni non sono più obbligati al raggiungimento di un saldo positivo, ovvero alla realizzazione di un risparmio da destinare al bilancio dello Stato (il famoso obiettivo). Da questo punto di vista è possibile considerare che l'avanzo che i comuni realizzavano sul saldo finale di competenza possa tradursi, di fatto, in una capacità di spesa aggiuntiva per i comuni. Nonostante i calcoli si riferiscano, anche in questo caso, ai bilanci del 2014, e siano quindi solo indicativi dell'effetto finale, forniscono una valutazione di massima delle capacità di spesa aggiuntive dei comuni, pari a 4,2 miliardi di euro, cioè il 7% delle entrate correnti.

Naturalmente non tutti gli enti riescono a raggiungere il pareggio di bilancio in ugual misura. Infatti, se da un lato il saldo finale è complessivamente positivo per ogni regione, dall'altro la misura dello stesso saldo rispetto alle entrate correnti assume proporzioni territorialmente anche molto diverse.

Tabella 2: Saldo finale di competenza per regione, su dati 2014 (Milioni di euro e %)

	Valori assoluti	% entrate correnti
Piemonte	332.7	7,8
Lombardia	689.3	6,9
Veneto	389.9	9,7
Liguria	151.0	7,4
Emilia-Romagna	310.2	6,7
Toscana	345.7	8,5
Umbria	74.5	8,6
Marche	110.6	7,5
Lazio	483.1	6,4
Abruzzo	102.8	8,6
Molise	26.6	9,8
Campania	217.9	4,2
Puglia	201.3	6,6
Basilicata	54.3	12,4
Calabria	146.0	8,5
TOTALE RSO	3,635.8	7,2
Friuli-Venezia Giulia	126.1	7,8
Sardegna	156.6	8,0
Sicilia	242.8	5,9
Trentino Alto Adige	50.7	3,1
Valle d'Aosta	3.7	1,4
TOTALE RSS	580.0	6,1
ITALIA	4,215.8	7,0

Fonte: elaborazioni su CCCB 2014 delle amministrazioni comunali

Inoltre, mentre il 20% dei comuni con saldo finale più basso (1° quintile) mostra complessivamente un disavanzo, nel 40% dei comuni con saldo elevato (4° e 5° quintile) l'avanzo rappresenta mediamente oltre il 9% delle entrate correnti.

Tabella 3: Saldi corrente e finale di competenza per quintile di saldo finale. comuni toscani (% sulle entrate correnti di competenza)

	Saldo finale competenza
1° quintile	-6,8
2° quintile	5,0
3° quintile	7,7
4° quintile	9,2
5° quintile	9,3
Totale	7,0

Fonte: elaborazioni su CCCB 2014 delle amministrazioni comunali

È opportuno, però, ricordare che questo risultato viene raggiunto anche grazie al rinvio, solo momentaneo, degli otto vincoli definiti dalla L.243/2012 (Corte dei Conti, 2016). In Italia il rispetto del saldo unico di competenza è soddisfatto già oggi dall'86% dei Comuni, mentre assai più difficile sarebbe per gli enti il raggiungimento di tutti i vincoli sanciti dalla L. 243/2012: in Toscana, ad esempio, solo il 37% degli enti potrebbe garantire ad oggi il rispetto di tutti i parametri.

Tabella 4: Comuni che rispettano i saldi finali (Valori assoluti e %, 2014)

	N. Comuni	% Comuni
Rispettano il saldo corrente di competenza	6.725	86
Rispettano il saldo finale di competenza	6.178	79
TOTALE Comuni	7.726	100

Fonte: elaborazioni su CCCB 2014 delle amministrazioni comunali

In relazione al saldo finale, vanno considerati però altri due aspetti rilevanti contenuti all'interno del decreto legge. Il primo riguarda l'inclusione, tra gli aggregati utili ai fini della determinazione del saldo, del fondo pluriennale vincolato (FPV), escluse le quote finanziate con debito. Lo strumento del FPV è stato introdotto, come noto, dall'armonizzazione contabile (D.L 118/2011) per rispondere sostanzialmente a due principi: assicurare la copertura finanziaria degli investimenti, da un lato, e registrare la spesa al momento del suo perfezionamento giuridico. Da questo punto di vista, quindi, la possibilità di escludere ai fini del pareggio la quota del FVP finanziata con debito potrebbe avere effetti espansivi sia sulla spesa in conto capitale che su quella corrente. Pertanto sarebbe auspicabile che tale esclusione fosse consentita non solo per il 2016 ma almeno per l'intero triennio. Questa misura va letta assieme all'esclusione dai vincoli contabili ai fini del pareggio di bilancio, della spesa in edilizia scolastica. In altre parole, per incentivare gli investimenti non vengono promessi trasferimenti, ma la norma autorizza appunto l'esclusione dalla determinazione del saldo finale, delle spese sostenute dagli enti locali per interventi di edilizia scolastica effettuati sia attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione sia attraverso il ricorso al debito. Nonostante l'esclusione operi nel limite massimo di 500 milioni di euro, questa misura rappresenta comunque un incentivo per gli enti a realizzare nuovi investimenti. Dati i tempi brevi, si tratterà di mettere in cantiere opere già programmate.

Conclusioni : si liberano risorse per il territorio, ma la mano che le guida è del governo centrale

In definitiva, il disegno di Legge di Stabilità 2016 sembra riconoscere agli investimenti locali, più vicini al territorio, una capacità di attivazione della ripresa economica. Gli spazi di manovra che realmente potranno liberarsi dipenderanno dalle effettive disponibilità di risorse degli enti e dalla loro capacità di programmazione. Si tratta, in ogni caso, di stanziamenti importanti, soprattutto se commisurati agli investimenti realizzati negli ultimi anni. Naturalmente gli effetti della ripresa della spesa

degli enti locali saranno più evidenti e prolungati se gli interventi adottati dal governo verranno confermati anche nel prossimo futuro.

A tale proposito è bene ricordare che il Consiglio dei Ministri ha recentemente approvato un disegno di legge di modifica della legge 243/2012, con l'obiettivo, tra l'altro, di sostituire definitivamente i quattro saldi di riferimento degli Enti locali con un unico saldo finale di competenza, sia nella fase di previsione che di rendiconto.

