

LA FINANZA TERRITORIALE E LE ISTITUZIONI

Emma Galli,
Sapienza Università
di Roma e SNA

LA FINANZA TERRITORIALE

- Il quadro della finanza territoriale è illustrato nei capitoli della parte I - La congiuntura della finanza territoriale:
- «La finanza comunale» di Claudia Ferretti, Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo
- «La finanza regionale nel 2024: andamento della spesa sanitaria e delle relative fonti di finanziamento» di Claudia Ferretti, Roberta Garganese e Benedetto Giovanni Pacifico
- «Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo» di Salvio Capasso e Agnese Casolaro

IL QUADRO DI RIFERIMENTO

- Incompiutezza e rallentamenti del processo di attuazione del decentramento fiscale relativamente al rafforzamento dell'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali, ai meccanismi di perequazione a favore dei territori con minori capacità fiscali e la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni, alla previsione di trasferimenti addizionali per ridurre i divari economici e sociali
- Impatto delle politiche economiche espansive volte ad attenuare gli effetti della crisi pandemica nel 2019 e della crisi energetica nel 2020-2022 sui bilanci delle Amministrazioni locali
- Impatto dei vincoli di finanza pubblica introdotti dalla nuova governance fiscale europea sulla finanza territoriale

ANDAMENTI DELLA FINANZA TERRITORIALE

➤ Elementi di continuità:

- Negli ultimi anni sono aumentate le entrate tributarie, risultato soprattutto del maggiore sforzo fiscale dei Comuni, sia pure in maniera disomogenea per classe demografica e area geografica, in aggiunta alle risorse trasferite nell'ambito del PNRR
- Aumenta la spesa in conto capitale a seguito degli interventi del PNRR
- La distribuzione territoriale della spesa conferma una significativa eterogeneità tra le macro-aree e le maggiori risorse destinate alle Regioni meridionali sia dal PNRR che dai fondi europei di coesione possono essere all'origine di questa eterogeneità
- Persistono i divari territoriali, anche se la divisione netta tra Nord e Sud si è attenuata ed è aumentata l'eterogeneità all'interno delle macroaree

ANDAMENTI DELLA FINANZA TERRITORIALE

➤ Elementi di trasformazione

- Emerge la difficoltà di coniugare la reintroduzione di vincoli di finanza pubblica e i conseguenti tagli della spesa corrente con l'attuazione ancora in corso del PNRR, che richiede competenze e risorse finanziarie sia nella fase dell'investimento che in quella successiva di gestione
- La crescita nominale molto ridotta della spesa corrente che in termini reali risulta negativa a causa della dinamica inflazionistica e la riduzione del personale per effetto dei pensionamenti e dell'insufficiente tasso di sostituzione del personale in uscita ha potenziali effetti sul livello e sulla qualità dei servizi pubblici e sull'efficienza degli investimenti legati alla spesa corrente

ANDAMENTI DELLA FINANZA REGIONALE

- Aumento graduale delle entrate soprattutto tributarie e riduzione dei trasferimenti
- Andamento crescente della spesa corrente con un tasso di variazione più elevato per la componente non sanitaria
- La spesa in conto capitale complessiva mostra una battuta di arresto determinata dalla riduzione della componente non sanitaria
- Una lettura dei dati disaggregati per Regione mostra valori di spesa sanitaria sia corrente che in conto capitale pro-capite piuttosto eterogenei tra Regioni, anche all'interno delle macro-aree
- Persistono i divari tra le Regioni con riferimento alla capacità fiscale per abitante, alla composizione della spesa e ai risultati dei bilanci sanitari regionali, in cui la componente dei costi è aumentata
- Maggiore sforzo fiscale delle Regioni meridionali nell'utilizzo della base imponibile anche se la riduzione delle disuguaglianze nell'erogazione dei LEA e nella qualità percepita delle prestazioni erogate segnalate dal fenomeno della mobilità sanitaria necessita di maggiori trasferimenti compensativi

FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI

- Diminuzione del rapporto debito/PIL regionale in tutte le macro-aree pur presentando una variabilità regionale molto accentuata (con un valore minimo del 2,3% nel Nord Est e un valore massimo del 6,1% nel Mezzogiorno) e con diversa incidenza del debito delle Amministrazioni locali
- Un elemento di novità nella composizione del debito delle Amministrazioni locali è rappresentato dalla maggiore diversificazione degli strumenti utilizzati e da un ricorso più massiccio al capitale privato attraverso il mercato del Partenariato Pubblico Privato, insieme alla dotazione dei Fondi Strutturali della programmazione 2021-2027

