



Raccolta di Review Brief tematiche

Versione 1.0





Introduzione e percorso strategico

Approccio e utilizzo della reportistica

Il lavoro di revisione è consistito in varie iterazioni del ciclo “raccolta dati – elaborazione – confronto interpretativo” con le strutture dell’amministrazione provinciale. Si è cercato di fare il più ampio uso di tutte le fonti disponibili, sia localmente, sia di altre regioni o stati, per cercare dei riferimenti o benchmark, laddove possibile con situazioni non troppo disomogenee. L’approccio, naturalmente, non è stato lo stesso per le diverse aree di analisi. Mentre inizialmente sono stati coinvolti tutti i dipartimenti, attraverso un workshop di inquadramento degli obiettivi, degli indicatori e delle prestazioni (con collegati capitoli di spesa), successivamente con alcuni dipartimenti è seguito un secondo workshop (con simulazione e follow-up), con altri si è privilegiata una serie di colloqui mirati a specifici programmi di spesa. Nell’approccio progettuale iniziale si assegnava molta importanza alla determinazione di un obiettivo di contenimento quantificato e alla derivazione di proposte di risparmio o di riallocazione provenienti dalle strutture provinciali. Tuttavia, non è stato fissato un target di contenimento da parte della committenza politica e le strutture hanno avuto difficoltà a legare la spesa con i relativi obiettivi misurabili e ad avanzare proposte di contenimento o riallocazione. Questo processo è sicuramente migliorabile. Ciononostante, le indicazioni raccolte ed il confronto sono state utili per identificare i margini di intervento e le possibili conseguenze.

Nell’orizzonte temporale dato alla revisione era impossibile analizzare in profondità tutte le voci di spesa del bilancio, che ammontano complessivamente a ca. 6,5 miliardi di euro, suddivisi in ambiti di azione tra loro molto diversi. L’obiettivo era di comprendere nella revisione la spesa di tutti i dipartimenti e all’interno di ogni Missione analizzare la parte più rilevante della spesa. Ciò significa un grado di copertura della revisione molto elevato, ma anche che vi sono ambiti di spesa ancora da approfondire.

Le 17 Review Brief presentano gli esiti del lavoro di revisione con un obiettivo ed una forma particolare. L’obiettivo è quello di suscitare e facilitare l’elabora-

zione di una strategia pluriennale di bilancio a livello politico, dalla quale poi discenda un piano operativo di riallocazioni e/o contenimenti della spesa da attuare attraverso un mix di iniziative e strumenti adeguati ai diversi ambiti: dalle riforme vere e proprie, alle riorganizzazioni fino alle più semplici modifiche regolamentari.

Di conseguenza, la forma non si presenta come quella di un rapporto finale, che contiene tutti i dati e le indicazioni raccolte – nonché le raccomandazioni. Le Review Brief rappresentano una sintesi tematica, che per le principali aree di bilancio analizza gli interventi di spesa in atto, fornisce delle indicazioni strategiche ed avanza alcune opzioni di intervento. Tali opzioni sono, laddove possibile, più dettagliate, a volte più generali, ma non sono esposte come una lista di tagli di spesa da accettare o rigettare. Ciò svilirebbe l’elaborazione strategica. Un’opzione può diventare più o meno rilevante a seconda della strategia.

Le opzioni e le analisi scaturite dalla revisione possono essere, pertanto, viste come uno strumento, una cassetta degli attrezzi con delle istruzioni, da adoperare flessibilmente in funzione del contesto dei conti pubblici e degli obiettivi strategici.

Alcune riflessioni sistemiche

Prima di dedicarsi all’approfondimento delle singole aree o Missioni di spesa pubblica provinciale, può essere opportuno offrire alcuni elementi di riflessione trasversali, che possono rappresentare gli assi della discussione strategica, ad esito della quale impostare una strategia e la sua attuazione.

1. Dalla revisione emerge la debolezza della programmazione finanziaria. Uno dei sintomi è la dimensione degli assestamenti di bilancio. Essi comportano una sottodotazione iniziale di molti programmi di spesa, con ripercussioni sulla programmazione strategica ed operativa sia della spesa corrente che di quella per investimenti. Serve quindi un progresso nella cultura, negli strumenti e nelle competenze per la programmazione. Gli strumenti e le tecniche sono diversi per la programmazione macro della spesa corrente, per la

programmazione pluriennale degli investimenti più importanti e per la programmazione dei contributi.

2. Il sistema di definizione degli obiettivi e di misurazione del loro raggiungimento è molto pesante ed oneroso, ma poco efficace e scarsamente utilizzato nei processi decisionali. Andrebbe quindi snellito e ridotto a quelle dimensioni che servono a politica ed amministrazione per valutare e decidere gli interventi.

3. L'amministrazione non dispone di un sistema di dati amministrativi/gestionali ben organizzato ed integrato. Serve quindi un investimento più massiccio e mirato nei sistemi informativi e nel controllo di gestione.

4. I procedimenti amministrativi sono spesso iper-dettagliati, frammentati e poco snelli. Abbiamo molti procedimenti con frequenze basse che implicano attività ad hoc "manuali" che assorbono molte risorse umane. Servono alcuni modelli ed architetture standard per uniformare e semplificare i processi e renderli così più automatizzabili. Nell'area dei contributi questo percorso si è avviato, ma restano molti ambiti su cui intervenire.

5. Tra le costanti della spesa provinciale in molti settori vi è il costo della capillarità. Uno dei pilastri della politica autonomistica è rappresentato dalla volontà di mantenere popolate tutte le aree più periferiche, favorendo la permanenza delle famiglie anche nei masi più disagiati, garantendo così il presidio e la cura del territorio e l'identificazione con esso. Ciò è stato reso possibile decentrando all'estremo e moltiplicando la presenza di infrastrutture e servizi pubblici. Questo ha, tuttavia, un impatto molto significativo sui conti pubblici. Il grado di capillarità non è, però, definito una volta per tutte ed in modo omogeneo per tutti i servizi. Nuovi bisogni e nuove soluzioni possono suggerire aggiustamenti e miglioramenti di efficienza, senza mutare questa strategia di fondo che è alla base di molti successi del modello di sviluppo sudtirolese.

6. La capillarità dei servizi rischia di incontrare un ulteriore limite nella disponibilità di risorse umane. È previsto che l'attuale carenza di forza lavoro non sarà di breve durata e che il settore pubblico sarà in grado di dare risposte adeguate in termini di servizi solo aumentandone l'efficienza e quindi la produttività del lavoro. Da qui la necessità di ripensare l'organizzazione di molti servizi pubblici.

7. La provincia di Bolzano è stata, in campo politico-amministrativo, tra i precursori della "cultura del bonus", che continua ad espandersi in moltissimi ambiti commerciali. Il "bonus" (da noi contributo) è la molla psicologica dell'azione e della gratificazione,

ma anche la leva redistributiva per rendere sostenibile l'elevata qualità e costo della vita in Alto Adige e la leva del consenso politico. Non sfuggono certamente i rischi di questa "evoluzione": quelli per il bilancio e la macchinosità dell'apparato amministrativo, ma anche le crescenti aspettative e la pressione per "gratificare" comportamenti nuovi o soggetti finora "trascurati". Quello che, tuttavia, spesso manca è una valutazione degli effetti di questi contributi.

8. L'analisi mostra spazi di manovra in molte aree del bilancio, sfatando l'erronea convinzione che la spesa provinciale (corrente) sia rigida e non lasci spazio a nuovi interventi. In un'ottica di medio-lungo periodo non è così. Si può certamente spostare il peso della spesa provinciale dalla parte corrente a quella degli investimenti, che hanno perso costantemente quota negli ultimi 25 anni. Tuttavia, non è questa l'unica questione dirimente. Tutta la spesa va inquadrata ed esplicitata in termini di impatto e di beneficiari diretti ed indiretti. Il discrimine è l'effetto della spesa (redistributivo, incentivante, di produzione di servizi, propulsore di sviluppo e qualità della vita, ...). Sono queste le dimensioni sulle quali raccogliere, valutare e discutere le evidenze empiriche.

Avendo in mente queste linee di riflessione, le Review Brief che seguono offrono esempi e opzioni che dovrebbero rendere espliciti e concreti gli assi del discorso strategico. In questi campi si esercita la scelta politica.

Le 17 Review Brief sono dedicate ai seguenti temi:

1. Indicatori economici
2. Le entrate del bilancio
3. La spesa provinciale in generale
4. La sostenibilità del bilancio
5. La spesa per l'istruzione
6. La spesa sanitaria
7. Le politiche sociali
8. La spesa per le politiche per le famiglie
9. Organizzazione e personale
10. L'edilizia agevolata e sociale
11. I trasferimenti a enti e società partecipate
12. Analisi trasversale sui contributi
13. Gli incentivi alle imprese
14. I contributi in agricoltura
15. Spese legate alla mobilità
16. Il diritto allo studio
17. La valutazione della performance



Retribuzioni medie, costo della vita e sussidi

- L'alto reddito pro-capite altoatesino è garantito più da un elevato tasso di occupazione che da livelli retributivi elevati. La minore disponibilità futura di lavoratori/trici espone però questo modello a notevoli rischi.
- Retribuzioni che crescono meno dell'inflazione richiamano sempre più sostegni pubblici.
- D'altra parte, vi è un'elevata ricchezza privata, soprattutto immobiliare. Chi non ne dispone, subisce un mercato immobiliare spesso proibitivo.

Opzione di intervento

- Finanziare gli investimenti secondo criteri di valore aggiunto e sostenibilità
- Intensificare la concertazione locale sulla politica dei redditi, spingendo per contratti di lavoro integrativi
- Rilanciare le politiche abitative, sostenendo lo sviluppo di un mercato degli affitti sostenibili
- Rivalutare i principali contributi di welfare secondo criteri di equità distributiva

Introduzione

L'analisi del contesto socio-economico della Provincia si è limitata a quegli indicatori che descrivono le condizioni per la crescita, il benessere economico, gli aspetti distributivi di reddito e patrimonio. Questo approccio è funzionale a comprendere quali fattori condizionano

lo sviluppo del bilancio provinciale e come le scelte di spesa pubblica incidono sull'equità e sulla coesione della comunità.

Non viene qui considerato l'ampio spettro di indicatori territoriali e settoriali (che alimentano il monitoraggio degli SDG), alcuni dei quali verranno, invece, ripresi negli approfondimenti delle principali aree di spesa pubblica.

Valutazione degli indicatori selezionati

Le entrate del bilancio provinciale sono strettamente legate al PIL. Dal 2010 al 2019 il PIL reale è cresciuto in media del 1,6% annuo. Per il periodo 2010-2022 il valore scende al 1,3%. Tale crescita è molto superiore a quella media italiana, ma in linea con quella di Austria e Germania. Considerando, però, anche l'aumento della popolazione, il PIL pro-capite è cresciuto solo dello 0,4%.

La popolazione – e la forza lavoro – è cresciuta soprattutto grazie al saldo migratorio (in totale + 52.000

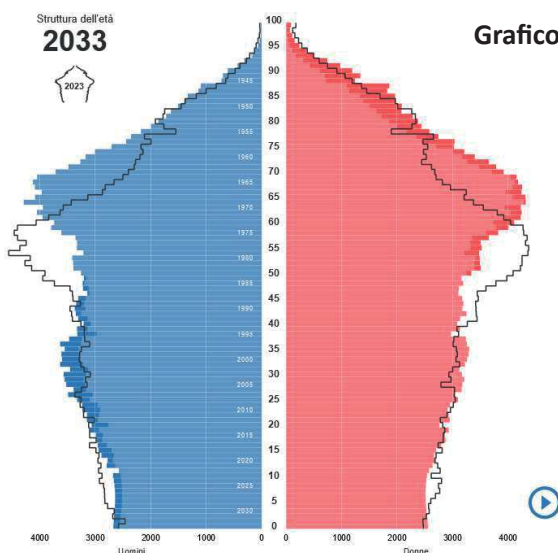
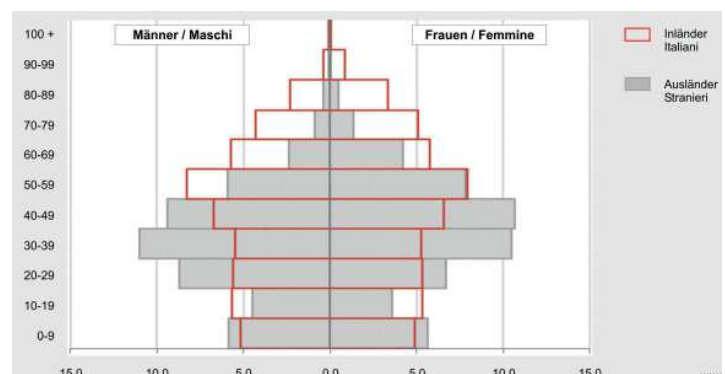


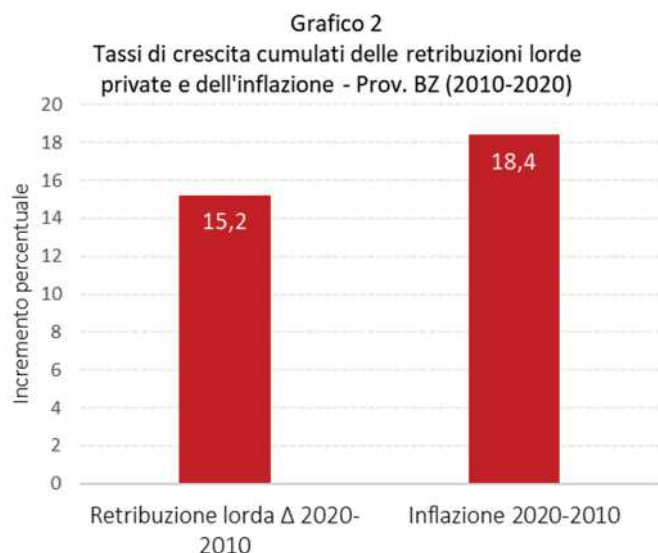
Grafico 1 - Piramidi della popolazione



Fonte: Astat

persone dal 2001 al 2020), principalmente da paesi esteri, ma nell'ultimo decennio maggiormente da altre regioni italiane. L'accresciuta longevità ed altre dinamiche sociali hanno portato ad un fortissimo incremento dei nuclei famigliari monopersonali. Entro il 2039 si prevede che la popolazione con più di 67 anni cresca di circa 43.000 persone, quella in età lavorativa (20-66

componenti più importanti riguardano le abitazioni (al netto dell'indebitamento) e le attività finanziarie, ma anche altre attività reali.



Fonte: INPS e Astat (propria elaborazione)

anni) calerà di 14.000 persone.

Anche prima della fiammata inflazionistica del 2022-2023, le retribuzioni faticavano a tenere il passo dell'inflazione e non beneficiavano, in media, della crescita reale. I redditi delle famiglie erano stagnanti, con la disuguaglianza in lieve crescita. In provincia le retribuzioni orarie medie nel privato sono dell'11% superiori a quelle medie italiane; il livello dei prezzi è stimato del 26% superiore. Secondo l'Agenzia delle Entrate, nel 2022 la quotazione media per una abitazione in provincia di Bolzano è stata di 2.961 €/m² (3.955 €/m² nel capoluogo), del 38% più elevata del Trentino (+52% riferita al capoluogo). Risulta, quindi, critica la quota di reddito assorbita dal costo dell'abitazione.

Nel 2021 la ricchezza netta delle famiglie altoatesine ammontava a 167 miliardi di euro, valore del 78 per cento più alto rispetto alla media italiana. Le due

Box - Il rapporto tra spesa pubblica e PIL

Le entrate del bilancio provinciale – e quelle delle famiglie – dipendono soprattutto dall'andamento del PIL. La spesa pubblica è sostenibile se la sua crescita non è superiore a quella del PIL. In caso contrario è necessario aumentare il peso del prelievo fiscale, con i relativi effetti su imprese e famiglie. Ciò che rileva maggiormente è il PIL pro-capite. Infatti, ai fini della sostenibilità di lungo periodo, bisogna chiedersi quanta popolazione deve essere "sostenuta" con un dato PIL, ovvero quanta parte di questa popolazione concorre a produrlo e quanta a "consumarlo". Per questo è importante il rapporto tra popolazione lavorativa e popolazione inattiva.

Implicazioni di policy

È necessario incrementare il tasso di occupazione, promuovendo l'attivazione di tutto il potenziale inespresso (in particolare tra le donne). Oltre alle politiche attive del lavoro, sono rilevanti la presenza di servizi per le famiglie ed una politica degli alloggi agevolati più incisiva. Le politiche fiscali provinciali non possono avere solo un'ottica redistributiva, ma agiscono anche sulle condizioni quadro per l'incremento della produttività. A fronte dell'enorme ricchezza privata, tipicamente più concentrata dei redditi, serve una riflessione sulla necessità e sull'equità di alcune importanti linee di contributi/assegni provinciali.

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ Astat (2021). Redditi e condizioni di vita delle famiglie 2018-2019 e stima 2020, Astat-Info n. 11/2021
- ▲ Osservatorio del mercato del lavoro (2022). La dipendenza dei settori economici da personale extra-provinciale, Mercato del lavoro News 9/22, Provincia Autonoma di Bolzano
- ▲ Banca d'Italia (2023). L'economia delle province autonome di Trento e Bolzano – Rapporto annuale, Economie Regionali n. 4/2023

I dati sulle Entrate del Bilancio e i margini di miglioramento

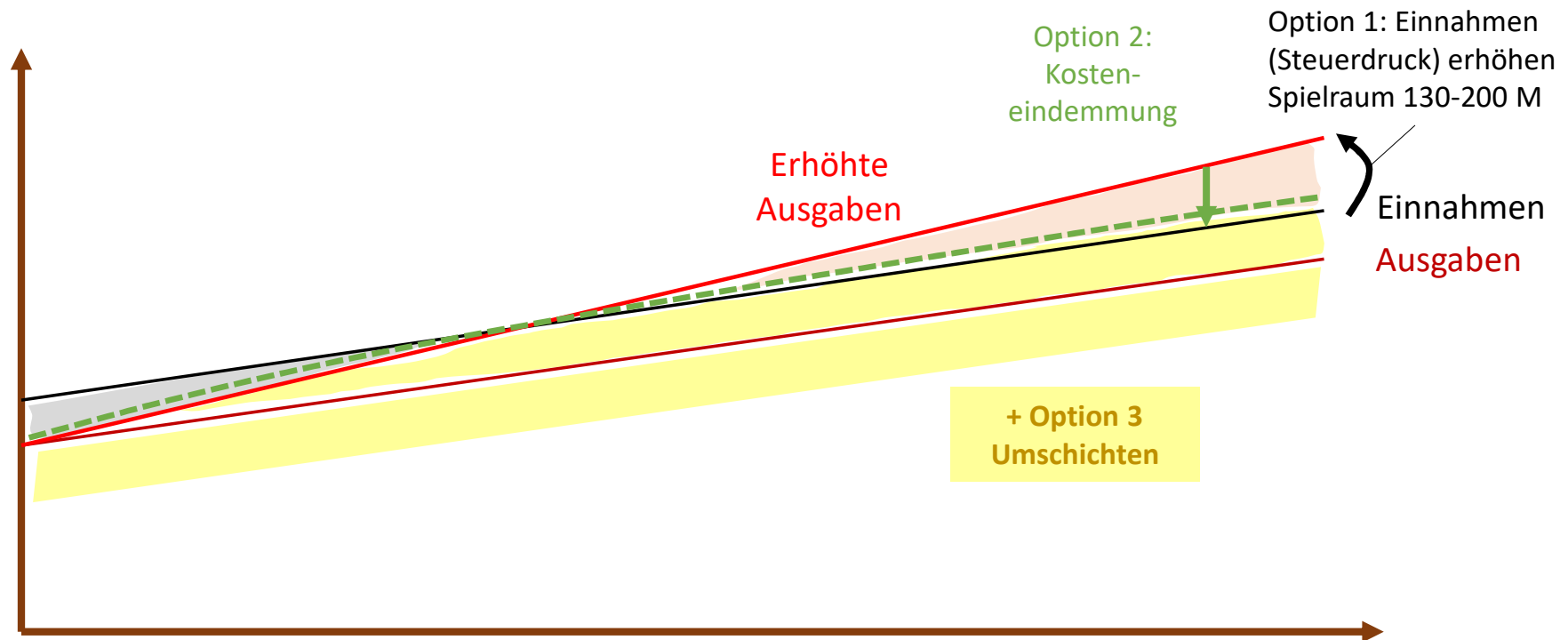
(Review Brief # 2)

Andrea Zeppa, Dicembre 2023



1. Introduzione e sintesi
2. I tributi erariali (dati)
3. I tributi propri (dati)
4. Le entrate extra-tributarie (dati)

- Sostenibilità delle Entrate rispetto alla dinamica della spesa
- Su chi grava il carico tributario e cosa può significare per le politiche fiscali e della spesa provinciali
- Quali sono i potenziali margini di incremento delle Entrate?
- Accuratezza e insicurezza della programmazione sul lato Entrate
- Legame tra indicatori macro-economici ed Entrate
- Criteri di «territorializzazione» dei tributi erariali



- Complice anche il calo del PIL (a seguito del Covid), l'Irpef è cresciuta poco negli ultimi 5 anni. Dal 2019 è invece cresciuta sorprendentemente l'IRES. L'IVA si conferma il tributo più dinamico e reattivo. Dopo il calo del 2020-21, vi è stato un recupero che dovrebbe rafforzarsi anche a seguito dell'inflazione.
- Rispetto al gettito Irpef, in Alto Adige è aumentato ulteriormente il peso dei redditi da lavoro dipendente e da pensione, mentre si è ridotto quello da impresa e da lavoro autonomo.
- I tributi propri hanno avuto in crollo nel 2020, per poi riprendersi anche grazie a interventi sulle aliquote. Nel decennio prima del Covid vi era stato un continuo alleggerimento dell'IRAP e ancor più dell'addizionale regionale Irpef. La tassa automobilistica prov. ha avuto un balzo dovuto a vantaggi di localizzazione per poi assestarsi. Complessivamente la pressione fiscale locale è mantenuta bassa, ben al di sotto di quella delle regioni ordinarie.
- Negli ultimi 3 anni le entrate sono state sostenute maggiormente da trasferimenti statali, in forma di sostegni per il Covid nel biennio 2020-21 e di compensazioni per riforme fiscali nel 2022.

- Il metodo di accertamento dei tributi erariali, con il calcolo della spettanza nell'anno $n+2$, acuisce la già difficile previsione delle entrate, che risulta in una sistematica sottostima (anche per il principio di prudenza).
- La stima non migliora, però, nei tributi propri. In media dal 2010 al 2019 la sottostima è stata pari al 9% (ca. 41 M). Dopo il crollo del gettito nel 2020, nel biennio 21-22 la differenza tra previsione e accertamento è stata molto ridotta.
- Tra gli indicatori economici per il calcolo dei tributi erariali, la quota del PIL della Provincia sul PIL statale è cresciuta costantemente. Non è così per i consumi delle famiglie, determinanti per il calcolo dell'IVA interna. Una possibile parziale spiegazione sarebbe che in provincia hanno un peso particolare i consumi delle pubbliche amministrazioni che in parte assorbono/sostituiscono quelli delle famiglie. Tuttavia, la quota dei consumi delle PA non rientra nel computo dell'indicatore, portando quindi ad una minore spettanza di gettito.
- Le entrate extra-tributarie incidono per ca. 260 M, di cui 124 M per rimborsi. La parte dei redditi da capitale (dividendi) frutta 21 M, mentre le entrate per beni e servizi sono pari a 113 M. La parte maggiore delle entrate per servizi pubblici è però esterna al bilancio provinciale, e afferisce ad enti o società controllate finanziati dalla Provincia: una stima minima si aggira sui 160 M (esclusi gli enti locali).

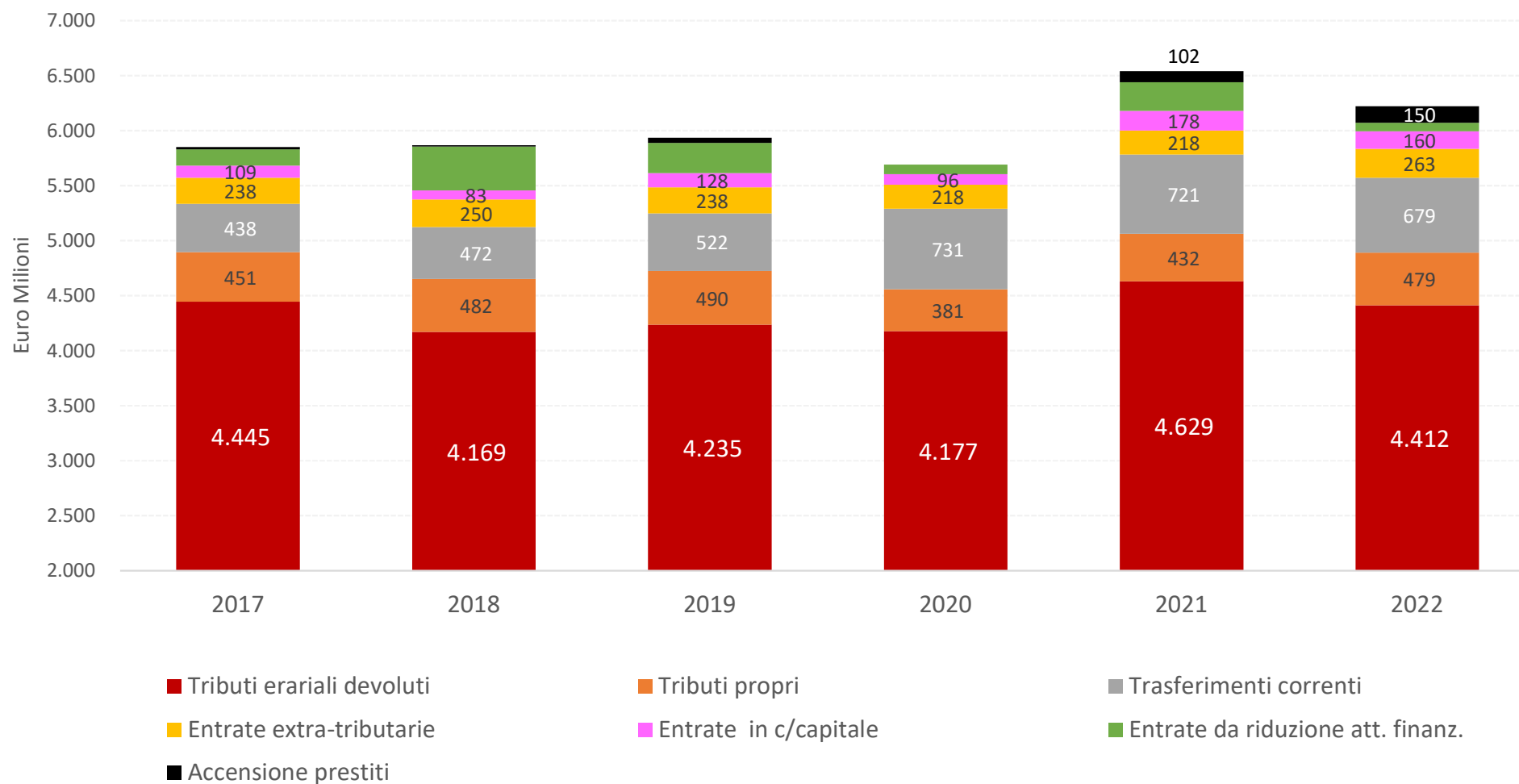
1) Incremento di entrate

- a) Utilizzo dei margini di incremento dei tributi locali: è stimabile in un intervallo tra i 130-200 M (potenzialmente anche di più, se si arriva alle aliquote massime). Può essere vista come una leva di emergenza, ma al nostro livello di pressione fiscale è più efficiente agire sulla spesa pubblica, piuttosto che gravare sul potere d'acquisto delle famiglie e sulla competitività delle imprese. L'approccio può essere differenziato, ad es. per la tassa automobilistica, se con la politica tributaria si vogliono penalizzare modalità di trasporto più inquinanti.
- b) Incremento delle entrate extra-tributarie: seppure esigui, i margini ci sono se si fissano dei tassi di copertura dei servizi maggiori, differenziandoli se necessario per ambito, senza incidere sui servizi socialmente più sensibili. I margini aumentano se questo approccio si estende agli enti «controllati» dalla Provincia, che potrebbe in questa ipotesi ridurre il suo finanziamento.
- c) Miglioramento della spettanza provinciale di tributi erariali a seguito di modifiche in accordo con lo Stato. Uno spiraglio – per quanto stretto - potrebbe esserci per la determinazione dell'IVA interna. Per il resto i metodi applicati appaiono coerenti.