Il superamento del Patto di Stabilità non comporta però una maggiore autonomia degli enti, poiché sia le politiche fiscali che quelle di spesa vengono dirette dal centro. Inoltre, l'efficacia complessiva dell'intervento viene penalizzata dai molti interrogativi sul futuro. Infatti, l'intervento appena descritto è solo transitorio, mentre sul futuro incombono nuove ristrettezze, nel solito quadro di incertezza generale che ha caratterizzato gli ultimi anni.

Tabella 5: Risultati di sintesi della manovra 2016 (Italia; Milioni di euro e %)

	Italia
Saldo finale di competenza positivo (maggiore capacità di spesa)	4.216
% spesa corrente	7,4%
Interventi edilizia scolastica (maggiore capacità di spesa)	500
% spesa c/to capitale	4,6%
Pagamento dei residui (Liquidazione dei pagamenti rinviati)	6.193
% spesa c/to capitale	56,6%

Infine, come considerato da alcuni osservatori, i conti pubblici del paese risentono negativamente della manovra: non solo i comuni non danno più il loro contributo al risanamento attraverso gli avanzi di bilancio richiesta dal patto di stabilità, ma inoltre è in buona parte attraverso il debito che gli enti potranno realizzare la propria spesa.

Riferimenti bibliografici

CORTE DEI CONTI (2016), Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica

IFEL (2015), La finanza comunale in sintesi – Rapporto 2015

MEF – ragioneria generale dello stato (2016), La manovra di finanza pubblica per il 2016-2018

Dopo la Provincia: esiste un futuro per l'Area Vasta?

di

Vittorio Silva, Direzione Generale Provincia di Piacenza

“Urban and rural areas enjoy different and often complementary assets, and better integration between them is important for socio-economic performance.” (OECD 2013)

Il tema della soppressione/riforma delle Province, che tanta enfasi ha avuto nel nostro Paese negli ultimi anni, va collocato, per essere correttamente compreso, all'interno di un processo più ampio nel quale vari interventi finalizzati alla riorganizzazione delle istituzioni locali si sono incrociati e sovrapposti con la ridefinizione, nel senso del riaccentramento, degli equilibri di funzioni e poteri tra Stato centrale e territori¹. Si tratta di un fenomeno che trova diverse motivazioni che è impossibile in questa sede affrontare se non per citarne due, di particolare rilevanza, anche per l'impatto avuto sugli orientamenti dell'opinione pubblica. Alludiamo da un lato dalla crisi economico finanziaria apertasi dal 2008, con le sue importanti conseguenze sui redditi dei cittadini e sugli equilibri della finanza pubblica, che hanno imposto come tema emergente la necessità di combattere sprechi e inefficienze, e dall'altro lato ai limiti sempre più evidenti dell'esperienza federalista/regionalista avviata con le riforme di inizio millennio.

Peraltro la ricerca del miglioramento dell'assetto territoriale della Pubblica Amministrazione, in questi anni difficili segnati dalla crisi, non è un dato soltanto Italiano. Esperienze di riforma degli enti locali sono state avviate e sono in corso in altri Paesi Europei simili al nostro, anche se l'enfasi posta nel dibattito politico e disciplinare, nonché nella cronaca corrente, sul tema della “soppressione” dell'Ente Intermedio, sembra rappresentare una specificità italiana². Al punto che secondo alcuni essa sarebbe motivata più dall'essere le Province l'anello debole sul piano politico e del consenso, piuttosto che da una reale priorità di intervento rispetto ai risultati conseguibili in termini di risparmi e di migliore funzionamento del sistema³. D'altra parte, come è stato osservato, solo 8 dei 28 paesi dell'Unione Europea sono privi di un secondo livello di governo locale oltre a quello comunale di base e nessuno di questi presenta caratteristiche comparabili all'Italia⁴.

Quali che siano le opinioni in proposito è indubbio che la ridefinizione delle Province, attuata dalla legge n.56/2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province,

¹ Basta pensare a come successive disposizioni legislative, in particolare contenute nelle varie “leggi finanziarie” hanno ridotto il grado di autonomia organizzativa finanziaria e impositiva degli Enti Locali e da ultimo alla riforma costituzionale in itinere.

² Per un confronto del caso italiano con Spagna e Germania si veda (Bolgherini 2015)

³ Cfr. (Merloni 2014) pag. 125

⁴ Ibidem pag. 127

sulle unioni e sulle fusioni di comuni”, ha rappresentato un punto di approdo irreversibile dopo svariati tentativi avviati in passato e mai portati a compimento, anche se il percorso per il superamento di questi Enti non è ancora concluso. Infatti la legge costituzionale di riforma che sarà entro breve sottoposta a referendum, in caso di esito positivo dello stesso, aprirà la strada a nuovi interventi sulla materia; dal momento che essa, da un lato, elimina la provincia dal novero degli Enti previsti dalla costituzione e, dall’altro, all’art. 40 “Disposizioni Finali” affida alla legislazione regionale le disposizioni in materia di “Enti di Area Vasta” fatti salvi i “principi ordinamentali generali” demandati alla legislazione statale. Di qui la necessità di interrogarsi sullo stato attuale del processo di riforma e sugli ulteriori sviluppi prevedibili e/o auspicabili.

(i) Contenuti e sviluppi della riforma delle province introdotta dalla legge “Del Rio”

La riforma delle province tratteggiata dalla legge “Del Rio” poggia su quattro elementi di fondo:

- trasformazione della provincia in Ente di secondo livello, con organi eletti dai consiglieri dei comuni, e quindi “governata” dai comuni; si è parlato della Provincia come “casa dei comuni”⁵;
- ridefinizione del profilo funzionale dell’Ente, con assegnazione allo stesso di circoscritte competenze predeterminate, che, seppur definite come «fondamentali», ne impediscono la qualificazione come istituzione avente fini generali;
- previsione della possibilità di sviluppare il ruolo dell’Ente nella direzione del supporto ai Comuni e del coordinamento degli stessi, con particolare riferimento all’ambito della programmazione e della pianificazione territoriale, della assistenza tecnica ed amministrativa, della raccolta ed elaborazione dati;
- assegnazione alle Regioni del compito di completare la riforma provvedendo alla ricollocazione, presso i comuni o le loro unioni oppure presso la Regione stessa, delle funzioni non più di competenza provinciale e delle correlate risorse umane, finanziarie e patrimoniali.