INTERVENTI DEL PNRR E CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

- L'analisi delle dinamiche di attuazione dei progetti del PNRR e del loro impatto sulla spesa infrastrutturale dei Comuni evidenzia alcune criticità, soprattutto nel Mezzogiorno, che necessitano del rafforzamento della capacità amministrativa, di interventi di assistenza tecnica o dello sviluppo di partenariati interistituzionali (Ferretti, Gori, Lattarulo, 2025)
- Agli strumenti di finanziamento degli investimenti già esistenti si sono aggiunti gli interventi del PNRR, che prevedono il coinvolgimento degli Enti locali nella fase di programmazione, attuazione e gestione di una quota consistente delle risorse disponibili (Salvio Capasso e Agnese Casolaro, 2025)
- Opportunità importante per gli Enti locali che richiedono capacità amministrative di attuazione nei tempi previsti non sempre presenti

QUALITÀ DELLA FINANZA PUBBLICA

- La questione della gestione efficiente della spesa pubblica e dell'impatto degli investimenti pubblici sulla crescita e sulla coesione economica e sociale dei territori sarà cruciale nei prossimi anni di attuazione della Programmazione 2021-2027 e di conclusione del PNRR ...
- ... ed è in buona misura riconducibile alla qualità delle istituzioni e alla capacità amministrativa, che ne è il presupposto (Polverari, 2020)
- Il concetto di qualità delle istituzioni è molto ampio e si caratterizza per connotazioni diverse che attengono alla sfera dell'azione amministrativa e della politica (Cannella et al, 2025)
- La capacità amministrativa è determinata da diversi fattori: dotazione (quantità) e alle competenze (qualità) del personale, caratteristiche organizzative e gestionali degli enti, aspetti politico-istituzionali e fattori socioeconomici delle giurisdizioni amministrate
- Le Amministrazioni comunali, e in misura minore quelle regionali, hanno vissuto un rilevante ridimensionamento degli organici, soprattutto nel Mezzogiorno, anche a causa di ripetuti blocchi del turnover (Irpel, 2023, 2024; Svimez, 2024)
- Oggi il trend si è invertito, anche grazie a iniziative promosse dal PNRR e dalla stessa politica di coesione per riequilibrare la capacità amministrativa degli Enti territoriali e potenziarne il ruolo propulsivo dello sviluppo

ISTITUZIONI E POLITICHE PUBBLICHE

- La *political economy* e la *new institutional economics* considerano le istituzioni un importante canale di trasmissione dei rendimenti delle politiche pubbliche e offrono evidenza dell'impatto che istituzioni di diversa qualità hanno nei processi di crescita e di coesione economica e sociale (si vedano, tra gli altri, Acemoglu, Robinson, 2010; 2012)
- Il rafforzamento della qualità delle istituzioni e della capacità amministrativa è da tempo al centro dell'attenzione dell'UE (Report del Gruppo di alto livello sul futuro della politica di coesione, 2024)

ISTITUZIONI E POLITICHE PUBBLICHE

- La crescente disponibilità di indicatori di qualità delle istituzioni prodotti a livello regionale e locale negli ultimi decenni ha permesso lo sviluppo di questa letteratura empirica
- L'eterogeneità della qualità delle istituzioni ha spiegato le differenze di intensità nell'impatto degli investimenti pubblici sulla crescita nelle diverse macroaree (si vedano, tra gli altri, Rodríguez-Pose, 2013; Rodríguez-Pose, Garcilazo, 2015; Crescenzi et al., 2020; Rodríguez-Pose, Ketterer, 2020; Di Caro, Fratesi, 2021; Barbero et al., 2023) e sulla capacità di assorbimento dei fondi disponibili (Mendez, Bachtler, 2024; Bachtrögler-Unger et al., 2024)