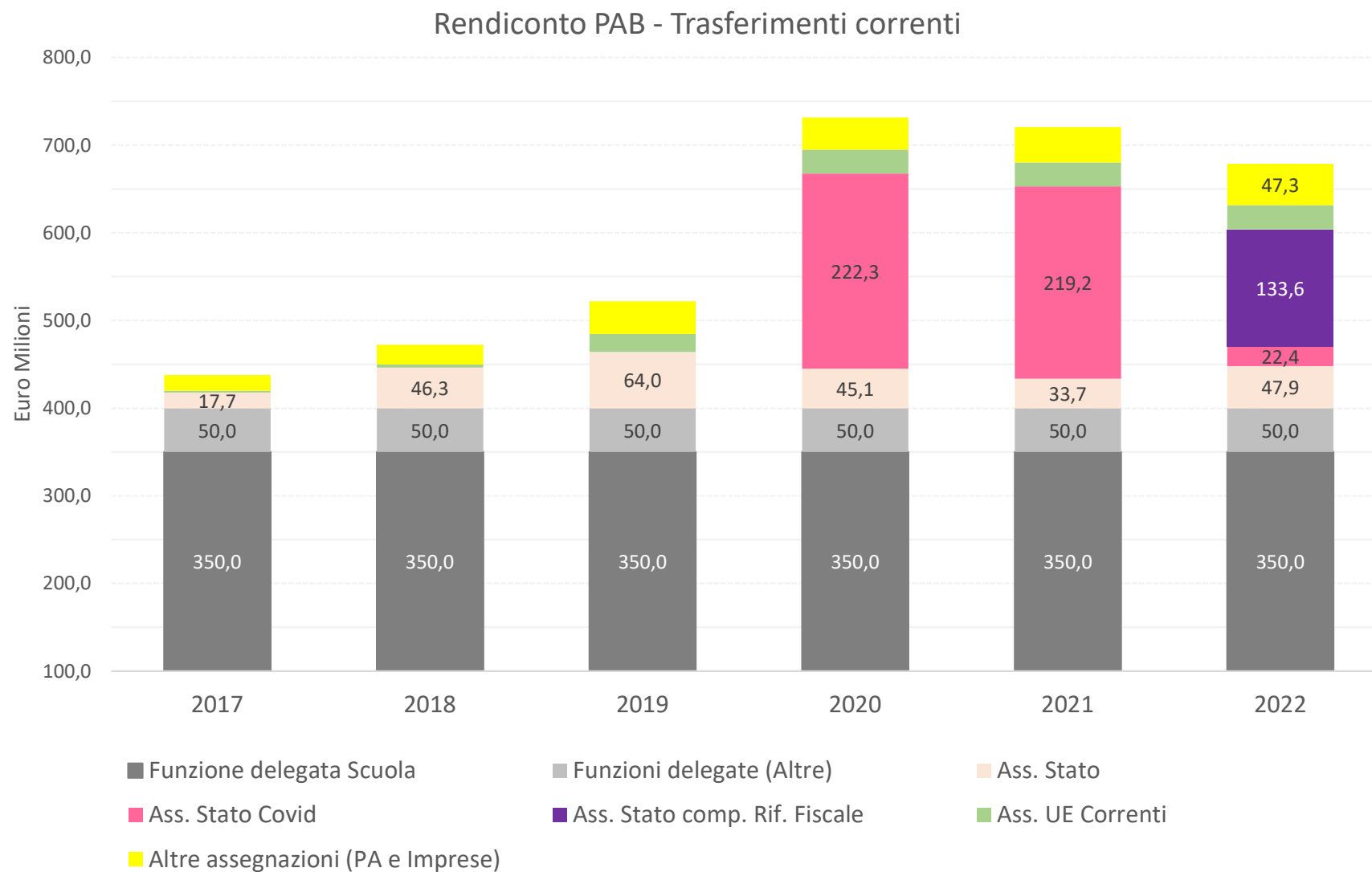
2) Maggiore accuratezza nelle previsioni

A fini di una migliore programmazione di bilancio, è auspicabile ridurre la distanza tra previsioni di entrata e accertamento. Nonostante le difficoltà, si potrebbe provare a creare un modello di stima che si basa sui dati più aggiornati a livello statale e territoriale. Oppure, più artigianalmente, applicare un criterio di correzione basato sugli errori passati.

Rendiconto PAB - Entrate accertate per Titolo

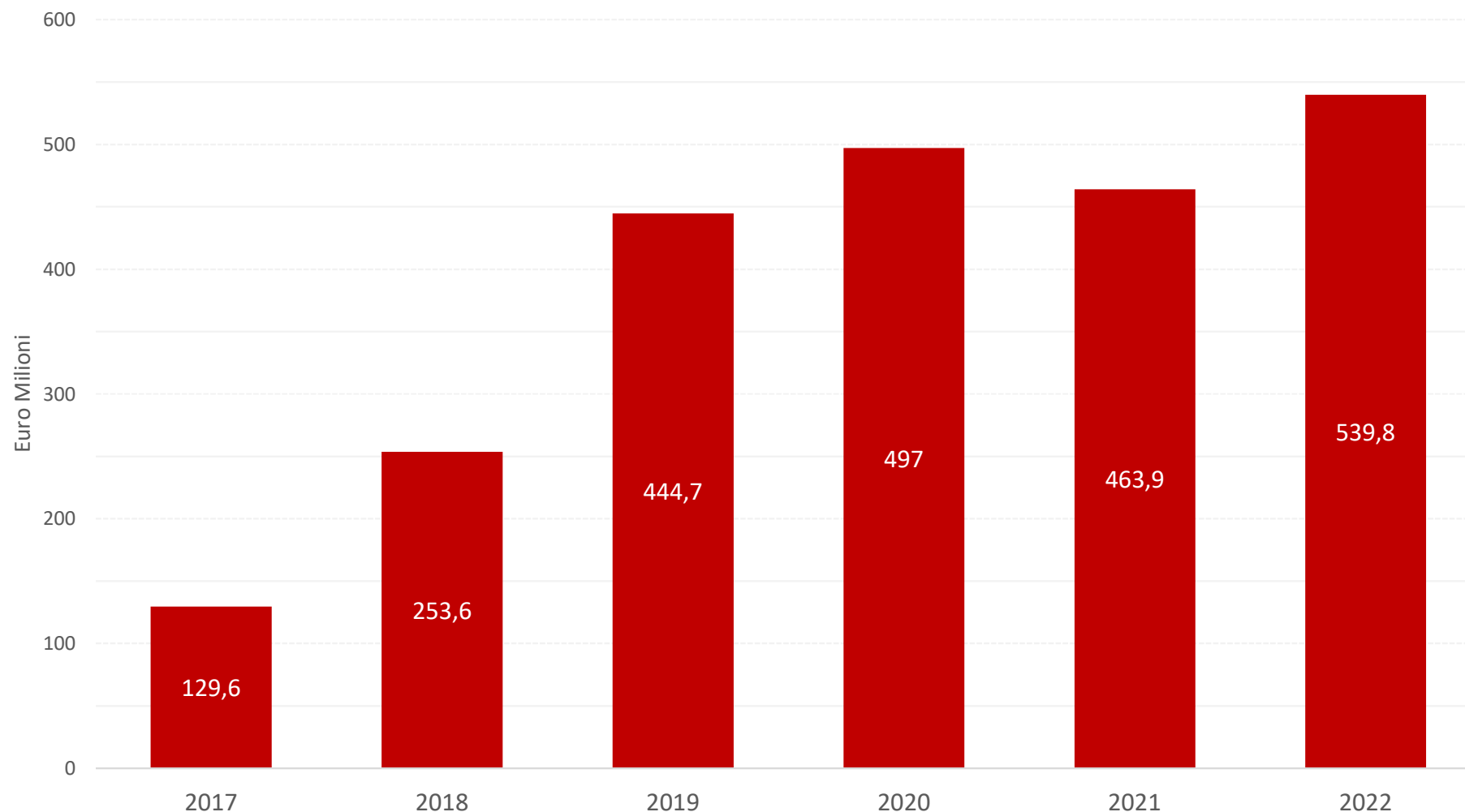


Fonte: PAB – Rendiconti di vari anni (Relazione sulla gestione)



Fonte: PAB – Rendiconti di vari anni (Relazione sulla gestione)

Avanzo applicato del Bilancio della PAB

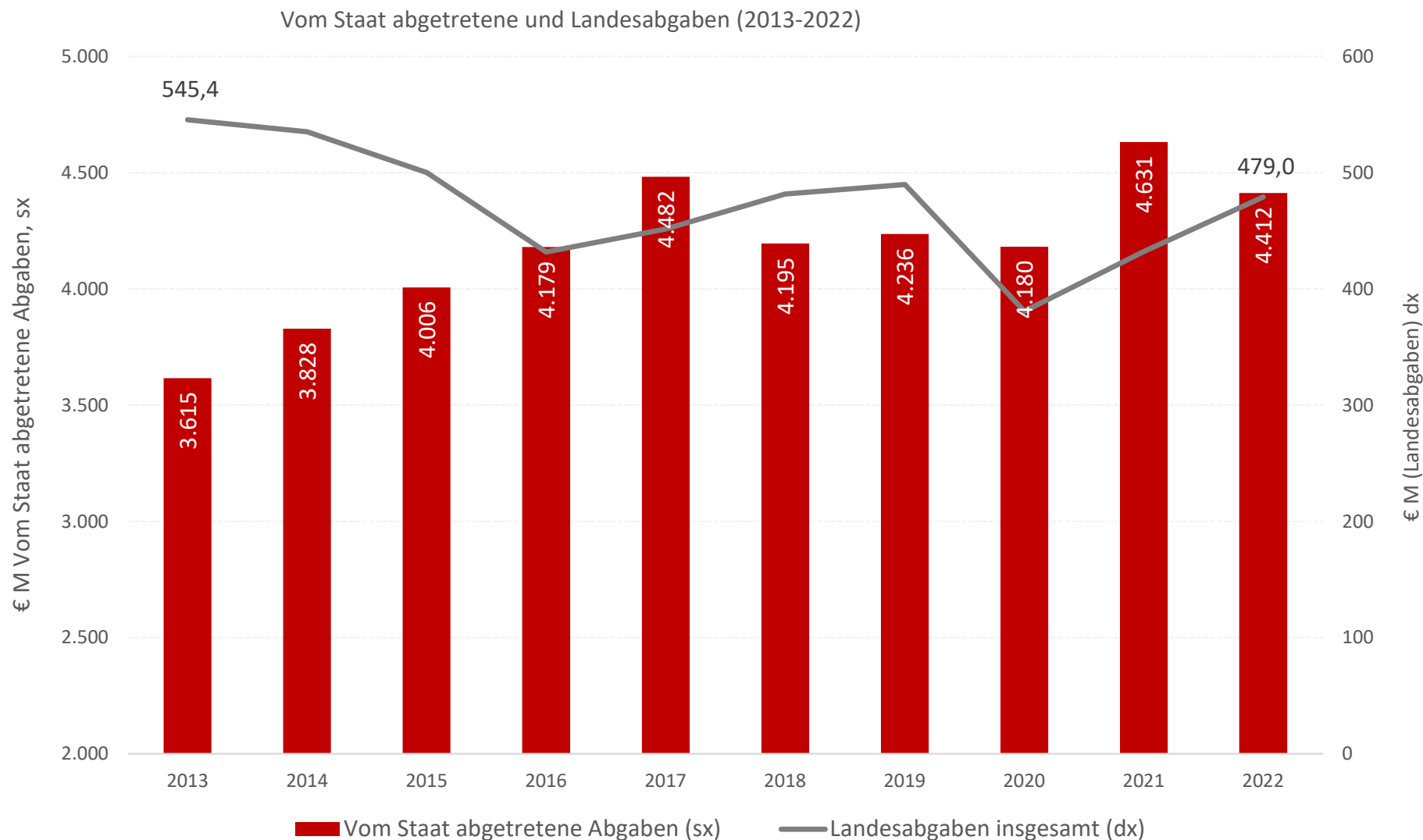


Fonte: PAB – Rendiconti di vari anni (Relazione sulla gestione)

Evoluzione e composizione delle imposte in Italia

(valori in milioni di Euro)	2014	2018	2019	2020	2021	2022	Incid. % 14	Incid. % 21	Incid. % 22	Δ % 22- 14
Imposte sui prodotti	187.953	202.490	205.694	180.937	207.725	217.468	38,5%	39,2%	38,2%	15,7%
IVA	97.071	109.333	111.464	99.669	120.980	138.537	19,9%	22,9%	24,4%	42,7%
Imposte sui consumi (energia, oli, gas, ...)	47.995	46.422	46.471	39.620	41.714	28.081	9,8%	7,9%	4,9%	-41,5%
Imposte di bollo (tabacchi, ecc.)	25.751	25.864	25.404	24.192	26.647	28.184	5,3%	5,0%	5,0%	9,4%
Altre imposte sui consumi	17.136	20.871	22.355	17.456	18.384	22.666	3,5%	3,5%	4,0%	32,3%
Altre imposte sulla produzione	60.896	51.940	51.884	46.217	52.390	59.075	12,5%	9,9%	10,4%	-3,0%
Imposte su terreni, immobili, ... (IMU, Tasi, ...)	24.222	21.018	21.075	20.344	21.414	21.725	5,0%	4,0%	3,8%	-10,3%
IRAP	30.377	23.949	24.278	19.403	22.638	27.917	6,2%	4,3%	4,9%	-8,1%
Altre imposte di produzione	6.297	6.973	6.531	6.470	8.338	9.433	1,3%	1,6%	1,7%	49,8%
Imposte su reddito e patrimonio (imp. dirette)	238.021	248.639	258.133	250.652	267.698	290.397	48,7%	50,6%	51,1%	22,0%
IRPEF	194.352	204.935	212.669	207.138	222.870	226.056	39,8%	42,1%	39,8%	16,3%
Imposte sui redditi di imprese	35.237	32.848	35.105	34.096	33.973	52.425	7,2%	6,4%	9,2%	48,8%
Altre imposte correnti su redditi e patrimonio	8.432	10.856	10.359	9.418	10.855	11.916	1,7%	2,1%	2,1%	41,3%
Imposte in conto capitale	1.582	1.573	1.252	944	1.598	1.709	0,3%	0,3%	0,3%	8,0%
TOTALE	488.452	504.642	516.963	478.750	529.411	568.649	100,0%	100,0%	100,0%	16,4%

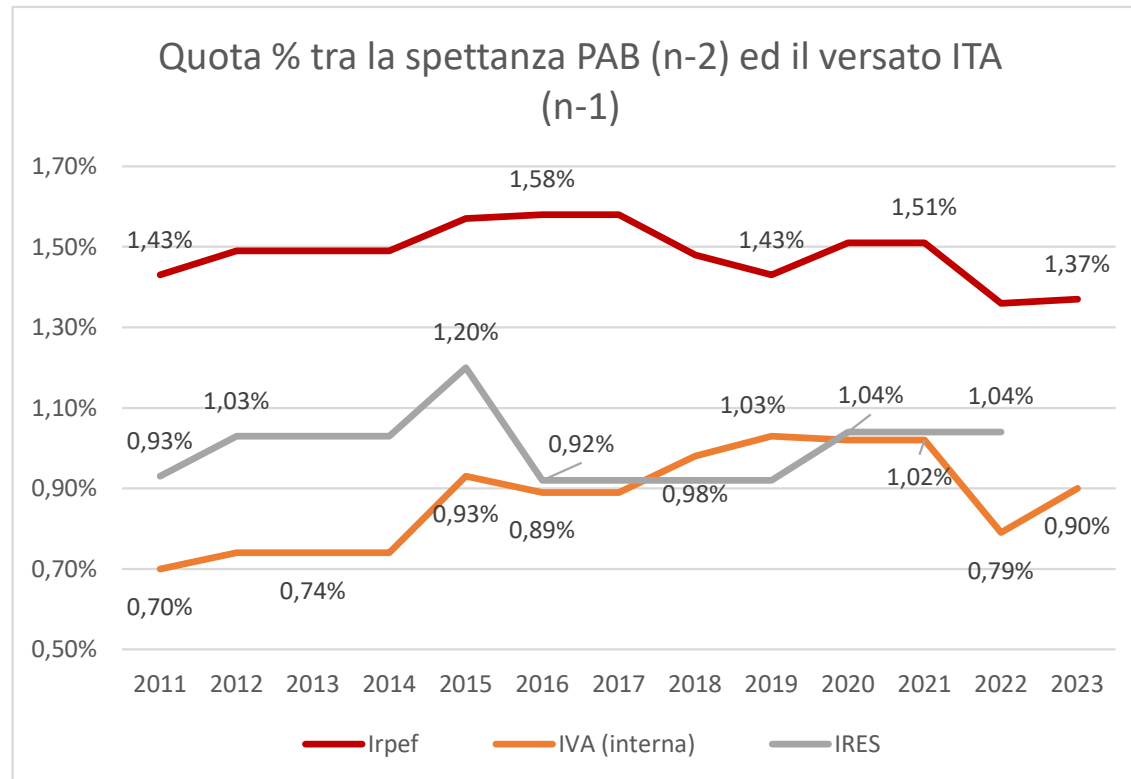
Fonte: Istat, Conto annuale – Imposte e contributi sociali per settore



Fonte: PAB – Rendiconti di vari anni (Relazione sulla gestione) e Ufficio Entrate*

Tributo	Spettanza	Categoria	Determinazione gettito
Irpef	9/10	2	Imposta netta dichiarata dalle persone fisiche con domicilio fiscale in Provincia (desunta dai modelli Redditi, 730 e CU) + imposta versata non rientrante in dichiarazione (es. TFR, tassazione separata, Irpef riscossa a mezzo ruoli)
Iva interna	8/10	3	Gettito nazionale Iva interna (al netto della quota UE e delle compensazioni e rimborsi) regionalizzato in base all'incidenza provinciale dei consumi delle famiglie (indice ISTAT)
Iva importazione	9/10	3	Gettito nazionale Iva importazione regionalizzato in base all'incidenza provinciale dei consumi delle famiglie (indice ISTAT)
Ires	9/10	3	Gettito nazionale Ires (al netto di compensazioni e rimborsi) regionalizzato in base all'incidenza provinciale del PIL rispetto al PIL nazionale

Fonte: *estratto da: Dieter Egger «Territorialità e Criteri di riparto del gettito» (versione non definitiva, in corso di pubblicazione - Eurac)

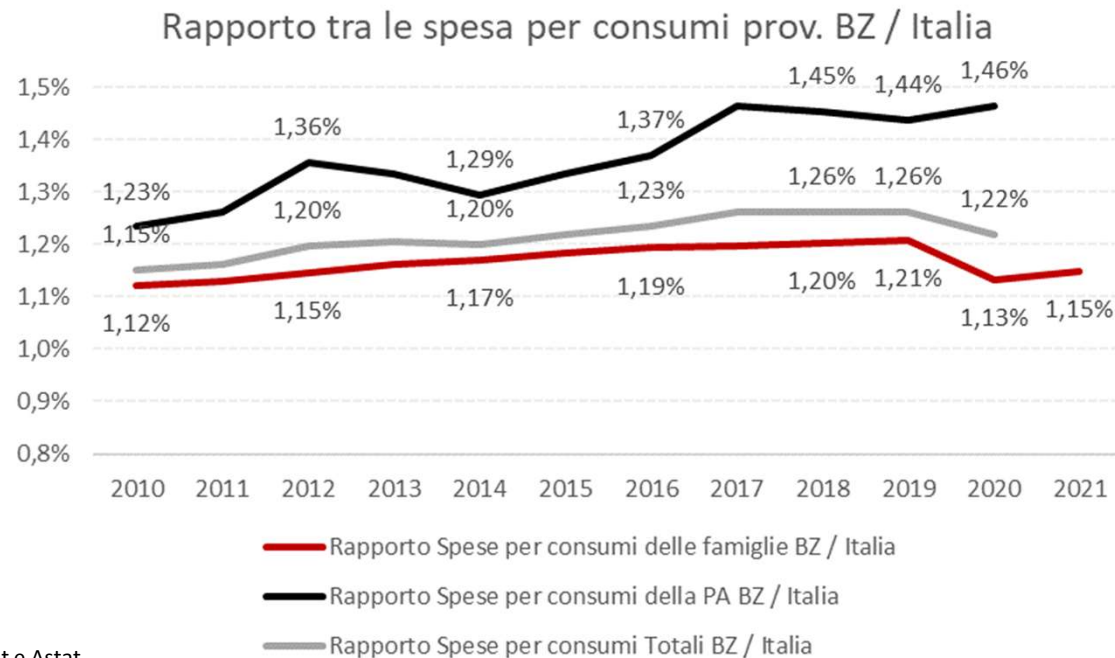
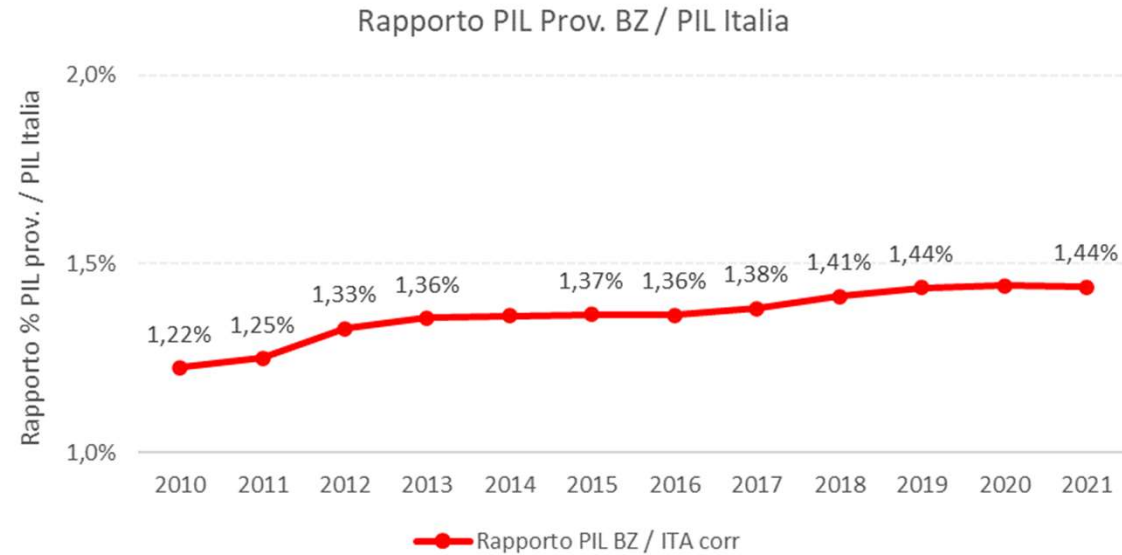


Fonte: PAB Ufficio Entrate

I versamenti diretti di imposte – per le quali la spettanza non è definita in base al versato locale, ma in base ad altri parametri (Pil, consumi delle famiglie, Irpef netta dichiarata) rilevabili solamente 1-2 anni dopo l'anno di competenza – sono invece corrisposti a titolo di acconto. Tali acconti sono quantificati e devoluti quotidianamente applicando una percentuale al versato nazionale dei singoli tributi. La percentuale applicata è determinata in base alla relazione tra l'ultima spettanza definita ed il versato nazionale del singolo tributo. *