(ii) Il percorso di attuazione della legge 56/14 tra ritardi ed emergenze finanziarie

Purtroppo il percorso di attuazione della legge 56 si è rivelato fin da subito difficile ed accidentato, incrociando da un lato l’ingente riduzione delle risorse finanziarie degli Enti disposto dalla legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014), che si è sommato ad altri precedenti provvedimenti analoghi, dall’altro lato il ritardo nell’emanazione dei provvedimenti di ricollocazione delle funzioni da dismettere da parte delle Regioni ma anche dello stesso governo. In particolare la manovra finanziaria sulle province introdotta dalla l. 190/2015 si è posta in aperta contraddizione con il disegno della legge

⁵ Si veda l’intervento del vicepresidente dell’Upi, presidente della Provincia di Pisa al seminario del 15 Ottobre 2015 (Filippeschi M. 2015)

“Del Rio” sotto due aspetti: da una parte ha disposto il taglio delle risorse disponibili prima della ricollocazione delle funzioni e del correlato personale, dall'altra parte ha stabilito l'entità della sottrazione di risorse senza alcun riferimento ai fabbisogni standard necessari per lo svolgimento delle funzioni assegnate, ma sulla base dell'esigenza di fare cassa per garantire il raggiungimento dei saldi obiettivo del bilancio dello stato. La legge di stabilità per il 2016 si è posta in continuità con la precedente incrementando ulteriormente il prelievo a carico degli Enti.

Tutto ciò ha determinato due ordini di conseguenze. In primo luogo si è venuta a creare una situazione di sofferenza e di rischio generalizzato di dissesto per i bilanci delle province, documentata dalla cronaca corrente e dalla stampa specialistica⁶, che ha costretto alla continua rincorsa a provvedimenti “emergenziali” sostanzialmente ispirati alla precarietà della logica del giorno per giorno: rinegoziazione dei mutui in essere e rinvio del pagamento delle relative rate, rinuncia alla programmazione pluriennale di bilancio (per il 2015 e il 2016 le province sono state autorizzate alla predisposizione del solo bilancio annuale), prepensionamenti dei dipendenti, etc.^{7 8}. In secondo luogo, ed è questo in prospettiva l'elemento più preoccupante, si è determinato un gravissimo e forse irrimediabile indebolimento della struttura organizzativa e della capacità operativa delle Province: in luogo dell'ordinato e razionale processo di ricollocazione di risorse umane e finanziarie a seguito della ricollocazione delle funzioni, cui avrebbe potuto far seguito un riassetto organizzativo e finanziario, come ipotizzato dalla Del Rio, si è prodotto nei fatti un esodo che solo in parte ha potuto essere governato, frutto sia dei necessitati provvedimenti di prepensionamento di parte dipendenti sia della mobilità verso altri Enti di altri spinti dalle incerte prospettive.

(iii) Le prospettive dopo la riforma costituzionale

In questa situazione, dopo il ritardo iniziale, le leggi regionali di attuazione della L. 56/2014, anche su sollecitazione di norme nazionali che hanno introdotto la previsione del commissariamento in caso di inerzia, sono state approvate in tutte le regioni a statuto ordinario, ad eccezione del Lazio, nella quale esiste un progetto di legge ancora in itinere. La scelta praticata dalla maggior parte delle Regioni prevede l'accentramento in capo alle Regioni delle principali funzioni ricollocate: rientrano tra queste Toscana, Liguria, Lombardia, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e la proposta di legge del Lazio⁹. L'Emilia Romagna ha accompagnato l'accentramento delle funzioni in capo alla Regione con un ambizioso tentativo che punta ad affermare un

⁶ Cfr. Oliveri (2015) e Griseri (2014)

⁷ La gravità della situazione è stata evidenziata dalla stessa Corte dei Conti con la deliberazione n. 17/2015 della sezione autonomie locali contenente la relazione “Il riordino delle province aspetti ordinamentali e riflessi finanziari”

⁸ A proposito dei prepensionamenti disposti dalle Province utilizzando le deroghe consentite dalla normativa rispetto alla riforma Fornero, occorrerebbe riflettere su come, se si guarda non alla prospettiva del singolo Ente ma alla finanza pubblica nel suo insieme, si tratti non di risparmi ma semmai di costi aggiuntivi: dipendenti prima pagati a fronte di una prestazione lavorativa resa ora rimangono a carico della finanza pubblica in qualità di pensionati.

⁹ Accentuando così la progressiva traslazione dell'Ente Regione da Ente di legislazione/programmazione ad ente di gestione amministrativa.

modello di governance territoriale multilivello; ciò anche attraverso la previsioni di sedi di concertazione preposte ad assicurare il concorso effettivo delle aree vaste metropolitana e provinciali alla definizione delle strategie territoriali. Piemonte, Veneto e Molise hanno invece confermato le funzioni precedentemente conferite alle Province. In alcuni casi sono anche state anche introdotte aperture verso una revisione degli attuali perimetri, in un'ottica che traguarda più o meno esplicitamente alla nuova fase che si aprirà alla conclusione del processo di revisione costituzionale in itinere. Il Piemonte ha accompagnato la ricollocazione delle funzioni con l'individuazione di quattro ambiti ottimali sovra-provinciali nei quali la gestione delle funzioni riordinate dovrà avvenire in forma associata; in Emilia Romagna è stata prevista la perimetrazione di ambiti ottimali per la gestione associata delle funzioni di area vasta di intesa tra Regione e Province. In Lombardia, nonostante la legge di riordino non contenga previsioni in tal senso, è stata avanzata dall'attuale Presidente della Regione l'ipotesi di una futura riorganizzazione dei perimetri per le funzioni di area vasta sulla base di otto cantoni.

