EDIZIONI OPEN CALABRIA

ISSN 2704-6303

Regional Economy

Regional Economy

Verso il 2050: la politica di sviluppo rurale a supporto del Green Deal europeo

Francesco Foglia[1*]

[1] PhD, Università di Reggio Calabria "Dante Alighieri", Cultore della materia in Politica Economia presso l'Università della Calabria (Dipartimento di Economia, Statistica e Finanza)
Corrispondenza: francesco.foglia@unical.it

Sintesi. Nel presente capitolo sono presentati gli obiettivi politici del secondo pilastro della Politica agricola comune, con una particolare enfasi sugli strumenti di progettazione degli interventi di tipo partecipativo, i livelli di attuazione dei Programmi di Sviluppo Rurale italiani da almeno due prospettive, nonché gli spazi finanziari attuali e futuri della PAC alla luce del bilancio settennale europeo 2021-2027 e del dispositivo europeo per la ripresa *Next Generation EU*

Abstract. The chapter presents the policy objectives of the second pillar of the Common Agricultural Policy, with a particular emphasis on the tools for designing community-led interventions, the levels of implementation of the Italian Rural Development Programmes from at least two perspectives, as well as the current and future financial spaces of the CAP in the light of the seven-year European budget 2021-2027 and the European Recovery Facility Next Generation EU

Keywords: PAC, Politica Agricola Comune, Gruppi di Azione Locale, Fondi europei.

JEL codes: Q14, Q18, R11

Introduzione

La Politica Agricola Comune rappresenta la politica più longeva dell'Unione europea e fu istituita nel 1962 quando l'allora Comunità Economica Europea era composta dai sei paesi fondatori: Italia, Francia, Germania e i tre paesi del Benelux (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo). La sua architettura si fonda principalmente su due pilastri: il primo, finanziato attraverso il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), ha la duplice funzione di sostenere direttamente il reddito degli agricoltori e di adottare delle misure di mercato per fronteggiare la volatilità che caratterizza il mercato dei prodotti agricoli. Il secondo pilastro, invece, sostiene la redditività economica delle zone rurali ed è supportato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).

Entrambi i fondi sono finanziati attraverso il bilancio pluriennale dell'Unione europea di cui la PAC, tra primo e secondo pilastro, rappresenta la principale voce, cioè oltre il 37% della dotazione settennale 2014-2020. Il quadro finanziario pluriennale relativo a tale settennio, infatti, ha stabilito un bilancio totale per la PAC che ammonta a 291,27 miliardi di euro per i pagamenti diretti (che rappresentano il 71.3% del totale dei fondi della PAC), 99,58 miliardi di euro per lo sviluppo rurale (24,4%) e 17,45 miliardi di euro per le misure di mercato (4,3% del totale). Per il periodo 2014-2020, pertanto, l'investimento dal bilancio Ue per l'agricoltura ammonta ad oltre 408 miliardi di euro.

Nel corso del tempo, tuttavia, il peso relativo della spesa agricola nel bilancio dell'Unione europea ha subito una graduale contrazione. Se ad inizio degli anni '80 la PAC occupava oltre il 66% del bilancio pluriennale, per il periodo fino al 2030 il peso relativo della politica agricola comune sul bilancio dell'Ue sarà intorno al 31%.

Nel presente capitolo saranno presentati gli obiettivi politici del secondo pilastro della PAC, con una particolare enfasi sugli strumenti di progettazione degli interventi di tipo partecipativo, i livelli di attuazione dei Programmi di Sviluppo Rurale italiani da almeno due prospettive, nonché gli spazi finanziari attuali e futuri della PAC alla luce del bilancio settennale europeo 2021-2027 e del dispositivo europeo per la ripresa *Next Generation EU*.

Obiettivi e azioni della politica di sviluppo rurale

Tra gli obiettivi generali per la politica di sviluppo rurale stabiliti dalla Commissione europea, rientrano la promozione della competitività dell'agricoltura, il conseguimento di uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie rurali e la gestione sostenibile delle risorse naturali. Tali priorità politiche sono perciò declinate in specifici sei ambiti di intervento noti come "Focus Area" a cui le autorità di gestione delle risorse (a livello nazionale o regionale) assegnano una dotazione finanziaria e degli obiettivi specifici (target) da raggiungere. Le sei priorità sono le seguenti:

- promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;
- incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;
- incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

La politica di sviluppo rurale è configurata come "secondo pilastro" della PAC a partire dalla riforma «Agenda 2000» e lo strumento finanziario che la sostiene (il FEASR), per il periodo di programmazione 2014-2020, rientra tra i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE). Insieme ai fondi che finanziano la politica di coesione, tra cui il Fondo Sociale Europeo, il Fondo di Coesione e il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, pertanto, la politica di sviluppo rurale è soggetta ad un *framework* di regole comuni a tutti i fondi SIE (Regolamento UE 1303/2013) e ad ulteriori due regolamenti "dedicati", ovvero il Regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune (Regolamento UE 1306/2013) e il Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FESR (Regolamento UE 1305/2013).

La principale caratteristica di tali strumenti finanziari riguarda le modalità di programmazione e attuazione, che sono effettuate in un'ottica di governance multilivello, cioè gestite a livello locale dagli Stati e dalle Regioni sulla base di un accordo di partenariato siglato con la Commissione europea[1]. I fondi del primo pilastro della PAC, diversamente, sono gestiti dagli Stati membri.

Stati membri e regioni europee, per l'accesso ai fondi del FEASR, devono predisporre un programma di sviluppo rurale pluriennale e contribuire alla realizzazione della Strategia dell'Unione europea per una crescita sostenibile ed inclusiva. A tal fine, ciascuno dei fondi strutturali e di investimento europeo sostiene undici obiettivi tematici, in cui sono declinati i programmi di sviluppo, cioè:

[1] Si rimanda ad Aiello e Foglia(2019), Aiello e Foglia (2017) e Foglia (2017) per una disamina puntuale dello stato di attuazione e delle valutazione dei fondi strutturali e di investimento europei.

- rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- promuovere la competitività delle PMI del settore agricolo;
- sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
- investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;
- rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

Tra le altre condizionalità fissate dai regolamenti europei, emergono due aspetti cruciali per le politiche di finanziamento *green* all'interno dei Programmi di Sviluppo Rurale e alla co-progettazione degli interventi, contenuti nell'articolo 59 del Regolamento del FEASR (1305/2013). Il primo riguarda la destinazione di almeno il 30% dei finanziamenti di ciascun PSR al supporto di misure rilevanti per l'ambiente e i cambiamenti climatici, in gran parte convogliate attraverso sovvenzioni e pagamenti annuali agli agricoltori che scelgono pratiche più rispettose dell'ambiente. Il secondo aspetto consiste nella destinazione di almeno il 5% dei finanziamenti dei PSR ad azioni di sviluppo locale di tipo partecipativo, con il coinvolgimento diretto degli attori locali.

La progettazione di tipo partecipativo: quali risultati?

Il supporto del FEASR allo sviluppo locale di tipo partecipativo è attuato secondo una metodologia denominata LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*), con una logica *bottom-up.* Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, in particolare, sono elaborate ed attuate dai Gruppi di Azione Locale (GAL), cioè da un gruppo di rappresentanti degli interessi economici e sociali del territorio di riferimento, e sono concepite sulla base della vocazione del territorio (place-based policy) anche al fine di incentivare la creazione di sinergie. I GAL, all'interno del secondo pilastro della PAC, svolgono pertanto un ruolo molto importante, tra cui la predisposizione degli inviti a presentare proposte progettuali, la valutazione delle domande di sostegno, la selezione delle operazioni e conseguente verifica dell'implementazione.

Nella letteratura scientifica sulla politica agricola comune sono presenti diversi studi sulla valutazione dell'efficacia o dell'impatto dei GAL in diverse regioni o Stati membri europei, i cui risultati non sono sempre concordi. Nonostante l'incoraggiamento a sviluppare approcci integrati dal basso, ad esempio, Konečnýet al. (2020) per la Repubblica Ceca e Tirado Ballesteros e Hernández, (2019) per la Spagna, hanno dimostrato che il potenziale dell'iniziativa dei GAL è stato ridotto a causa del prevalere di approcci diametralmente opposti, cioè dall'alto verso il basso (*top-down*). Diversamente, Biczkowski (2020) ha riscontrato che il coinvolgimento dei GAL in Polonia ha avuto un impatto positivo sul numero di iniziative di sviluppo partecipativo che ha portato anche ad un miglior assorbimento dei fondi europei, soprattutto nelle aree in cui gli investimenti sono legati ai bisogni reali. Olar e Jitea (2021), inoltre, hanno identificato alcune determinanti delle performance dei GAL in Romania, tra cui l'esperienza dei componenti, la numerosità del gruppo e il grado di coinvolgimento della comunità locale. Navarro et al., (2016), diversamente, restituiscono un effetto

parzialmente positivo del ruolo dei GAL in Andalusia (Spagna) e in Galles (Regno Unito). In particolare, gli autori mostrano che l'effetto – seppur positivo – dei GAL sulla numerosità dei progetti finanziati, è stato fortemente limitato dall'influenza delle autorità regionali e locali nella gestione, che ha scoraggiato la partecipazione dei player con minor potere contrattuale, in completa contraddizione con i canoni della metodologia LEADER.

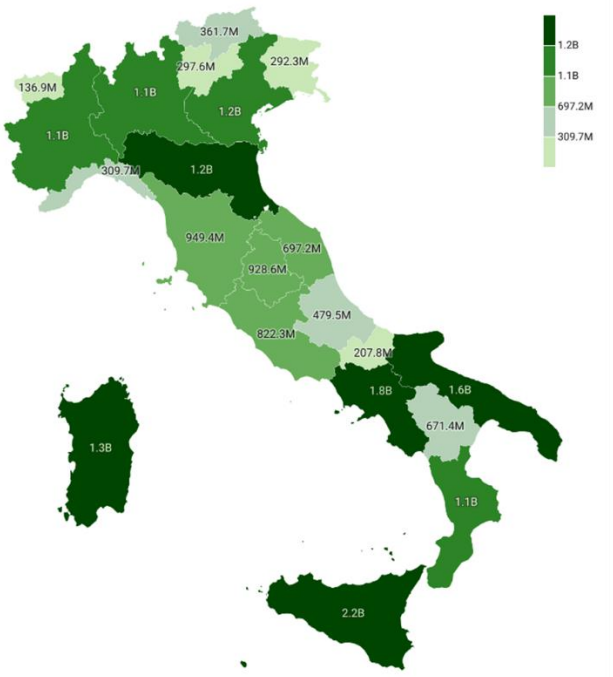
Gli spazi finanziari della politica di sviluppo rurale

Per il periodo 2014-2020 gli spazi finanziari del Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale della politica agricola comune ammontano a circa 158,95 miliardi di euro per i 28 Stati membri (incluso in Regno Unito). Di questi, 105,12 miliardi di euro solo allocati tramite il bilancio pluriennale dell'Ue mentre i restanti 53,83 miliardi derivano dal contributo degli Stati membri a titolo di cofinanziamento.

A livello aggregato, il principale beneficiario delle risorse del FEASR allocate tramite le risorse del budget Ue è la Francia (13,13 miliardi). Tra gli altri paesi maggiormente beneficiari, inoltre, emergono Germania (10,57 miliardi), Italia (10,44), Polonia (8,7), Spagna (8,3) e Romania (8,1). Se si considera anche la quota di risorse che finanzia i programmi di sviluppo regionale proveniente dai rispettivi bilanci degli Stati, tuttavia, l'Italia risulta il paese con la maggiore dotazione di risorse (20,91 miliardi di euro), seguita da Francia (18,24), Germania (15,79) e Polonia (13,62).

La figura 1 mostra la distribuzione geografica dei fondi che finanziano i Programmi di Sviluppo Rurali delle regioni italiane. La regione con la maggiore intensità di risorse nell'ambito del secondo pilastro della PAC è la Sicilia (2,18 miliardi di euro), seguita da Campania (1,81 miliardi) e Puglia (1,61). Tra le altre regioni con almeno 1 miliardo di euro a titolo di supporto settennale per la politica rurale, inoltre, rientrano Sardegna (1,29 miliardi), Emilia-Romagna (1,17 miliardi), Veneto (1,17), Lombardia (1,14), Calabria (1,09) e Piemonte (1,08). Oltre quelli regionali, tuttavia, l'Italia gestisce a livello nazionale due programmi (il Programma di Sviluppo Rurale Nazionale e la Rete Rurale Nazionale) finanziati complessivamente per 2,2 miliardi di euro.