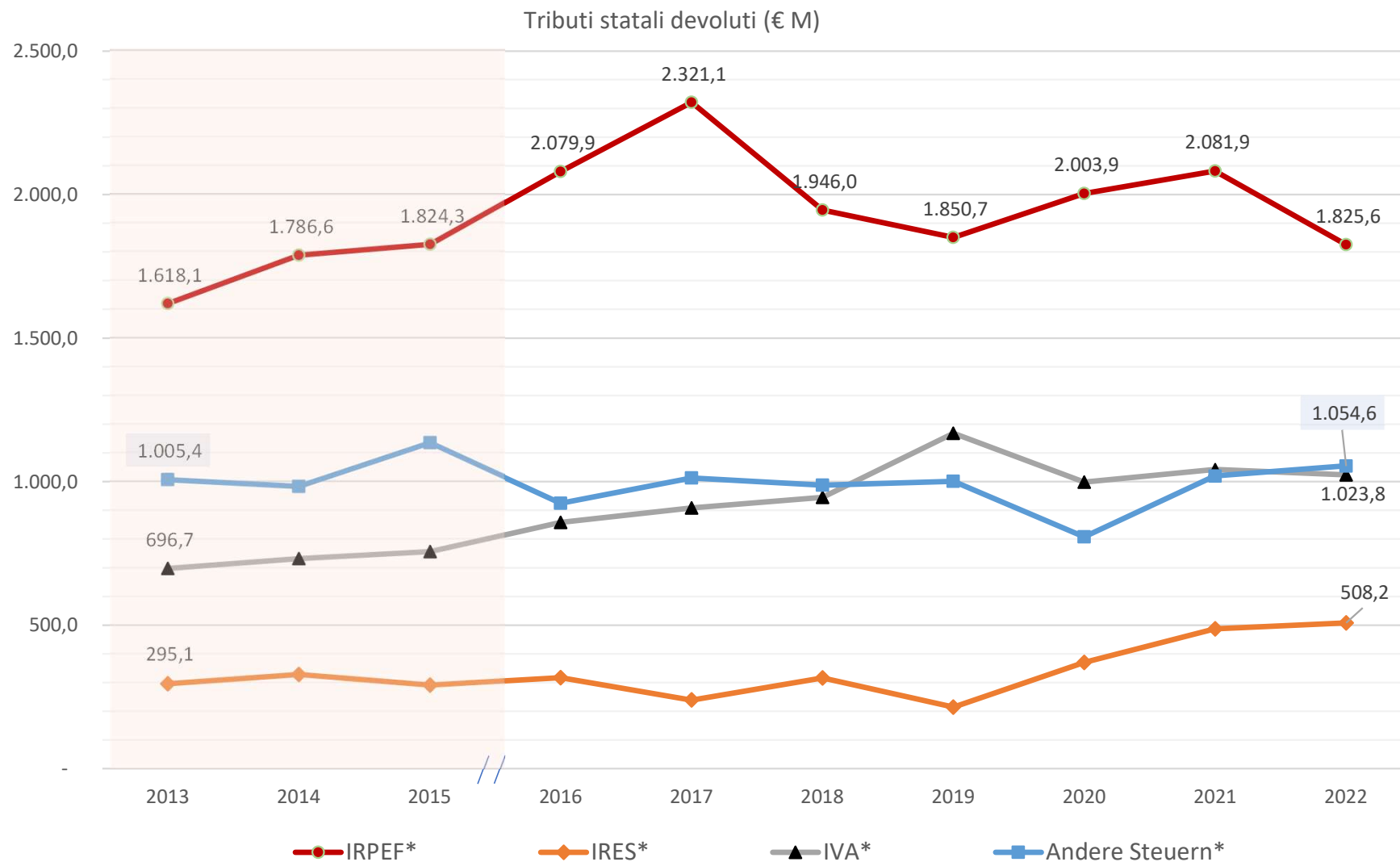
*estratto da: Dieter Egger «Territorialità e Criteri di riparto del gettito» (versione non definitiva, in corso di pubblicazione - Eurac)

Parametri economici per il calcolo della quota di gettito erariale afferente alla PAB



Fonte: elaborazione su dati Istat e Astat

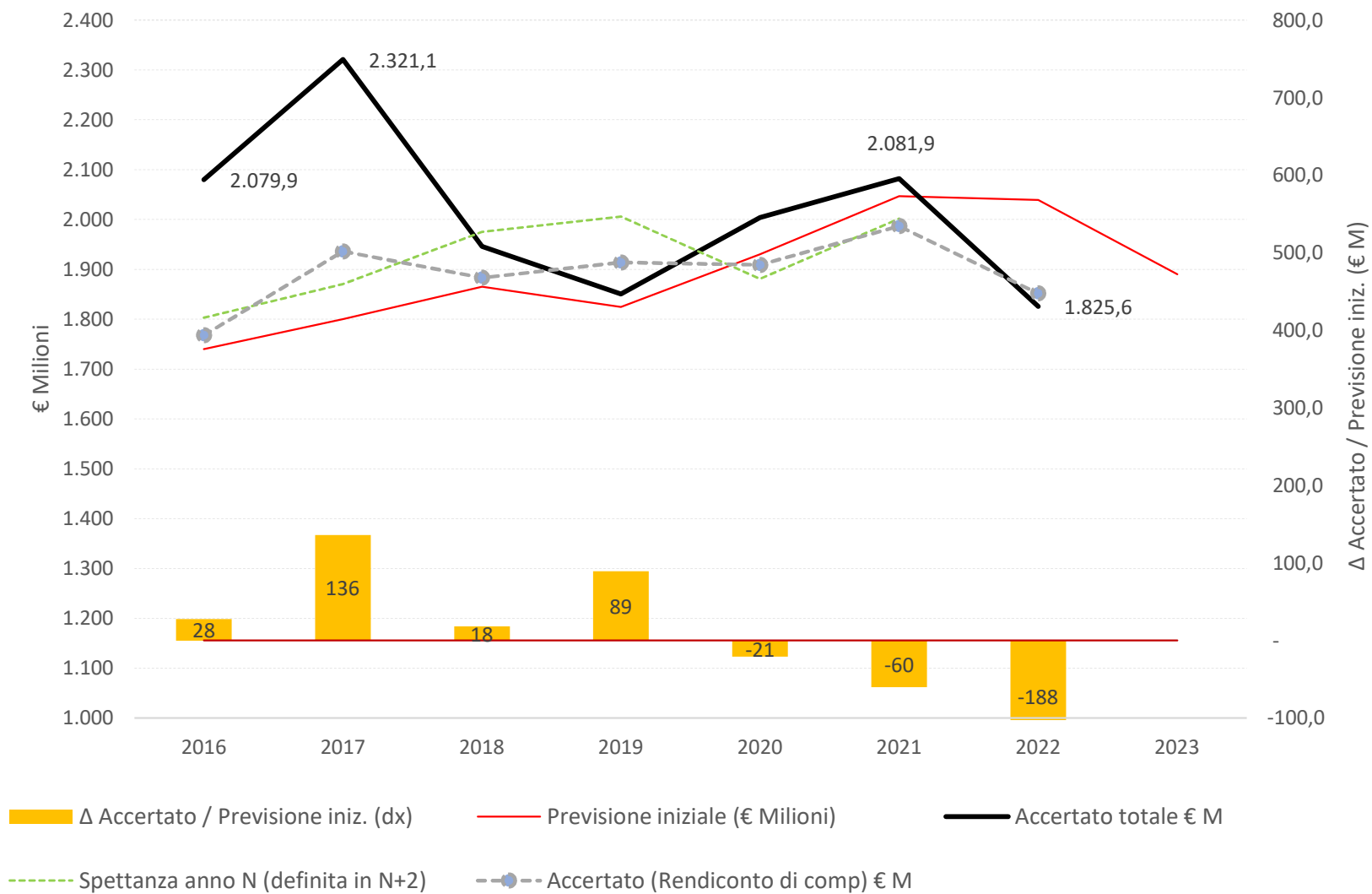
L'evoluzione dei principali tributi erariali devoluti



Fonte: PAB Ufficio Entrate e Rendiconti di vari anni (Relazione sulla gestione)

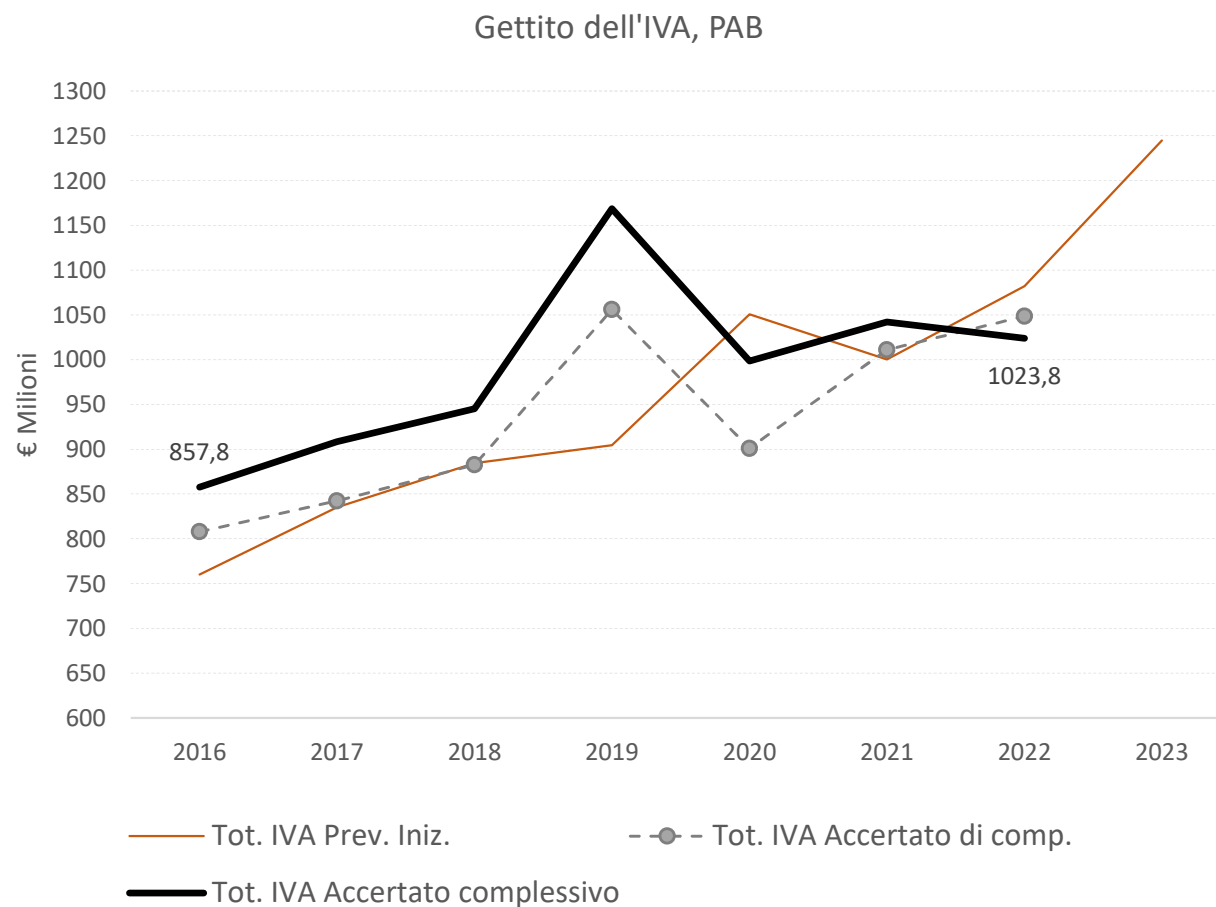
* Dal 2016 i conguagli sono inclusi nella rispettiva imposta, mentre fino al 2015 rientrano negli altri tributi

Gettito dell'Irpef, PAB

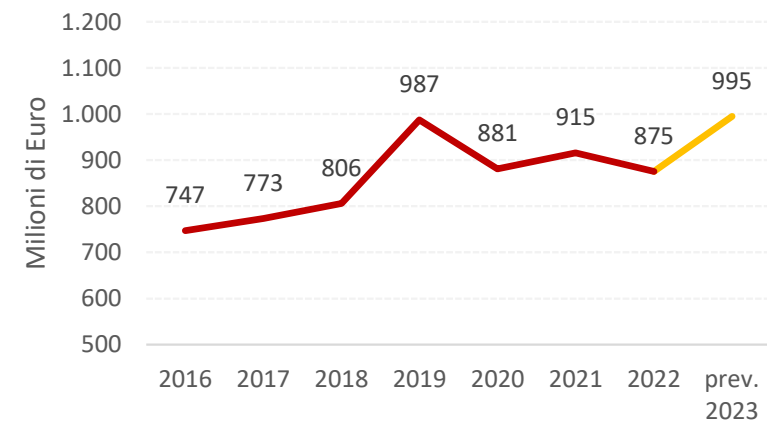


Fonte: PAB Ufficio Entrate

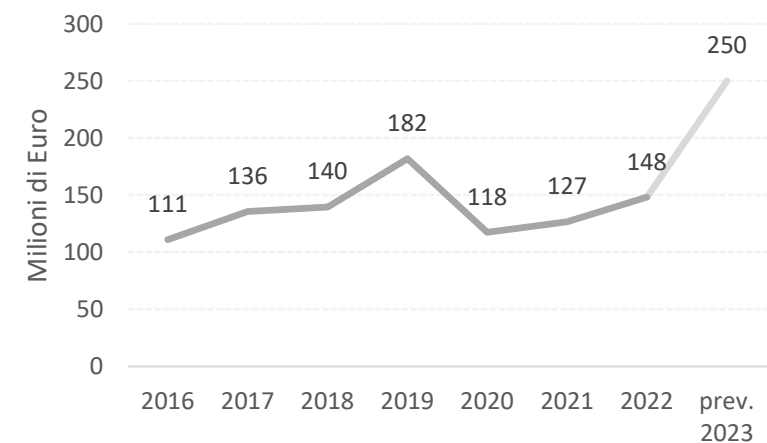
Il gettito dell'IVA e la sua composizione



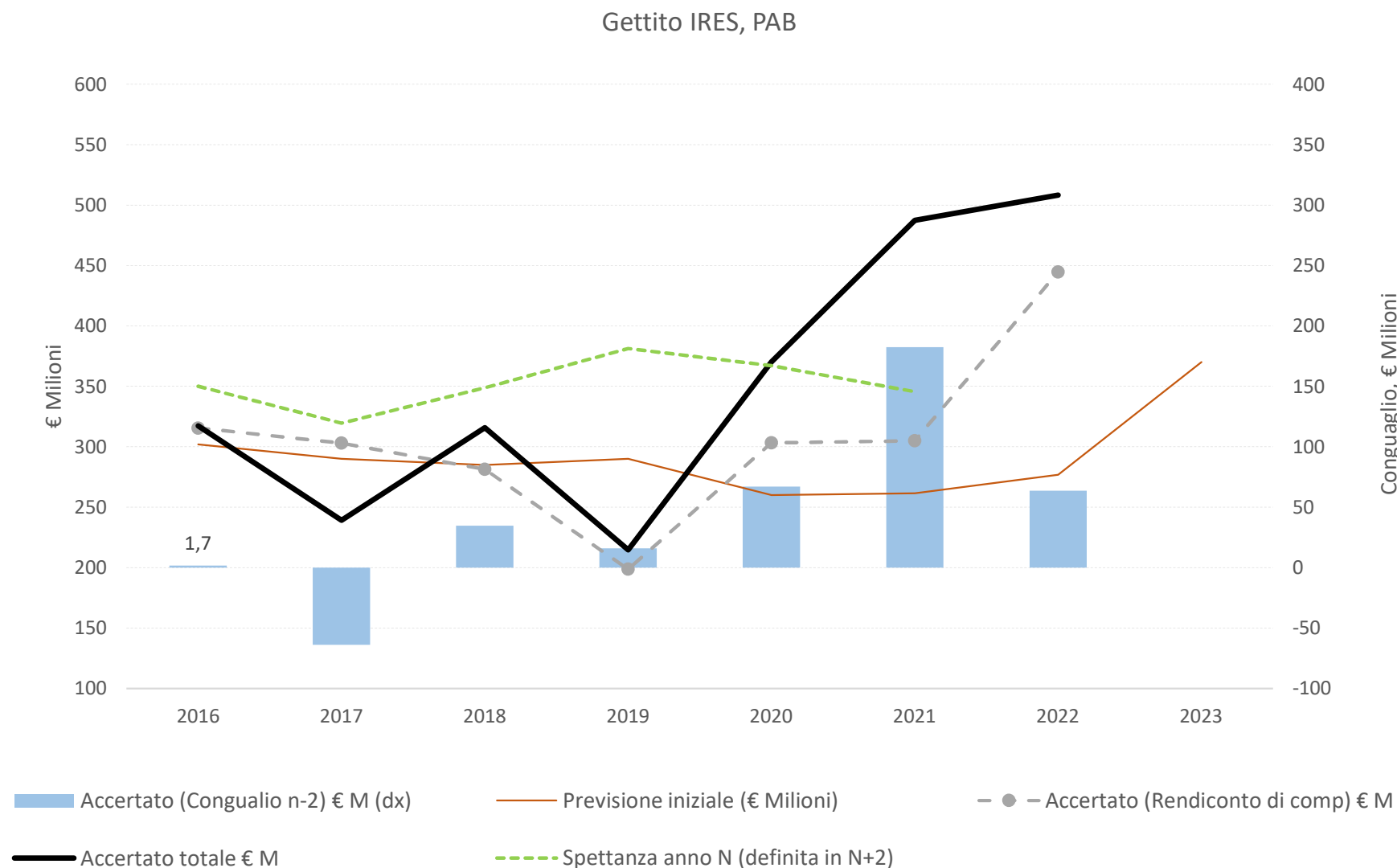
IVA interna (accertato)



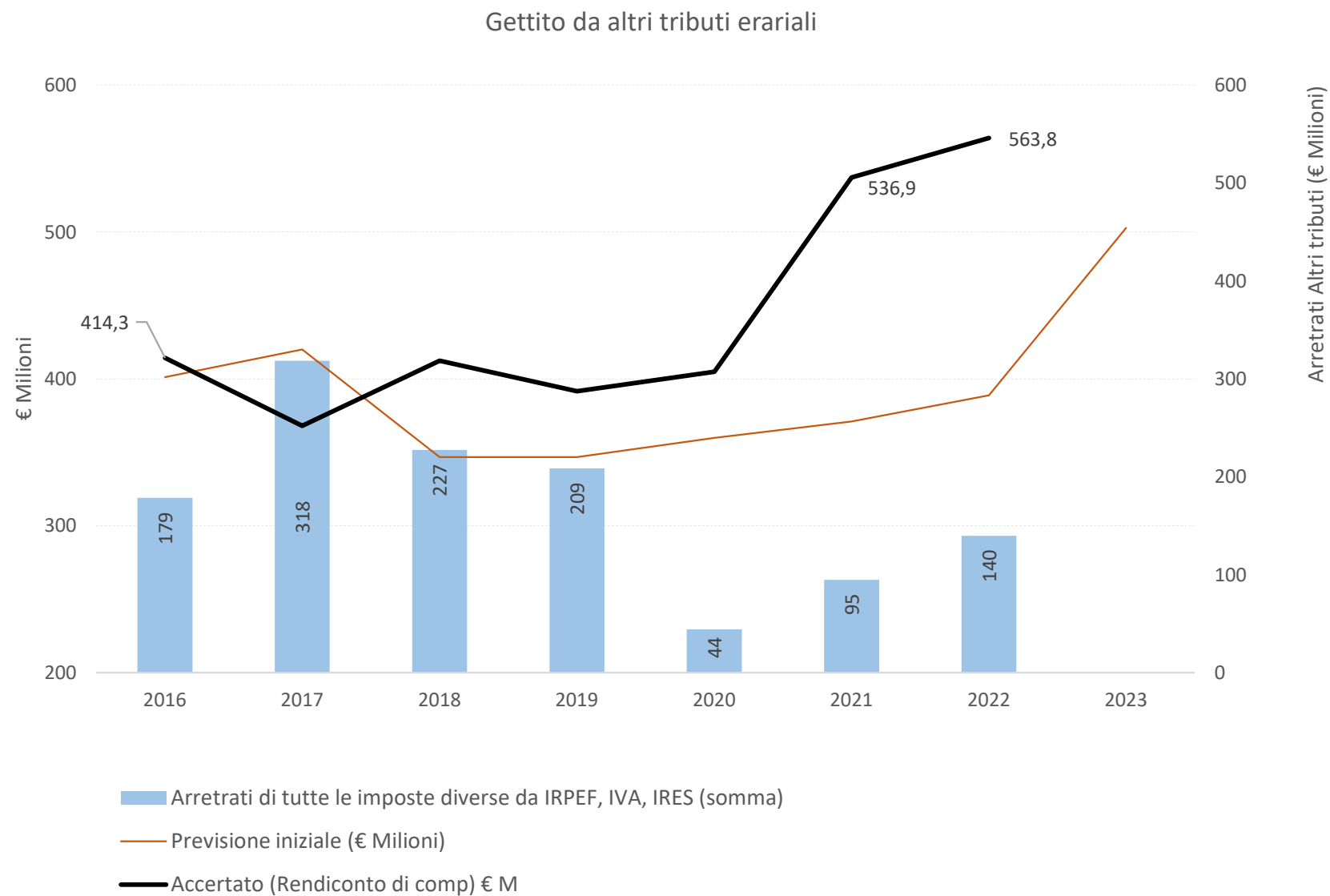
IVA all'importazione (accertato)