Il tema della configurazione degli ambiti per lo svolgimento delle funzioni di area vasta, che oggi si è posto come abbiamo visto solo in alcune Regioni, è probabilmente destinato a riproporsi in misura più ampia successivamente al compimento della riforma costituzionale, che aprirà la strada alla possibilità di una modifica complessiva degli Enti attuali, sia sotto l'aspetto funzionale che sotto l'aspetto territoriale.

In realtà, tuttavia, il tema del "ritaglio" degli ambiti cui riferire la gestione delle funzioni di area vasta è solo uno dei profili che dovrebbe essere preso in considerazione; e forse neppure il più importante¹⁰ o comunque non il primo da affrontare in ordine logico.

Sono almeno tre gli altri aspetti da considerare prioritariamente in un ridisegno dell'assetto delle funzioni di area vasta.

Il primo è che il ripensamento, in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione, dovrebbe riguardare e coinvolgere, per essere veramente efficace, l'insieme dei soggetti pubblici, variamente configurati e denominati, che si occupano di funzioni di scala sovra-comunale. Sarebbe paradossale e certamente non coerente con gli obiettivi alla base dell'attuale processo di riforma che la semplificazione sul fronte delle Province fosse accompagnata dal permanere, o peggio ancora dall'ampliamento, di Agenzie o altri Enti derivati, magari emanazioni delle stesse Regioni, certamente caratterizzati da un grado di autoreferenzialità e da rischi di burocratizzazione non minore rispetto a quello delle Province.

Il secondo è la natura del nuovo soggetto "Area Vasta": occorre chiarire se si intende dar vita ad una *nuova soggettività* amministrativa, in luogo delle attuali Province, o se invece si interpreta il concetto come un semplice *livello di coordinamento* tra enti (espressione di Comuni e loro Unioni) che fa riferimento a funzioni, politiche e strategie la cui titolarità è rimessa alla Regione e alla sua articolazione organizzativa.

Il terzo profilo è quello finanziario e organizzativo. Abbiamo descritto sopra come i più recenti provvedimenti finanziari abbiano privato i territori delle risorse necessarie a svolgere in maniera adeguata anche solo le funzioni fondamentali attribuite alle attuali

¹⁰ La presenza di significative economie di scala sembra assai dubbia oltre la soglia dei 350.000 abitanti: si veda a cura di L. Senn e R. Zucchetti

Province. Tanto meno queste ultime possono svolgere quel ruolo di sostegno e supporto ai comuni minori che è individuato dalla L. 56/14 come potenziale linea di sviluppo degli Enti di Area vasta. Oltre certi livelli i costi per lo svolgimento delle funzioni di area vasta sono incompressibili e la definitiva scomparsa delle Province post riforma del Titolo V della Costituzione non cambierà di una virgola questo dato di fatto, a prescindere dalla soluzione istituzionale e organizzativa che sarà individuata. Non prendere atto della situazione che si è determinata, intervenendo con una robusta correzione di rotta, penalizzerebbe soprattutto quella larga parte del territorio e della popolazione non ricompresa negli ambiti metropolitani. Situazione paradossale, e gravida di conseguenze negative nel medio/lungo termine, per un Paese che ha saputo compensare l'assenza dei fattori competitivi garantiti in altri contesti dalle grandi aree metropolitane con i tratti peculiari di un modello di sviluppo articolato e diffuso territorialmente. Un paese nel quale la debolezza della città è stata a lungo sorretta dalla forza della "provincia".

Riferimenti bibliografici

- Bolgherini S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna: Il Mulino.
- Filippeschi M. (2015), Dalla Provincia alla Casa dei Comuni. Il ruolo chiave del nuovo Ente di Area Vasta
http://www.upinet.it/4727/istituzioni_e_riforme/dalla_provincia_alla_casa_dei_comuni_il_ruolo_chiave_del_nuovo_ente_di_area_vasta_di_marco_filippeschi_vicepresidente_dellupi_presidente_della_provincia_di_pisa.
- Griseri P. (2014), Province l'ora del caos, *Repubblica*, 7/12.
- Merloni F. (2014), Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V, *Istituzioni del Federalismo*, 2.
- Oliveri L. (2015), Un buco da tre miliardi: la conseguenza della riforma della provincia, *La Settimana degli Enti Locali*, 10.
- OECD (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*.
- Senn L., Zucchetti R. (2011), *Una proposta per il riassetto delle Province*, Milano: Certet Bocconi.
<http://www.upinet.it/docs/contenuti/2011/12/11-12-06%20-%20UPI%20-%20Proposta%20riassetto%20province.pdf>)