Figura 1. Allocazione FEASR a livello regionale. Elaborazione dell'autore



A livello italiano, il 42% delle risorse dei PSR (8,8 miliardi di euro circa) è destinato alla competitività delle imprese, il 19% (4 miliardi) è allocato per la protezione ambientale e per l'efficientamento delle risorse, mentre il circa il 17% (3,5 miliardi di euro) finanzia le azioni all'interno dell'Obiettivo tematico "Adattamenti al cambiamento climatico e prevenzione dei rischi" (figura 2). Una quota relativamente bassa delle risorse, di contro, è destinata alla ricerca e all'innovazione (3,5% circa, ovvero 727 milioni di euro), alle misure a favore dell'occupazione (1,38%), e agli interventi di formazione professionale (0,94%).

Figura 2. Allocazione FEASR a livello regionale per Obiettivo Tematico. Elaborazione dell'autore

Lo stato di attuazione dei PSR delle regioni italiane: il caso dei prodotti identitari

Lo stato di avanzamento dei programmi di sviluppo rurale è osservabile da almeno due prospettive: dal tasso di assorbimento dei fondi, da un lato, e dal raggiungimento degli obiettivi (*target*) specifici fissati in sede di programmazione, dall'altro. L'avanzamento finanziario è calcolato come rapporto tra la spesa effettuata e l'ammontare di fondi disponibili in ciascun PSR. In base ai dati estratti dalla banca dati della Commissione Europea (CohesionData, riferiti al 2020), il tasso di assorbimento dei fondi FEASR in Italia è del 58%, in quanto a fronte di una dotazione finanziaria di 20,91 miliardi di euro sono stati spesi poco più di 12 miliardi di euro. Tra i programmi con un tasso di attuazione migliore rispetto alla media emergono il PSR di Bolzano (78%, con 282 milioni di euro certificati a fronte di una dotazione di 361 milioni), il PSR del Veneto (69% di 1,17 miliardi disponibili), quello dell'Emilia-Romagna (66% di 1,17 miliardi di euro disponibili) e quello della Calabria, il sesto in ordine decrescente in termini di attuazione (65% di 1,1 miliardi circa). Il Programma Nazionale di Sviluppo Rurale, inoltre, ha un tasso di assorbimento del 60%, speso 1,26 miliardi di euro a fronte di una dotazione complessiva di 2,08 miliardi. All'opposto, tra i programmi che registrano le peggiori performance in termini di spesa sono il PSR di Puglia (41%, con solo 669 milioni certificati a fronte di 1,6 miliardi), insieme a quelli delle Marche (42%), di Abruzzo (47%) e della Basilicata (52%). Le autorità di gestione, tuttavia, hanno la possibilità di evitare una perdita di risorse impiegandole entro il 31 dicembre 2023. In ogni caso, tutti i programmi sono soggetti ad una regola generale di "disimpegno automatico" che intervenire qualora le risorse impegnate in un determinato anno non siano completamente spese entro i tre anni successivi (regola N+3).

Oltre ai target di spesa, tuttavia, i soggetti attuatori (nazionali e regionali) dei Programmi di Sviluppo Rurale devono raggiungere alcuni obiettivi che hanno fissato in sede di programmazione (ed eventualmente riprogrammato nel corso del tempo). Tra i numerosi indicatori specifici, per le finalità di questa pubblicazione si intende osservare lo stato di avanzamento dei programmi di

sviluppo rurale italiani relativamente al numero di aziende agricole supportate per la partecipazione ai regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

L'Italia, infatti, vanta il più elevato numero di prodotti ad indicazione geografica presenti nel registro europeo dei prodotti alimentari tutelati. Le indicazioni geografiche comprendono il marchio DOP (Denominazione di Origine Protetta) che si applica al cibo e al vino, IGP (Indicazione Geografica Protetta) per i prodotti enogastronomici e Indicazione Geografica (IG) per le bevande spiritose e vini aromatizzati. La principale differenza tra DOP e IGP è legata principalmente alla quota di materie prime del prodotto che proviene dalla zona identitaria, o quanta parte di processo di trasformazione avviene in quell'area.

Dai dati estratti il 18 giugno 2021, infatti, emerge che su un totale di 3465 prodotti tutelati in Ue, ben 876 (più del 25%) sono italiani (316 prodotti alimentari, 34 bevande spiritose e 526 vini). Dopo l'Italia, i paesi con il maggior numero di prodotti identitari tutelati sono Francia (745), Spagna (359) e Grecia (275). Le indicazioni geografiche, inoltre, rappresentano una risorsa economica fondamentale per l'Unione europea e rientrano nel sistema dei diritti di proprietà intellettuale a livello dell'Ue. Secondo una recente ricerca dell'Ufficio europeo dei brevetti e dell'EUIPO (2019), le industrie agroalimentari nelle aree con più concentrazione di diritti di indicazione geografica sostengono circa 400 mila posti di lavoro in tutta l'Ue e contribuiscono con oltre 20 miliardi al prodotto interno lordo dell'Unione. La Commissione europea (2020) ha stimato il valore delle vendite annuali di prodotti protetti da marchio identitario in 75,7 miliardi di euro all'anno, di cui un quinto deriva dalle esportazioni di tali prodotti al di fuori dell'Ue.

Anche per consolidare il primato europeo e per continuare a valorizzare i prodotti identitari, l'obiettivo specifico dei PSR italiani per il 2014-2020 è quello di supportare 6752 aziende per la partecipazione ai regimi di qualità europei. Sorprendentemente, tale target risulta al 2020 ampiamente superato, in quanto le imprese attualmente supportate per attivare o continuare processi di registrazione di prodotti di qualità sono state 9125. Si tratta, tuttavia, di un valore aggregato che dipende prevalentemente dalle performance di alcune regioni che hanno ampiamente superato i loro obiettivi. L'Abruzzo, ad esempio, ha supportato 695 aziende agricole a fronte delle 66 indicate come target, mentre il Molise ha sostenuto 164 aziende agricole per la tutela dei prodotti, a fronte di un obiettivo di 50 fissato in fase di programmazione. Tre regioni, tuttavia, hanno contribuito in maniera significativa ad incrementare il supporto agli agricoltori per l'adesione al registro europeo dei prodotti tutelati: il Veneto, che a fronte di un target di 541 imprese agricole ne ha supportato 1500, l'Emilia-Romagna che ne ha sostenuto 1200 a fronte di un target di 515 e il Piemonte, che da un obiettivo di 1100 ha supportato oltre 2270 imprese fino a dicembre 2020. Diversamente i tassi di attuazione dell'indicatore specifico più bassi si rilevano in Puglia (146 imprese su un target di 1000), Lazio (83 a fronte di un target di 495), Toscana (29 su un obiettivo di 75) e Sicilia (160 su un obiettivo di 375).

Il futuro della PAC e le sfide dell'European Green Deal e del Next Generation EU

Grazie ad un regolamento "*transitorio*" approvato a fine dicembre del 2020, i PSR possono essere prorogati per ulteriori due annualità (2021 e 2022) prima che la riforma complessiva della PAC entrerà in vigore (1° gennaio 2023). Per garantire continuità nel supporto agli agricoltori, pertanto, le istituzioni europee hanno trovato una soluzione temporanea anche per non lasciare in *stand-by* le risorse destinate alla politica agricola comune dal nuovo Quadro Pluriennale Finanziario (QFP) dell'Ue 2021-2027 e dal nuovo Strumento Europeo per la Ripresa (Next Generation EU, NGEU) per il 2021-2022 (tabella 1).

Tabella 1. Finanziamento della PAC post-2021 (valori in milioni di euro, a prezzi correnti)

BILANCIO PAC post 2020	**Ammontare (milioni di €)**
Pagamenti diretti e misure per il mercato agricolo (Primo Pilastro)	290 534.00
Misure di sviluppo rurale nell'ambito del QFP (Secondo Pilastro)	87 998.30
Totale PAC da QFP	378 532.30
+ Ulteriori misure di sviluppo rurale nell'ambito della NGEU	8070.50
PAC TOTALE: QFP 2021-2027 + NGEU 2021-2022	**386 602.80**

In particolare, gli spazi finanziari per la PAC dal bilancio pluriennale dell'Ue ammonteranno a 378,53 miliardi di euro (a prezzi correnti) e che rappresentano il 31% del bilancio pluriennale 2021-2027. Oltre a questi, le misure della politica di sviluppo rurale sono destinatarie di risorse aggiuntive nell'ambito del Next Generation EU per finanziare la ripresa economica e sociale conseguente alla pandemia da COVID-19 di oltre 8 miliardi di euro per il periodo 2021-2022. Pertanto, la dotazione complessiva per la PAC ammonta a 386,6 miliardi di euro.

Stati e regioni, tuttavia, dovranno allocare le risorse tenendo conto dei cambiamenti intercorsi nella legislazione europea. In particolare, il regolamento transitorio prevede dei vincoli più stringenti sull'impiego delle risorse provenienti dal dispositivo europeo per la ripresa. Almeno il 37% delle risorse addizionali allocate in ciascun PSR, infatti, dovrà essere destinato alle attività sostenibili, tra cui l'agricoltura biologica, la mitigazione dei cambiamenti climatici compresa la riduzione di gas ad effetto serra, la conservazione del suolo e la riduzione dei rischi e degli impatti dell'uso di pesticidi e antimicrobici. Inoltre, almeno il 55 % delle risorse aggiuntive che andrà ad alimentare gli attuali PSR, dovrà contribuire alla ripresa economica resiliente sostenibile e digitale, in linea con gli obiettivi climatici ed ambientali, in particolare sostenendo le filiere corte e i mercati locali, promuovendo l'efficienza delle risorse e l'innovazione tecnologica e supportando investimenti per la bioeconomia, l'economia circolare e per le energie rinnovabili. Si tratta, pertanto, di un primo passo verso una nuova generazione di politica agricola che dal 2023 dovrà essere necessariamente funzionale agli obiettivi politici dell'European Green Deal, l'ambizioso progetto politico che caratterizza il mandato della Commissione europea guidata da Ursula von der Leyen, in base al quale l'Europa sarà un continente neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050 a partire da una riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2030 del 55% rispetto ai livelli del 1990. Queste ambizioni, pertanto, si riflettono capillarmente in tutti gli interventi dell'Ue, tra cui la PAC e la politica di coesione, i programmi per la ricerca d'eccellenza come Horizon Europee e il programma LIFE, che dovranno essere sempre più in linea con le altre strategie europee, tra cui la Strategia per la Biodiversità e la Strategia "*dal produttore al consumatore*" (Farm to Fork). Tali strumenti, infatti, consentiranno di accelerare la transizione verso un sistema sostenibile che possa garantire la sicurezza e l'accessibilità dei prodotti alimentari, generando ritorni economici equi e allo stesso tempo un impatto neutro sull'ambiente entro il 2050.

Bibliografia

1. Aiello, F., Foglia, F. (2019), Sviluppo regionale, a che punto è la spesa dei fondi europei?, *Regional Economy*, 3, 2.
2. Aiello, F., Foglia, F. (2017), L'impatto atteso delle politiche per l'innovazione sul mercato del lavoro delle regioni europee, *Regional Economy*, 1, 3.
3. Arabatzis, G., Aggelopoulos, S., e Tsiantikoudis, S. (2010). Rural development and LEADER + in Greece: Evaluation of local action groups. *Journal of Food, Agriculture and Environment*, *8*(1), 302–307. Scopus.
4. Ballesteros, J. G. T., e Hernández, M. H. (2019). Promoting tourism through the EU LEADER programme: Understanding Local Action Group governance. *European Planning Studies*, *27*(2), 396–414.
5. Biczkowski, M. (2020). LEADER as a mechanism of neo-endogenous development of rural areas: The case of Poland. *Miscellanea Geographica*, *24*(4), 232–244.
6. Foglia F., (2017), Coesione nell'UE: una valutazione d'impatto delle politiche per l'innovazione 2014-2020, *Regional Economy*, 1, 3.
7. Konečný, O., Šilhan, Z., Chaloupková, M., e Svobodová, H. (2020). Area-based approaches are losing the essence of local targeting: LEADER/CLLD in the Czech Republic. *European Planning Studies*, 1–18.
8. Navarro, F. A., Woods, M., e Cejudo, E. (2016). The LEADER Initiative has been a Victim of Its Own Success. The Decline of the Bottom-Up Approach in Rural Development Programmes. The Cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis*, *56*(2), 270–288
9. Olar, A., e Jitea, M. I. (2021). Enabling factors for better multiplier effects of the leader programme: Lessons from Romania. *Sustainability (Switzerland)*, *13*(9).
10. Smedzik-Ambrozy, K., Guth, M., Stepień, S., e Brelik, A. (2019). The influence of the European union's common agricultural policy on the socio-economic sustainability of farms (the case of Poland). *Sustainability (Switzerland)*, *11*(24).
11. EUIPO, 2019 IPR-intensive industries and economic performance in the European Union https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/web/observatory/ip-contribution#ip-contribution_1
12. European Union, 2020, Study on economic value of EU quality schemes, geographical indications (GIs) and traditional specialities guaranteed

Regional Economy

Scolarizzazione degli occupati: bassa nel Mezzogiorno, alta nel centro nord

Francesco Aiello[1*]

[1] Università della Calabria, Dipartimento di Economia, Statistica e Finanza "Giovanni Anania"
Corrispondenza: f.aiello@unical.it

Sintesi. Il presente lavoro analizza i livelli di scolarizzazione degli occupati in Italia. Innanzitutto si osserva come nel corso del tempo si sia assistito ad un generalizzato aumento della scolarizzazione degli occupati: è diminuita la presenza degli occupati con bassa scolarizzazione (al massimo la licenza media) e parallelamente è aumentata quella degli occupati con alta scolarizzazione (laurea). La scolarizzazione degli occupati è fortemente e positivamente correlata con la produttività del lavoro: regioni con mercati del lavoro in grado di occupare lavoratori più scolarizzati sono regioni con elevati livelli di produttività del lavoro. Si tratta di elementi che aiutano a spiegare il ritardo di sviluppo del Mezzogiorno d'Italia e della Calabria.