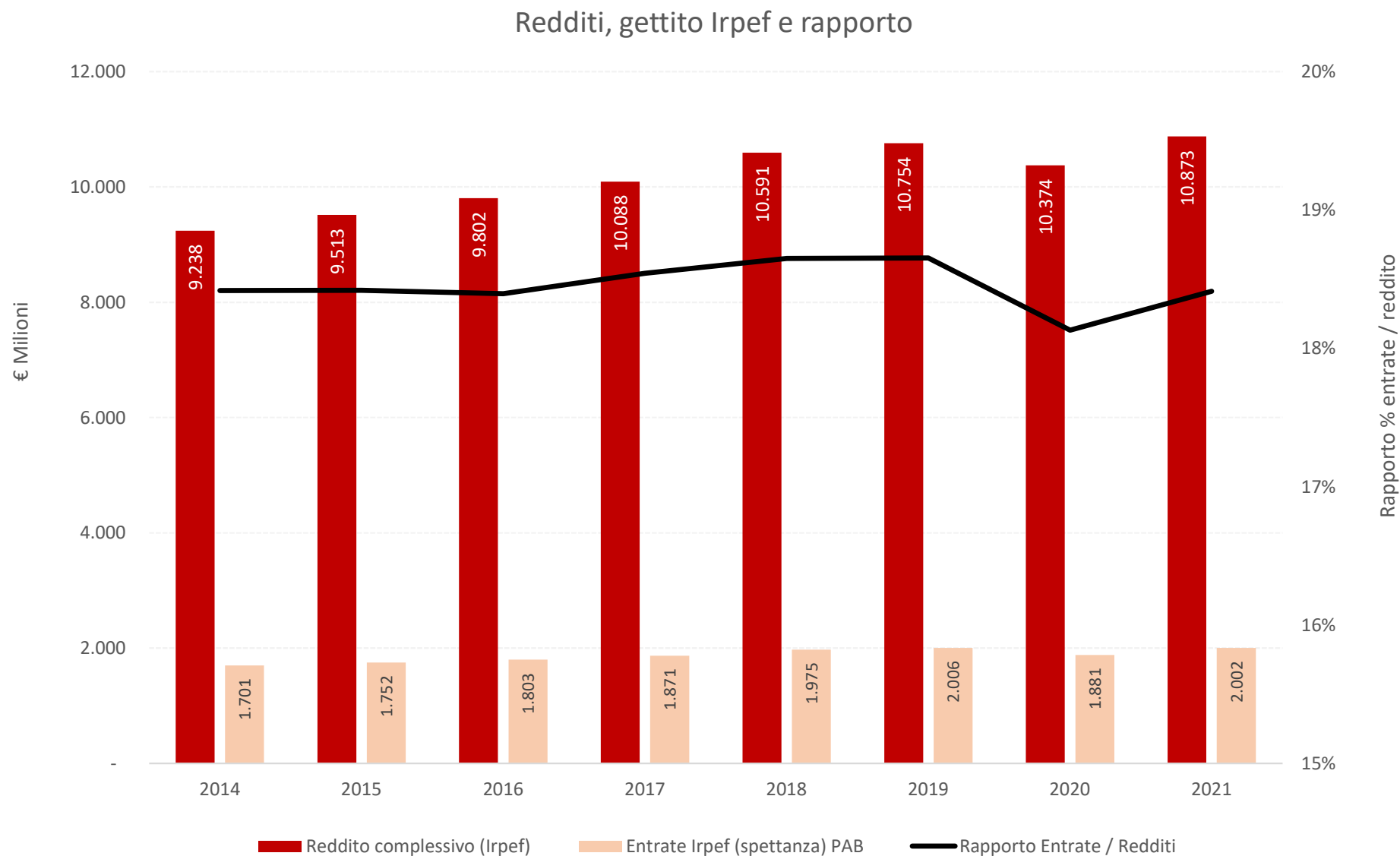
Fonte: PAB Ufficio Entrate



Fonte: PAB Ufficio Entrate



Fonte: PAB Ufficio Entrate



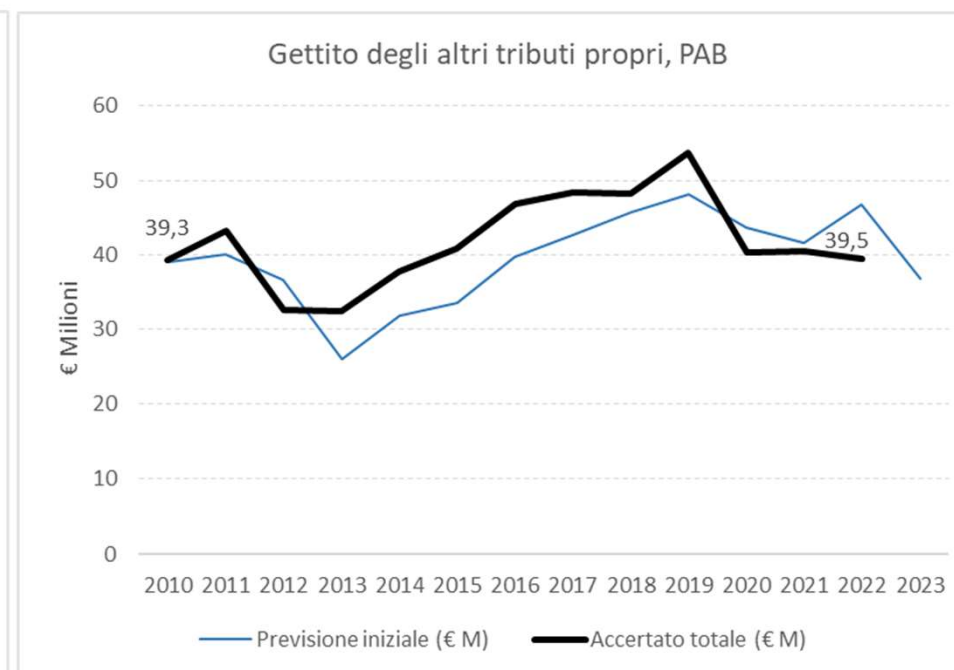
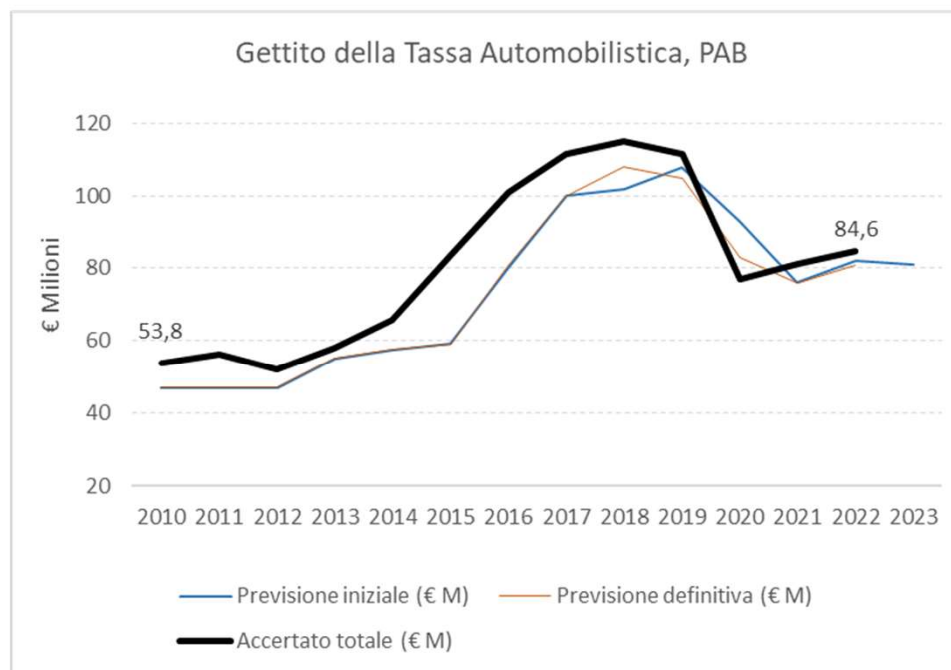
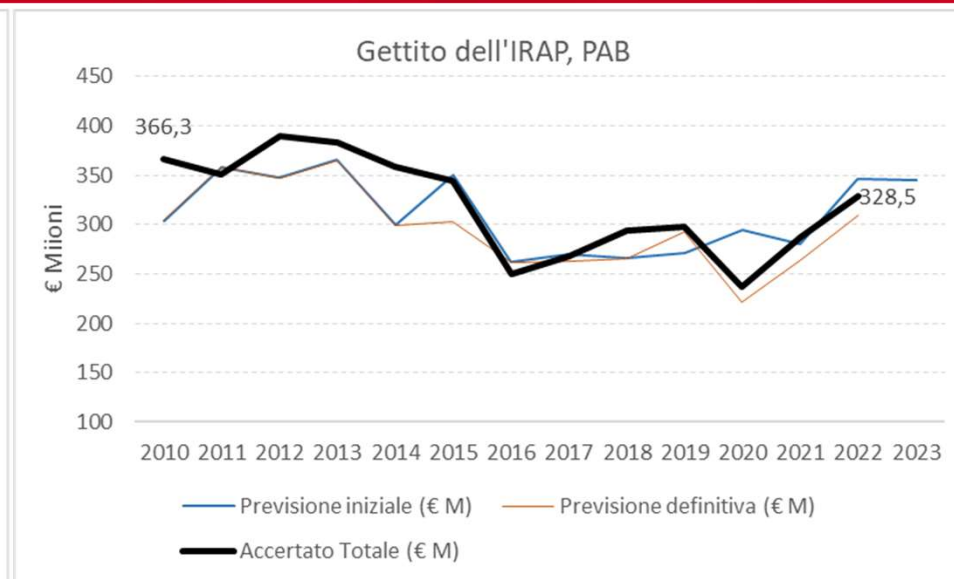
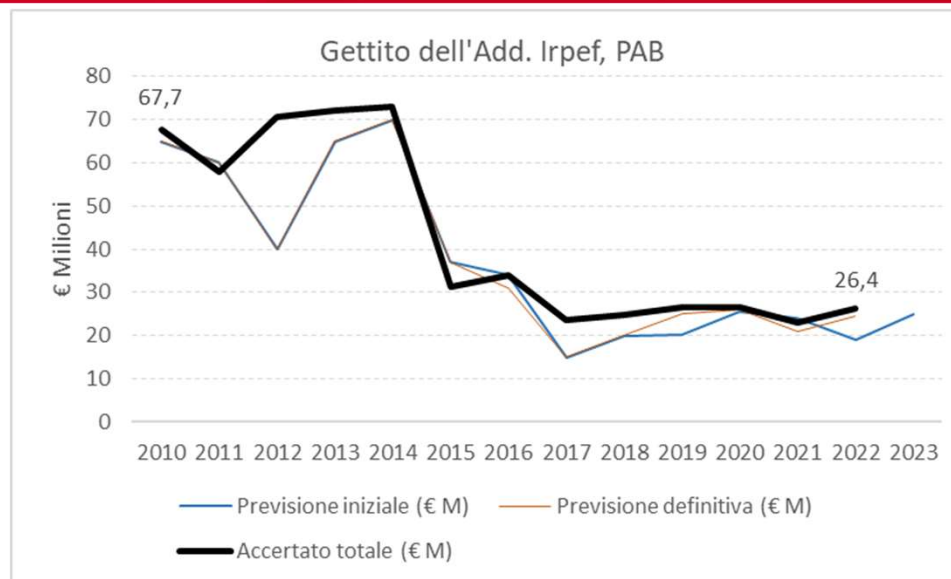
Fonte: AFI-IPL, MEF e PAB (elaborazione propria)

Il reddito IRPEF dichiarato in provincia di Bolzano per tipologia

	2011	2015	2019	2020	2021	Incid. 2011 %	Incid. 2021 %	Δ % 2021- 2011
Numero contribuenti	413.377	421.113	438.477	428.328	432.505			4,6%
Frequenza relativa (n. contribuenti)								
Reddito da attività agricola	92.157	89.740	74.272	74.238	74.203	22,3%	17,2%	-19,5%
Reddito da fabbricati	155.472	81.431	68.335	67.607	67.203	37,6%	15,5%	-56,8%
Reddito da lavoro dipendente e assimilati	260.061	267.508	289.682	277.935	281.534	62,9%	65,1%	8,3%
Reddito da pensione	122.758	124.678	125.973	127.803	128.198	29,7%	29,6%	4,4%
Reddito da lavoro autonomo*	13.722	12.529	10.165	9.639	10.031	3,3%	2,3%	-26,9%
Reddito da impresa e partecipazione*	45.540	44.671	40.010	39.133	38.568	11,0%	8,9%	-15,3%
Redditi da capitale	1.047	1.231	1.435	1.207	1.181	0,3%	0,3%	12,8%
Redditi diversi	23.854	25.026	25.942	25.707	29.542	5,8%	6,8%	23,8%
Ammontare (€uro migliaia)								
Reddito da attività agricola	26.429	33.162	30.205	24.091	26.802	0,3%	0,3%	1,4%
Reddito da fabbricati	310.723	218.277	193.042	184.255	184.885	3,6%	1,7%	-40,5%
Reddito da lavoro dipendente e assimilati	4.943.772	5.468.714	6.241.283	6.091.829	6.336.452	57,0%	59,9%	28,2%
Reddito da pensione	1.884.704	2.090.213	2.366.186	2.455.886	2.522.653	21,7%	23,8%	33,8%
Reddito da lavoro autonomo*	340.443	352.361	343.327	336.046	369.063	3,9%	3,5%	8,4%
Reddito da impresa e partecipazione*	1.060.913	1.122.453	1.209.148	912.340	990.978	12,2%	9,4%	-6,6%
Redditi da capitale	39.004	45.071	61.421	48.301	65.307	0,4%	0,6%	67,4%
Redditi diversi	61.776	65.111	75.477	73.372	86.956	0,7%	0,8%	40,8%
Totale ammontare	8.667.764	9.395.362	10.520.089	10.126.120	10.583.096	100%	100%	22,1%
Reddito medio (€uro)								
Reddito da attività agricola	287	370	407	325	361			25,9%
Reddito da fabbricati	1.999	2.681	2.825	2.725	2.751			37,7%
Reddito da lavoro dipendente e assimilati	19.010	20.443	21.545	21.918	22.507			18,4%
Reddito da pensione	15.353	16.765	18.783	19.216	19.678			28,2%
Reddito da lavoro autonomo*	24.810	28.124	33.775	34.863	36.792			48,3%
Reddito da impresa e partecipazione*	23.296	25.127	30.221	23.314	25.694			10,3%
Redditi da capitale	37.253	36.613	42.802	40.017	55.298			48,4%
Redditi diversi	2.590	2.602	2.909	2.854	2.943			13,7%

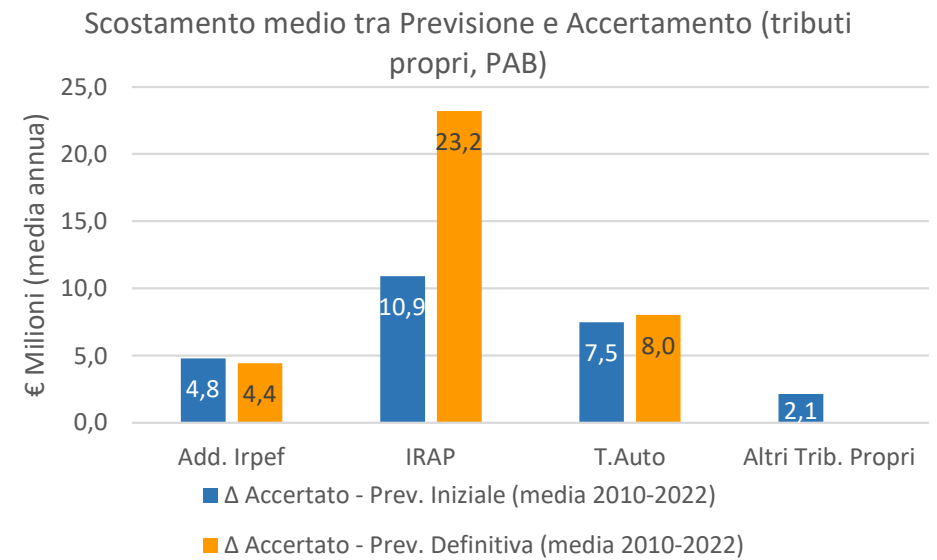
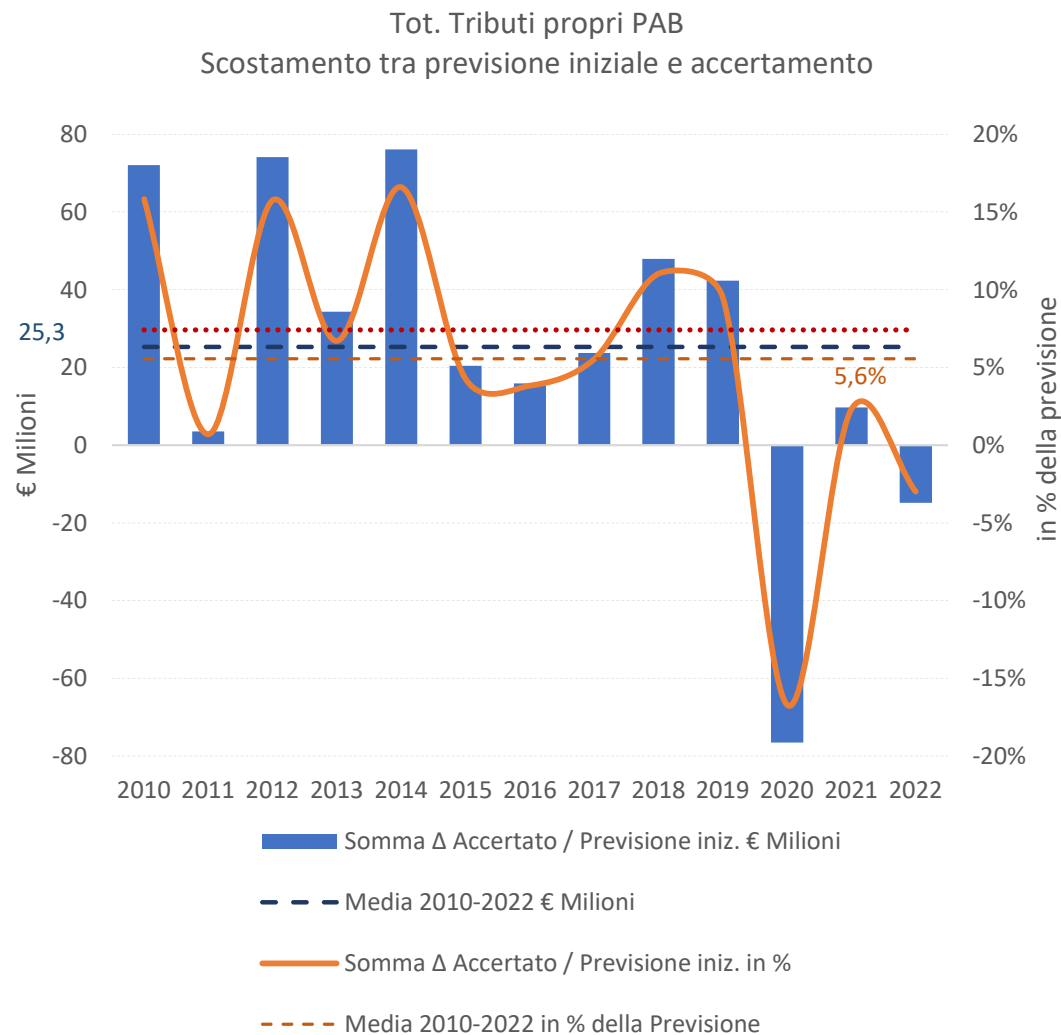
Fonte: AFI-IPL e MEF (elaborazione propria)

L'evoluzione dei tributi propri della Provincia



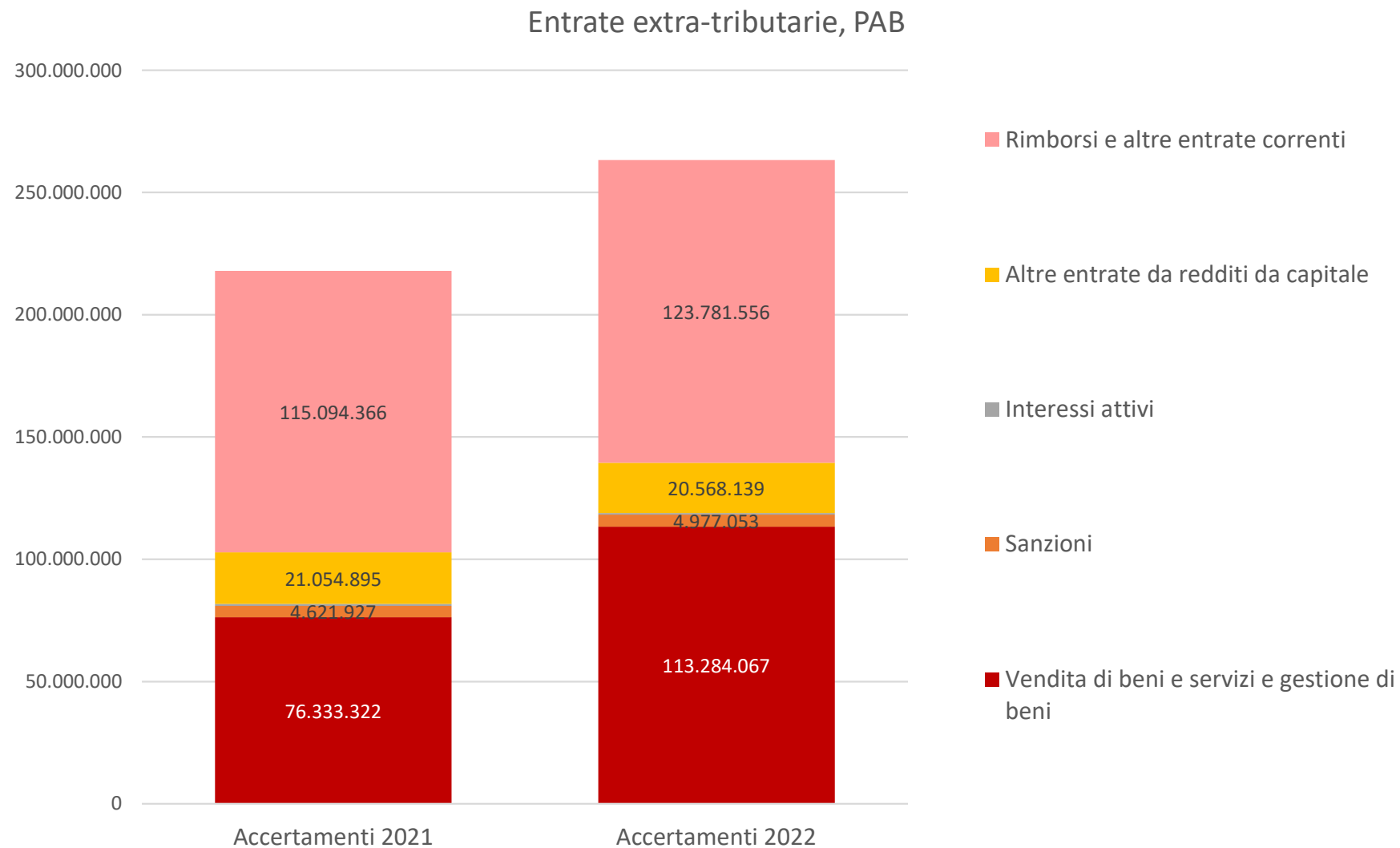
Fonte: PAB Ufficio Entrate

Tributi propri: scostamenti tra previsione e accertamento



Fonte: PAB Ufficio Entrate (elaborazione propria)

Le Entrate extra-tributarie per tipologia



Fonte: PAB Ufficio Entrate

Entrate extra-tributarie: principali voci della vendita di beni e servizi e concessioni

Descrizione italiana	2022	2021
Proventi derivanti dai contratti di servizio di trasporto pubblico di persone (LP 15/2015, art.12,art.14,c.2) - Entrate dalla vendita di servizi	26.742.551	14.968.121
Somme dovute dai concessionari di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopi idroelettrici (LP 18/1972,artt.1,6, 10/1975, DPR 670/1972,art.13) - Vendita di beni	24.549.560	9.490.571
Proventi da canoni per la derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico(LP 10/1983 art.1, LP 2/2015) - Canoni e concessioni e diritti reali di godimento	20.412.847	21.248.232
Proventi derivanti dal contratto di servizio con Ecocenter n 1660/31 del 21.05.2014 (DGP 586/2014) - Entrate dalla vendita di servizi	7.052.946	4.369.721
Entrate diverse provenienti da attività di natura non commerciale (DPR 633/1972 art.1, art.4) - Entrate dalla vendita di servizi	5.637.526	1.970.010
Attività connesse alla diffusione del canto e della musica in lingua tedesca e ladina (LP 15/2010,art.4,c.1) - Entrate dalla vendita di servizi	4.568.039	977.282
Proventi da canoni e tariffazioni per leutenze di acqua pubblica (LP 10/2019, art.11, LP 7/2005) - Canoni e concessioni e diritti reali di godimento	4.367.380	2.745.006
Entrate diverse provenienti da attività di natura non commerciale (DPR 633/1972 art.1,art.4, LP 2/1987, DPP 32/2008, DPP31/2010) - Canoni e concessioni e diritti reali di godimento	2.579.575	1.336.523
Proventi dei diritti speciali catastali (DLGS 280/2001, LR 3/2003) - Entrate dalla vendita di servizi	2.474.477	2.387.246
Diritti per il rilascio da parte degli uffici del libro fondiario di estratti e copie di documenti (DLGS 280/2001, LR 3/2003)- Entrate dalla vendita di servizi	2.370.223	2.348.992
Diritti su operazioni tecniche ed/o am-ministrative degli Uffici Motorizzazione e Patenti ed abilitazioni alla guida (L 870/1986,artt.18,19, DPR 527/1987,art.4 /ter, DM 161/2007) - Entrate dalla vendita di servizi	2.282.933	2.264.504
Entrate diverse provenienti da attività di natura commerciale (DPR 633/1972 ,art.4, LP 13/1997) - Canoni e concessioni e diritti reali di godimento	1.667.735	1.546.653
Ricavi derivanti dalla cessione di energia incentivata (contratto con GSE del 26.3.2016) - Vendita di beni	1.287.390	3.344.956
Redditi dei terreni e fabbricati di proprietà della Provincia (LP 2/1987 ,13/1997) - Fitti, noleggi e locazioni	1.136.078	1.259.033
Rimborso per la manutenzione ordinaria delle strade comunali a cura della Provincia (LP 24/1991,art.12) - Entrate dalla vendita di servizi	1.100.073	1.065.532
ALTRE ENTRATE DA VENDITA DI BENI E SERVIZI E GESTIONE DI BENI	5.054.734	5.010.938
TOTALE TIP. ENTRATE DA VENDITA DI BENI E SERVIZI E GESTIONE DI BENI	113.284.067	76.333.322

Fonte: PAB Ufficio Entrate

Le entrate esterne al Bilancio prov. di Enti & Società per vendita di beni e servizi

Ente / Società (anno)	€ M.	Voci di ricavo «non contributive»
Sabes (2022)	38,4 26,7	(Prest. Mob. Extrareg.) (Ticket)
Wobi (2021)	40,2	(canoni locazione)
Ag. Demanio (2021)	16,4	
UNIBZ (2021)	7,4	
IDM (2021)	7	
Schulen (2021)	6,3	(Zuwendungen der Haushalte) Solo scuole „a ordinamento Statale“
RAS (2021)	3,2	
Ag. Energia (2021)	2,7	
Laimburg (2021)	2,4	
Musei prov. (2021)	2,2	
NOI, STA, Eurac, ...		

Fonte: Bilanci dei rispettivi Enti/Società

> 160 ... +

Andrea Zeppa

Incarico Speciale strategico per la Revisione del bilancio
provinciale

Tel. 0471 – 413233

andrea.zeppa@provincia.bz.it



La spesa provinciale: visione generale e sfide

La revisione della spesa deve affrontare l'intero bilancio provinciale per tre motivi:

- solo una visione d'insieme permette di cogliere le interrelazioni tra ambiti di spesa diversi;
- miglioramenti importanti dell'efficienza e dell'efficacia non possono venire solo riformando alcune nicchie del bilancio; anche aree apparentemente "intoccabili" celano un potenziale di miglioramento;
- un processo su ampia scala permette di fare convergere le energie del cambiamento e di affievolire le posizioni di difesa particolaristiche.

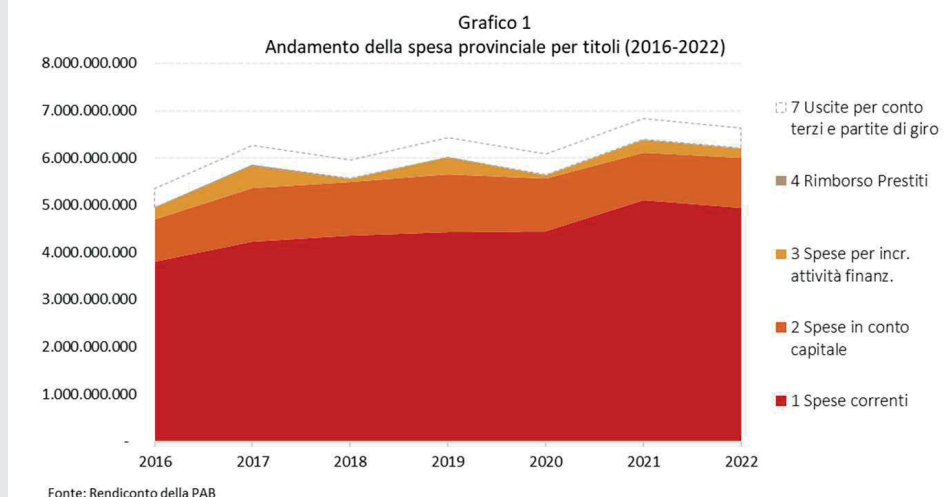
Sfatare i falsi miti

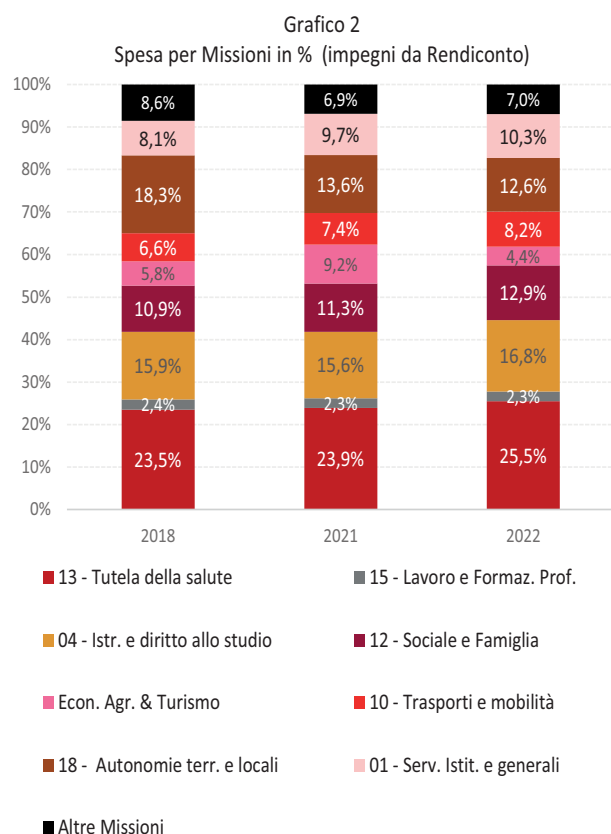
- **Per efficientare il bilancio servono le forbici** - Non considerare la revisione della spesa come un esercizio una tantum. L'efficientamento è un'attività continua che richiede un'organizzazione di "manutenzione" e valutazione dei processi e dei dati assai complessa, che deve evolvere con il mutare del contesto e delle sfide della spesa pubblica provinciale.
- **La spesa pubblica è rigida, non si può modificare** - La spesa "incomprimibile" è minore di quanto si tenda a credere e quella "aggredibile" è molto maggiore. Ciò emerge se ci si pone in un'ottica pluriennale, con obiettivi strategici di efficientamento che coinvolgono tutti i servizi pubblici.
- **In un mondo così incerto, ha poco senso pianificare il bilancio** - Una valida strategia di bilancio deve poggiare su alcuni orientamenti politici di base e su obiettivi e scelte di lungo periodo, ma deve anche essere flessibile, per adattarsi a possibili crisi e/o all'emergere di nuovi bisogni e priorità.
- **Il bilancio pubblico va gestito come quello di un'azienda** - Molti principi di efficientamento delle aziende private sono applicabili anche negli enti pubblici. Tuttavia, gli obiettivi di un ente territoriale come la Provincia sono incomparabilmente più ampi, più complessi e più eterogenei di quelli di un'impresa. L'ente territoriale si trova a massimizzare la "funzione di

benessere sociale", fatta di tantissimi obiettivi tra loro collegati e talvolta in conflitto. Per contro, un'impresa ha l'obiettivo di massimizzare il profitto, ottimizzando soprattutto una "funzione di produzione".