Le risorse per la tutela ambientale: un'analisi multilivello

di

Claudio Sciancalepore, Università di Bari

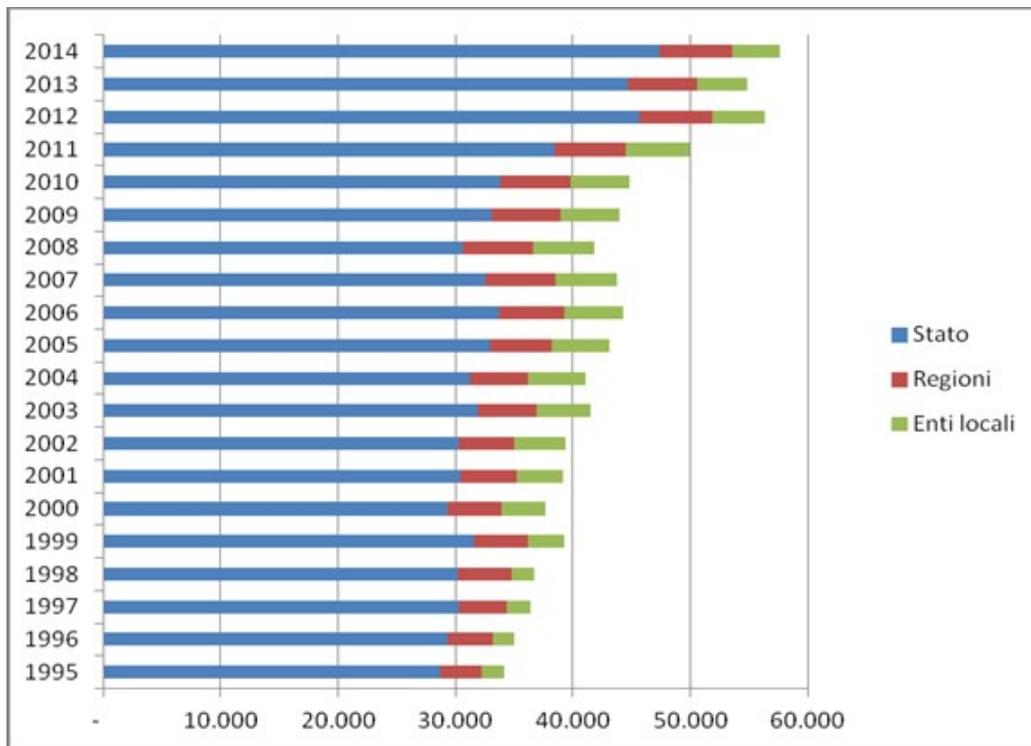
L'accordo raggiunto nella Conferenza sui cambiamenti climatici tenutosi a Parigi lo scorso dicembre è tornato ad accendere i riflettori sull'esigenza di tutelare l'ambiente al fine di adottare un modello di sviluppo sostenibile (1). Tale accordo prevede un obiettivo ambizioso: mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2°C in più rispetto ai livelli preindustriali e proseguire gli sforzi per limitarlo a 1,5°C. Per perseguire tale obiettivo l'Italia, al pari degli altri Stati firmatari, può ricorrere da un lato alla regolamentazione diretta (cd. command and control) consistente nell'imposizione giuridico-amministrativa di limiti all'attività inquinante, dall'altro all'utilizzo di strumenti economici di protezione ambientale quali misure che incidono sulle preferenze di consumo private. Tra tali strumenti particolare rilievo è assunto da quello tributario in grado di modificare le abitudini di produzione e di consumo dei soggetti economici mediante l'imposizione di un gravame fiscale.

(i) Le *green taxes* tra funzione disincentivante e finanziamento delle spese ambientali

Le imposte costituiscono prelievi obbligatori non commisurati ai benefici che il singolo riceve dall'azione delle amministrazioni pubbliche (Longobardi, 2005); la loro connotazione ambientale emerge quando la base imponibile del tributo è costituita da una grandezza fisica (eventualmente sostituita da una proxy) che ha un impatto negativo sull'ambiente, come previsto dall'art. 2 del Regolamento UE n. 691/2011 relativo ai conti economici ambientali.

Analizzando i dati di statistica ufficiale prodotti dall'ISTAT, i gettiti raccolti dalla tassazione ambientale in Italia sono gradualmente aumentati passando da 34,1 mld/€ del 1995 a 57,6 mld/€ del 2014 a prezzi correnti. Come emerge dalla figura 1, lo Stato raccoglie la maggioranza dei gettiti nel trend storico, oscillando dal 73% all'84% dei gettiti complessivi raccolti, specialmente in conseguenza della dinamica incrementativa delle accise sugli oli minerali e derivati nonché sull'energia elettrica. In particolare i gettiti delle imposte statali hanno registrato un deciso aumento negli anni 2011 e 2012 a causa degli incrementi delle aliquote delle accise sugli oli minerali e derivati operati in tale biennio per far fronte sia a specifiche spese (finanziamento del Fondo Unico per lo Spettacolo, emergenza sbarco immigrati, calamità naturali) sia ad esigenze di finanza pubblica (Decreto Salva Italia). Dall'anno 2012 si registra anche un deciso aumento del gettito dell'accisa erariale sull'energia elettrica la cui aliquota è stata incrementata in misura corrispondente alla soppressa addizionale comunale e provinciale all'accisa (2).

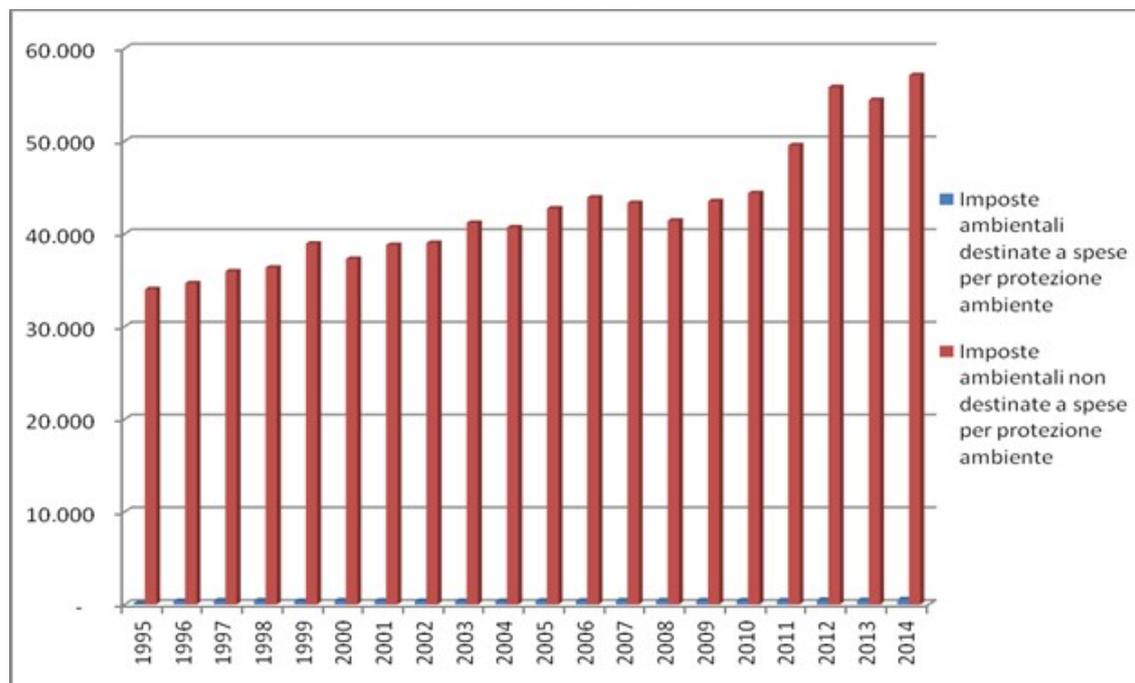
Figura 1: Gettito delle imposte ambientali in Italia per livelli di governo negli anni 1995-2014