Abstract. This work analyses the levels of schooling of people employed in Italy. First of all, it is noted that over time there has been a general increase in the number of people in employment: the number of persons employed with low schooling (at most the average licence) has decreased and that of those employed with high schooling (graduate) has increased at the same time. The schooling of employees is strongly and positively correlated with labour productivity: regions with labour markets capable of employing more schooled workers are regions with high levels of labour productivity. These are elements that help explain the lag in the development of the Mezzogiorno of Italy and Calabria

Keywords: scolarizzazione, produttività del lavoro, occupazione, economia italiana

JEL codes: A20, J01, J21, E24

Introduzione

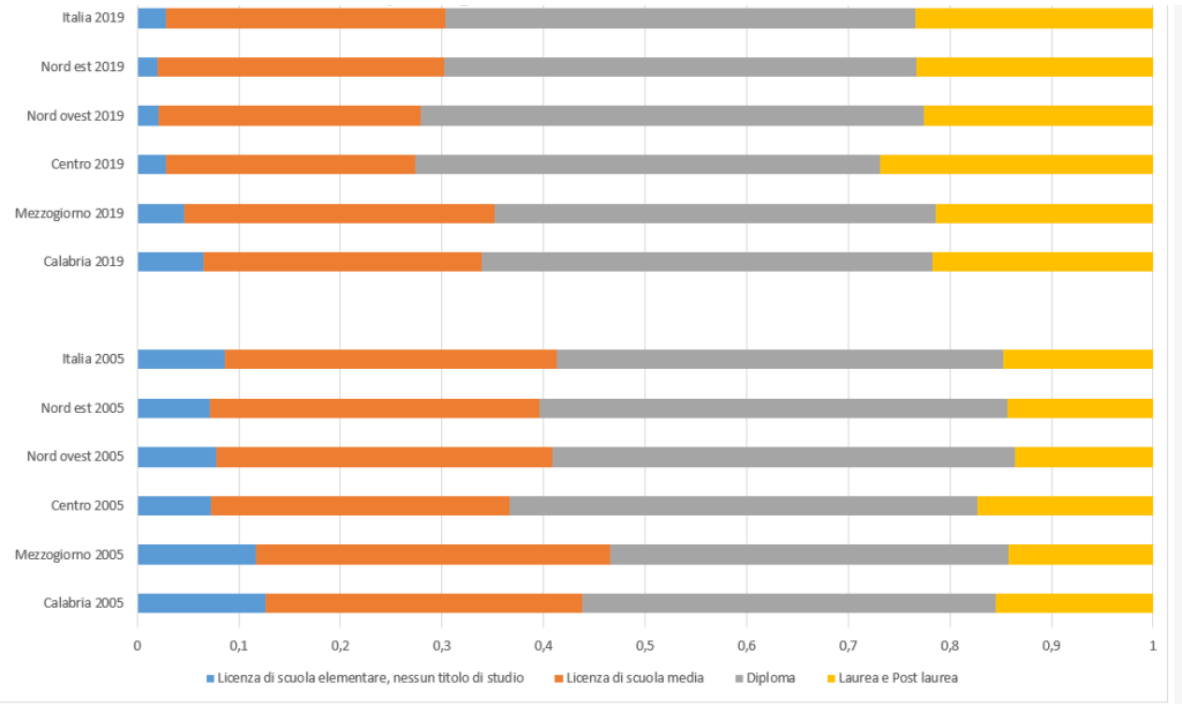
Tre importanti risultati possono essere ottenuti analizzando i livelli di scolarizzazione degli occupati in Italia. Innanzitutto si osserva come nel corso del tempo si sia assistito ad un generalizzato aumento della scolarizzazione degli occupati: è diminuita la presenza degli occupati con bassa scolarizzazione (al massimo la licenza media) e parallelamente è aumentata quella degli occupati con alta scolarizzazione (laurea). La sintesi è che la scolarizzazione media degli occupati italiani è passata da 11,4 anni nel 2005 a 12.6 anni nel 2019 (+10%). Una seconda indicazione riguarda la persistenza di divari territoriali dell'educazione degli occupati: il ritardo del Mezzogiorno è di circa 3-4 punti percentuali rispetto alla media del paese (-7% rispetto al Centro che è l'area piu' virtuosa). Infine, la scolarizzazione degli occupati è fortemente e positivamente correlata con la produttività del lavoro: regioni con mercati del lavoro in grado di occupare lavoratori più scolarizzati sono regioni con elevati livelli di produttività del lavoro. Si tratta di elementi che aiutano a spiegare il ritardo di sviluppo del Mezzogiorno d'Italia e della Calabria.

Gli occupati per titolo di studio

In Italia, la quota di occupati con bassi livelli di scolarizzazione – al massimo la licenza elementare – era dell'8,6% nel 2005 ed è diminuita al 2,8% nel 2019 (figura 1). Occupati debolmente scolarizzati sono più presenti nel Mezzogiorno d'Italia (11,7% nel 2005 e 4,6% nel 2019) rispetto alle altre aree

del paese (nel 2019 2% nelle regioni settentrionali e 2,5% in quelle centrali). A livello di singole regioni, la Calabria registra nel 2019 la quota più elevata (6,5%) di occupati con nessun titolo di studio o con la licenza elementare (che è circa 4 volte maggiore del dato (1,7%) del Friuli Venezia Giulia).

Figura 1. Ripartizione percentuale dell'occupazione per titolo di studio e per regione in Italia nel 2005 e nel 2019



Lo scenario non cambia quando si considerano i dati relativi alla licenza media: in Italia, dal 2005 al 2019 si registra una riduzione di 5 punti percentuali degli occupati in possesso della licenza media (dal 32% del 2005 al 27% del 2019). Nel 2019, la presenza di occupati con licenza media è più marcata nel Mezzogiorno (un occupato su tre) e oscilla tra il 24,5% del Centro e il 28% del nord est. In Calabria, nel 2019 il 27% degli occupati possiede la licenza media (erano il 31% nel 2005). Tra le singole regioni italiane, i valori estremi nel 2019 si hanno in Umbria (20%) e in Sardegna (36%).

La sintesi è che in tutte le regioni si è osservata una riduzione della quota di occupati in possesso di bassa scolarizzazione (almeno la licenza media). Essi comunque sono ancora più presenti nelle regioni meridionali.

Il contrario si è verificato con i livelli più alti di scolarizzazione: la percentuale di occupati con il diploma di maturità o la laurea è aumentata in tutto il paese, ma in modo non omogeneo. Nel corso degli ultimi 15 anni, in Italia la quota di occupati laureati è aumentata di 8,7 punti percentuali, passando dal 14,7% del 2005 al 23,4% del 2019. La variazione massima (+9,6%) si è avuta nel Centro (dal 17,3% del 2005 al 26,9% del 2019), cui segue il Nord (+9%) e il Mezzogiorno (+7%). In Calabria, gli occupati con laurea erano il 15% degli occupati totali nel 2005 e il 22% nel 2019.

I dati rilevano come sia cambiata nel corso del tempo la presenza relativa di laureati nelle diverse aree del paese: nel 2005 nel Mezzogiorno d'Italia la quota di laureati (14,3%) è simile alla media nazionale (14,7%), maggiore del valore del nord ovest (13,6%) e minore del Centro (17,3%). Di interesse è rilevare il dato della Calabria, in cui il 15,5% degli occupati nel 2005 era in possesso della laurea (maggiore del dato di quello registrato in tutte le circoscrizioni del paese, figura 1).

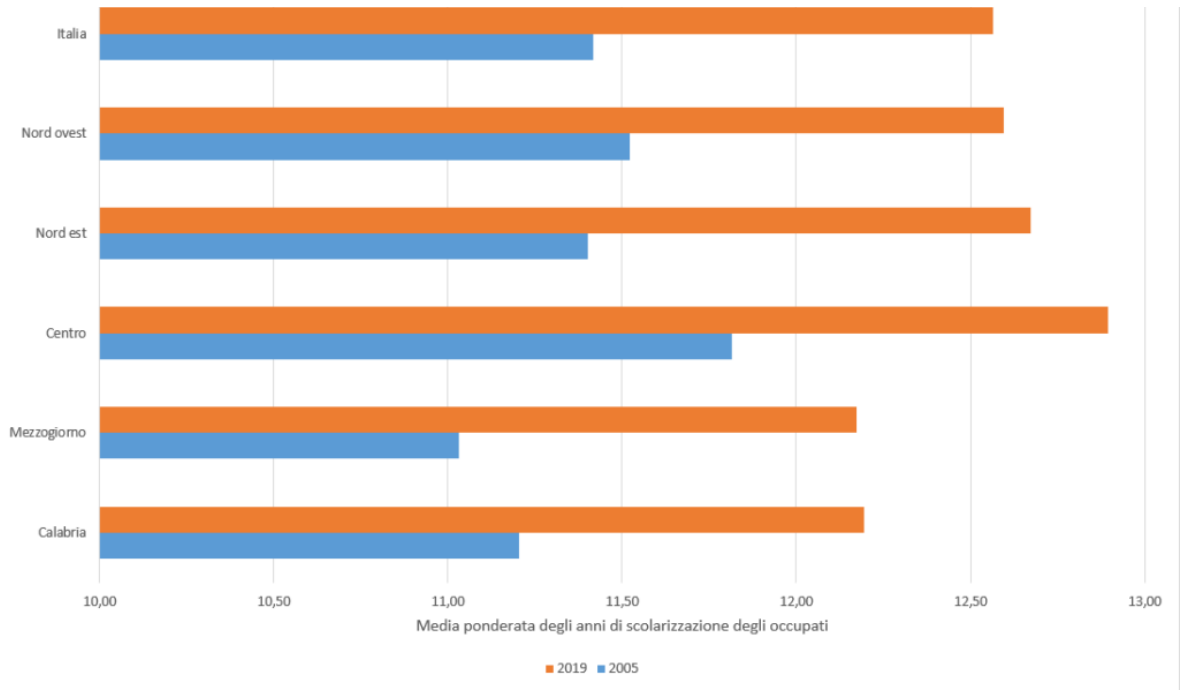
Una conclusione che può essere ricavata da questi dati è che ovunque si è assistito ad un aumento della capacità del mercato del lavoro di occupare profili con elevata scolarizzazione. Queste

variazioni sono state però a diversa intensità a livello territoriale: la crescita è stata bassa nel Mezzogiorno e alta altrove.

La scolarizzazione in media

Al fine di ottenere un indicatore di sintesi dei dati disaggregati per titolo di studio è utile considerare la media ponderata degli anni di scolarizzazione degli occupati[1].