Introduzione

Il bilancio provinciale viene visto come rigido, a causa della forte prevalenza della spesa corrente su quella di investimento (vedi Grafico 1) e dei ridotti margini di manovra all'interno della spesa corrente, caratterizzata da molte voci di spesa obbligatorie o ritenute tali. Se nel breve periodo ciò è vero, allungando l'orizzonte temporale si riscontra un flusso continuo di aggiustamenti alla spesa, che cumulandosi danno luogo a cambiamenti di notevole ampiezza. Le classificazioni del bilancio armonizzato, che raggruppa la spesa in Missioni e Programmi, forniscono un primo quadro di riferimento generale, che è però spesso insufficiente a comprendere la natura della spesa. E', pertanto, utile incrociare diversi piani di lettura del bilancio, fino alle





single prestazioni, per comprendere per cosa e come vengono impiegati i fondi provinciali. Questo è il primo passo, per poi entrare nelle singole aree tematiche e approfondire le possibilità di allocare diversamente la spesa, con l'obiettivo di migliorarne l'efficienza e l'efficacia. Si scoprirà, forse, che i margini di manovra sono molto più ampi di quanto si tenda a credere.

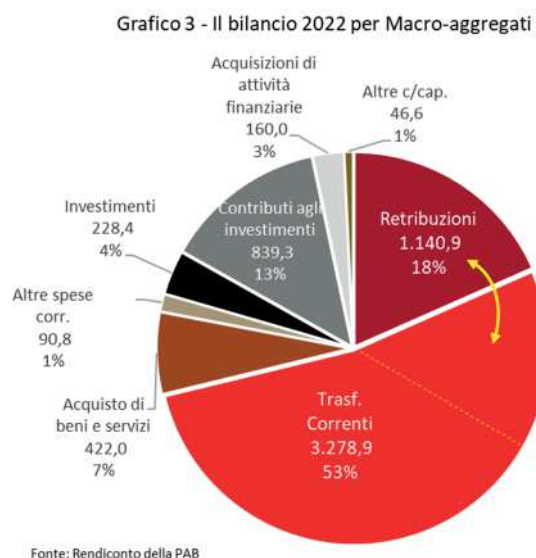
L'analisi generale della spesa

Il bilancio provinciale ha adottato dal 2016 gli schemi di classificazione omogenei per le regioni sul territorio statale. Essi prevedono 20 Missioni a loro volta suddivise in 94 programmi di spesa. Il confronto con i bilanci ante 2016 è molto difficile, sia per il cambio di classificazioni che per le diverse regole di impegno della spesa. Tuttavia, è possibile ricostruire le tendenze della spesa anche nel lungo periodo: ad esempio, una diversa definizione politica dei fabbisogni del territorio ha fatto sì che negli ultimi 15 anni la spesa per l'edilizia abitativa si sia pressoché dimezzata e che un importo quasi equivalente a questa riduzione venga oggi speso in ricerca ed innovazione, che 15 anni fa era ai propri albori.

Guardare la spesa per Missioni e per Macro-aggregati

Volgendo lo sguardo su anni più recenti, si osserva dal

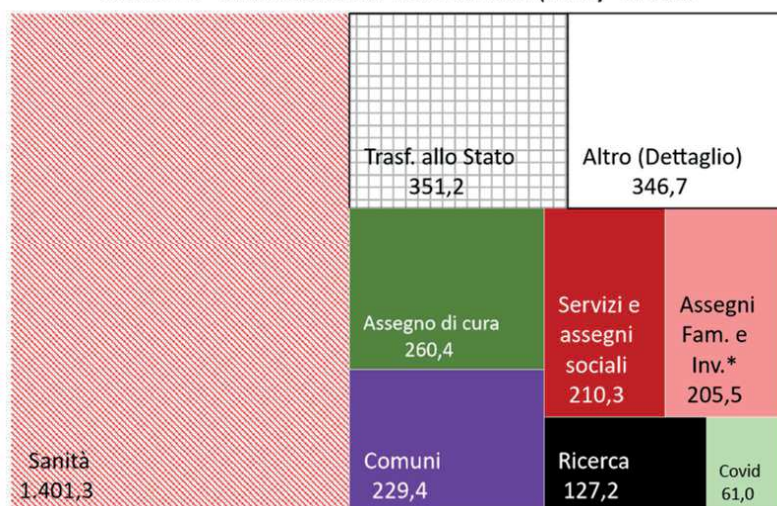
Grafico 2 che dal 2018 al 2022 è cresciuto il peso di sanità, spesa sociale e mobilità, mentre si è ridotto quello di altre missioni. Dietro agli incrementi (e alle riduzioni) vi sono sempre scelte politiche che si traducono in regole per l'erogazione dei servizi o la definizione dei beneficiari dei trasferimenti. Una lente di lettura differente deriva dalla classificazione per Macro-aggregati, che rappresentano la modalità di effettuazione della spesa. Nel bilancio 2022 da 6,2 miliardi di euro, il 53% è rappresentato da trasferimenti correnti (3.279 milioni di euro) e il 18% dal costo del lavoro, pari a 1.141 milioni (Grafico 3). Di questo costo del lavoro, circa 250 M sono relativi al personale dell'amministrazione, mentre 891 M sono imputabili alla missione Istruzione. Va sottolineato che, oltre al costo diretto, vi è anche il costo del personale pubblico finanziato indirettamente dal bilancio provinciale – all'incirca di pari importo – che transita in bilancio tramite i trasferimenti all'Azienda Sanitaria, agli enti strumentali e alle aziende provinciali, ai comuni e alle comunità comprensoriali. Completano la spesa corrente gli acquisti per beni e servizi pari a 422 M (7%), che comprendono anche i contratti di servizio con le società in-house (es. Sasa, STA, Noi, ecc.). La spesa in conto capitale è principalmente composta dagli investimenti propri (i cosiddetti lavori pubblici per infrastrutture e edilizia) per 228 M (4%) e dai contributi agli investimenti per 839 M (13%).



La suddivisione di trasferimenti e contributi

Vista l'entità della spesa, è opportuno articolare in maggiore dettaglio la spesa per trasferimenti e per contributi (Grafici 4a e 5). Nei trasferimenti correnti la quota più significativa riguarda l'Azienda sanitaria (1,4 miliardi). Segue l'assegno di cura ai non autosufficienti

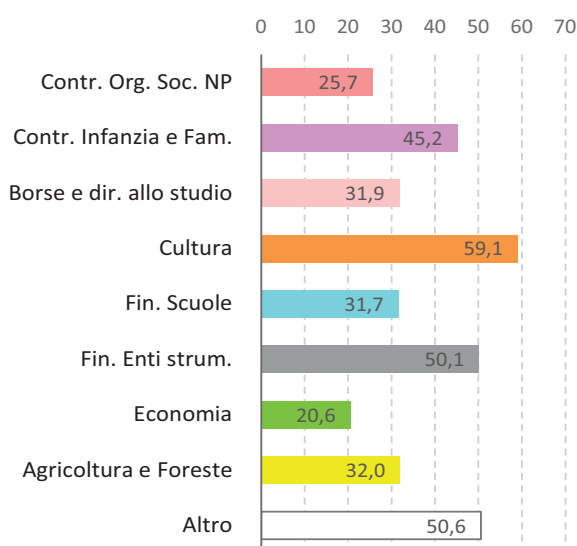
Grafico 4a - Suddivisione dei Trasf. Correnti (2022) - M euro



(260 M), i trasferimenti correnti ai Comuni (229 M), i trasferimenti alle comunità comprensoriali per i servizi sociali delegati e gli assegni sociali (tra cui il contributo per il canone di locazione) per 210 M, gli assegni ed i contributi per la famiglia (205 M, su cui incide però anche l'assegno straordinario per l'energia), il finanziamento degli enti di ricerca per 127 M. Vi sono poi 351 M di trasferimenti allo Stato per il contributo al risanamento della finanza pubblica statale. Infine, resta un insieme ampio ed eterogeneo di "altri" trasferimenti per 347 M: essi comprendono, tra l'altro, i contributi correnti per i settori economici, le borse di studio ed i contributi per la cultura ed il non-profit sociale (Grafico 4b).

Per quanto concerne i contributi agli investimenti, i trasferimenti principali vanno al settore dei comuni (152 M), della sanità (128 M), della mobilità (89 M), dell'agricoltura e foreste (86 M).

Grafico 4b - Altri Trasf. Correnti (dettaglio) - M Euro



Implicazioni di policy

La spesa aggredibile non sono solo i contributi

L'approfondimento di tutte le principali aree di spesa – oggetto delle singole review – ha il compito di mostrare l'effettivo grado di rigidità del bilancio, rappresentato dalla spesa obbligatoria, e soprattutto i margini di azione. Questi margini non riguardano solo la spesa cosiddetta "discrezionale" che viene spesso associata ai contributi a soggetti privati. Se così fosse, la spesa "aggredibile" con misure di contenimento sarebbe inferiore a 500 M. Inoltre, all'interno di questa stessa spesa "discrezionale" vi sono voci di spesa forse più essenziali delle spese considerate "intoccabili": il riferimento è a quei contributi alle organizzazioni culturali e sociali in grado di generare benessere, identificazione e relazioni, sussidiarietà e volontariato, coesione nella comunità.

L'efficienza nell'organizzazione dei servizi

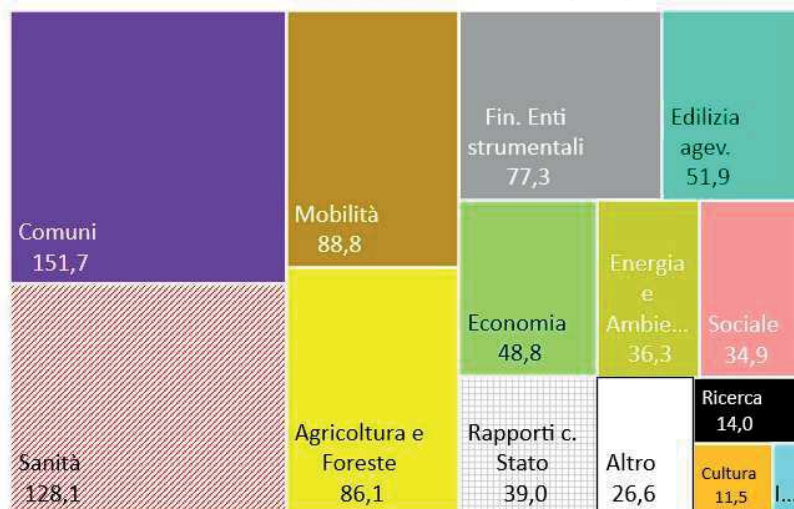
Per converso, è opportuno rompere il tabù della spesa per il personale. Essa è tutt'altro che fissa, perché vi sono tassi di turn-over molto elevati, che vanno gestiti insieme alla riorganizzazione dei processi lavorativi. Ci si concentra spesso – anche a ragione – sul costo della "macchina burocratica" provinciale, ma essa consuma non più di 200 M di euro. Il vero potenziale può emergere se si persegue un efficientamento (naturalmente differenziato) in tutti i servizi e settori pubblici finanziati anche solo indirettamente dal bilancio provinciale, il cui importo complessivo si stima superiore ai 2,2 miliardi. Questa rappresenta una sfida immensamente più grande e complessa che non individuare qualche contributo da tagliare o da contenere.

Le sfide della valutazione della spesa

L'altra sfida richiede di collegare le misure di spesa ai risultati ottenuti – spesso misurabili con indicatori – in termini di soddisfacimento dell'interesse pubblico. La risposta alla domanda circa l'efficacia di un intervento di spesa pubblica non è quasi mai monodimensionale e non si esaurisce con un solo indicatore. Il più delle volte essa richiede delle riflessioni aggiuntive che chiamano in causa possibili alternative: la prima riguarda la valutazione circa l'equità dei vantaggi che la misura apporta ai beneficiari; la seconda, più complessa e raramente misurabile, riguarda la modifica dei comportamenti dei beneficiari, sia in senso positivo, ad es. quando si mobilitano energie nel volontariato o nella tutela dell'ambiente, sia negativo, ad es. quando si inducono comportamenti opportunistici come la riduzione dell'offerta di lavoro.



Grafico 5 - Suddivisione dei Contr. Investimenti (2022) - M euro



Box - Revisionare la spesa pubblica: scienza, arte o politica?

Sulla revisione della spesa pubblica non vi è molta letteratura scientifica. Si trovano soprattutto linee guida di organizzazioni internazionali e relazioni o casi di studio sulle esperienze di singoli paesi. Da essi si possono distillare indicazioni utili in tre ambiti, che devono essere adattate alla specifica situazione locale.

L'ambito tecnico. La revisione opera a partire da banche dati complete rielaborate in indicatori. Rispetto all'efficienza, si è alla ricerca, con diversi metodi, di un costo standard o di

un benchmark con cui confrontarsi. È molto difficile e delicato costruirli, ma in ogni caso si parte da una "deviazione statistica" dallo standard per capirne le ragioni ed avviare gli approfondimenti. Con riguardo all'efficacia servirebbero studi di impatto, che, tuttavia, sono molto onerosi e rari. Si può cercare di supplire con analisi qualitative e miste.

L'ambito organizzativo. È necessario impostare il lavoro coinvolgendo tutte le strutture di spesa. Loro dovrebbero possedere la competenza settoriale, essere in grado di fornire ed interpretare i dati rilevanti, avanzare ipotesi di miglioramento e attuarle. La revisione congiunta (joint review) è quella che è guidata da obiettivi e metodi dall'alto (o dal centro), ma interagisce in modo strutturato con i centri di spesa per attivare le loro conoscenze e stimolare la collaborazione.

L'ambito politico. Le esperienze di successo mostrano la centralità della chiarezza degli obiettivi politici, del commitment e dell'attribuzione di responsabilità precise all'interno del governo, della comunicazione con l'opinione pubblica e con i portatori di interessi. Due dimensioni di questo processo possono rivelarsi fondamentali: la scala e la velocità. La scala deve essere ampia: solo affrontando una quota importante del bilancio si può generare un senso di sfida collettiva in grado di affievolire le difese particolaristiche. Il processo deve essere rapido: pur dedicando sufficiente tempo all'analisi e all'implementazione, è necessario concentrare e accelerare il processo, decidere e mostrare determinazione nell'implementazione. Il rischio, altrimenti, è di cadere nella paralisi delle analisi, nel gioco delle dilazioni, di discussioni sterili aventi l'obiettivo di fare arenare il processo.

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ IRE (2022). Analisi economica del bilancio provinciale. Salute finanziaria, analisi delle entrate e della spesa, contenuto informativo. IRE Studio 1.22. Camera di commercio di Bolzano (Ed.)
- ▲ Comitato di Revisione della spesa pubblica (2019). Relazione riassuntiva, Periodo 2015 – 2018. Provincia autonoma di Bolzano.
- ▲ Cottarelli, C. (2015). La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare. Milano: Feltrinelli.
- ▲ Bourgon, J. (2009). Program Review. The Government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994-99: a Canadian case study. Institute for Government.
- ▲ Giarda, P. (2012). Elementi per una revisione della spesa pubblica (versione aggiornata a 8 maggio 2012), Rapporto, presentato dal Ministro con delega al programma di Governo, Piero Giarda, al Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012.
- ▲ Robinson, M. (2014). Spending Reviews. OECD Journal on Budgeting, vol. 13, issue 2, 81-122.
- ▲ Vandierendonck, C. (2014). Public Spending Reviews: design, conduct, implementation, Economic Papers 525 (July), European Commission.



Programmare la sostenibilità del bilancio nel lungo periodo

La macro-programmazione delle finanze pubbliche di lungo periodo è un esercizio per definizione labile ed impreciso, tante sono le variabili che lo influenzano. Tuttavia, questa cornice programmatoria è necessaria per impostare e finanziare scelte strategiche di fondo e richiede flessibilità e continui adattamenti. Con il tempo, anche le previsioni e gli strumenti di gestione diventeranno più accurati. Pur con questi limiti, si può prevedere che alcune grandi aree di intervento pubblico, quali quelle illustrate in questa Review Brief, genereranno un incremento del fabbisogno di spesa pubblica superiore alla dinamica delle entrate derivanti dall'attuale pressione fiscale.

Opzione di intervento

A fronte delle prevedibili pressioni sulla spesa, si possono considerare alcune opzioni:

- Stabilire una pianificazione strategica di lungo periodo degli investimenti maggiori.
- Definire una strategia di riallocazione della spesa che mira a recuperare efficienza in tutte le aree dell'amministrazione e a contenere la spesa in aree a minore efficacia. L'alternativa è procedere senza una pianificazione e gestire il bilancio in maniera reattiva, man mano che i fabbisogni si manifestano.
- I margini di bilancio positivi, che si formano grazie ad efficientamento e riallocazione, finanziano l'incremento di spesa di investimento fino a che non si manifesta il maggiore fabbisogno di spesa corrente nelle aree identificate nella presente Review o in altre emergenti.
- Evitare l'incremento estemporaneo di spesa corrente, dovuto a surplus transitori di bilancio, bensì fare una valutazione ex-ante dell'efficacia ed efficienza della nuova spesa corrente.
- Mantenere le opzioni di incremento delle entrate solo come ultima ratio, in caso di emergenze o sfasamenti importanti di pianificazione.
- Utilizzare l'indebitamento non in modo strutturale – se non entro certi limiti – bensì per accelerare e ottimizzare la tempistica degli investimenti e renderla più flessibile rispetto ai tempi di riallocazione della spesa corrente.

Introduzione

I bilanci pubblici sono da tempo soggetti a notevoli pressioni, in parte per ragioni interne, in parte per

shock esogeni, da ultimo gli effetti della pandemia, della crisi energetica e dell'inflazione. Le sfide future, ben descritte da molteplici documenti di istituzioni nazionali e sovranazionali, espongono anche il bilancio della Provincia al rischio di non essere sufficientemente capiente per sostenere l'aumento della spesa necessaria in alcuni settori strategici. Non esistendo stime e proiezioni in tal senso, è opportuno rilevare per lo meno le aree e l'ordine di grandezza del maggiore fabbisogno che ci si attende. Per fare ciò è necessario partire dai piani provinciali esistenti, integrandoli ove opportuno con analisi e previsioni su scala statale o internazionale. Questo esercizio, soggetto a continui aggiornamenti, è indispensabile per individuare l'entità del fabbisogno aggiuntivo, da coprire o con maggiori entrate o con strategie di contenimento e riallocazione della spesa. Il fatto che in alcune aree cruciali non esistano documenti pianificatori provinciali o che essi non quantifichino la spesa a medio-lungo termine non ci esime dal tentativo di colmare questa lacuna, se non con cifre affidabili, per lo meno con l'identificazione in termini qualitativi dei meccanismi che potrebbero generare il fabbisogno. È bene chiarire che non è possibile vagliare il possibile incremento di spesa di tutte le missioni e programmi del bilancio, dovuto magari anche solo all'inflazione. Ciò non è neppure rilevante in una prospettiva di tenuta dei conti di medio-lungo periodo. Rileva, invece, considerare le macro-tendenze, i cambiamenti attesi più impattanti, quelli in cui ci si aspetta che la spesa possa crescere ad un tasso maggiore del PIL ovvero delle entrate del bilancio. Quanto segue non è, pertanto, né una stima analitica né una stima basata su un modello macro-economico: si tratta di una ipotesi di un ordine di grandezza derivante da programmi provinciali e stime di varie istituzioni.

Valutazione di piani, documenti programmatici e scenari a medio termine

Piano Clima e Piano Mobilità

Iniziamo la disamina dal Piano clima 2040 della Provincia. Esso contiene 167 misure in 17 campi d'azione, molte delle quali già avviate. Il documento non quantifica il fabbisogno di risorse, neppure per la componente pubblica. Tuttavia, buona parte delle misure più costose appartengono al campo del trasporto e sono maggiormente dettagliate, anche con stime di costo, nel Piano provinciale per la mobilità sostenibile 2035 (PPMS). Gli investimenti complessivi del Piano sono stimati in 2.085 milioni di euro. Di questi, 807 M dovrebbero essere di competenza della Provincia, escludendo i 420 M del progetto Areale Ferroviario BZ, per i quali non è ancora chiaro il nuovo modello di finanziamento. Il valore attualizzato degli investimenti del Piano è pari a 1.872 M (90% del costo stimato). Tra gli investimenti di competenza provinciale ve ne sono alcuni che, nonostante la diversa denominazione, potrebbero essere già inclusi nella programmazione degli investimenti di cui al prossimo paragrafo. Essi andrebbero scomputati, per evitare un doppio conteggio, per un valore massimo di 250 M. Inoltre, il Piano prevede maggiori costi operativi di 886 M per il trasporto pubblico su gomma (valore attuale 474 M), mentre dal documento non si ricava quanta parte dei maggiori costi operativi ferroviari ricadrà sul Gruppo FS e quanto sulla Provincia. Tra le altre misure del Piano Clima ve ne sono alcune che hanno probabilmente un elevato costo a livello di sistema socio-economico, sebbene non sia stato quantificato. Tra esse rientrano, ad esempio: l'adeguamento

delle reti elettriche, l'interdizione delle caldaie a combustibile fossile, l'innalzamento degli standard energetici nei nuovi edifici produttivi, l'incentivazione di misure di efficienza energetica e di aumento della potenza da fonti rinnovabili, l'incentivazione per il passaggio alla rete di teleriscaldamento.

In realtà, gli effetti dei cambiamenti climatici sulla sostenibilità dei bilanci pubblici sono molto più pervasivi ed articolati di quanto possa essere contenuto in un Piano Clima. L'OECD e la Commissione Europea, tra gli altri, hanno sintetizzato gli attuali modelli teorici e previsionali proposti per la comprensione di tutti gli impatti. Mentre vi è ancora molta prudenza sulla possibilità di derivare da questi modelli delle quantificazioni attendibili degli effetti fiscali, vi è un certo consenso su due valutazioni:

- l'impatto del cambiamento climatico su bilanci pubblici si compone di elementi positivi e di elementi negativi, che variano a seconda dei diversi paesi e della loro posizione geografica. L'effetto netto è però negativo, anche se di *magnitudo* minore rispetto a quello innescato dai cambiamenti demografici;
- in una prima fase è preferibile che ogni paese (o regione) analizzi a livello qualitativo quali sono i fattori e i canali di trasmissione che causano un effetto del cambiamento climatico sui bilanci pubblici. Ciò permette di iniziare a tenere conto di questi fattori nella costruzione dei bilanci, a prescindere dalle stime ancora molto incerte su scenari ultradecennali.

I successivi due schemi, presi da documenti della Commissione Europea e della Confederazione Svizzera, esemplificano in modo efficace i fattori ed i canali di trasmissione.

Tavola: Fattori discrezionali e fattori non discrezionali degli effetti del cambiamento climatico

Fattori non discrezionali (fattori esterni del cambiamento climatico)	Fattori discrezionali (fattori interni, condizionati da decisioni politiche)
Diretti (esempi): - Costi pubblici per la ricostruzione di infrastrutture/edifici danneggiati - Finanziamenti alle famiglie a causa di fenomeni ambientali - Obbligazioni derivanti da responsabilità (p.e. responsabilità coperte dallo stato) Indiretti (esempi): - Riduzione delle entrate a causa di un'Economia in calo - Aumento spese sanitarie a causa della diffusione di malattie - Impegni diretti (p.e. aiuti per istituti finanziari in difficoltà) - Effetti sulla capacità di soddisfare impegni da crediti a medio termine (vista la necessità di usare i fondi per la ricostruzione)	Misure di adattamento (esempi): - Investimenti pubblici sulla resilienza delle infrastrutture, gestione dell'acqua - Sostegno a nuove forme di coltivazione, zone costiere e reinsediamenti - Riserve Misure di contenimento (esempi): - Tassa CO₂ (per combustibili ed energie fossili). Effetti negativi sulla capacità economica, incertezza delle entrate a medio e lungo termine - Entrate dal mercato di scambio emissioni, sostegni pubblici per la transizione ad energie pulite - Effetti fiscali a livello di base imponibile

Fonte: Commissione Europea

Tavola: Effetti del cambiamento climatico sull'economia svizzera

	Media cambiamenti della temperatura	Precipitazioni	Eventi metereologici estremi	Fattori esterni
Salute	Malattie cardiovascolari, malattie trasmesse da vettori, produttività lavorativa ridotta		Malattie cardiovascolari, malattie trasmesse da vettori, produttività lavorativa ridotta	Produttività ridotta all'estero e ripercussioni commerciali
Edifici ed Infrastrutture	Danni da caldo e gelo, scioglimento del permafrost		Inondazione, frane, tempeste, grandine, caldo, gelo	
Energia	Riscaldamento ambienti, raffreddamento ambienti, raffreddamento per centrali termoelettriche	Aumento della variabilità nella portata d'acqua ed effetti sulla produzione di energia elettrica e sulla disponibilità per il raffreddamento di centrali termoelettriche	Infrastrutture energetiche: Inondazioni, frane, tempeste, grandine, caldo, gelo	Prezzo dell'energia elettrica in Europa
Acqua		Fabbisogno idrico, abbassamento falde idriche	Siccità: Irrigazione, falde idriche, Qualità dell'acqua	
Agricoltura	Tempi di crescita prolungati, stress termico, parassiti	Fabbisogno idrico, abbassamento falde idriche	Verluste durch Trockenheit, Starkniederschläge, Hitze, Frost	Prezzi aumentati per grano e semi oleosi importati
Silvicoltura	Tempi di crescita prolungati, stress termico, parassiti	Siccità	Tempeste, Ondate di caldo, periodi di siccità, incendi boschivi	Prezzo del legno
Ecosistema	Migrazione di specie, biodiversità		Stress e danni all'ambiente e alle specie viventi	Migrazione di specie
Turismo	Riduzione del manto nevoso, spostamento del turismo invernale verso il turismo estivo	Riduzione del manto nevoso, riduzione giorni di sole	Danni all'infrastruttura alpina	Flussi turistici internazionali, relazioni commerciali
Altro		Navigazione		Immigrazione, conflitti internazionali, volume degli scambi, relazioni commerciali, flussi finanziari, riassicurazioni
Legenda	Effetto positivo			
	Effetto positivo rilevante			
	Effetto negativo			
	Effetto negativo rilevante			
	Effetto non simulato, bassa rilevanza economica			
	Effetto potenzialmente rilevante, non simulato per mancanza di dati			

Fonte: Confederazione Svizzera, Dipartimento Finanze (2021)

Gli investimenti nel territorio

L'area degli investimenti è caratterizzata da una elevata complessità della programmazione finanziaria, dovuta anche alle previsioni normative. Questa complessità diventa indeterminatezza se i documenti di programmazione non sono tra loro raccordati e manca una programmazione unitaria di lungo periodo, almeno per gli interventi più importanti e la loro copertura.