Fonte: ns. elaborazione su dati ISTAT – dati in milioni di euro

Tali imposte ambientali possono essere suddivise in imposte specifiche ed in altre imposte ambientali intendendo le prime quali imposte di scopo il cui gettito è destinato a finanziare spese per la protezione ambientale, le seconde quali imposte il cui gettito non è utilizzato per finanziare le spese ambientali ma alimenta il bilancio pubblico nel suo complesso. Tale criterio distintivo, utilizzato dal conto satellite (4) della spesa per la protezione dell'ambiente (EPEA (5)), consente di distinguere le imposte il cui gettito è impiegato per il finanziamento della spesa per la protezione dell'ambiente da quelle le cui entrate confluiscono nella fiscalità generale (Zatti, 2011). A tal fine l'ISTAT classifica come imposte ambientali specifiche solo la carbon tax italiana ex art. 8 della Legge n. 448/1998, il Tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento dei rifiuti solidi, l'Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili ed il Tributo provinciale per la tutela ambientale (Uricchio, 2013; Aulenta, 2010). Come emerge dalla figura 2, il gettito derivante dalle imposte ambientali vincolato alla copertura delle spese per la tutela dell'ambiente appare pressoché insignificante, pari a circa l'1% del complesso delle imposte ambientali. Emerge, quindi, come detti prelievi finiscano per confluire nella fiscalità generale con scarse prospettive di reimpiego per fini ambientali (Ermini et al., 2013).

Figura 2: Gettito delle imposte ambientali in Italia per destinazione del gettito negli anni 1995-2014



Fonte: ns. elaborazione su dati ISTAT – dati in milioni di euro

Le imposte ambientali possono essere ulteriormente distinte in classi in base alla correlazione della base imponibile e della destinazione del gettito secondo la classificazione CEPA (6), raccordata con la divisione “05 Protezione dell’ambiente” della classificazione COFOG (7). Dalla rappresentazione dei dati nella tabella 1 emerge icu oculi come nell’ultimo decennio la quota preponderante delle imposte ambientali è concentrata nella classe “Protezione dell’aria e del clima” che annovera tutte le attività e le azioni finalizzate a prevenire le emissioni atmosferiche nonché a ridurre le emissioni e la concentrazione di inquinanti nell’aria.

Tabella 1: Ammontare percentuale delle imposte ambientali in Italia destinate a finanziare la spesa per la protezione dell’aria e del clima negli anni 2005-2014

Classe CEPA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Protezione dell’aria e del clima	98,99%	98,99%	98,91%	98,90%	98,95%	99,00%	99,09%	99,09%	99,14%	99,02%

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Considerando che tale classe include le politiche finalizzate a prevenire e ridurre le emissioni nell’aria, si potrebbe concludere che l’imposizione ambientale italiana sia incentrata a limitare l’inquinamento atmosferico ed i cambiamenti climatici. Tale concentrazione dei gettiti, tuttavia, discende dal fatto che nella classe “Protezione dell’aria e del clima” ricadono le accise sugli oli minerali e derivati nonché sull’energia che rappresentano più del 70% dei gettiti derivanti da imposte ambientali. Le accise, però, rappresentano tributi introdotti principalmente per garantire un facile e veloce

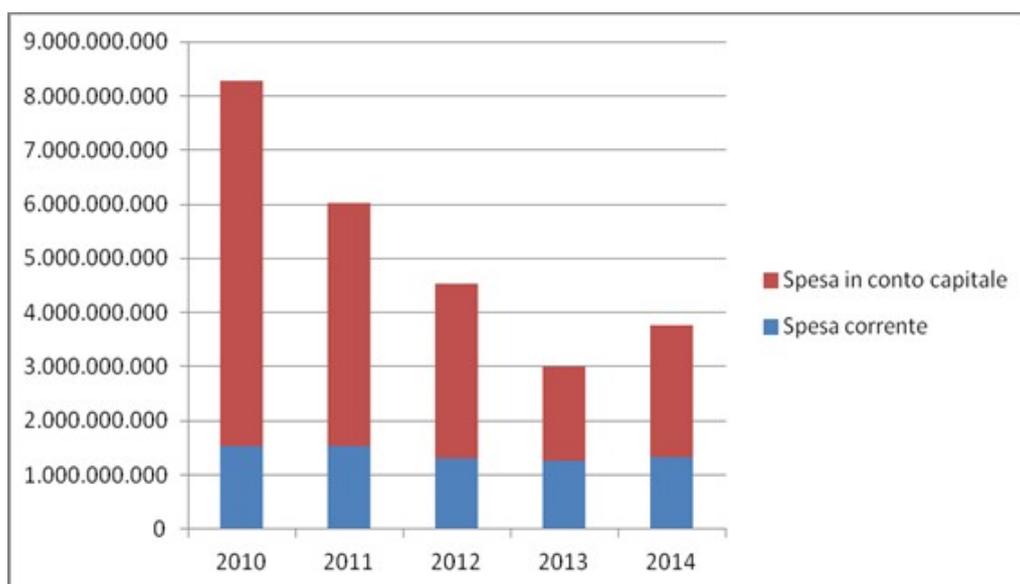
incremento delle entrate tributarie erariali piuttosto che uno strumento per perseguire il fine extrafiscale della tutela dell'aria e del clima. La loro struttura impositiva, infatti, non è ancorata al contenuto sia energetico sia inquinante del combustibile diversamente da quanto suggerito dalla Commissione UE nella proposta di revisione della direttiva sulla fiscalità dell'energia (Majocchi, 2015).