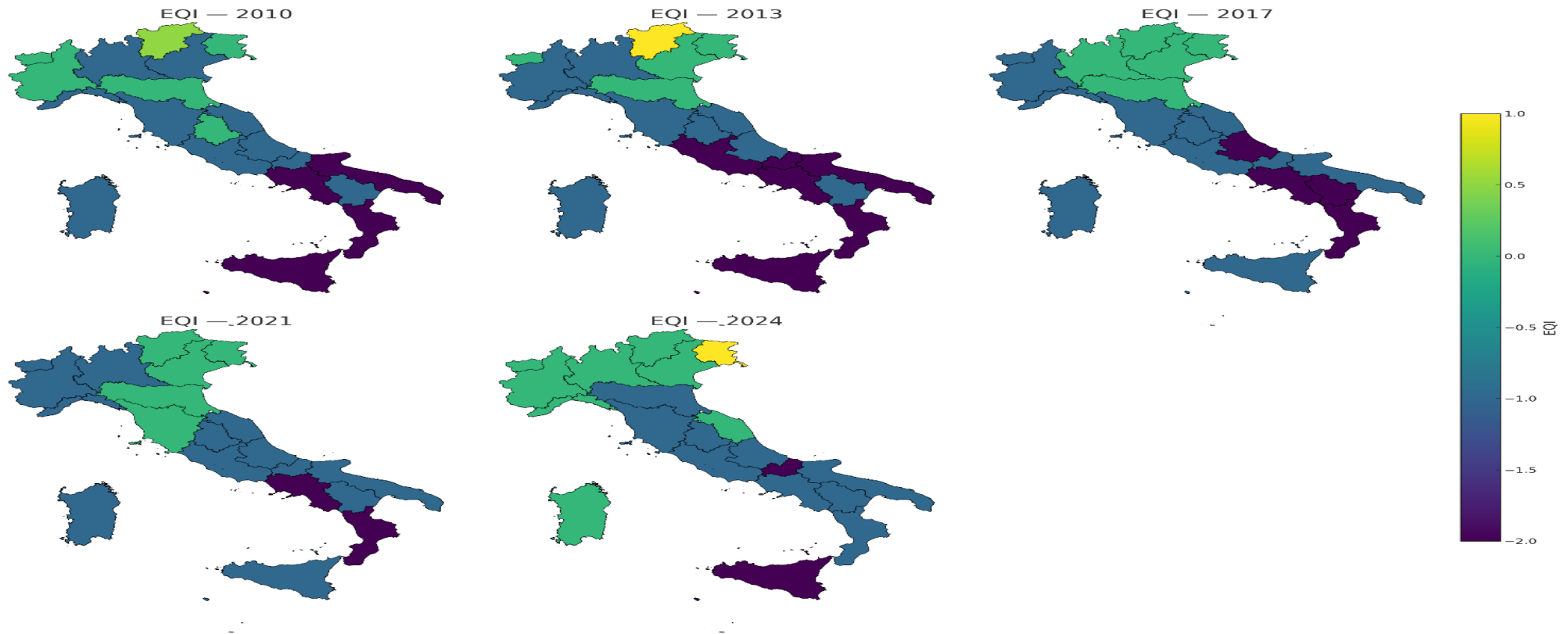
INDICATORI DI QUALITÀ DELLE ISTITUZIONI

- In Italia la qualità delle istituzioni delle Regioni e dei Comuni è eterogenea e questo produce effetti significativi sui divari territoriali e sulla sostenibilità del decentramento
- Pluralità di indicatori:
 - ✓ a livello regionale, l'Indice Europeo della Qualità di Governo (Charron et al., 2011; 2021) valuta imparzialità dell'azione amministrativa, qualità dei servizi erogati e controllo della corruzione nei settori dell'istruzione, della sanità e delle forze dell'ordine nelle 208 regioni NUTS-2 dei 27 paesi dell'UE dal 2010
 - ✓ a livello provinciale, l'Indicatore di Qualità Istituzionale (Nifo e Vecchione, 2014; 2021) valuta la partecipazione politica e *accountability*; la capacità amministrativa; la qualità della regolazione; la certezza del diritto; il controllo della corruzione