Per comprendere la difficoltà di lettura dei dati, è opportuno partire dalla spesa mediamente impegnata per investimenti negli ultimi 4 anni, ovvero ca. 250 milioni di euro, che scomputando espropri e acquisti di terreni scende a 210-230 M annui.

Nei programmi triennali dei lavori pubblici per il triennio 2023-2025 si prevedono in media annua spese per ca. 112 M (23,2 della Rip. Edilizia e 88,7 M della Rip. Infrastrutture), cui vanno aggiunte le spese della Ripartizione Strade e di altre ripartizioni (ad es. Patrimonio). Se questa è la capacità di spesa storica effettiva e quella pianificata a breve termine, stupisce la dimensione delle opere pubbliche inserite nella programmazione del DEFP 2024-2026. La somma delle tabelle lì contenute ammonta a 5.062 milioni di euro, di cui 3.301 M in presenza del livello minimo di progettazione (LMP) e 1.760 M senza il LMP. È chiaro che una parte significativa di queste opere deve già essere stata finanziata e in taluni casi anche terminata. Così come si riscontra la presenza di opere inserite due volte. Non essendo possibile, al momento, fare un lavoro puntuale di incro-

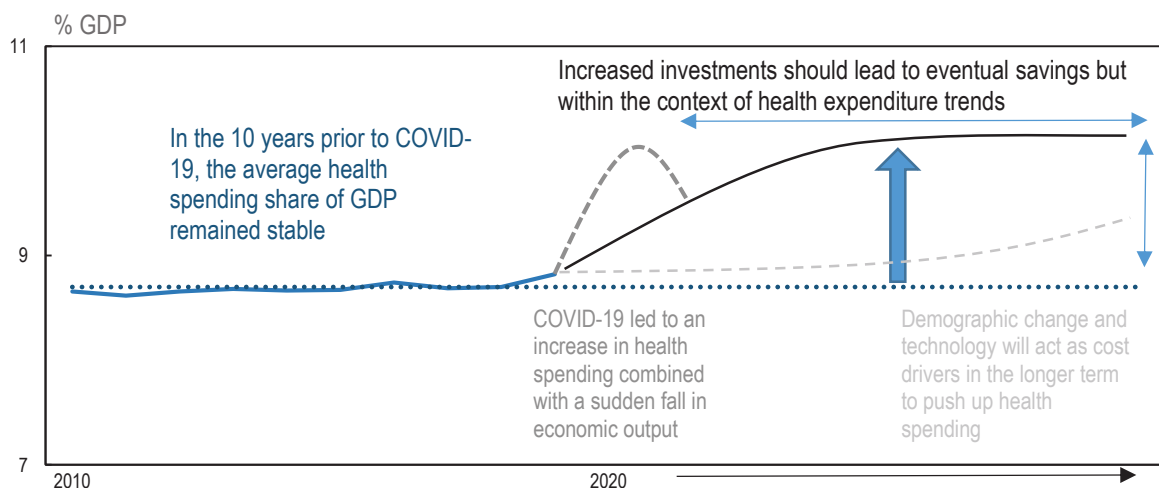
cio e depurazione dei dati inseriti nei vari documenti di programmazione, si può solo stimare grossolanamente che, dopo avere detratto le opere da eliminare perché già ultimate o obsolete e il Fondo pluriennale vincolato per investimenti iscritto nell'ultimo bilancio pari a 961 M, si arriva ad un valore di investimenti da coprire compreso tra 2.500 e 3.000 M di euro. A questo importo vanno sommati gli interventi del PPMS 2035 non già inclusi (vedi sopra).

Questa cifra ignora sia le spese di manutenzione straordinaria (ad es. delle strade) oltre quelle già programmate nel triennio (che sono anch'esse ricorrenti), sia gli investimenti per fabbisogni emergenti o comunque non ancora definiti (es. sistemi di prevenzione, metodi di irrigazione, ecc.), sia gli investimenti straordinari non programmabili, dovuti ad esempio a misure di ripristino dei danni da eventi naturali estremi.

In sintesi, si può affermare che se la Provincia intende fare fronte in un decennio ai più importanti investimenti programmati, mantenere il tasso di investimenti per manutenzioni straordinarie e tenere una piccola riserva per fare fronte all'incertezza dei fabbisogni non programmabili, sarà necessario incrementare la quota di investimenti sulla spesa totale di bilancio, ovvero sul PIL.

La tendenza delle spese per la salute

Rispetto ai costi per la salute, non disponiamo di stime locali della spesa sanitaria a medio-lungo termine. La domanda è se essa crescerà più del PIL, e di quanto.

Figura: Implicazioni sulla spesa a medio-termine degli investimenti in un sistema sanitario più resiliente

Fonte: Morgan & James / OECD (2022)

Prima del Covid, l'incidenza della spesa sanitaria pubblica sul PIL provinciale si attestava sul 5,1%, uno dei livelli più bassi in Europa, nonostante la provincia di Bolzano abbia la più elevata spesa sanitaria pubblica pro-capite in Italia. In mancanza di dati locali, si può fare ricorso a stime e proiezioni di organizzazioni internazionali. Innanzitutto, va sottolineato che dal 2010 al 2019 l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL dei principali paesi dell'OECD è stata sostanzialmente stabile. Con il Covid si è avuto un "salto" di questa incidenza di 1 punto percentuale, dovuto sia alle maggiori spese dell'emergenza, ma anche al notevole calo del PIL.

L'OECD (2022) stima che nel medio-periodo l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL rispetto ai livelli pre-pandemici (2019) dovrebbe aumentare in media di 1,4 punti percentuali (vedi Grafico), che rispetto al PIL altoatesino 2022 corrispondono a 355 M. Considerando una quota pubblica della spesa per la salute del 80%, si arriva ad una stima di 284 M. Si tratta di un ordine di grandezza indicativo, da cui bisogna comunque scomputare una quota di incremento (al netto dell'inflazione) già avvenuta nel triennio 2020-2022. Per semplicità si può ipotizzare che questo incremento avvenga linearmente lungo un periodo di 10 anni.

I maggiori oneri nella spesa sociale

La spesa per le politiche sociali dovrebbe essere impattata dal "Piano sociale provinciale 2030". Il Piano non quantifica la spesa necessaria per la sua attuazione. Esso contiene, tuttavia, degli scenari demografici e alcuni parametri, partendo dai quali si possono fare alcune ipotesi di spesa aggiuntiva.

Concentrandosi sul settore anziani, che assorbe la parte prevalente dei costi sociali, dal Piano sociale emerge un fabbisogno aggiuntivo (approssimato) al 2030 di:

- ca. 900 posti letto nelle residenze per anziani (8,9%

della pop. +75 anni, meno l'esistente)

- ca. 1000 posti in forme di alloggi assistiti per anziani (2,1% della pop. + 75 anni, meno l'esistente)
- ca. 450 posti in strutture di assistenza diurna (1% della pop. +75 anni, meno l'esistente).

Valorizzando questi posti mancanti per il contributo teorico previsto dalla Provincia ai soggetti gestori, sia arriva ad una spesa come contributo agli investimenti pari a 165 M.

Per quanto riguarda le spese correnti, sempre nel settore anziani, dal Piano si ricava (sempre per il 2030) una maggiore spesa di 43 M per le residenze per anziani e per la cura a casa dei non autosufficienti.

I miglioramenti dei servizi sociali delegati porteranno anche a maggiori costi, ma è ipotizzabile che essi siano in linea con il tasso di incremento delle entrate. Lo stesso dicasi per il sostegno alla famiglia.

La spesa per la digitalizzazione

Un altro ambito di sviluppo riguarda la digitalizzazione, anche se contabilmente si tratta in buona parte di spesa classificata come corrente. La Provincia ha speso in media nell'ultimo triennio 50 M nell'Informatica. A questi si aggiungono i progetti del PNRR. La spesa per informatica rappresenta l'1% del totale della spesa (al netto dei trasferimenti ad Azienda Sanitaria e Comuni). Per portare e mantenere ad un elevato livello la digitalizzazione dell'amministrazione provinciale, servirebbe un investimento prolungato decisamente maggiore. Basti pensare che i settori dei servizi privati, con una numerosità, eterogeneità e complessità dei processi inferiori a quelli della PA, investono in media tra il 3% e il 5% del loro fatturato in IT. Il problema è che il collo di bottiglia non sono principalmente i fondi, bensì la carenza di personale informatico e l'insufficiente priorità organizzativa assegnata alla trasformazione digitale.

Implicazioni strategiche

Il quadro sopra delineato suggerisce alcune considerazioni strategiche:

1. È necessario impostare una macro-programmazione degli investimenti più rilevanti (ad esempio > 20 M) – al momento non rinvenibile – di lungo periodo, che costituisca la base sia per le politiche di bilancio che per il continuo aggiornamento della programmazione triennale delle opere pubbliche. Attualmente si ha l'impressione che le risorse per il finanziamento degli investimenti siano una variabile residuale una volta soddisfatto il fabbisogno di spesa corrente. Ne consegue che investimenti con elevate ricadute positive vengono traslati in avanti nel tempo, con conseguente perdita dei benefici. L'analisi costi-benefici può fornire un valido supporto nella definizione degli investimenti prioritari, tra quelli di maggiori dimensioni. Avere dei buoni riferimenti di macro-programmazione strategica ha, inoltre, dei risvolti positivi anche sull'efficienza della programmazione operativa degli uffici.
2. Se si vuole intensificare la politica degli investimenti non basta la disponibilità finanziaria, ma serve anche un intervento sulla dotazione e sull'organizzazione degli uffici, in cui la mole di adempimenti amministrativi occupa oramai una parte sempre maggiore della prestazione lavorativa.
3. Rispetto alla *baseline*, data dalla crescita omogenea delle missioni di spesa in linea con il tasso di crescita attuale del PIL, le tendenze nelle aree sopra menzionate – con delle ipotesi di incremento graduale nell'arco di un decennio – potrebbero portare ad accrescere il fabbisogno di spesa almeno tra l'1% e il 2% del PIL in un orizzonte temporale di 5-10 anni. Si tratta di ipotesi molto semplificate, soggette a variazioni in funzione della crescita economica, degli effetti dell'inflazione sui bilanci pubblici e delle scelte più o meno espansive nella politica degli investimenti. È possibile che, al di là dell'approssimazione delle proiezioni, il maggiore fabbisogno si manifesti sì gradualmente nel tempo, ma anche con alcune accelerazioni al momento non prevedibili.
4. Se non si vuole coprire questo fabbisogno con un aumento di imposte, diventa, pertanto, necessario:
 - individuare aree di contenimento della spesa, laddove essa è meno efficiente e/o efficace, e quindi riallocare i fondi verso i fabbisogni emergenti;
 - sviluppare un metodo di gestione flessibile di queste riallocazioni di bilancio, vista l'elevata incertezza sia degli importi che delle tempistiche.

Box - Modulare risparmi e riallocazioni con tempistiche sfasate

Lo scenario esposto in questa Review Brief risente di un elevato grado di incertezza, che necessita di essere monitorata e governata per attuare strategie di bilancio adeguate all'effettivo modificarsi dei fabbisogni. Ciò significa innanzitutto verificare e, se necessario, rivedere regolarmente le principali ipotesi sottostanti lo scenario.

Anche una volta individuate le aree di espansione e quelle di contenimento della spesa, resta l'arduo compito di prevedere realisticamente la tempistica in cui si possono verificare i principali incrementi e contenimenti di spesa. Mentre per alcune misure ciò non comporta un elevato rischio di errore, vi sono altri ambiti in cui i fattori determinanti della spesa sono più difficili da controllare. Tra i possibili risparmi, ve ne sono alcuni che si possono realizzare già entro un anno, altri che necessitano di 4-5 anni per raggiungere gradualmente l'obiettivo di spesa prefigurato. Lo stesso dicasi per le misure di incremento della spesa, laddove ad esempio gli investimenti hanno un ciclo di preparazione molto lungo.

Per ridurre le conseguenze dello sfasamento temporale, che possono portare ad un incremento indesiderato dell'avanzo e ad un suo impiego inefficiente o per altro verso a un ritardo nell'avvio di alcune misure strategiche, lo strumento più utile è un piano di attuazione delle politiche di bilancio e di monitoraggio della spesa rigoroso ed un piano degli investimenti pluriennale che sia più vincolante nella tempistica delle opere prioritarie ma flessibile nelle modalità di finanziamento. Già oggi viene fatto un prudente ricorso allo strumento del debito (nelle sue varie forme tecniche, incluso il DANC) non tanto nel senso di un indebitamento strutturale della Provincia (che peraltro sarebbe sostenibile entro limiti prefissati) bensì di un meccanismo stabilizzatore per "smussare" gli sfasamenti temporali. Questo uso può essere ottimizzato se è supportato da una migliore programmazione di bilancio, che deve coprire integralmente in sede di previsione tutte le spese correnti "obbligatorie" o comunque poco discrezionali, introdurre tetti di spesa nelle principali aree di contributi e limitare comportamenti tattici.

**Riferimenti per approfondimenti:**

- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Piano Clima 2040.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Piano sociale provinciale 2030.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Piano provinciale della mobilità sostenibile 2025. Relazione di piano.
- ▲ Morgan, D. & James, C. (2022). Investing in health systems to protect society and boost the economy. Priority investments and order-of-magnitude cost estimates. OECD Health Working Papers n°144.
- ▲ WHO (2019). Sustainable health financing with an ageing population. Will population ageing lead to uncontrolled health expenditure growth?
- ▲ Ufficio Parlamentare di Bilancio (2022). L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia. Nota di lavoro n. 2.
- ▲ Deliberazione della GP n. 202/2022. Agenda digitale per l'Alto Adige: Approvazione del documento strategico „Alto Adige Digitale 2022-2026“
- ▲ OECD (2021). Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability. Scoping Paper.
- ▲ Economist (2023). How health costs stopped rising (28th October 2023).
- ▲ Schweizerische Eidgenossenschaft (2021). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2021. Coronakrise, Demographie und Klimawandel. Eidgenössische Finanzdepartement.
- ▲ École Polytechnique Fédérale de Lausanne (2017). Assessing the impacts of climate change for Switzerland. Final report.
- ▲ Bachner, G., Bednar-Friedl, B., Knittel, N. (2019). How does climate change adaptation affect public budgets? Development of an assessment framework and a demonstration for Austria. Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change, 2019, vol. 24, issue 7, 1325-1341.



L'istruzione tra capillarità, efficienza e disponibilità di personale

L'obiettivo della spesa scolastica, che in provincia è particolarmente elevata, risiede nell'incremento della qualità in termini di apprendimento e dell'inclusione in termini di riduzione delle disuguaglianze educative. Vi sono, però, margini per una maggiore efficienza nell'utilizzo del personale e delle sedi scolastiche. L'attuazione delle raccomandazioni descritte può portare a guadagni di efficienza nell'ordine del 3-4% della spesa che possono essere reinvestiti nella scuola per aumentare l'efficacia della stessa.

Opzioni di intervento

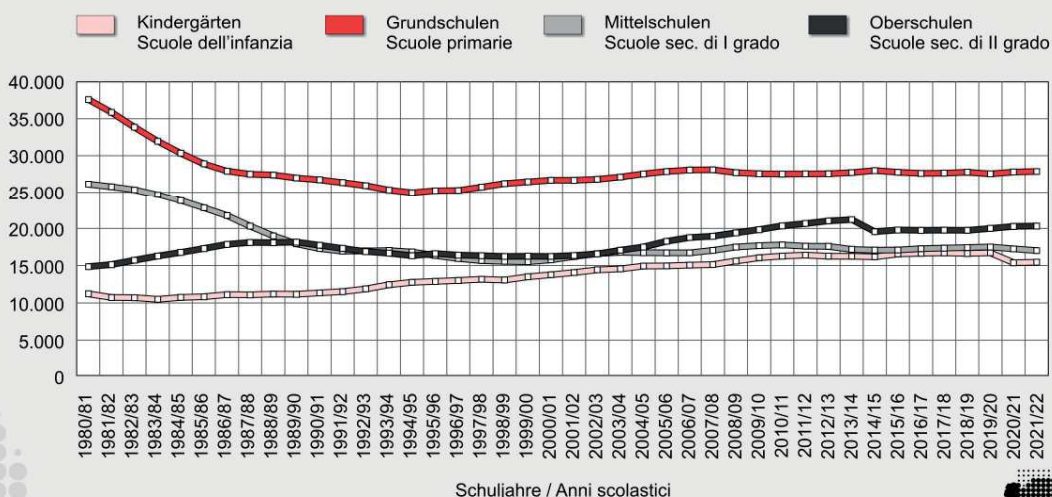
- Trasformare – nelle scuole medie e superiori – le unità didattiche da 50 minuti in unità da 60. Ciò consentirebbe, tra l'altro, di contenere il fabbisogno di personale docente.
- Chiudere alcuni plessi scolastici con numeri di alunni minimi e vicini ad altre scuole.
- Razionalizzare gli indirizzi delle scuole superiori, contenendone la proliferazione.
- Ridurre la iper-frammentazione degli acquisti nelle scuole, con effetti sui costi di acquisto e sugli oneri del personale amministrativo.
- Monitorare ed elaborare linee guida per la spesa dei bilanci delle singole scuole.
- Introdurre un controllo di gestione centrale per la spesa scolastica.

Introduzione

Nel bilancio provinciale 2022, la Missione 4 "Istruzione" è costata 1.043 M; di questi 740 M sono relativi all'istruzione scolastica. Dei 740 M ben 570 M sono rappresentati dal costo del lavoro del personale docente "statale", 128,8 M dal costo del personale provinciale (in prevalenza amministrativo, ma comprensivo dei docenti delle scuole di musica) ed i restanti 40,8 M riguardano altri costi, di cui 22 M di assegnazioni per il funzionamento delle scuole (statali). La formazione professionale viene contabilizzata nella Missione 15 del bilancio ed è costata 130 M. Mentre i dati su alunni e docenti – per quanto tra loro slegati – sono disponibili con un buon grado di dettaglio, i dati del costo del lavoro sono più aggregati e non consentono un'analisi di costo per ordine e grado. Il primo obiettivo della revisione è stato quello di ricomporre per un periodo lungo un quadro statistico integrato di tutti i

Schülerinnen und Schüler an Grund-, Mittel-, Oberschulen und in den Kindergärten - Schuljahre 1980/81 -2021/22

Alunne ed alunni nelle scuole dell'infanzia, primarie, secondarie di I e II grado - Anni scolastici 1980/81-2021/22



© astat 2022 - I r



fattori che determinano il costo dell'istruzione. Dopo il calo fino alla metà degli anni '90 e la lieve ripresa successiva, negli ultimi 15 anni il numero di alunni non ha subito variazioni significative. Per i prossimi 10-15 anni le previsioni demografiche indicano un lieve calo della popolazione in età scolare. Pertanto, l'istruzione dovrebbe essere una delle maggiori aree del bilancio a non subire un incremento di spesa rispetto al PIL. A fronte della stabilità degli alunni, la complessità della scuola è significativamente aumentata, per fare fronte a bisogni educativi sempre più differenziati, ma anche a seguito dell'evoluzione normativa e organizzativa, legata all'autonomia scolastica.

Valutazione delle misure di spesa attuali

Ora di lezione e calcolo degli organici

La spesa per istruzione corrisponde in larga parte a spesa del personale docente e, in misura minore, non docente. I due fattori essenziali che generano la spesa sono, pertanto, la determinazione degli organici ed il livello stipendiale del personale. L'analisi di efficienza va, quindi, focalizzata sugli organici, su cui incidono il numero di classi (a loro volta dipendenti dal numero di alunni), le ore di lezione secondo i programmi didattici e le ore contrattuali di insegnamento dei docenti. Per quest'ultimo aspetto, si rileva che l'insegnamento nelle scuole medie e superiori è organizzato in ore da 50 minuti. Se il monte ore annuale dei programmi didattici è basato su ore da 60 minuti (così come i contratti collettivi), la riduzione a 50 minuti comporta un maggiore fabbisogno di personale, stimato in circa 600-700 persone. Se si vuole alleviare questo aggravio, tenendo anche conto della cronica difficoltà a reperire insegnanti, è necessario riportare l'unità didattica delle lezioni a 60 minuti e rimodulare di conseguenza la programmazione.

Dimensioni delle scuole e delle classi

L'altro parametro rilevante è il numero delle classi, che dipende dal numero medio di alunni per classe. Soprattutto nelle scuole elementari, la dimensione media delle classi in provincia è significativamente inferiore a quella europea, statale o delle regioni limitrofe. Uno dei motivi è dato dalla presenza di sedi scolastiche minuscole, spesso in piccole frazioni. Nelle scuole elementari abbiamo 8 sedi con 10 o meno alunni, 40 sedi con 11-20 alunni e 21 sedi da 21 a 25 alunni (in totale 69 sedi non oltre i 25 alunni, vedi grafico 1). Di queste 69 sedi, 21 sono ad una distanza di 5 o meno minuti dalla scuola elementare più vicina; altri 13 plessi sono

Tabella - Alunni e classi nelle scuole pubbliche in Alto Adige
AS 2021/22

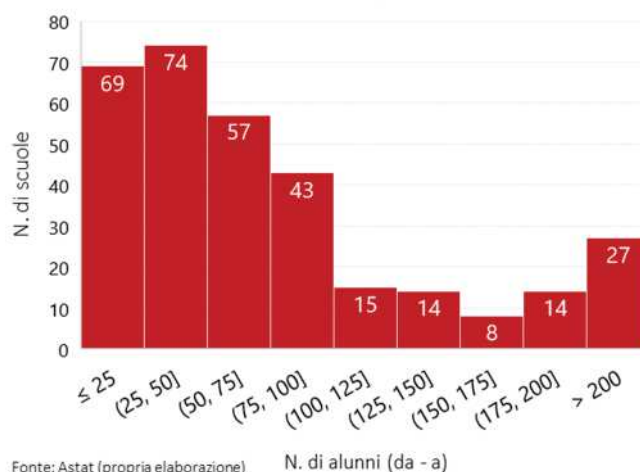
	Lingua			Totale
	Ted	Ita	Lad	
Sc. Elementare				
Tot. Classi	1.410	335	82	1.827
N. Alunni	20.432	5.963	1.142	27.537
Alunni per classe	14,5	17,8	13,9	15,1
Sc. Media				
Tot. Classi	623	197	38	858
N. Alunni	11.547	3.942	673	16.162
Alunni per classe	18,5	20,0	17,7	18,8
Sc. Superiore				
Tot. Classi	731	305	46	1.082
N. Alunni	13.056	5.937	484	19.477
Alunni per classe	17,9	19,5	10,5	18,0
Tot. Classi	2.764	837	166	3.767
N. Alunni	45.035	15.842	2.299	63.176
Media alunni	16,3	18,9	13,8	16,8

Fonte: ASTAT

ad una distanza tra i 6 e 7 minuti. La presenza capillare di micro-sedi nelle aree periferiche montane è un tema estremamente sensibile dal punto di vista educativo, socioculturale e politico. Tuttavia, tale distribuzione è anche fonte di inefficienza, oltre al fatto che le classi (spesso multi-classi) troppo piccole non favoriscono, a detta delle Intendenze, l'apprendimento e la socializzazione degli alunni.

Anche nelle scuole superiori, la dimensione media delle classi – oggetto di una Deliberazione di GP- può essere leggermente aumentata, come si evince dalla Tabella sopra. In questo caso la leva potrebbe essere un freno alla proliferazione di indirizzi, con talvolta un numero molto basso di alunni.

Grafico 1
Distribuzione delle scuole elem. (plessi) per N. di alunni
PAB A.S. 2022/23



Fonte: Astat (propria elaborazione)

Disomogeneità amministrativa nelle scuole

L'analisi della distribuzione del personale non docente e dei dati sugli acquisti ha mostrato:

- Una significativa variabilità del rapporto tra personale docente e non docente
- Un'elevata frammentazione degli acquisti, per cui nel periodo 2019-2021 sono servite ben 60.257 procedure per acquistare un volume di beni e servizi pari a 88,5 M.

Un accorpamento e una riorganizzazione di alcune attività amministrative e di servizio potrebbe, pertanto, portare ad un contenimento dei costi, sia del personale che degli acquisti.

Infine, l'analisi dei bilanci delle 109 istituzioni scolastiche ha mostrato sia dei residui non spesi significativi, sia una marcata eterogeneità nella tipologia di spese. Pur nel rispetto dell'autonomia scolastica, un efficientamento potrebbe essere favorito dalla definizione di linee guida sulla spesa a livello provinciale.