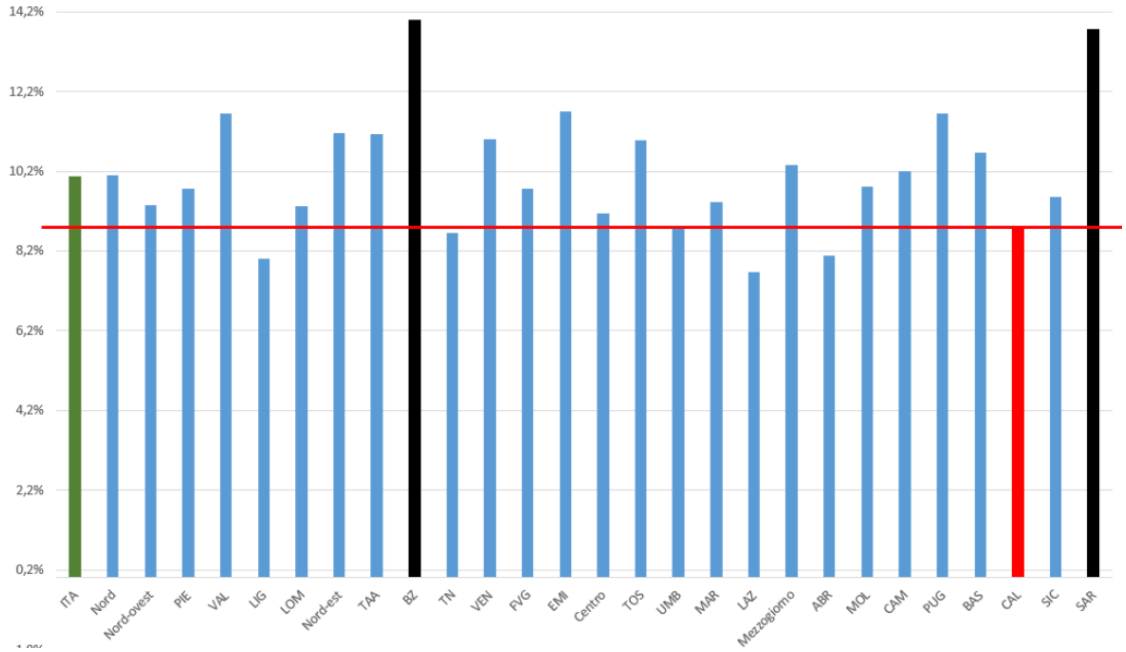
Figura 2 – Italia: anni di scolarizzazione degli occupati nel 2005 e nel 2019



Nel 2019, la scolarizzazione è pari in media a 12,6 anni in Italia, registrando un incremento del 9,9% rispetto al valore (11,4 anni) del 2005 (figura 2). Nel Mezzogiorno, la scolarizzazione degli occupati è uguale a 12,2 anni nel 2019 (-3% rispetto alla media nazionale e -7% rispetto al centro), mentre era pari a poco più di 11 anni nel 2005. L'incremento nel tempo è stato, quindi, del 10,3% (figura 3). In Calabria, gli occupati del 2019 hanno trascorso a scuola/università 12,2 anni (-2% della media nazionale, ma -9% e -7% rispetto al Lazio e all'Umbria, rispettivamente). Rispetto al 2005, gli occupati calabresi nel 2019 sono più scolarizzati (+8,8%), ma gli incrementi della scolarizzazione che si sono registrati in regione sono minori non solo rispetto al dato nazionale, ma anche di quelli osservati nelle altre regioni meridionali (ad eccezione dell'Abruzzo) (figura 3).

[1] Si tratta della media ponderata degli anni di scolarizzazione necessari per ottenere un determinato titolo scolastico/universitario (5 anni per la licenza elementare; 8 per la licenza media; 13 per il diploma di maturità; 18 per la laurea). I pesi sono rappresentati dalla quota di occupati con quel titolo scolastico rispetto agli occupati totali.

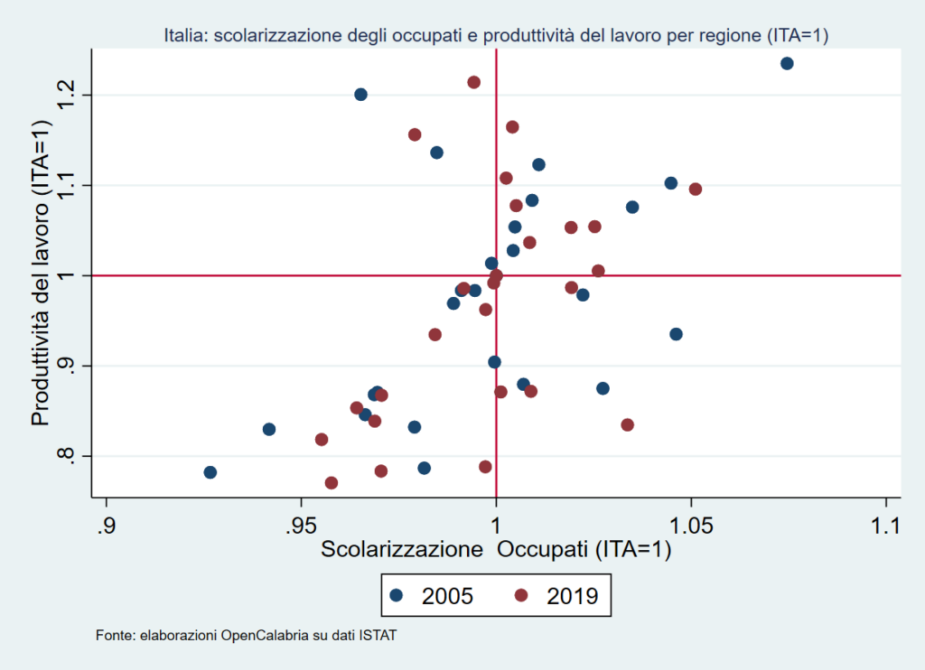
Figura 3 – Italia: anni medi di scolarizzazione degli occupati per regione



Legame con i divari di produttività

Poiché è ampiamente dimostrato come la crescita economica sia trainata dalla qualità del capitale umano (di cui la scolarizzazione è un'importante componente), è interessante capire la relazione esistente tra produttività e scolarizzazione tra le regioni italiane. La figura 4 conferma la presenza di un'elevata correlazione positiva tra la produttività del lavoro e gli anni di scolarizzazione degli occupati delle regioni italiane nel 2005 e nel 2019: all'aumentare degli anni di scolarizzazione aumenta in media la produttività del lavoro.

Figura 4 – Scolarizzazione degli occupati e produttività del lavoro per regione (ITA=1)



Le regioni con livelli di scolarizzazione e di produttività maggiori alla media nazionale sono collocate in alto a destra della figura 4. Si tratta di alcune regioni del centro nord. Al contrario, in basso a sinistra si collocano le regioni con livelli di scolarizzazione e di produttività minori della media nazionale: si tratta di tutte le regioni meridionali. Rispetto alla media nazionale, il mezzogiorno registra un ritardo della scolarizzazione degli occupati di circa 4 punti percentuali e una distanza di circa 15 punti percentuali dalla media nazionale. A fronte di un ritardo di 3 punti percentuali della scolarizzazione degli occupati, la Calabria sconta un *gap* di produttività di circa 20 punti percentuali.

Regional Economy

Competenze scolastiche e disuguaglianze sociali in Italia: una forte relazione

Vittorio Daniele[1*]

[1] Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro
Corrispondenza: v.daniele@unicz.it

Sintesi. Come mostra l'ultimo rapporto Invalsi (2021), la pandemia da coronavirus, rendendo necessaria la didattica a distanza, ha avuto un effetto negativo sull'apprendimento degli studenti. Si è verificato un calo generalizzato delle competenze scolastiche, mentre i divari, già molto ampi, tra Nord e Sud sono cresciuti.

Abstract. As the latest Invalsi (2021) report shows, the coronavirus pandemic, making distance learning necessary, had a negative effect on student learning. There has been a general decline in school skills, while the already very large gaps between North and South have grown.

Keywords: Competenze scolastiche, disuguaglianze, educazione, divari Nord-Sud

JEL codes: A20, J01, J21, E24

Povertà relativa e risultati scolastici

Come mostra l'ultimo rapporto Invalsi (2021), la pandemia da coronavirus, rendendo necessaria la didattica a distanza, ha avuto un effetto negativo sull'apprendimento degli studenti. Si è verificato un calo generalizzato delle competenze scolastiche, mentre i divari, già molto ampi, tra Nord e Sud sono cresciuti. Nelle regioni meridionali, il 50-60% degli studenti dell'ultimo anno delle scuole superiori non ha raggiunto la soglia minima di competenze in italiano; una quota che sale al 70% nelle prove di matematica. Nelle regioni settentrionali, le quote variano tra il 35-40% per la matematica e raggiungono il 50% in quelle del Centro Italia.

Sebbene aggravati dalla pandemia, i divari tra Nord e Sud sono strutturali. Per esempio, nei test in matematica Ocse-PISA 2018, il risultato medio degli studenti del Nord (515 punti) è stato simile a quello della Svizzera, ai primi posti nella graduatoria internazionale, mentre nel Sud Italia (445 punti) analogo a quello della regione Karagandi, in Kazakistan. Da cosa dipendono questi così ampi divari?

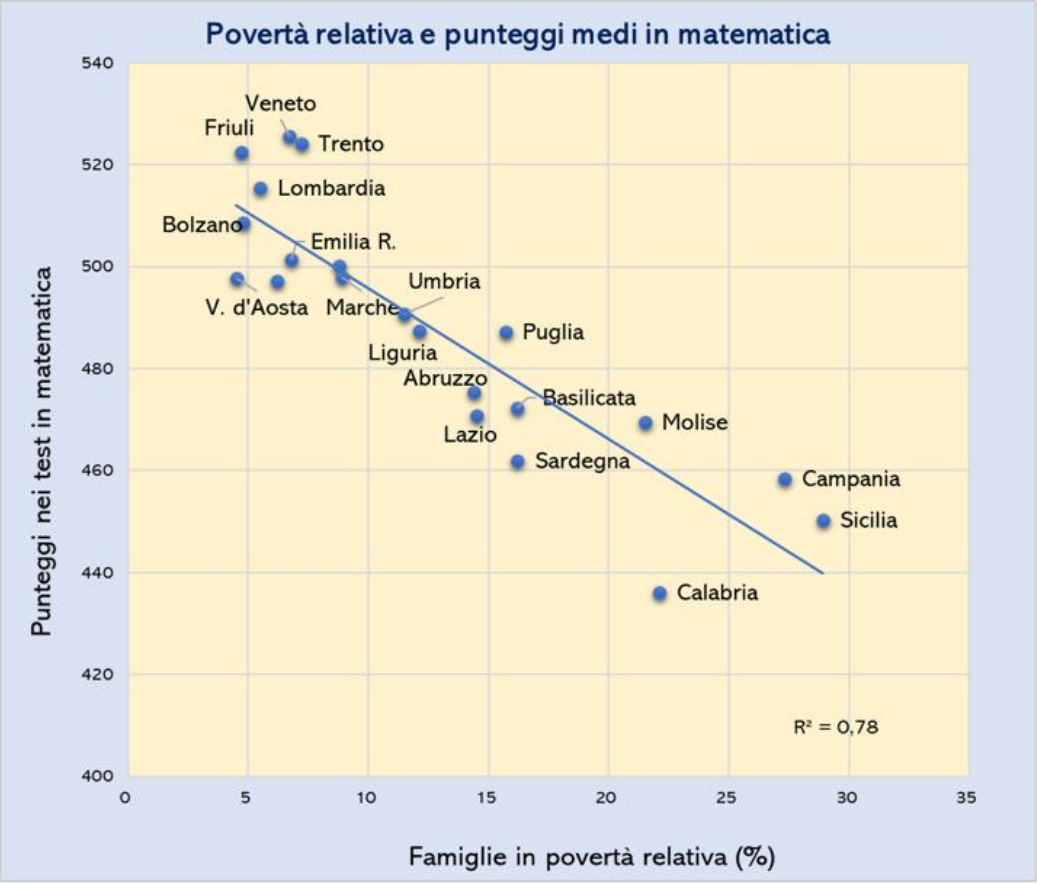
In Italia, come in altre nazioni, i punteggi medi nei test scolastici sono in relazione col livello di sviluppo economico delle regioni. Maggiore il livello di sviluppo, misurato dal reddito *pro capite*, mediamente più elevati i risultati ottenuti dagli studenti nei test sulle competenze. Come mostro in un recente articolo pubblicato sulla rivista *Intelligence* (qui il preprint) c'è, però, un'altra variabile che, più del reddito *pro capite* (che, ricordiamo, è una media) ha un forte legame con i punteggi scolastici regionali: si tratta della *povertà relativa*.

Questa misura di povertà è detta *relativa* perché è data dalla percentuale di famiglie il cui reddito è inferiore al 50% di quello mediano. Per tale ragione, oltre a essere una misura di deprivazione, la povertà relativa è anche una misura di *disuguaglianza* nella distribuzione del reddito.

Come mostra la Figura 1, tra le regioni italiane si osserva una forte relazione tra i livelli di povertà relativa e i risultati degli studenti nei test in matematica (PISA 2012). I punteggi nei test sono, infatti, mediamente più bassi nelle regioni meridionali, in cui l'incidenza della povertà è maggiore. È importante osservare che i punteggi nei test sono calcolati per tener conto dello *status* socioeconomico e culturale delle famiglie degli studenti. Ciò significa che le differenze Nord-Sud nelle competenze non dipendono solo dal retroterra familiare degli studenti, ma anche da altri fattori.

Questa forte relazione tra povertà relativa e competenze scolastiche si riscontra anche quando si considerano altre rilevazioni, come quella PISA 2018 e quella Invalsi (V classe della scuola secondaria). Inoltre, la relazione si osserva anche tra le regioni della Spagna, dell'Australia e di altre nazioni.