Dall'analisi dei gettiti delle imposte ambientali emerge, quindi, una decisa prevalenza dell'imposizione erariale volta a contrastare l'inquinamento atmosferico: in un'ottica di tax assignment la tassazione delle emissioni nell'aria compete allo Stato a causa della diffusione dell'inquinamento a livello sovra-territoriale. La tassazione ambientale italiana, concentrandosi principalmente sulle accise, si caratterizza per un'imposizione latamente disincentivante dell'attività inquinante e poco redistributiva in quanto i gettiti sono destinati non ad azioni di tutela dell'aria e dell'ambiente, bensì a favore della fiscalità indistinta.

(ii) Le spese ambientali a livello statale e regionale

La Legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 ha introdotto il bilancio ambientale quale documento posto a corredo del rendiconto generale dello Stato (ed anche del bilancio statale), da cui è possibile analizzare l'evoluzione delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali. Dai dati dell'Ecorendiconto emerge come la spesa primaria (8) per l'ambiente sia caratterizzata da un trend discendente che riguarda in modo particolare la spesa in conto capitale. Analizzando a consuntivo la massa spendibile (9) relativamente al settore ambientale emerge un deciso calo nell'ultimo quinquennio come rappresentato nella figura 3: negli esercizi finanziari dal 2010 al 2014, a fronte di una riduzione delle spese correnti pari a circa il 14,4%, le spese per investimenti sono calate del 63,5% nonostante un lieve recupero proprio nell'esercizio finanziario 2014.

Figura 3: Spesa primaria per l'ambiente – massa spendibile negli anni 2010-2014



Fonte: elaborazione su dati Ecorendiconto dello Stato – dati in unità di euro

Le riduzioni nella spesa primaria per l'ambiente hanno riguardato in modo particolare la spesa per la "Protezione dell'aria e del clima" che nel 2010 ammontava al 35,27% della spesa ambientale complessiva e nel 2014 pesava solo per il 3,88% come da tabella 2. Il calo della massa spendibile ha riguardato principalmente le spese in conto capitale che hanno registrato una flessione del 96% nel quinquennio a fronte di una riduzione delle spese correnti pari all'85%.

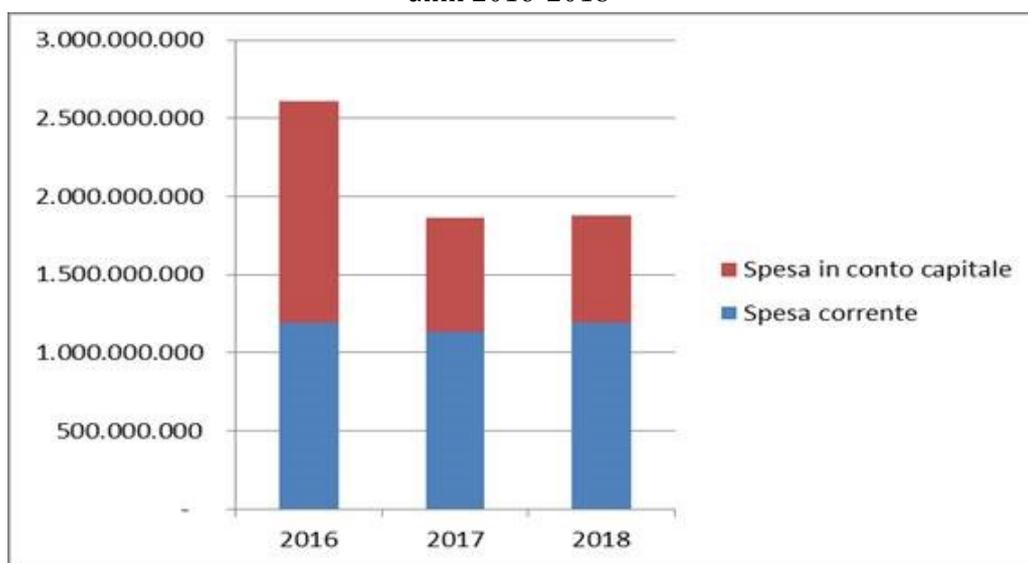
Tabella 2: Incidenza della spesa relativa alla classe "Protezione dell'aria e del clima" sulla spesa primaria per l'ambiente negli anni 2010-2014

Protezione dell'aria e del clima	2010	2011	2012	2013	2014
Spesa corrente	21,13%	10,52%	3,57%	3,76%	3,72%
Spesa in conto capitale	38,50%	21,64%	20,81%	5,69%	3,96%
Spesa totale	35,27%	18,81%	15,88%	4,88%	3,88%

Fonte: elaborazione su dati Ecorendiconto dello Stato

Tale trend negativo è confermato dalle previsioni di spesa dell'Ecobilancio dello Stato relativo al triennio 2016-2018 rappresentate nella figura 4: le spese per finalità ambientali registrano una contrazione imputabile principalmente alle spese in conto capitale a fronte di una sostanziale invarianza delle spese correnti. La riduzione delle previsioni di spesa ambientali in conto capitale nel triennio considerato (-51,7%) supera la dinamica riduttiva della complessiva spesa in conto capitale del bilancio statale (-7,2%) a dimostrazione di come la crisi delle finanze pubbliche si stia abbattendo anche sulle spese ambientali (OECD, 2013). Gli stanziamenti iniziali di spesa imputabili al settore "Protezione dell'aria e del clima" si sono assestati ad un valore pari al 2% della spesa ambientale complessiva.

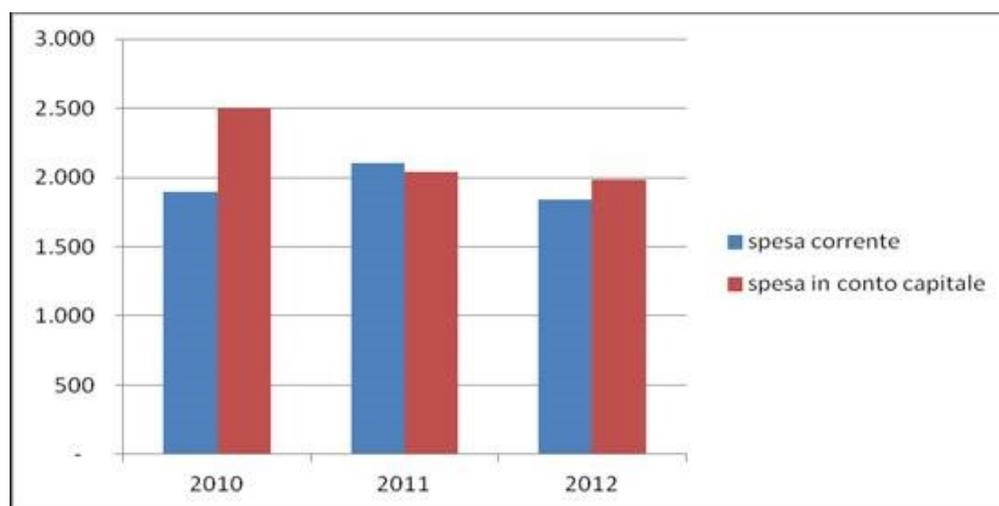
Figura 4: Spesa primaria per l'ambiente – stanziamenti iniziali di competenza negli anni 2016-2018