Più in generale, l'analisi ha mostrato l'esigenza di dotarsi di un sistema di controllo di gestione integrato del sistema scolastico provinciale. La base dati, pur con alcuni limiti, esiste, ma è dispersa e non viene rielaborata in indicatori gestionali che agevolerebbero il governo trasparente ed efficiente del sistema.

Implicazioni di policy

Le proposte sopra illustrate si prefiggono un incremento di efficienza del sistema scolastico senza peggiorare la qualità dell'istruzione. Anzi, le risorse liberate dall'efficientamento possono essere reinvestite nella scuola in interventi che migliorino la qualità della scuola, siano essi nel campo dell'innovazione, della formazione dei docenti, dell'inclusione o del sostegno agli alunni con difficoltà di apprendimento. Vista l'identificazione che lega gli abitanti alla scuola, la capillarità delle sedi scolastiche resta un pilastro della politica educativa autonomistica, ma portata all'estremo rischia di assorbire energie necessarie ad affrontare le nuove sfide. Sul versante organizzativo, è opportuno fare una valu-

tazione dell'autonomia scolastica nella sua componente gestionale, per introdurre dei meccanismi di maggiore coordinamento, sinergia e uniformità nei processi amministrativi.

Box - Gli indicatori di efficienza della scuola

L'indicatore di costo più sintetico è il costo per alunno, calcolato per le diverse scuole e confrontabile con altre realtà. In assenza di dati del costo pieno riferiti ad ogni sede scolastica, si possono calcolare indicatori strutturali, più semplici ma ugualmente molto validi. Il più importante è il numero di alunni per classe, che determina il numero delle classi. Queste, moltiplicate per dei coefficienti di cattedre, determinano il fabbisogno di organico. A loro volta i coefficienti delle cattedre sono il risultato del monte ore annuo di didattica diviso per le ore di insegnamento contrattuali dei docenti. Gli indicatori sopra citati vengono anche ricombinati nell'indicatore dato dal rapporto "alunni per docenti".

Vi sono poi indicatori riferiti alle sedi scolastiche, come il numero di sedi diviso per la popolazione in età scolare. Questi indicatori sono influenzati anche dalla densità abitativa, dalla topografia del territorio e – nel caso della provincia di Bolzano – dalla presenza di più gruppi linguistici, ognuno con il suo sistema scolastico. L'impatto di questa peculiarità linguistica sui costi dell'istruzione è basso nei comuni più grandi ed in quelli piccoli, mentre è più significativo nelle zone abitate intermedie, in cui può condurre ad una duplicazione delle sedi. Ovviamente, esistono anche fondamentali indicatori di efficacia dell'istruzione (ad es. quelli delle indagini OECD-PISA e Invalsi), ma al momento essi non vengono messi in correlazione con le risorse investite nella scuola.

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ OECD (2021). Education at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.
- ▲ European Commission/EACEA/Eurydice (2021). The Organisation of School Time in Europe. Primary and General Secondary Education – 2021/22. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ▲ Ministero dell'Istruzione (2023). Focus "Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2023/2024", Ufficio di statistica.
- ▲ Astat (2023). Istruzione in cifre 2021-2022, n. 23., Provincia autonoma di Bolzano.
- ▲ Autonome Provinz Bozen – Südtirol (2020). PISA-Studie 2018 – Die Kompetenzen der 15-Jährigen an den deutschsprachigen Schulen Südtirols. Info-Spezial, Deutsche Bildungsdirektion.
- ▲ Deliberazione di Giunta provinciale n. 112/2023- Formazione delle classi e dotazioni organiche nelle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado per gli anni scolastici 2023/2024, 2024/2025 e 2025/2026



Riequilibrio dell'offerta sanitaria territoriale e governo gestionale attraverso i dati e i processi

1. Sintesi e prospettive di contenimento

1. La spesa sanitaria pro-capite, pari a 2.882 euro, è del 10% superiore a quella del Trentino e del 23% della media del Nord Italia. Negli ultimi 20 anni il tasso di incremento è stato in linea o di poco superiore al resto d'Italia. Dal 2000 al 2022 la spesa pro-capite è cresciuta dell'80% in termini nominali. Nello stesso periodo l'indice dei prezzi al consumo è aumentato del 72%. La differenza, pari a 8 punti percentuali, rappresenta la crescita reale in 22 anni, che è inferiore al tasso di crescita reale del PIL pro-capite che è stato pari all'11%. La spesa sanitaria pubblica era pari al 5,1% del PIL nel 2019 ed è salita al 5,9% nel 2022 (Trento: 6,2% | Italia: 7,3%), uno dei valori più bassi nei paesi economicamente avanzati.

2. Circa il 46% dei costi operativi dell'Azienda Sanitaria (ASDAA) sono costituiti da spese per il personale, 15 punti percentuali più elevati della media italiana. Ai fini della comprensione di questo peso, è utile richiamare che la provincia di Bolzano ha un'incidenza del costo della produzione esterna bassa (16%) rispetto al Trentino (30%) e alla media nazionale (37%), privilegiando la produzione interna di servizi sanitari rispetto all'acquisto esterno. Queste differenze complicano notevolmente il confronto dei dati di bilancio e la costruzione di indicatori standard.

3. Tra i servizi sanitari acquisiti all'esterno, l'unico ambito in cui Bolzano ha costi significativamente maggiori di Trento è quello delle prestazioni di trasporto sanitario. Per l'acquisto di beni, invece, Bolzano ha costi più elevati sia per i prodotti farmaceutici e ancor più per i dispositivi medici.

Semplificando estremamente la sintesi, è necessario chiedersi – a livello macro – quali sono le ragioni della maggiore spesa sanitaria pro-capite in provincia di Bolzano. Elenchiamo alcune ipotesi:

a) Fattori demografici e ambientali che incidono sullo stato di salute della popolazione. Questi fattori incidono semmai al contrario sulla spesa altoate-

sina: infatti abbiamo una popolazione mediamente meno anziana e in migliori condizioni di salute (fatte salve delle eccezioni per talune patologie).

b) Il costo unitario dei fattori produttivi (in particolare del personale) è più elevato. Questa spiegazione incide in misura importante. Nel solo ambito ospedaliero (che costa 679 M) si può stimare che i maggiori costi di ASDAA rispetto al benchmark di un campione di altre aziende sanitarie sono per il 62% attribuibili ai livelli salariali e per il restante 38% ad altri fattori (organizzativi) da approfondire. Questa differenza residua significa che, a parità di stipendi, ASDAA ha un costo ospedaliero del 19% superiore a quello del benchmark. Pur non avendo un benchmarking sull'assistenza territoriale, si può ipotizzare che il peso del personale interno e quindi delle differenze contrattuali sia leggermente inferiore. D'altra parte, però, anche le differenze nel costo del personale "indiretto" sono rilevanti: basti pensare al costo dei MMG convenzionati, oppure all'acquisto di prestazioni sanitarie che hanno molto spesso un elevato contenuto di personale.

c) Maggiore impiego di risorse a causa di una maggiore (eccessiva?) offerta. In ambito ospedaliero, vi sono indicatori che suggeriscono un numero maggiore di prestazioni, come il tasso di accesso al pronto soccorso ed il tasso di ospedalizzazione più elevato oppure il maggiore tasso di visite di controllo. Non vi sono elementi certi per stabilire quanta parte di questa maggiore attività sia evitabile o inappropriata e quanto rappresenti, invece, una migliore risposta ai bisogni dei cittadini. Vi sono però indizi, dati dall'indice di ospedalizzazione evitabile e dalla quota di ricoveri ordinari per patologie ad "alto rischio di inappropriatezza" che sia una migliore presa in carico della rete territoriale sia un riequilibrio organizzativo verso il day hospital potrebbero aumentare l'efficienza e l'efficacia del sistema.

d) L'inefficienza organizzativa a livello territoriale e di struttura centrale. Si è già detto di un eccesso di costo rispetto allo standard nelle prestazioni ospe-

daliere. Esso può essere adducibile sia ad inefficienza organizzativa, sia ad un più elevato standard qualitativo delle prestazioni (al momento non misurato). Tuttavia, il potenziale maggiore potrebbe risiedere nella forte dispersione, frammentazione e disomogeneità dell'assistenza territoriale e nei costi generali di struttura che sono molto più elevati rispetto al benchmark. Non si hanno dettagli di contabilità analitica di questa macrovoce, ma si possono avanzare alcune ipotesi esplicative plausibili: la numerosità delle sedi, sia ospedaliere che distrettuali, la pesantezza della struttura amministrativa, aggravata dai ritardi nella digitalizzazione e da una scarsa standardizzazione dei processi.

Fatta questa disamina, si possono derivare alcune strategie ed interventi in grado di portare ad un contenimento della spesa:

- Mappare la rete dei servizi e delle prestazioni territoriali, riorganizzare l'assistenza territoriale, strutturando e informatizzando la presa in carico della popolazione affetta da patologie croniche e monitorando l'accesso alle strutture ospedaliere.
- Approfondire i dati di inappropriatezza e, se ritenuto opportuno, aumentare le capacità organizzative di day hospital e day surgery, contenendo al tempo stesso i costi per i ricoveri ordinari.
- Definire degli standard di personale in base ad una

solida metodologia di rilevazione del fabbisogno. Ad oggi, ASDAA ha dei tassi di personale infermieristico, tecnico, sanitario non medico e amministrativo superiori, a volte anche di molto, a tutte le altre regioni.

- Approfondire i costi standard del modello NISAN, con dei focus per reparto e/o comprensorio, in modo da comprendere le ragioni dei principali scostamenti. Sviluppare il sistema di controllo di gestione ed i sistemi informativi sottostanti.
- Rivalutare alcune prestazioni extra-LEA, come ad esempio il trasporto sanitario non in emergenza, laddove in provincia di Bolzano vi è una spesa molto più elevata di tutte le altre regioni.
- Aggregare e monitorare gli acquisti di farmaci e dispositivi medici, a partire da una standardizzazione delle anagrafiche a livello aziendale.
- Ridurre/accorpate le strutture dirigenziali o di coordinamento, sia in area sanitaria che tecnico-amministrativa, nonché standardizzare e digitalizzare tutti i principali processi amministrativi.
- Elaborare un piano di efficientamento dei consumi energetici.



2. Premessa, dati e limitazioni

Il presente rapporto sintetico cerca di selezionare, rielaborare ed interpretare le informazioni disponibili più rilevanti per un'analisi economica della sanità pubblica in provincia di Bolzano. Si tratta, naturalmente, di una prospettiva parziale, pienamente consapevole che la dimensione economica è solo una delle possibili dimensioni di analisi della sanità, che sono tra loro collegate. Esistono, infatti, numerosi dati sia sullo stato di salute della popolazione altoatesina (Indagine dell'IS-TAT), che attestano per la gran parte indicatori migliori nella nostra provincia rispetto al resto del territorio nazionale, sia strumenti di monitoraggio della performance dei sistemi sanitari regionali non citati in questo rapporto (fra tutti: il Monitoraggio dei LEA attraverso il Nuovo Sistema di Garanzia del Ministero della Salute, il Sistema di Valutazione della Scuola Superiore S. Anna di Pisa, nonché il Programma Nazionale Esiti, curato da Agenas). Si rimanda, quindi, a queste fonti – oltre che ai rapporti citati infra nel testo – per un inquadramento complessivo del nostro sistema sanitario. Esse contribuiscono a mettere a fuoco la valutazione dell'efficacia e della qualità all'interno di un approccio multidimensionale che esula dagli obiettivi e dalle possibilità di questo rapporto.

Nell'analisi della spesa sanitaria ci si è concentrati sull'Azienda sanitaria dell'Alto Adige (ASDAA), che fornisce i servizi sanitari e rappresenta la quasi totalità del costo nel bilancio provinciale. Gli altri costi in capo all'Amministrazione provinciale sono per lo più limitati ai sostegni per la formazione in sanità e ai contributi alle associazioni attive nel settore della promozione della salute.

Per analizzare la spesa di un'azienda delle dimensioni di ASDAA, che fornisce una gamma ampia e complessa di servizi sanitari, bisognerebbe poter contare su un sistema di controllo di gestione avanzato. Tuttavia, il controllo di gestione di ASDAA non è attualmente in grado di fornire questo supporto. Rileva moltissimi dati, produce statistiche, ma non ha una reportistica uniforme, strutturata in modo tale da fare valutazioni di efficienza ed efficacia, sulla quale poggiare delle decisioni gestionali. Le ragioni di questa carenza sono molteplici, ma in questa sintesi non vi è lo spazio per trattarsi sulle cause e i possibili rimedi.

La grande mole di dati rilevati va ad alimentare, per

un verso, dei flussi di trasmissione informativa verso il Ministero della Salute, che sono codificati e standardizzati per tutte le regioni. Questi flussi alimentano molte banche dati statistiche, alle quali attingono diversi istituti di ricerca che studiano il sistema sanitario italiano. Queste statistiche e analisi suppliscono solo in parte alle carenze del controllo di gestione. Infatti, esse sono valide per una lettura generale e sistematica della spesa, ma meno utili per un'analisi di dettaglio dell'efficienza gestionale nella produzione di servizi/prestazioni sanitarie, in quanto non collegano le prestazioni ai costi.

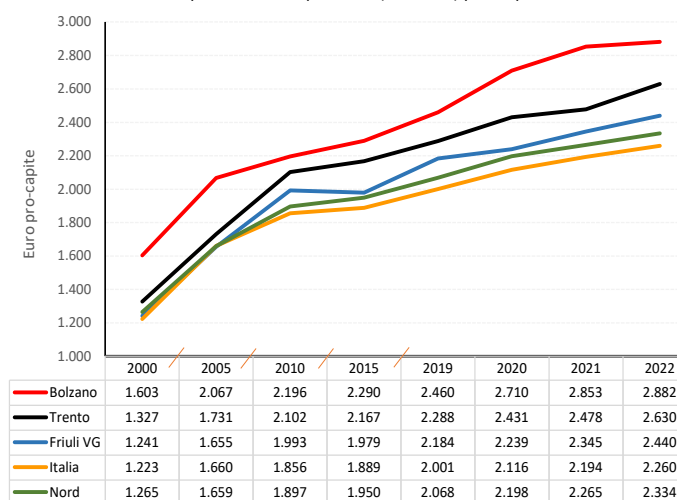
Per altro verso, ASDAA, insieme alla Provincia, aderisce da anni al consorzio NISAN, che associa numerose aziende sanitarie di molte regioni per raccogliere ed elaborare dati al fine di pervenire a costi standard da prendere come benchmark. Anche i risultati prodotti dal NISAN non sono scevri da criticità e vanno quindi presi con prudenza. In ASDAA stessa vi sono diversi dubbi sia sulla completezza ed omogeneità dei dati trasmessi al NISAN, sia sulla rispondenza dei criteri di riparto dei costi rispetto alle caratteristiche organizzative dell'azienda. Pur con queste limitazioni, i risultati NISAN possono offrire diversi spunti, che per quanto non conclusivi andrebbero certamente approfonditi. Nell'esaminare ed interpretare i dati economici sanitari vi sono, al pari di altri settori, due avvertenze di cui tenere conto:

- nonostante gli schemi armonizzati di bilancio, regioni e aziende sanitarie continuano a classificare diversamente certe categorie di costi, il che rende più precari i confronti;
- quando si fanno confronti per alcune categorie di costo, tipicamente per il personale e per l'acquisto di servizi, le comparazioni possono essere (più o meno leggermente) distorte dal fatto che ciò che in un'azienda viene svolto con personale interno in un'altra può essere esternalizzato e acquisito come servizio.

3. Inquadramento generale della spesa sanitaria

Il bilancio di ASDAA del 2022 riporta costi operativi per 1.550 milioni di euro. La spesa sanitaria pubblica equivale (nel 2022) a 2.882 euro pro-capite, il 10% in più del Trentino e il 23% in più della media del Nord Italia (Grafico 1).

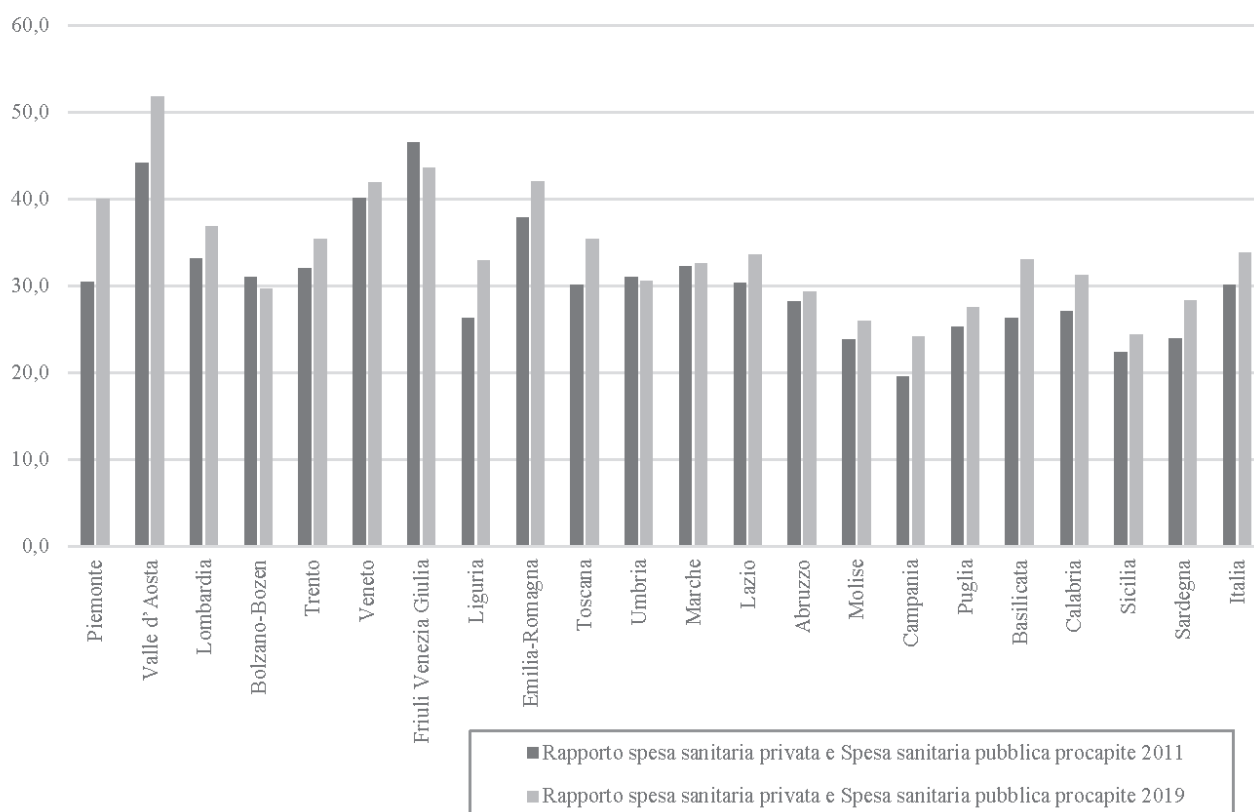
Grafico 1 - Spesa sanitaria pubblica (corrente) pro-capite in Euro



Fonte: Cergas / Bocconi (2023) su dati MinSalute e Istat

Standardizzando i dati per la struttura per età della popolazione, la distanza sarebbe maggiore, visto che la provincia di Bolzano ha una popolazione in media più giovane. È interessante notare che dal 2000 al 2022 la crescita della spesa pro-capite è stata in Alto Adige solo di poco superiore a quella del resto d'Italia. Depurata dell'inflazione, la spesa pro-capite è stata addirittura quasi stabile negli ultimi 20 anni, nonostante l'invecchiamento della popolazione. In rapporto al PIL, fino al 2019 la spesa sanitaria pubblica provinciale rappresentava una quota del 5,1%, la più bassa in Italia e tra le più basse nei paesi occidentali. La quota in Italia era pari al 6,7% e, comprendendo la spesa privata, al 9,6%, ovvero 2-3 punti percentuali inferiore a Francia, Germania e Regno Unito. Nel 2022 la quota si è alzata in media di quasi 1 punto percentuale, sia per le maggiori spese dell'emergenza Covid, sia, soprattutto, per il calo del PIL.

Grafico 2 – La spesa sanitaria pro-capite privata



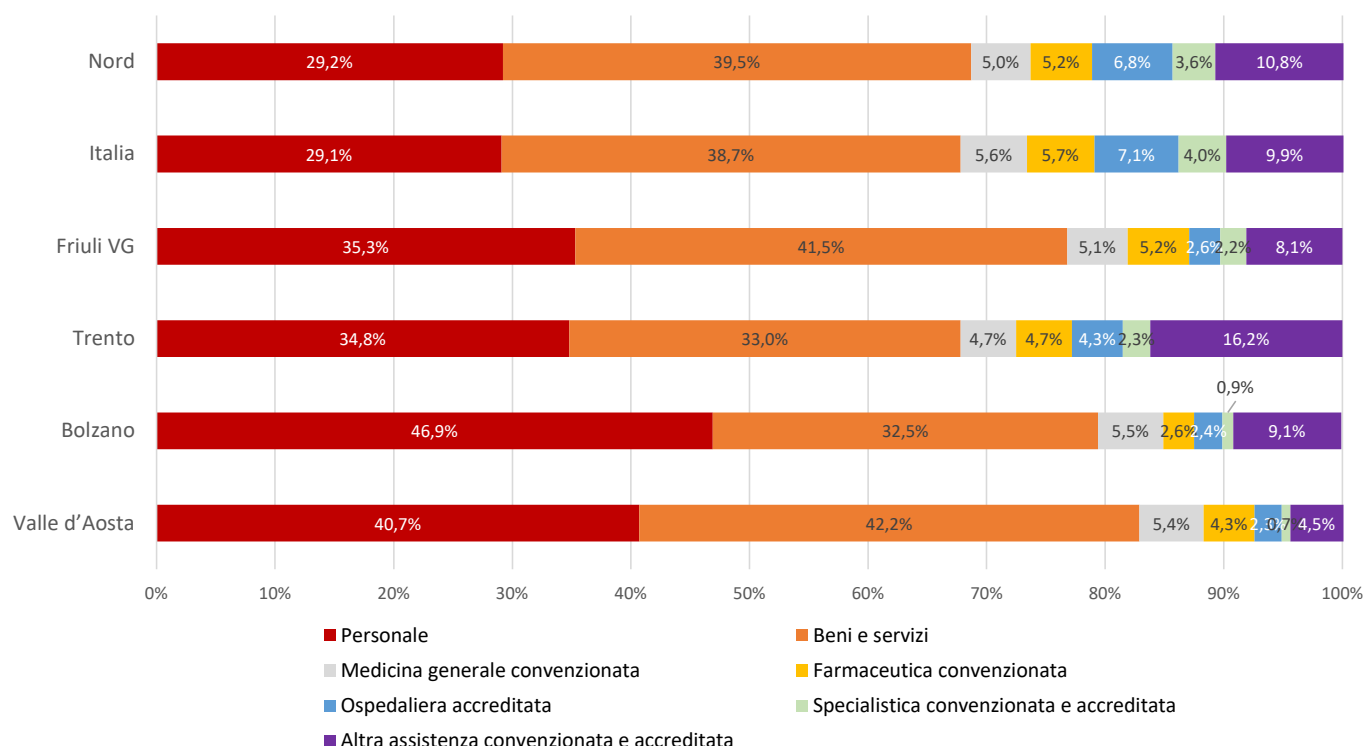
Fonte: UniCattolica (2022) Rapporto Osservasalute 2021 su dati Istat (Spesa per consumi finali delle famiglie, 2021)

Le spese per la sanità privata in provincia sono rilevate (probabilmente per difetto) dai dati sulle detrazioni fiscali per 370 milioni di euro (nel 2021), pari a circa il 24% della spesa pubblica. I dati dell'Indagine Istat sui consumi delle famiglie arrivano a dati superiori, anche se non di molto. La quota sulla spesa privata in Alto Adige è leggermente inferiore a quella media nazionale, anche se in termini pro-capite è leggermente superiore (Grafico 2).

Ai fini della comprensione della composizione dei fattori della spesa, è utile richiamare che, dai dati dei

bilanci elaborati da Cergas/Bocconi, la provincia di Bolzano ha un'incidenza del costo della produzione esterna bassa (16%) rispetto al Trentino (30%) e alla media nazionale (37%), privilegiando la produzione interna di servizi sanitari. Di conseguenza (Grafico 3), Bolzano ha un'incidenza del costo del personale molto più elevata (47% dei costi di produzione) rispetto alla media nazionale (29%). Bolzano ha un'incidenza più bassa dell'assistenza ospedaliera e specialistica convenzionata sui costi di produzione.