■

LA QUALITÀ DELLE ISTITUZIONI A LIVELLO REGIONALE

EQI per Regione — Anni 2010, 2013, 2017, 2021, 2024

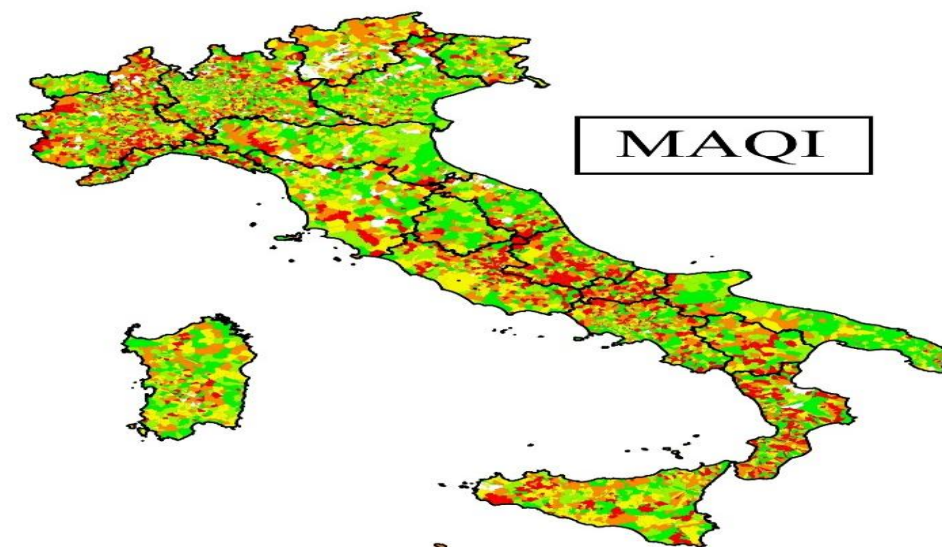
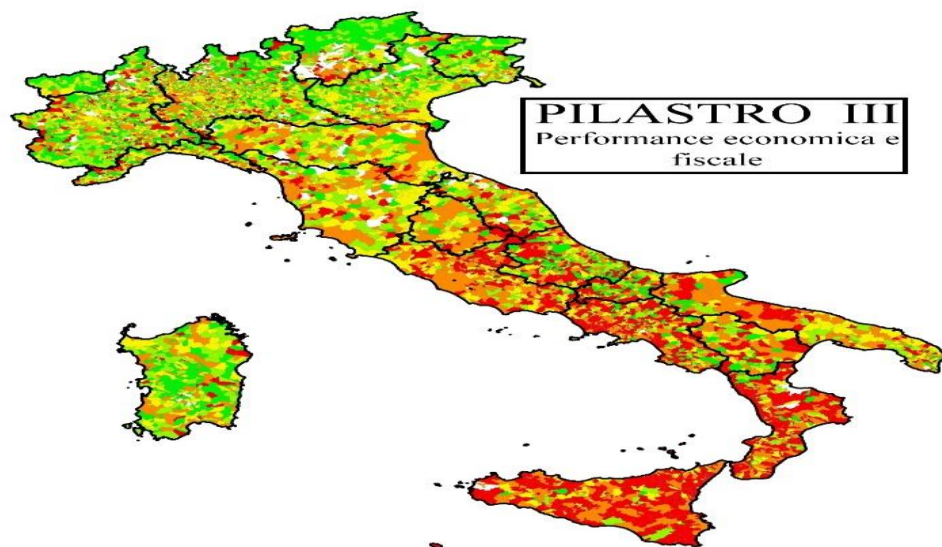
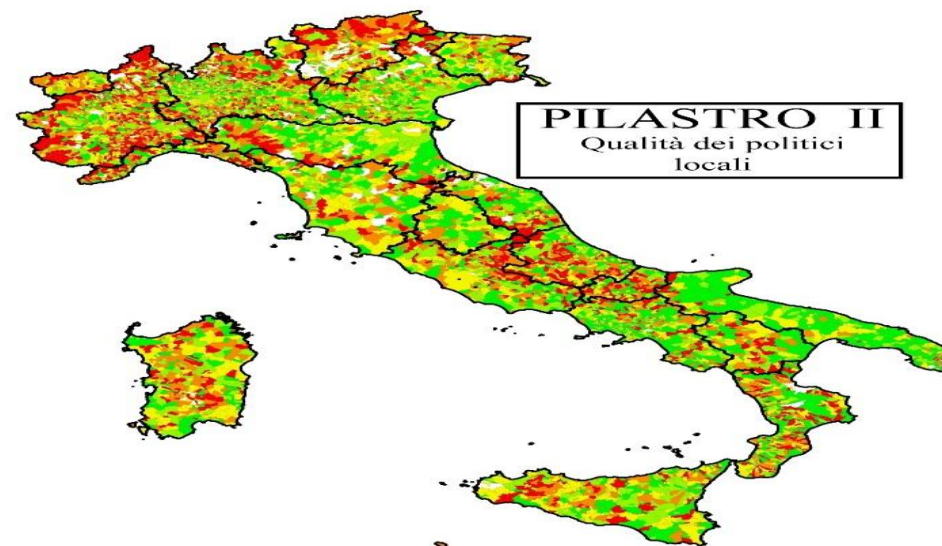
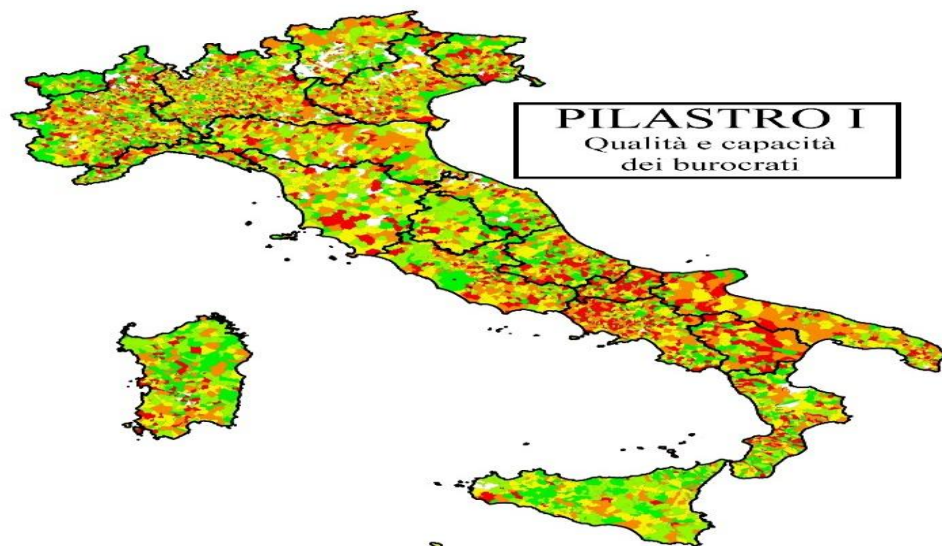