Figura 1. Punteggi nei test in matematica (PISA 2012) aggiustati per lo status socioeconomico e culturale (ESCS) incidenza della povertà relativa (%) nelle regioni italiane.



Fonte: Elaborazione su dati OECD-Pisa 2012 e OECD Income Distribution Database.

Le cause dei divari

I fattori che influenzano il rendimento scolastico sono numerosi. Le differenze *individuali* (cioè tra i singoli studenti) sono spiegate sia da fattori genetici, sia ambientali. Tra questi ultimi, la condizione socioeconomica delle famiglie ha un ruolo fondamentale. Com'è intuibile, gli studenti provenienti da famiglie povere e con basso livello d'istruzione ottengono, *mediamente*, risultati inferiori a quelli dei loro compagni le cui famiglie hanno uno status socioeconomico più elevato. Il rendimento è influenzato, però, non solo dal contesto familiare, ma anche da quello extra-familiare, cioè sociale e culturale, in cui gli studenti, sin dall'infanzia, vivono.

Nelle scuole situate nei quartieri più poveri e svantaggiati, gli studenti ottengono risultati mediamente inferiori a quelli dei loro pari che frequentano le scuole dei quartieri più ricchi. Come è intuibile, la qualità delle scuole è inestricabilmente connessa alla condizione sociale ed economica degli studenti che le frequentano e, di conseguenza, a quella del contesto territoriale in cui si trovano.

Già nel 1966, il sociologo James Coleman, in un noto studio riguardante gli Stati Uniti (il *Rapporto Coleman*) evidenziò come, per il rendimento scolastico, l'importanza del retroterra familiare degli studenti e delle condizioni socioeconomiche fosse di gran lunga maggiore rispetto alle risorse finanziarie e materiali a disposizione degli istituti scolastici. Sottolineava, invece, l'importanza della qualità degli insegnanti.

Ma torniamo alle differenze regionali nei punteggi nei test scolastici. Alcuni studiosi, tra cui Richard Lynn, sostengono che queste differenze sarebbero, in parte, dovute a fattori genetici. Secondo questa tesi, nel Sud Italia il quoziente d'intelligenza (QI) medio sarebbe inferiore a quello del Nord e ciò contribuirebbe a spiegare i più bassi risultati scolastici. Una tesi non supportata da solide basi scientifiche. È, invece, ragionevole che, analogamente a quanto accade tra scuole situate in aree diverse, le differenze regionali nelle competenze scolastiche riflettano sottostanti diseguaglianze socioeconomiche, di cui la povertà relativa è un indicatore. Una società disuguale tende a produrre esiti disuguali anche nell'istruzione.

Una riflessione conclusiva. Data l'importanza dei fattori sociali ed economici, per ridurre i divari nelle competenze tra individui e territori non basta intervenire sulle risorse scolastiche o sui curricula. È necessario anche ridurre le disuguaglianze sociali che ne sono alla base.

I divari nelle competenze scolastiche non sono solo sintomo di iniquità, di disuguali opportunità. Rappresentano anche un'insidia, perché sono una delle modalità attraverso le quali povertà e disuguaglianza si trasmettono tra le generazioni.

Regional Economy

Infrastrutture e riequilibrio territoriale: la strada è quella giusta?

Carmelo Petraglia [1*]

[1] Università della Basilicata
Corrispondenza: carmelo.petraglia@unibas.it

Il decreto legge infrastrutture approvato lo scorso 2 settembre ha sbloccato i 4,6 miliardi del "fondo per la perequazione infrastrutturale" istituito dalla legge di bilancio 2021. Con una certa enfasi la Ministra per il Sud e la coesione territoriale, Mara Carfagna, ha definito la norma una svolta storica perché porrebbe fine a 12 anni di ritardo nell'iter attuativo della legge 42 del 2009 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), la "legge Calderoli", che subordinava il processo di *devolution* regionale al rafforzamento della funzione perequativa dello Stato centrale da realizzarsi con una politica nazionale capace di colmare gli squilibri tra territori nella dotazione di infrastrutture e nell'offerta di servizi. Un'enfasi che lascia alquanto perplessi per tre motivi.

Innanzitutto è molto discutibile assimilare il nuovo fondo ad un passo in avanti verso l'attuazione del federalismo fiscale. L'art. 22 della Calderoli, sul quale interviene il provvedimento in questione, aveva introdotto una forte discontinuità rispetto al passato in tema di perequazione infrastrutturale: partire dalla rilevazione dei deficit, definire i fabbisogni per poi individuare le priorità degli interventi nei diversi territori e distribuire di conseguenza le risorse per finanziare le opere. Quella logica viene ora solo formalmente confermata prevedendo un'attività di ricognizione da parte del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) delle infrastrutture statali (sanitarie, assistenziali, scolastiche, stradali e autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche), mentre per altre infrastrutture la ricognizione verrà eseguita dagli enti territoriali e dagli altri soggetti pubblici e privati competenti. Solo formalmente, perché nella sostanza a "mordere" è un tetto di spesa fissato ex ante (100 milioni di euro nel 2022, 300 dal 2023 al 2027, e 500 fino al 2033) che limita fortemente l'azione di perequazione territoriale che si vorrebbe favorire.

Si osserverà che la dotazione del fondo per la perequazione infrastrutturale si aggiunge ad altre ingenti risorse e ad altri strumenti disponibili per i prossimi anni a valere sul PNRR e sulla politica di coesione nazionale ed europea per il nuovo ciclo 2021-2027. Ma questo è un altro elemento di criticità. Il nuovo fondo complica ulteriormente una programmazione già molto frammentaria di risorse ordinarie e aggiuntive. E in un quadro ancora molto incerto sull'effettivo coordinamento delle diverse programmazioni che punti ad evitare le sovrapposizioni e valorizzare le complementarietà strategiche, finanziarie e attuative tra i diversi di governo. Finché questo quadro non verrà chiarito, il rischio concreto è quello di allontanarsi ulteriormente da un disegno coerente con il dettato dell'art. 119 della Costituzione, cioè una politica infrastrutturale unitaria orientata al riequilibrio territoriale.

Da ultimo va ricordato che il tema del finanziamento della perequazione infrastrutturale è intimamente connesso al dossier delle intese Stato-Regioni sulle richieste di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" avanzate in primis da Emilia Romagna, Lombardia e Veneto

in attuazione dell'art. 116 comma 3 della Costituzione, il cosiddetto regionalismo differenziato. Intese stoppate nel pre-pandemia perché irricevibili in assenza di una piena attuazione del modello di federalismo fiscale cooperativo della legge 42 del 2009. Il dossier è stato riaperto dalla Ministra per gli Affari regionali e le Autonomie, Mariastella Gelmini, con l'obiettivo di arrivare all'approvazione di una legge quadro entro l'anno a partire da quella proposta dall'ex Ministro Boccia che, in una prima versione, prevedeva proprio l'attivazione del "fondo per la perequazione infrastrutturale", con la stessa dotazione di 4,6 miliardi, poi confluito nella legge di bilancio 2021. I sostenitori del regionalismo differenziato potranno perciò vedere nel via libera al nuovo fondo un passo in avanti verso l'autonomia: attuato l'art. 119 della Costituzione, ora si potrà andare avanti sulle richieste di maggiore autonomia regionale previste dall'art. 116 comma 3. Ma si tratterebbe di un'attuazione molto parziale e distorta per quanto già osservato. Per questo, oltre che non imprimere nessuna significativa accelerazione all'attuazione piena del federalismo fiscale, il nuovo fondo può diventare il grimaldello per aprire le porte a una forma di regionalismo alla quale la stessa Ministra Carfagna non ha risparmiato critiche.

Regional Economy

"Next Generation EU": interventi più efficaci per la transizione ecologica e per il lavoro nel Mezzogiorno

Antonio Aquino [1*]

[1] Università della Calabria
Corrispondenza: antonio.aquino@unical.it

Introduzione

NextGenerationEU è un intervento straordinario di politica fiscale espansiva dell'Unione Europea[1], che prevede sovvenzioni a fondo perduto per un importo complessivo di 390 miliardi di euro e prestiti richiedibili da ciascuno stato entro il limite del 6,8% del PIL 2019, per un importo complessivo massimo di 360 miliardi. Il programma sarà principalmente finanziato mediante emissioni della Commissione europea, con scadenza entro il 2058. Dal punto di vista complessivo dell'Unione europea questo programma ha il vantaggio di poter essere finanziato mediante un indebitamento che a posteriori sarà caratterizzato quasi certamente da tassi d'interesse reali significativamente negativi, visto l'attuale livello storicamente estremamente basso dei tassi d'interesse nominali, e un probabile, significativo, aumento del tasso d'inflazione nei prossimi anni.[2] Dal punto di vista dell'entità delle risorse disponibili, il principale strumento di *NextGenerationEU* è il Piano di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), che prevede sovvenzioni a fondo perduto per 312,5 miliardi di euro, e prestiti per un importo massimo di 360 miliardi di euro. Ulteriori sovvenzioni straordinarie sono previste per 47,5 miliardi di euro per le politiche di coesione (*React-EU*), 7,5 miliardi per lo sviluppo rurale, 10 miliardi per i paesi con maggiori difficoltà per la transizione ecologica (*Just Transition Fund*), 5,6 miliardi per incentivare investimenti pubblici e privati (*InvestEU*), 1,9 miliardi per rafforzare i sistemi di protezione da catastrofi naturali (*RescEU*), 5 miliardi aggiuntivi a sostegno di ricerca e innovazione (*Horizon Europe*).

Secondo le stime della Banca Centrale Europea (ECB, 2020), le sovvenzioni previste dal *Recovery Plan* comporterebbero trasferimenti netti da Germania, Olanda, Belgio, Danimarca, Svezia, Irlanda, Francia, soprattutto verso Croazia, Bulgaria, Grecia, Portogallo, Spagna e Italia. L'onere netto complessivo varierebbe da circa lo 0,5% del Pil per la Francia al 2% della Germania. Il beneficio netto varierebbe da circa il 2% del Pil per l'Italia[3] a circa il 10% per Croazia e Bulgaria.

In questa nota viene evidenziata la necessità di rafforzare l'efficacia degli interventi soprattutto per quel che riguarda la transizione ecologica e le politiche per il lavoro nelle regioni del Mezzogiorno.

Interventi urgenti più efficaci per la transizione ecologica

Nonostante *NextGenerationEU* venga spesso presentato come uno straordinario piano di rilancio, in realtà il suo principale obiettivo dichiarato è la difesa dal riscaldamento globale:

> *"Addressing the climate and environmental crisis is the defining challenge of our Time. Achieving the green transition requires reforms to direct public and private investments towards climate and environmental actions, aiming at reaching climate neutrality by 2050 and decoupling economic growth from resource use. …..All national recovery and resilience plans will need to focus strongly on both*

reforms and investments supporting the green transition … each recovery and resilience plan will have to include a minimum of 37% of expenditure related to climate." (European Commission, 2020)

La consapevolezza circa i gravissimi rischi dell'aumento di temperatura provocato dall'accumularsi di anidride carbonica nell'atmosfera cominciò a crescere gradualmente nella seconda metà del secolo scorso e William Nordhaus (1977a, 1977b) propose delle riflessioni sulle strategie per contenere tale crescita. Anche come riconoscimento per essere stato un prestigioso precursore delle analisi economiche del fenomeno del riscaldamento globale, a Nordhaus fu conferito nel 2018 il premio Nobel per l'economia[4].

Dal punto di vista politico, la crescente consapevolezza dei danni del riscaldamento globale condusse le Nazioni Unite a promuovere nel 1992 la Conferenza di Rio de Janeiro (*Earth Summit*); soltanto cinque anni dopo si riuscì tuttavia a concordare un primo, significativo ma del tutto insufficiente, accordo di interventi (Protocollo di Kyoto firmato nel 1997, ma entrato in vigore soltanto nel 2005), e molti altri anni dovettero passare per un accordo più ambizioso (accordo di Parigi, firmato nel 2015 ed entrato in vigore nel 2016).