Fonte: ns. elaborazione su dati Ecobilancio dello Stato – dati in unità di euro

Un trend decrescente emerge anche analizzando gli aggregati di spesa delle amministrazioni regionali utilizzando i dati forniti dall'ISTAT che riclassifica i dati contabili regionali secondo il sistema del SERIEE (10) raccordato con il SEC 2010 (11). Secondo tali dati, rappresentati nella figura 5, l'ammontare della spesa ambientale delle regioni è diminuita nel triennio 2010-2012 del 13%, specialmente a causa della riduzione delle spese in conto capitale (-20%) (Grasso et al., 2014). Tanto, nonostante la spesa ambientale sia realizzata sempre più a valere sui fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) e sugli Accordi di Programma Quadro (APQ), specie nel Sud Italia.

Figura 5: Spesa ambientale delle amministrazioni regionali negli anni 2010-2012



Fonte: ns. elaborazione su dati ISTAT – dati in milioni di euro

Il calo della spesa regionale ambientale ha colpito anche le spese del settore “Protezione dell’aria e del clima” la cui incidenza sul complesso delle spese ambientali regionali si è ridotta nel triennio in esame di circa l’1%. Dalla rappresentazione nella tabella 3 emerge come le spese finalizzate a prevenire e ridurre le emissioni atmosferiche passano dal 3,99% del 2010 al 2,82% del 2012 rispetto al complesso delle spese ambientali, con un’incidenza maggiore sulle spese in conto capitale.

Tabella 3: Incidenza della spesa relativa alla classe “Protezione dell’aria e del clima” sulla spesa regionale totale per l’ambiente negli anni 2010-2012

Protezione dell'aria e del clima	2010	2011	2012
Spesa corrente	4,23%	3,36%	3,54%
Spesa in conto capitale	3,81%	3,65%	2,16%
Spesa totale	3,99%	3,50%	2,82%

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

(iii) Conclusioni

Le risorse a disposizione dello Stato e delle regioni per la tutela dell'ambiente si sono costantemente assottigliate nel tempo andando ad incidere principalmente sulla spesa in conto capitale. Uno dei settori di spesa che maggiormente risente di tale riduzione di risorse pubbliche è quello della "Protezione dell'aria e del clima" che riguarda gli interventi finalizzati a prevenire e ridurre le emissioni inquinanti nell'atmosfera. Il calo della spesa pubblica in tale settore appare in controtendenza rispetto agli ambiziosi impegni italiani di riduzione delle emissioni inquinanti assunti in sede europea ed internazionale e da ultimo stabiliti nella Conferenza sui cambiamenti climatici dello scorso dicembre. A fronte di tale contrazione nella spesa si registra un generalizzato incremento dell'imposizione ambientale: appare, quindi, indispensabile apporre dei vincoli di destinazione alle imposte ambientali attraverso una politica di earmarking affinché queste ultime finanzino le spese ambientali e non vadano ad alimentare la fiscalità generale. Una fiscalità principalmente di tipo "negativo" volta ad incidere sulle preferenze degli operatori economici, infatti, non pone rimedio ai danni provocati dall'inquinatore limitandosi ad assumere una mera funzione disincentivante e scarsamente redistributiva. In attuazione del principio "chi inquina paga", invece, sarebbe necessario vincolare quote crescenti delle imposte ambientali per ripristinare la situazione ex ante e provvedere altresì all'incentivazione di comportamenti environmentally correct. A tal fine, in attesa dell'adozione del Green act che conterrà misure in materia di fiscalità ambientale, non può che essere visto con favore il recente art. 34 della Legge n. 221/2015: la disposizione incrementa dal 20% al 100% il vincolo di destinazione sul gettito del Tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento dei rifiuti solidi che affluirà interamente in un fondo regionale destinato a finanziare, inter alia, la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia nonché la bonifica dei suoli inquinati.

Riferimenti bibliografici

- Aulenta M. (2010), Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (parte prima), *Ambiente&Sviluppo*, 1: 56-63.
- Ermini B., Fiorillo F., Santolini R. (2013), Environmental protection, land-use regulation and local government taxation: theory and evidence on Italian municipalities, *Economics and policy of energy and the environment*, 2, 2: 93-112.
- Grasso A., Garganese R., Peragine V. (2014), *La distribuzione funzionale della spesa pubblica. Un focus sulla spesa sanitaria delle Regioni*, in *Ires Piemonte , Irpet , Srm , Eupolis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche* (a cura di), La finanza territoriale. Rapporto 2014, Milano: Franco Angeli, 89-106.
- Longobardi E. (2005), *Economia tributaria*, Milano: McGraw-Hill.

- Majocchi A. (2015), *Un piano per l'Europa*, Bologna: Il Mulino.
- OECD, (2013), *Rapporti dell'OCSE sulle performance ambientali: Italia 2013*, OECD Publishing, <http://www.oecd.org>.
- Uricchio A. (2013), L'imposizione di scopo nell'ordinamento italiano: modelli e principi ispiratori, in Uricchio A. (a cura di), *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, Rimini: Maggioli, 11-28.
- Zatti A. (2011), La tassazione ambientale come strumento di finanziamento degli enti locali: alcune considerazioni preliminari, *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 70, 1: 37-93.