LA QUALITÀ DELLE ISTITUZIONI A LIVELLO PROVINCIALE



LA QUALITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

- L'analisi della qualità delle istituzioni richiede un dettaglio geograficamente ancora più granulare
- Indice composito di qualità dell'amministrazione municipale (Cerqua et al., 2024) disponibile per la quasi totalità dei Comuni nel periodo 2001–2021 relativo a tre dimensioni: l'efficienza e la capacità amministrativa, le caratteristiche dei politici locali e i risultati economici e fiscali



*1° quintile
(più basso)*

*5° quintile
(più alto)*



LA QUALITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

- Nel 2022 la macro-regione del Nord-Est presenta la percentuale più elevata di Comuni caratterizzati da una qualità dell'amministrazione comunale molto buona laddove le macro-area meridionale e del Nord-Ovest (caratterizzata da oltre il 90% di piccoli Comuni con meno di con meno di 10.000 abitanti) registrano il 22% dei Comuni con il valore più basso
- La macroregione del Sud presenta la percentuale più alta di Comuni con punteggi bassi in termini di qualità burocratica (pilastro I) e di performance economica e fiscale (pilastro III)
- Il Nord-Ovest registra la percentuale più alta di Comuni con scarsa qualità dei politici (pilastro II)
- Complessivamente l'indicatore mostra che il divario tra Nord e Sud è più pronunciato con riferimento alla performance economica e fiscale e che alcune aree geografiche, in particolare il Mezzogiorno, presentano un'elevata variabilità interna nella qualità dell'amministrazione comunale laddove il Nord-Ovest è più uniforme al suo interno

CONCLUSIONI

- L'analisi degli andamenti della finanza pubblica territoriale può beneficiare di una riflessione empiricamente fondata sulla qualità delle istituzioni e sul ruolo che essa riveste nella realizzazione di politiche pubbliche efficienti ed efficaci
- Istituzioni virtuose possono favorire la qualità della finanza pubblica, non solo con riferimento all'azione amministrativa ordinaria ma anche nella gestione delle ingenti risorse messe a disposizione dalla politica di coesione dell'UE e per la conclusione degli interventi del PNRR