Nell'ultimo decennio, preoccupazioni sempre più allarmate sono state espresse da tanti scienziati, associazioni internazionali, e prestigiosi Centri di ricerca:

- "*If no strong collective action is undertaken soon, climate change is expected to dramatically deteriorate the well-being of future generations. Although the precise consequences of our inaction are still hard to quantify, there is no question that a business-as-usual scenario would be catastrophic*." (Gollier and Tirole, 2015, p.5). [5]
- "*Climate change is one of the most challenging problems that humanity has ever faced. At stake are hundreds of millions of lives, innumerable species and ecosystems, the health and viability of the economy, and the future habitability of this planet*" (Union of Concerned Scientists, https://www.ucsusa.org/climate/solutions).
- "*Global warming is one of the most serious threats to the planet and to future generations*" (Petizione firmata da oltre 1.500 dei più prestigiosi scienziati, tra cui la maggioranza dei premi Nobel in discipline scientifiche).
- "*Climate change has the potential to eliminate humankind from the Earth if our generation refuses to confront its responsibilities towards Humanity*." (CEPR Research & Policy Network on climate change, 2020)
- "*After more than 10,000 years of relative stability, the Earth's climate has been changing very rapidly over the last century. Since the 1880s, the average global temperature has risen by about 1.1 °C. In absence of a strong decarbonisation, global average temperatures could reach about 2.3 °C above preindustrial levels by 2050; current actions to reduce emissions could delay this outcome to about 2080. Depending on the exact location, this can translate to an average local temperature increase of between 1.5 and 5.0 °C; the Artic, in particular, is expected to warm more rapidly than elsewhere. Particularly dangerous would be increased temperatures in the Artic, which could cause the melting of the permafrost with a strong release of greenhouse gases. This process would activate a feedback loop causing significant further warming, which could push the Earth into a "hot house" state, with frightening consequences*." (McKinsey, 2020)

Il contrasto del riscaldamento globale è diventato da alcuni anni il principale impegno di Bill Gates, l'imprenditore forse più lungimirante dell'ultimo secolo:

- "*The world needs to get to zero emissions by 2050 if we're going to avoid a climate disaster. …… Solving climate change would be the most amazing thing humanity has ever done*" (Bill Gates, 2021a).

- "…….*se non arriviamo a zero emissioni nel 2050 sarà un disastro irreversibile*…" (Bill Gates, 2021b)

Una valutazione estremamente allarmata circa la possibilità di fermare tempestivamente il riscaldamento globale è stata espressa recentemente dall'*International Renewable Energy Agency* (IRENA, 2021, p.4):

"The window of opportunity to achieve the 1.5°C Paris Agreement goal is closing fast. The recent trends show that the gap between where we are and where we should be is not decreasing but widening. We are heading in the wrong direction. The Intergovernmental Panel on Climate Change's (IPCC's) Special Report on Global Warming of 1.5°C released in 2018 clearly indicates that a 45% reduction in global greenhouse gas emissions from 2010 levels is required by 2030. However, emissions have continued to increase, except in 2020, when the COVID-19 pandemic caused a dramatic economic slowdown. Indications are that a rebound is very likely to happen, at least in the short term. What is at stake is the ability to avoid further irreversible warming with profound economic and humanitarian consequences. The most important variable to measure our efforts is time. The coming nine years will clarify whether we can achieve the speed and scale of deployment necessary for a 45% emission reduction. The highest levels of ambition and effort are required to change course." (IRENA, 2021, p. 4)

Secondo IRENA (2021, p. 8), nonostante le pressoché unanimi adesioni all'accordo di Parigi, le emissioni di CO2 sono continuate ad aumentare fino al 2019, con una riduzione soltanto del 7% nel 2020, per effetto delle forti limitazioni imposte dalla pandemia. Anche se le installazioni di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili continuano ad aumentare rapidamente, e il costo di produzione degli impianti solari è diminuito a meno di 2 centesimi di dollaro per Kwh, la velocità della transizione energetica appare ancora ben lontana da quella necessaria per perseguire gli obiettivi dell'accordo di Parigi. Al ritmo attuale, le emissioni globali, lungi dall'azzerarsi. registrerebbero soltanto una modesta diminuzione verso il 2050. Appare necessario quindi accelerare gli sforzi verso la transizione energetica, perseguendo più efficacemente una riduzione delle emissioni di circa il 3,5% all'anno nei prossimi 30 anni.

Sulla base di queste considerazioni, apparirebbe urgente:

1. un significativo aumento delle risorse di *NextGenerationUE*, per rendere disponibili finanziamenti aggiuntivi, da gestire anche centralmente a livello di Unione Europea, per attività di ricerca e sviluppo, soprattutto per quel che riguarda la produzione e le utilizzazioni di idrogeno verde, e le modalità di cattura, stoccaggio e utilizzazione di CO2 (CCS-*Carbon Capture and Storage* , CCU- *Carbon Capture and Utilization*, BECCS-*Bioenergy with carbon capture and storage*)[6];
2. approvare riforme fiscali che prevedano da un lato un aumento significativo dell'imposizione fiscale sui comportamenti che causano emissioni di CO2 (*Carbon tax*)[7] e dall'altro una diminuzione dell'imposizione fiscale su produzione e utilizzazione di beni che consentono di ridurre le emissioni di CO2, con un impatto complessivamente neutro sugli oneri tributari complessivi.

Interventi più efficaci per il lavoro nelle regioni del Mezzogiorno. Gli altri due principali obiettivi di *NextGenerationEU* sono la transizione digitale e la coesione territoriale. Per la transizione digitale le linee guida della Commissione europea (settembre 2020) richiedono a ciascun paese di riservare almeno il 20% delle risorse del *Recovery Plan*. Per le politiche di coesione, *NextGenerationUE* prevede sovvenzioni aggiuntive a fondo perduto di 47,5 miliardi di euro per gli anni dal 2021 al 2023. destinato a incrementare i finanziamenti a fondo perduto del Fondo di coesione per gli anni dal 2021 al 2023; sulla quota di 13,5 miliardi assegnati all'Italia, 8,4 miliardi sono stati destinati dal Governo italiano alle regioni del Mezzogiorno.

Tuttavia, nonostante il rilevante impegno di risorse, le politiche di coesione si sono rivelate fino ad ora per le regioni del Sud dell'Italia un clamoroso "libro dei sogni"[8]. In particolare, il tasso di occupazione delle persone in età da lavoro, che dovrebbe rappresentare l'indicatore più significativo delle disparità territoriali, e per il quale la strategia del vertice di Lisbona del marzo 2020 stabiliva un livello fisiologico del 70 per cento da raggiungere entro il 2010, ha registrato in media nel 2019 per le regioni del Mezzogiorno un valore medio del 44,8 per cento, addirittura più basso del 46,4 per cento registrato nel 2002! Fra le grandi regioni del Mezzogiorno soltanto la Puglia registra un valore leggermente superiore alla media del Mezzogiorno (45,8%); valori significativamente inferiori alla media sono registrati da Campania (41,8%), Calabria (41,5%) e Sicilia (41%). Fra il 2002 e il 2019 il tasso di occupazione è aumentato invece dal 63,5% al 68 per cento nelle regioni del Nord dell'Italia. (Banca d'Italia, Economia delle regioni italiane, 2004, 2019, 2020). Apparirebbe quindi necessario, più che un aumento delle risorse, un radicale ripensamento della natura delle politiche di coesione[9] che preveda, in aggiunta agli investimenti in infrastrutture, l'introduzione di forti e duraturi sgravi fiscali per l'occupazione nele produzioni di beni a mercato internazionale localizzate nelle regioni del Mezzogiorno.

Note:

[1] Proposto dalla Commissione UE al Consiglio dei Capi di Stato e di Governo nel luglio del 2020 e approvato e dal Parlamento europeo il 10 novembre 2020.

[2] A metà maggio 2021 il tasso d'interesse sui buoni del debito pubblico a 30 anni è circa 0,4% per la Germania e 2% per l'Italia. Supponendo un tasso d'interesse di circa lo 0,5% delle emissioni di debito da parte della Commissione europea e un tasso d'inflazione medio del 2% nei prossimi 30 anni, I paesi beneficiari rimborserebbero in termini reali molto meno dei finanziamenti ottenuti oggi. Per i paesi che hanno la possibilità di emettere debito pubblico a tassi d'interesse inferiori (certamente Germania e Olanda, ma forse anche Austria, Belgio, Danimarca e Francia) potrebbe non essere conveniente utilizzare i prestiti previsti da *NextGenerationEU*.

[3] Le stime della BCE tengono conto sia delle sovvenzioni previste dal piano, sia del contributo dei diversi paesi al loro finanziamento. Per l'Italia, per esempio, risulta un trasferimento netto di circa 35 miliardi di euro, corrispondente a circa il 2% del PIL 2019, pari alla differenza fra una sovvenzione complessiva prevista in circa 70 miliardi di euro e il contributo dell'Italia al finanziamento del totale delle sovvenzioni stimato in circa 35 miliardi di euro. Una ulteriore sovvenzione di 13,5 miliardi è stata inoltre già assegnata all'Italia a valere sui 47,5 miliardi di *REACT-EU*, destinato a incrementare i finanziamenti a fondo perduto del Fondo di coesione per gli anni dal 2021 al 2023.

[4] Thomas Schelling, premio Nobel per l'economia nel 2005, fino agli anni novanta del secolo scorso esprimeva opinioni molto caute riguardo la politiche volte a contenere il riscaldamento globale, principalmente per il loro costo estremamente elevato e per il fatto che gli effetti negativi sarebbero ricaduti principalmente sulle generazioni future dei paesi più poveri, mentre il loro costo sarebbe stato sostenuto principalmente dalla generazione attuale dei paesi più sviluppati. Con il passar degli anni, tuttavia, anche Schelling cominciò a sostenere l'urgenza di interventi volti a contrastare il riscaldamento globale (Schelling, 1997, 2007).

[5] Per sottolineare l'urgenza degli interventi per fermare il riscaldamento globale, Gollier e Tirole(2015) riportarono un brano molto suggestivo di un appassionato discorso pronunciato a New York il 4 aprile 1967 da Martin Luther King:

"We are now faced with the fact that tomorrow is today. We are confronted with the fierce urgency of now. In this unfolding conundrum of life and history there is such a thing as being too late. Procrastination is still the thief of time. Life often leaves us standing bare, naked and dejected with a lost opportunity. The "tide in the affairs of men" does not remain at the flood; it ebbs. We may cry out desperately for time to pause in her passage, but time is deaf to every plea and rushes on. Over the bleached bones and jumbled residue of numerous civilizations are written the pathetic words: "Too late."" (Martin Luther king, 1967)

[6] L'importanza decisiva di maggiori finanziamenti in R&D per contrastare il riscaldamento globale è stata sottolineata, tra gli altri, da Bill Gates (2021a, 2021b).

[7] "*In definitiva, quindi, il metodo più semplice, più efficace e meno dispendioso per affrontare e risolvere il problema del cambiamento del clima sarebbe quello di una imposta sulle emissioni di gas serra: l'ormai nota "carbon tax". Pensate soltanto a quanti programmi inutili e inefficaci, quante migliaia di pagine di normative e quanti sprechi potrebbero essere evitati*." (Rattner, 2021). L'efficacia della *Carbon tax* era stata già magistralmente evidenziata da Nordhaus(1977a, 1977b). Le difficoltà di implementazione sono state illustrate recentemente da Fraioli (2020).

[8] L'espressione "libro dei sogni" fu usata nel 1964 da Amintore Fanfani, a proposito del piano quinquennale elaborato da Antonio Giolitti, Ministro del Bilancio del primo governo di centro-sinistra organico presieduto da Aldo Moro, con la collaborazione, fra gli altri, di Paolo Sylos Labini e Giorgio Fuà. La stessa espressione è stata ripresa come titolo di un libro del 2007 di Giorgio Ruffolo (editore Donzelli), autore nel 1969, quale Segretario generale per la Programmazione economica, del "Progetto 80", Rapporto preliminare al Programma Economico Nazionale 1971-1975, che si rivelò a posteriori un altro vero e proprio "libro del sogni". "Libri dei sogni" sembrano essersi rivelati poi le previsioni sul Mezzogiorno elaborate nei primi anni duemila dal Dipartimento per il Mezzogiorno diretto da Fabrizio Barca, e, a livello europeo, la Strategia elaborata a marzo del 2000 dal Consiglio europeo di Lisbona, anche per la parte volta a realizzare in Europa "*l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*".

[9] Il clamoroso fallimento delle politiche di coesione, soprattutto per quel che riguardo gli effetti sull'occupazione nelle regioni del Sud dell'Italia, è stato evidenziato, fra gli altri, da Crescenzi e Giua (2020).

Bibliografia

1. Crescenzi R., Giua M. (2020), One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states, Regional Studies, vol. 54, Issue 1.
2. ECB (2020), Economic Bulletin, n. 6.
3. European Commission (2020), Annual Sustainable Growth Strategy 2021.
4. Fraioli L. (2020), La lunga marcia della carbon tax, La Repubblica, 07 ottobre.
5. Galeotti M., Lanza A. 2021, Clima: non è più tempo di annunci, LaVoce, 07 maggio.
6. Gates Bill (2021a), How to Avoid a Climate Disaster, The Solutions We Have and the Breakthroughs We Need, New World press.
7. Gates Bill (2021b,) Io accusato sul web di complotto? Mi sono sorpreso, Corriere della Sera7, 19 febbraio.
8. Gollier C., Tirole J. (2015), Negotiating Effective Institutions Against Climate Change, Economics of Energy & Environmental Policy, Vol. 4, n. 2
9. International Energy Agency (2020), Sustainable Recovery, World Energy Outlook Special Report.
10. IRENA (International Renewable Energy Agency) (2021), World Energy Transition Outlook, Preview, March.
11. McKinsey Global Institute (2020), Climate risk and Response, Physical hazards and Socioeconomic impacts.
12. Martin Luther King, Jr. (1967), Speech delivered . on April 4, at a meeting of Clergy and Laity Concerned at Riverside Church in New York City.
13. Nordhaus, W. D. (1977a). Economic Growth and Climate: The Carbon Dioxide Problem, American Economic Review, vol. 67(1), pp. 341-346, February.
14. Nordhaus W. D. (1977b), Strategies for the Control of Carbon Dioxide, Cowles Foundation Discussion Paper n. 443, January 6, 1977
15. Rattner S. (2021), Usa, meno infrastrutture inutili e più ambiente, la Repubblica, 22 aprile.
16. Schelling T. (1997), The Cost of Combating Global Warming, Foreign Affairs, Nov./Dec.
17. Schelling T. (2011), The Economics of Global Warming,https://www.newsweek.com 23 gen
18. Tirole J., 2010, Climate Change Policy: a New International Architecture, The Economics and Energy Market Conference, Toulouse, January 28-29.

Regional Economy

Governance della Sanità in Italia e in Calabria dopo la Riforma del Titolo V

Domenico Marino [1*], Maurizio Priolo[2]

[1] Università Mediterranea di Reggio Calabria
Corrispondenza: dmarino@unirc.it
[2] Consiglio Regionale della Calabria

Introduzione

Obiettivo principale di questa analisi è quello analizzare il tema della tutela della salute in termini di valutazione di politiche pubbliche. L'attore pubblico riveste sempre un ruolo decisivo nella definizione ed implementazione delle politiche sanitarie; lo fa, innanzitutto, selezionando il modello di organizzazione del servizio sanitario, che in Italia è costruito sul principio della universalità.

Negli schemi di rappresentazione degli attori rilevanti che concorrono alla definizione del sistema sanitario, le istituzioni pubbliche, sempre necessarie a livello regolativo anche nei modelli privatistici, acquistano, nei modelli pubblici, un ruolo preminente. Ruolo che, innanzitutto, trae il suo fondamento dall'articolo 32 della Costituzione, dove si prevede che "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo, e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti"; ma che poi trova nell'articolo 117 della Costituzione ulteriore specifica laddove si prevede che le Regioni emanino norme legislative in concorrenza con lo Stato (…).

Queste due disposizioni hanno generato un complesso ordinamento che tutela il diritto alla salute dei cittadini dove Stato e Regioni producono norme di rango legislativo, tendenti definire le regole del gioco. Ed una piena comprensione delle implicazioni che derivano dalle scelte di rango costituzionale non può che essere il necessario passo per introdurre logiche di governo e di gestione del sistema sanitario in linea con le fondamentali tutele dei diritti dei cittadini.

La differenza nei livelli dei Lea fra le regioni italiane testimonia che la Sanità italiana è una sanità diseguale in cui accanto a sistemi sanitari regionali prossimi all'eccellenza convivono sistemi sanitari che faticano a competere anche con i sistemi sanitari dei paesi in via di sviluppo. La tabella 1 mette in evidenza i divari regionali fra i Lea delle regioni italiane. Questi dati mostrano come oggi permangano divari molto forti fra le regioni italiane. L'indicatore Lea del Veneto è del 37% superiore a quello della Calabria e inoltre la Calabria mostra costantemente nel tempo, insieme alla Campania, fra le regioni sottoposte alla Verifica adempimenti la peggiore performance nel rispetto dei Lea.

Tabella 1: Divari Lea fra le regioni Italiane – Fonte: Ministero della salute

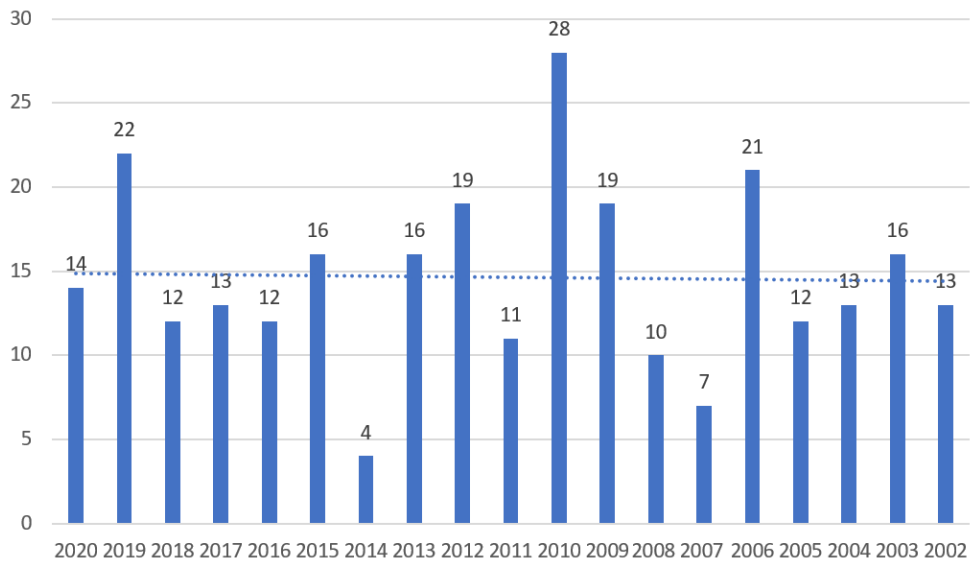
Regione	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Veneto	222	218	209	202	189	190	193
Emilia R.	221	218	205	205	204	204	210
Toscana	220	216	208	212	217	214	193
Piemonte	218	221	207	205	200	201	186
Lombardia	215	212	198	196	193	187	184
Liguria	211	195	196	194	194	187	176
Umbria	210	208	199	189	190	179	171
Abruzzo	209	202	189	182	163	152	145
Marche	206	201	192	190	192	191	168
Friuli Venezia Giulia*	206	193					
Basilicata	191	189	173	170	177	146	169
Lazio	190	180	179	176	168	152	167
Puglia	189	179	169	155	162	134	140
P.A. Trento*	185	185					
Molise	180	167	164	156	159	140	146
Sicilia	171	160	163	153	170	165	157
Campania	170	153	124	106	139	136	117
Calabria	162	136	144	147	137	136	133
Valle d'Aosta*	159	149					
Sardegna*	145	140					
P.A. Bolzano*	142	120					

* Regioni non sottoposte alla Verifica adempimenti

Analisi del contenzioso costituzionale

In materia di "tutela della salute", Stato e Regioni hanno prodotto un significativo contenzioso costituzionale. Dal 2002 al 2020 i ricorsi generati dai conflitti tra Roma e la periferia e presentati nell'anno davanti alla Consulta sono stati 278, con un andamento piuttosto lineare nel tempo (15 ricorsi in media l'anno, Figura 1). Il dato complessivo dei ricorsi Stato-Regioni segnala un andamento sostenuto del contenzioso costituzionale nel quadriennio 2002/2006 che trova una brusca riduzione nella successiva annualità 2007; si nota ancora che nel triennio 2008/2010 si raggiunge il picco della litigiosità, per poi proseguire un andamento a salti, con la punta di minimo nel 2014.

Figura 1 Ricorsi tra Stato Regioni 2020/2002- Consistenza numerica



Guardando lo stesso dato esploso per singole Regioni (Figura 2), si evidenzia come nel primo quadriennio Regioni come la Toscana e l'Emilia Romagna abbiano innalzato significativamente il conflitto di attribuzioni con lo Stato nell'intento di aprire spazi normativi alle autonomie regionali e/o di salvaguardare quelli esistenti. [1] Via via che si consolida l'orientamento della Corte

costituzionale sul contenzioso, entrambe le Regioni riducono fino ad azzerare il numero dei ricorsi (Figura 3).

Figura 2 Ricorsi tra Stato e Regioni 2002/ 2020 per ente territoriale

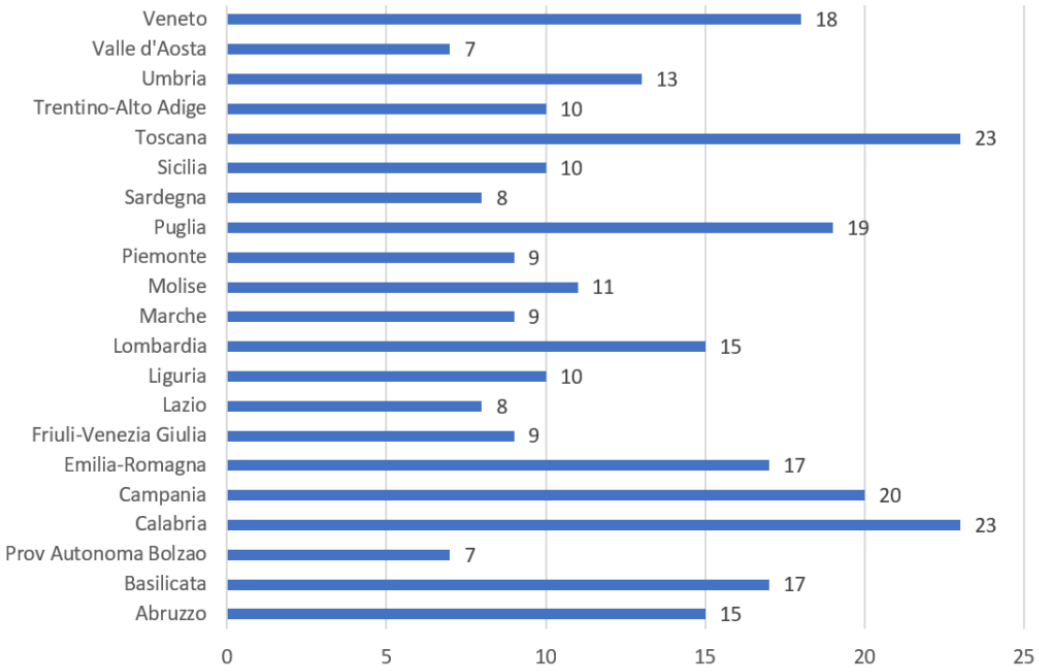
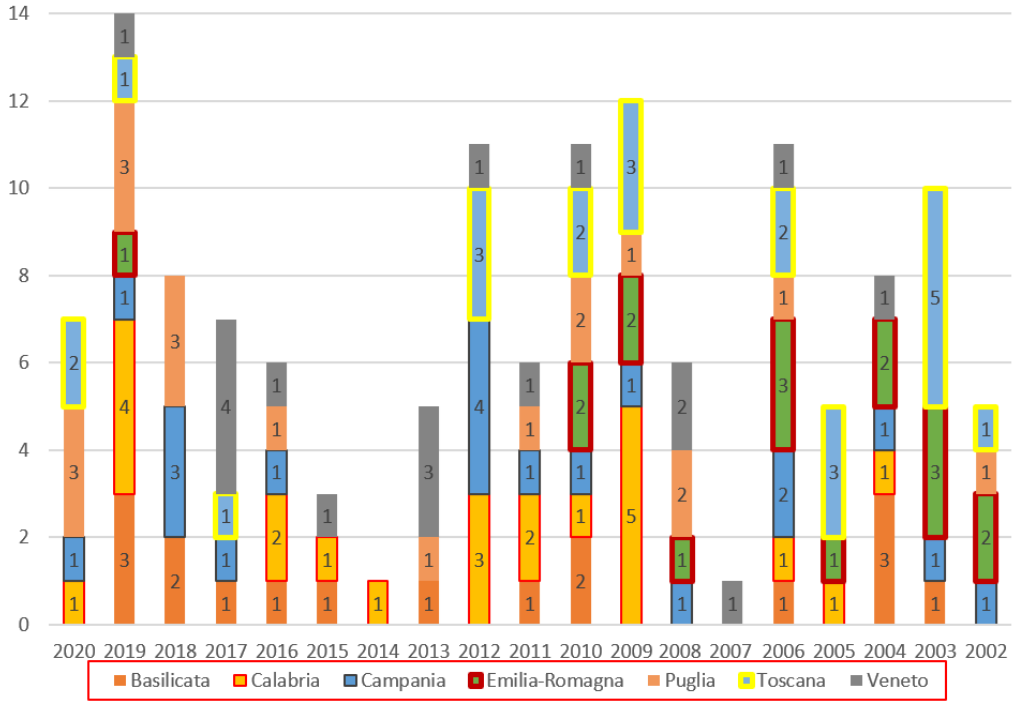


Figura 3 – Ricorsi Stato- Regioni andamento per anno nelle prime sette Regioni



Da questi dati possiamo trarre un giudizio di valore e cioè che la litigiosità si è sviluppata secondo un canone fisiologico ed ha portato al confronto di due ordinamenti, quello regionale e quello statale, sfociato in termini costruttivi nell'ultimo decennio dove si assiste ad una assenza di conflitto.

Di questo contenzioso poniamo ad osservazione 3 ambiti materiali riconducibili a leggi in materia di strutture sanitarie, personale sanitario e livelli essenziali di prestazioni. In materia di

strutture sanitarie la Corte afferma che i requisiti minimi necessari per autorizzare e accreditare le strutture sanitarie sono norme di principio e, quindi, di competenza statale proprio per garantire uniformità di condizioni e adeguata concorrenzialità tra strutture pubbliche e private (sentenza n. 387/2007). Sullo stesso solco vengono poi decise ulteriori questioni che hanno portato a chiarire le competenze ripartite: sul tema dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture (sentenze n. 292/2012 e n. 238/2018); sul regime derogatorio nella fase di transizione dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo (sentenza n. 161/2016); sulle particolarità presenti negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni di diritto pubblico (IRCCS) (sentenza n. 208/2015).

In tutte queste fattispecie la Corte ha ribadito la necessità per la legislazione regionale di muoversi secondo i principi fondamentali dettati dall'ordinamento statale. In materia di personale sanitario l'orientamento della Corte è costruito sulla regola del concorso pubblico, non violabile dalle norme regionali sia nell'accesso alla dirigenza medica (sentenza n. 81/2006) sia nell'introduzione di norme di *spoil system* (sentenza n. 27/2014).

Con riferimento ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) trova piena affermazione il principio costituzionalmente della di leale collaborazione.

Tabella 2 Le decisioni della Corte Costituzionale con sentenza.

Regione	Dichiarazione illegittimità delle norme regionali	Questioni non fondate, inammissibili	Accoglimento parziale
Abruzzo	6	3	0
Basilicata	8	2	0
Provincia Autonoma Bolzano	2	1	0
Calabria	12	1	0
Campania	8	1	1
Emilia-Romagna	3	3	0
Friuli-Venezia Giulia	4	0	0
Lazio	2	2	0
Liguria	2	0	0
Lombardia	2	4	1
Marche	0	0	2
Molise	5	0	0
Piemonte	3	3	1
Puglia	5	3	1
Sardegna	2	1	0
Sicilia	2	2	0
Toscana	2	4	1
Trentino-Alto Adige	2	0	0
Umbria	4	1	1
Valle d'Aosta	0	0	0
Veneto	2	3	0
Totale	76	34	8

La mobilità regionale

La Calabria e la Campania sono anche fra le regioni italiane quelle che presentano i valori più elevati della mobilità sanitaria. Con un valore che si aggira rispettivamente sui 280 e sui 353 milioni di euro l'anno (Tabella 2). Se, invece, consideriamo i valori pro-capite il dato della Calabria diventa eclatante e vale 130 euro per abitante. Come dire che ogni calabrese ha indirettamente una tassa aggiuntiva di 130 euro per la sanità, una tassa figurativa, potrebbe dire qualcuno, una tassa occulta preferisco dire io, perché poi questo ammontare viene pagato in termini di maggiori imposte, maggiori ticket e minor qualità dei servizi e grava maggiormente sulle fasce deboli e sugli anziani, cioè su coloro che maggiormente hanno bisogno di servizi sanitari. Il piano di rientro vale per la Calabria circa 80 milioni di euro, cioè meno di un terzo di quanto costa la mobilità sanitaria. Ed è ben chiaro che basterebbe abbattere di appena un terzo la mobilità sanitaria per non aver più bisogno di piani di rientro.

Se poi andiamo a guardare quali sono le regioni che beneficiano della mobilità sanitaria troviamo curiosamente Lombardia ed Emilia Romagna, le regioni che in una certa misura si possono considerare come azioniste di maggioranza dei due raggruppamenti elettorali che a fasi alterne hanno governato l'Italia negli ultimi 25 anni. Diceva qualcuno che a pensare male si fa peccato, ma non si sbaglia mai e, in questo caso, la considerazione che nasce spontanea sull'impostazione delle politiche sanitarie nazionali, piani di rientro inclusi, è quella che queste politiche siano state costruite su misura e a vantaggio della sanità dell'Emilia Romagna e della Lombardia.

I successi della sanità dell'Emilia e della Lombardia sono anche finanziati dalla mobilità sanitaria di Calabria, Sicilia, Puglia, Campania e Lazio. E malgrado questo obolo versato, queste regioni vengono costantemente additate al pubblico ludibrio come regioni inefficienti. Se andassimo ad indagare sulla tipologia di prestazioni erogate in regime di mobilità sanitaria, troveremmo probabilmente che un buon 50% riguarda DRG (DRG, Raggruppamenti omogenei di diagnosi) che avrebbero potuto efficientemente essere erogati nelle strutture sanitarie della provincia di residenza. E allora una prima proposta di buon senso sarebbe quella di eliminare il perverso piano di rientro che di fatto relega la sanità delle regioni interessate in un limbo in cui mancano le risorse per i servizi essenziali e limitare la mobilità sanitaria solo a particolari DRG. Per gli interventi e gli esami di routine il servizio sanitario nazionale non dovrebbe rimborsare le spese fatte fuori regione.

Tabella 3. Valori della mobilità sanitaria regionale nel 2018. Fonte: Fondazione Gimbe

Regione	Crediti	Debiti	Saldo
Piemonte	€ 250.645.754	€ 263.789.293	-€ 13.143.539
Valle d'Aosta	€ 14.530.403	€ 19.677.287	-€ 5.146.884
Lombardia	€ 1.129.519.666	€ 379.862.556	+€ 749.657.110
PA di Bolzano	€ 29.211.105	€ 27.459.639	+€ 1.751.466
PA di Trento	€ 62.767.049	€ 62.216.258	+€ 550.791
Veneto	€ 413.796.405	€ 274.715.720	+€ 139.080.685
Friuli-Venezia Giulia	€ 91.068.380	€ 97.880.076	-€ 6.811.696
Liguria	€ 155.635.436	€ 206.411.887	-€ 50.776.451
Emilia-Romagna	€ 602.983.507	€ 275.861.602	+€ 327.121.905
Toscana	€ 351.495.525	€ 207.577.504	+€ 143.918.021
Umbria	€ 87.671.300	€ 99.953.879	-€ 12.282.579
Marche	€ 139.092.620	€ 171.969.364	-€ 32.876.744
Lazio	€ 366.375.189	€ 599.369.082	-€ 232.993.893
Abruzzo	€ 101.173.473	€ 206.182.162	-€ 105.008.689
Molise	€ 105.736.477	€ 70.882.997	+€ 34.853.480
Campania	€ 131.092.983	€ 484.860.064	-€ 353.767.081
Puglia	€ 125.710.660	€ 336.751.891	-€ 211.041.231
Basilicata	€ 60.388.556	€ 108.541.929	-€ 48.153.373
Calabria	€ 20.372.845	€ 308.333.254	-€ 287.960.409
Sicilia	€ 72.799.350	€ 302.129.120	-€ 229.329.770
Sardegna	€ 19.178.304	€ 111.230.403	-€ 92.052.099
Bambin Gesù	€ 244.738.595	€ 3.324.615	+€ 241.413.980
ACISMOM	€ 42.996.999	€ 0	+€ 42.996.999
Totale	**€ 4.618.980.581**	**€ 4.618.980.582**	

Conclusioni

L'excursus sui principi elaborati dalla Corte Costituzionale, calibrato sui quattro ambiti materiali sopra individuati permette di svolgere alcune riflessioni. Il quadro che ne discende conferma come il punto di maggior criticità sia rappresentato dai livelli essenziali di assistenza in corrispondenza dei quali la Corte Costituzionale ha espresso una riserva netta sull'applicazione di politiche di *spending review* strutturali che ne impediscano la reale fruizione. Una volta definiti i livelli essenziali di assistenza, vale a dire le prestazioni ed i servizi che lo Stato è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (*ticket*), devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in modo uniforme.

In ciascuno dei tre ambiti: quello della prevenzione collettiva, quelli dell'assistenza distrettuale e dell'assistenza ospedaliera, i livelli di assistenza devono trovare, innanzitutto, adeguate risorse finanziarie, ripartite tra le Regioni secondo criteri territoriali equi. Ma devono anche poggiare su modelli di organizzazione territoriali efficienti capaci di utilizzare le risorse. Da qui la necessità di indagare a fondo il meccanismo di distribuzione delle risorse del fondo sanitario nazionale, ma anche di individuare parametri di efficiente organizzazione del servizio su base territoriale.

Il quadro giuridico condiziona il sistema sanitario dal lato dell'offerta; con l'atto di accreditamento la Regione ne verifica il possesso di standard qualitativi, organizzativi (figure professionali abilitate ed in numero idoneo all'attività da svolgere) e strutturali (metri quadrati, sale e spazi, assenza di barriere architettoniche…), equiparando al pubblico le strutture ed i professionisti del privato. Il contenzioso costituzionale in questo ambito materiale segnala le criticità legate alla fissazione di requisiti minimi validi per tutto il territorio nazionale, dove la norma regionale diventa strumentale al tentativo di alleggerire i costi di struttura prodotti dall'ordinamento.

Tentativo che è naufragato anche per effetto della posizione rigorosa assunta dalla Corte Costituzionale che ha progressivamente chiuso gli spazi di autonomia regionale consolidando il ruolo dello Stato nel dettare i principi fondamentali in materia di Tutela della salute ed arginandone gli eccessi con il richiamo ai diritti fondamentali di assistenza (in materia di LEA) e di leale collaborazione.

La presentazione dei primi indicatori di politica economica è però schiacciante nel rappresentare una situazione di divario regionale evidente, sia nei Lea che nella mobilità regionale. La considerazione fondamentale che emerge da queste analisi e che occorre ripensare il modello del regionalismo italiano e soprattutto correggere alcune anomalie nate dalla riforma del titolo V della Costituzione che hanno dimostrato limiti evidenti nell'applicazione alla sanità.

Il Covid-19 ha contribuito a mettere a nudo chiaramente tutta la debolezza di un sistema che dietro un apparente aura di efficienza, nascondeva i limiti di un modello organizzativo che non aveva il paziente come riferimento finale. Si è costruito un sistema ospedalicentrico misto pubblico privato, che insegue i DRG più sostanziosi e che drena risorse, attraverso la mobilità sanitaria, ad altre regioni La sanità territoriale viene penalizzata e ridotta al lumicino, lasciando ai pronto soccorso degli ospedali il compito di diventare il trait d'union fra il paziente e il sistema sanitario. Un modello, in sostanza, che tendeva sostanzialmente ad ampliare i divari regionali della sanità piuttosto che ridurli.

La mobilità sanitaria sta pesantemente penalizzando la sanità delle regioni deboli come la Calabria, perché, a ben guardare, sta in questa mobilità elevata ed ingiustificata la causa del debito sanitario regionale. Il fondo sanitario nazionale, presenta in fatti valori pro-capite abbastanza omogenei fra tutte le regioni, segno, che al di là delle alchimie contabili la distribuzione della spesa sanitaria è basata su un criterio di eguaglianza dei valori pro-capite. Ma la mobilità sanitaria stravolge questa situazione portando ad un sottofinanziamento di alcune regioni e ad un sopra-finanziamento di altre regioni. È chiaro che il divario nei Lea può essere la causa della mobilità e che quindi un investimento

per livellare i Lea regionali appare necessario per aggredire il problema della mobilità sanitaria, ma è innegabile alla luce dei fatti, che la quota di finanziamento persa dalle sanità regionali sia la principale causa del debito sanitario regionale. Vi sono due strade per risolvere il problema: la prima è stralciare la mobilità sanitaria dal bilancio sanitario delle regioni, la seconda meno drastica è quella di sovra-finanziare le regioni con un gap rispetto ai Lea per almeno un triennio con lo scopo di colmare il differenziale.

Poiché, però, nella gestione della pandemia è stato immediatamente evidente che è difficile avere una strategia di contrasto unica, che è pur necessaria, se 20 regioni possono decidere in maniera difforme, ma a ben pensare anche in condizioni di normalità una sanità regionale non fa che amplificare le disparità regionali, alimentando una competizione sulle risorse fra le diverse regioni il cui effetto è la mobilità sanitaria, una terza via più efficace potrebbe essere quella di tornare ad una sanità nazionale.

[1] *nostre elaborazioni su dati estratti dalla banca dati sul "Contenzioso Costituzionale – Titolo V curata dalla Regione Emilia Romagna.*