Grafico 3 - Incidenza delle diverse tipologie di costo (2021)



Fonte: Cergas / Bocconi (2023) su dati MinSalute

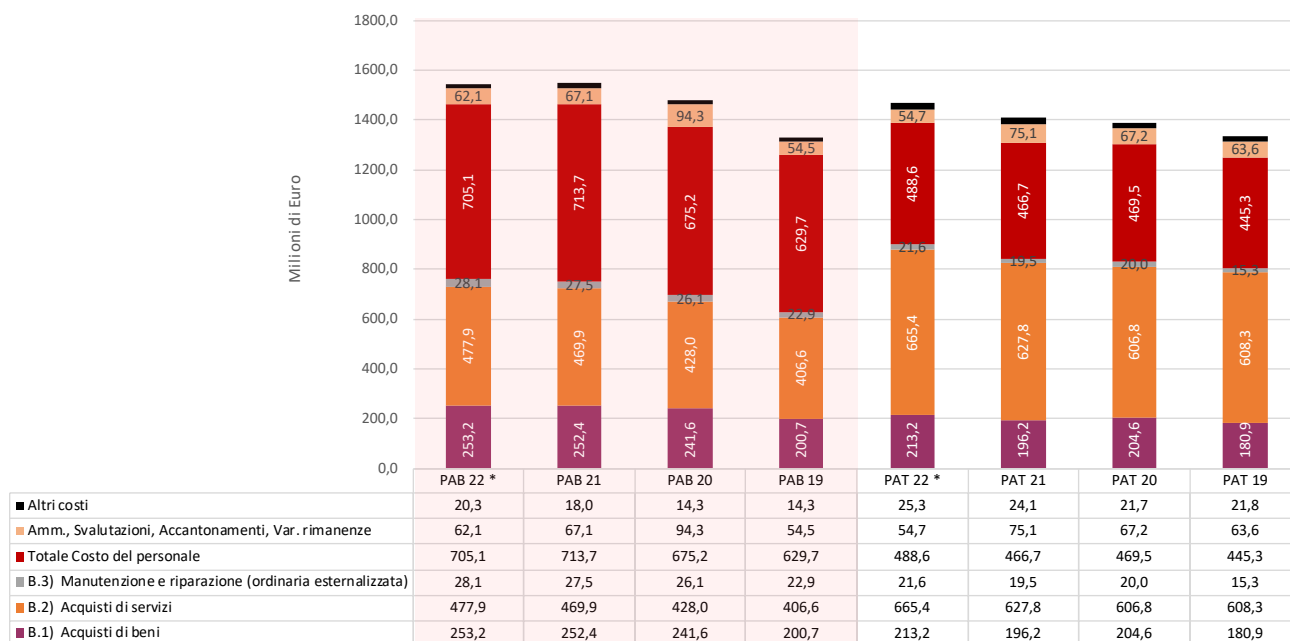
4. Principali voci e differenze della spesa sanitaria

Per illustrare la struttura della spesa sanitaria è utile comparare i dati di bilancio di ASDAA con quelli della corrispondente azienda del Trentino (APSST), probabilmente la realtà italiana più confrontabile con la nostra

provincia. Dal Grafico 4, il primo elemento che si nota è non solo il costo superiore complessivo (di cui si è già detto), ma la marcata differenza nelle macro-tipologie di spesa: Bolzano spende 705 M per il personale a fronte di 489 M del Trentino, il quale a sua volta spende molto di più per gli acquisti di servizi (665 vs. 478 M di Bolzano).

Grafico 4 - Composizione del costo della produzione

Az. sanitarie della Provincia di Bolzano e di Trento



Fonte: MEF – Ragioneria generale dello Stato (Open BDAP), proprie elaborazioni

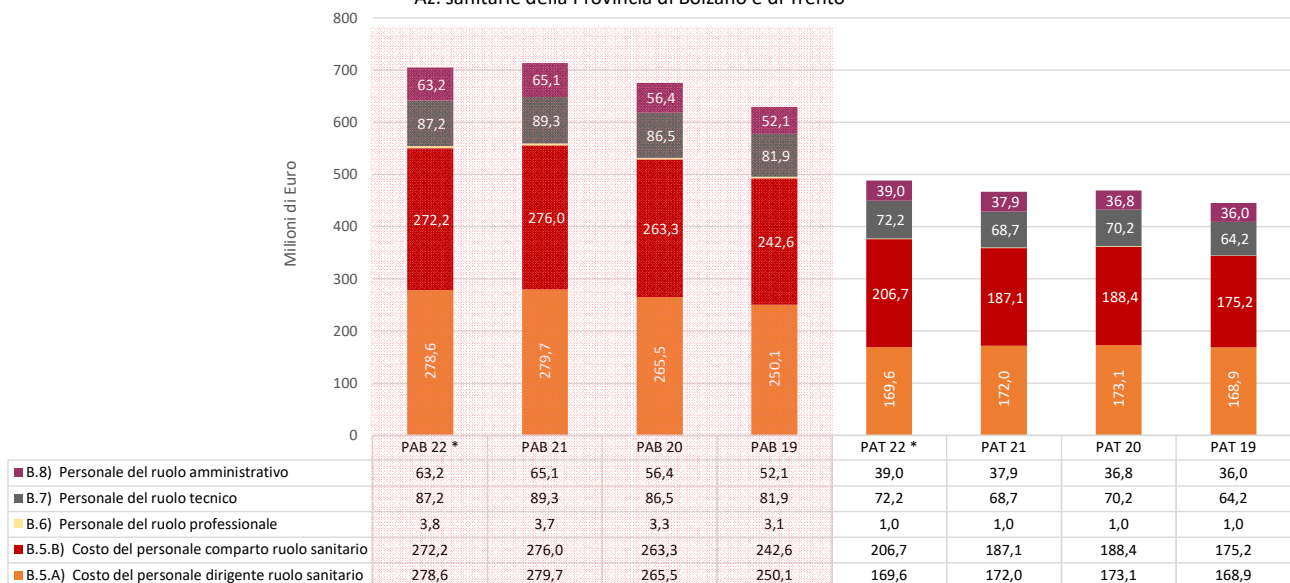
* 2022 = dati del flusso del 4. Trim. e non del bilancio approvato (non definitivi)

Rispetto al costo del personale, la differenza principale riguarda quello del personale dirigente medico, seguita da quella del personale del comparto ruolo sanitario (in prevalenza personale infermieristico), anche se in termini relativi la differenza nel personale amministrativo è persino più marcata (Grafico 5).

Tra i servizi sanitari acquistati, l'unico ambito in cui Bolzano ha costi significativamente maggiori di Trento è quello delle prestazioni di trasporto sanitario, mentre nell'acquisto di beni Bolzano ha costi più elevati sia per i prodotti farmaceutici e ancor più per i dispositivi medici (Grafico 6).

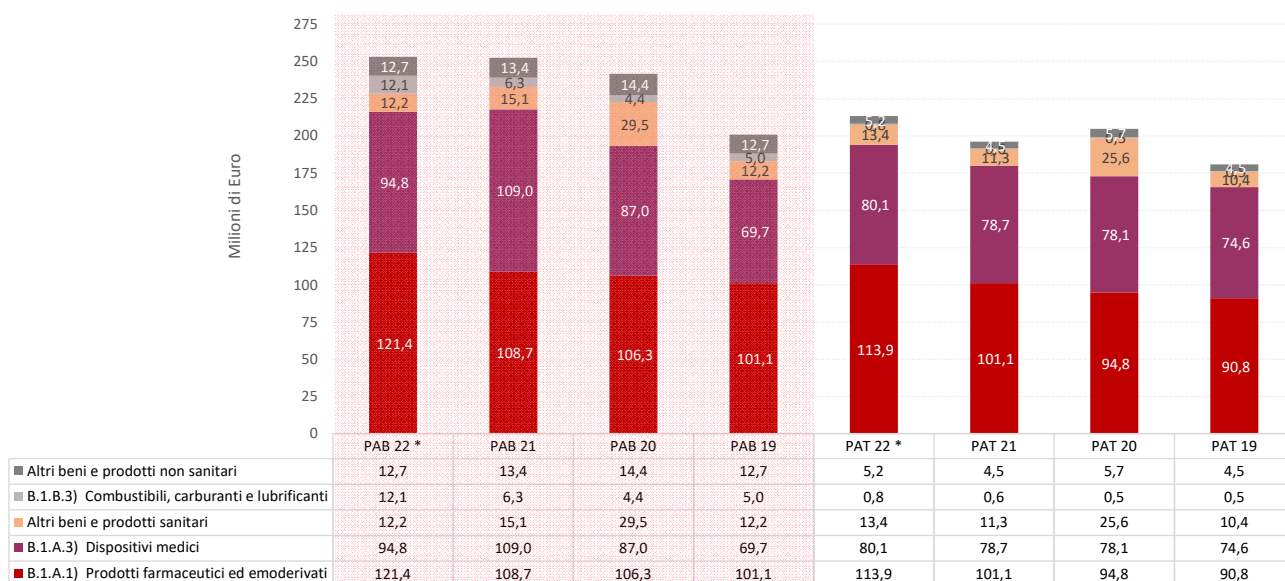
Grafico 5 - Composizione del costo del personale

Az. sanitarie della Provincia di Bolzano e di Trento



Fonte: MEF – Ragioneria generale dello Stato (Open BDAP), proprie elaborazioni

* 2022 = dati del flusso del 4. Trim. e non del bilancio approvato (non definitivi)

Grafico 6 - Composizione del costo per l'acquisto di beni
Az. sanitarie della Provincia di Bolzano e di Trento

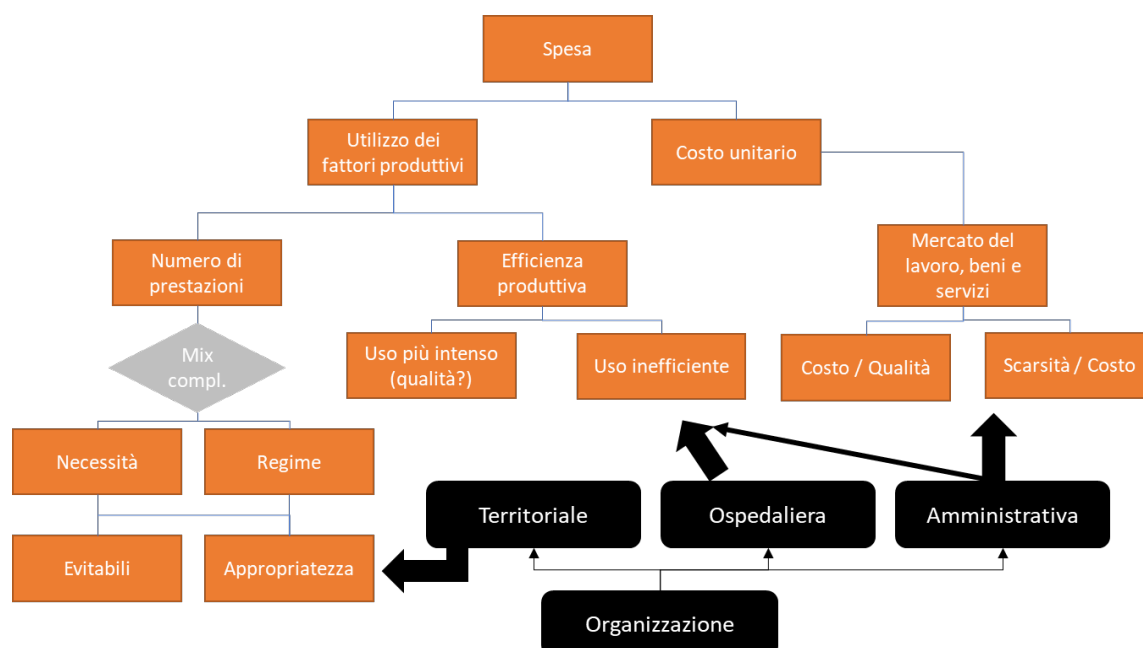
Fonte: MEF – Ragioneria generale dello Stato (Open BDAP), proprie elaborazioni
 * 2022 = dati del flusso del 4. Trim. e non del bilancio approvato (non definitivi)

5. Dove e perché abbiamo una spesa più elevata

Una volta appurata la distanza tra la spesa sanitaria pro-capite in provincia di Bolzano e nelle altre regioni, si può provare a comprendere meglio le ragioni di tale differenza. A livello concettuale, una maggiore spesa può derivare da un maggiore utilizzo di fattori produttivi (personale, farmaci, dispositivi, attrezzature, ecc.) e/o da un maggior costo unitario degli stessi. Il costo

unitario dipende dalle caratteristiche dei mercati (delle professioni medico-sanitarie, dei beni e dei servizi sanitari) e da come si gestisce l'acquisizione di queste risorse. In particolare, un maggiore costo di acquisto può dipendere dalla maggiore qualità del bene/servizio (che dovrebbe essere dimostrabile), dalla sua scarsità o dall'inefficienza del processo di acquisizione. Il diagramma seguente mostra la scomposizione dei fattori della spesa e ci guida nella ricerca dei dati che possano fornire indicazioni esplicative della spesa (Grafico 7).

Grafico 7 – Scomposizione dei fattori di spesa



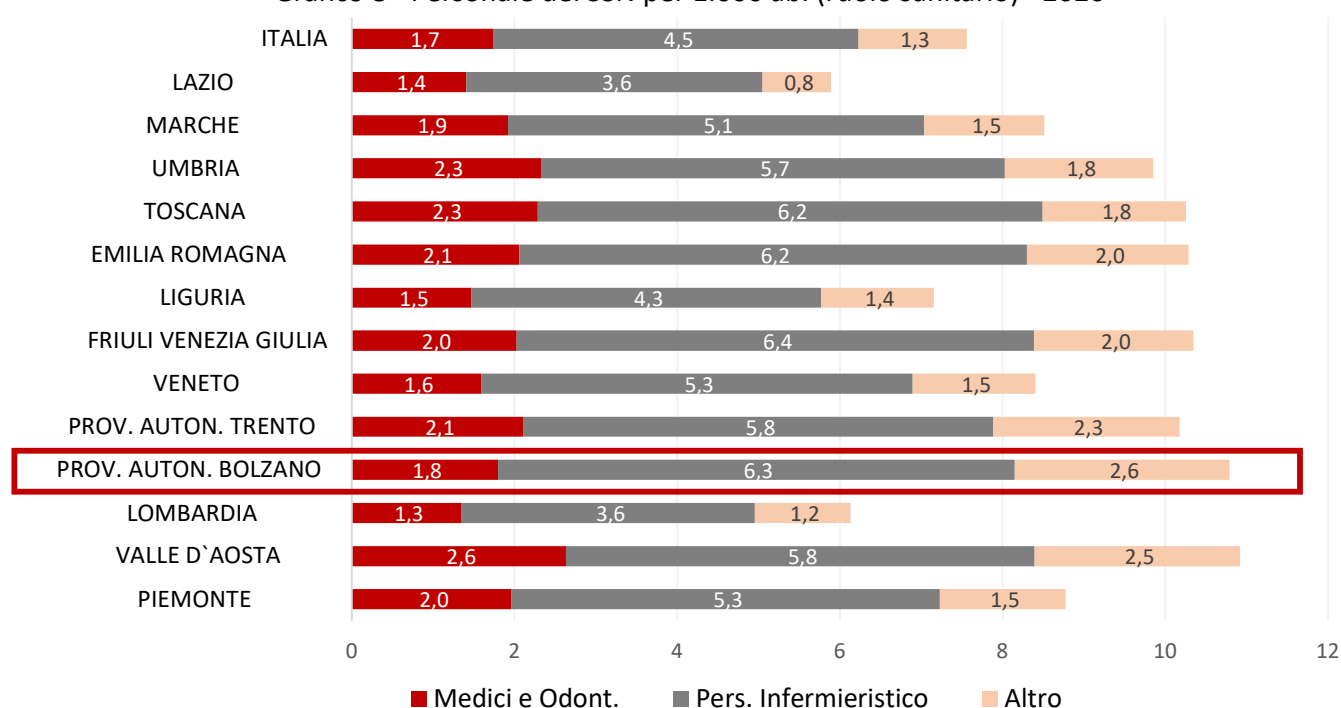
5.1. Il ruolo del costo del personale

È opportuno partire dal costo del personale, che rappresenta oltre il 45% della spesa dell'ASDAA. Complessivamente la spesa pro-capite per il personale dipendente del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) è pari in provincia di Bolzano a 1.265 euro per abitante (ponderato per età), rispetto ai 872 euro di Trento (+45%), ai 736 dell'Emilia-Romagna (+72%) e ai 616

della media nazionale (+105%). Abbiamo due approcci che ci consentono di discernere tra maggiore utilizzo di personale e differenze retributive.

Il primo confronta da una parte i numeri del personale standardizzati (per abitanti) e dall'altra le retribuzioni medie. Non perviene a delle stime molto precise, ma a delle indicazioni sufficientemente attendibili. I dati sul personale standardizzato sono illustrati nel Grafico 8.

Grafico 8 - Personale del SSN per 1.000 ab. (ruolo sanitario) - 2020



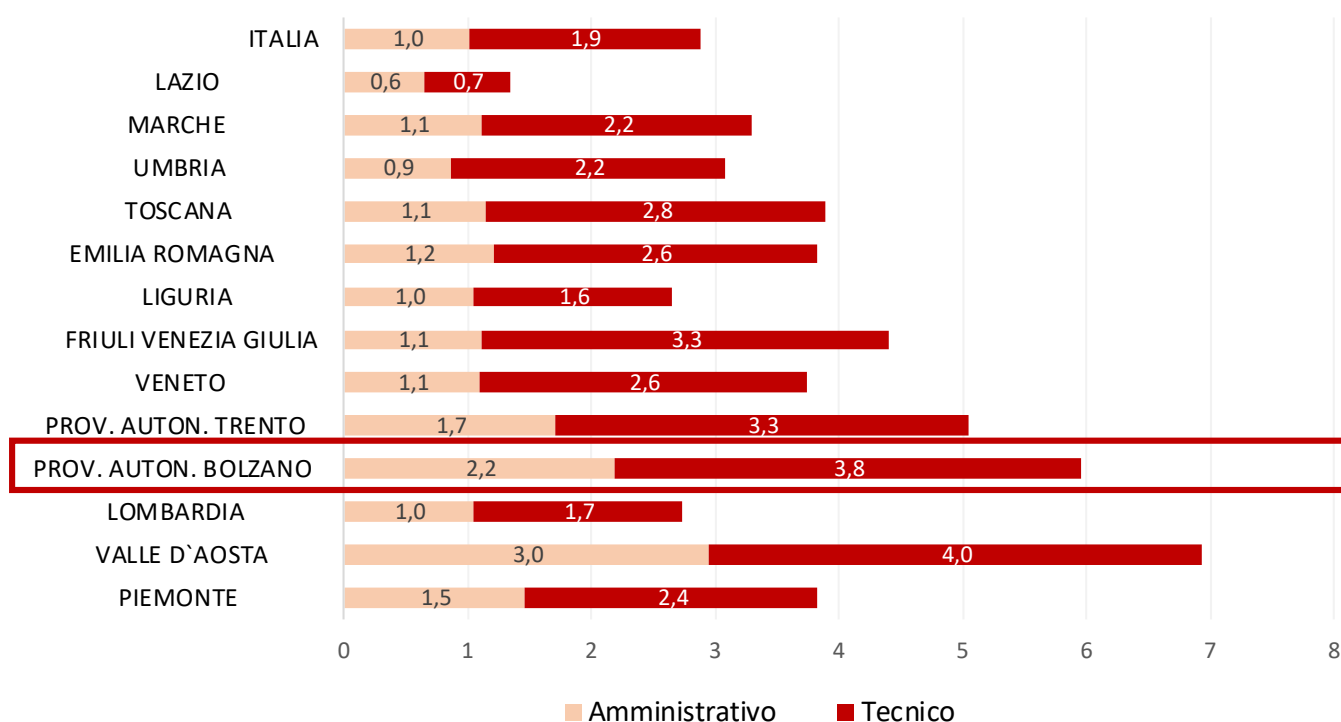
Fonte: Ministero della Salute e Istat. proprie elaborazioni

Nel complesso del personale sanitario, la provincia di Bolzano ha – con 11 dipendenti per 1.000 abitanti – il secondo valore più elevato in Italia (8), ma non è molto superiore al Trentino o a regioni come Friuli, Emilia-Romagna o Toscana. In particolare, il valore dei medici è in linea con quello di molte altre regioni, quello del personale infermieristico si colloca nella fascia alta, quello del restante personale sanitario è il doppio della media nazionale e comunque decisamente più elevato anche delle regioni del Nord. Il Grafico 9 mostra, invece, il valore del personale amministrativo e tecnico,

in cui la provincia di Bolzano è seconda solamente alla Valle d'Aosta.

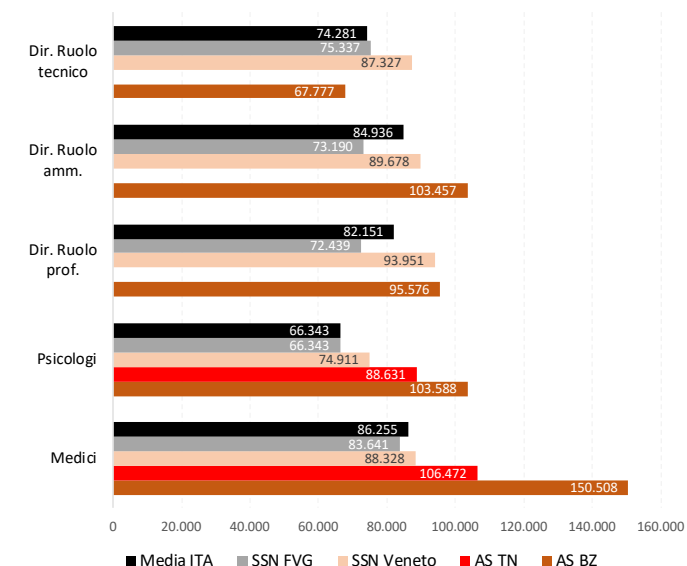
I dati retributivi medi, ci indicano una differenza per i medici del 74% rispetto alla media italiana e del 56% per il personale infermieristico. I livelli retributivi sono significativamente superiori anche per tutti gli altri profili professionali (Grafico 10).

Grafico 9 - Personale del SSN per 1.000 ab. (ruolo tecnico e amm.) - 2020



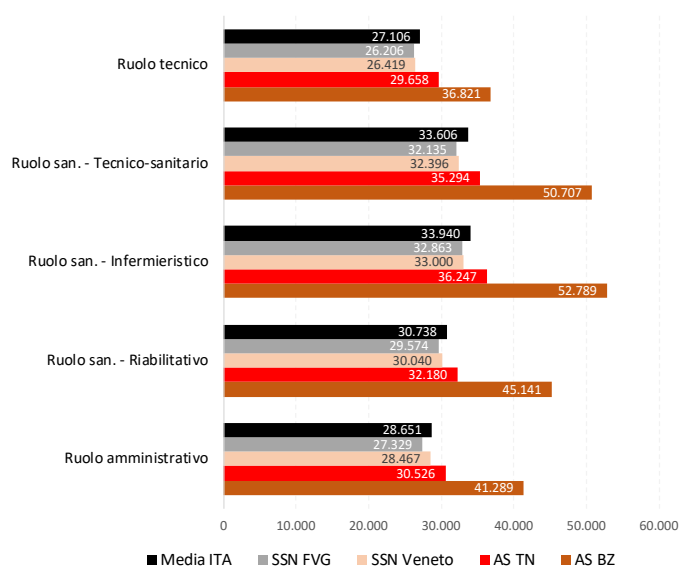
Fonte: Ministero della Salute e Istat, proprie elaborazioni

Grafico 10a - Confronto Retribuzioni lorde 2021 dei dirigenti - Sanità



Fonte: MEF - RGS (Conto Annuale)

Grafico 10b - Confronto Retribuzioni lorde 2021 (Ruoli - Sanità)



Fonte: MEF - RGS (Conto Annuale)

Anche senza poter fare una stima ponderata (che tenga conto non solo del peso di tutti i profili, ma anche dell'orario di lavoro), da questi numeri si deriva che del maggior costo del personale per abitante tra il 60-65% è riconducibile al fattore retributivo (livelli dei contratti collettivi più elevati), la restante parte al maggior numero di personale.

Un secondo approccio si avvale dei risultati della partecipazione di ASDAA al consorzio NISAN, che opera un benchmarking molto più dettagliato dei costi sanitari. Il valore benchmark rappresenta la media delle aziende partecipanti al NISAN, non rappresentativa della situazione dell'intero territorio nazionale, ma comunque indicativa. Nel 2021 i costi effettivi di ASDAA sono stati 1.555 milioni di euro. Il costo del benchmark sarebbe stato 1.198 milioni, ovvero 358 M in meno. Tuttavia, il benchmark viene calcolato analiticamente solo per l'attività ospedaliera, mentre i costi territoriali non vengono differenziati e i costi comuni ne risultano per differenza (pari a 261 M). Considerando quindi solo i costi ospedalieri (degenze più ambulatoriali), ASDAA aveva nel 2021 un costo effettivo di 679 M, superiore a quello del benchmark di 226 M. In un secondo passaggio il costo ospedaliero di ASDAA è stato "rettificato" applicando le retribuzioni

medie delle aziende partecipanti ed è stato stimato pari a 539 M, con una distanza dal benchmark di 86 M (Grafico 11). In sostanza, i maggiori costi rispetto al benchmark sarebbero per il 62% attribuibili ai livelli salariali e per il restante 38% a fattori organizzativi da approfondire. Questa differenza residua significa che a parità di stipendi ASDAA ha un costo ospedaliero del 19% superiore a quello del benchmark.

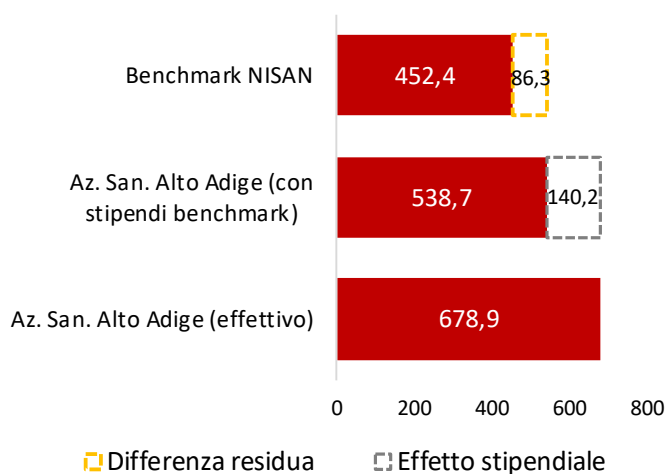
5.2. L'offerta di servizi sanitari ospedalieri

Il calcolo del benchmark standardizza il costo per numero e complessità delle prestazioni, rappresentando la pura efficienza produttiva. Non fornisce, però, informazioni circa la "necessità" delle prestazioni e se esse facciano o meno parte dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Ciò è a maggior ragione vero per le prestazioni del "Territorio", che resta un ambito poco esplorato. Un rapporto economico non può esprimersi sulla necessità delle prestazioni in senso clinico, valutazione che compete caso per caso solo alla struttura medica. È possibile, tuttavia, raccogliere in modo sistematico informazioni che mostrano le principali differenze tra il profilo di prestazioni sanitarie della provincia di Bolzano e del resto d'Italia. Il profilo e la quantità delle prestazioni sono l'esito dell'interazione tra l'organizzazione dell'offerta (da parte della Provincia e di ASDAA) e l'evoluzione della domanda, che ha delle ragioni demografiche, epidemiologiche, geografiche e persino culturali.

Le istituzioni sanitarie sono unanimi a livello internazionale sul fatto che sia necessario ridurre la centralità dell'ospedalizzazione e puntare a trattare ampia parte delle malattie croniche attraverso una rete di servizi territoriali, meno costosi di quelli ospedalieri.

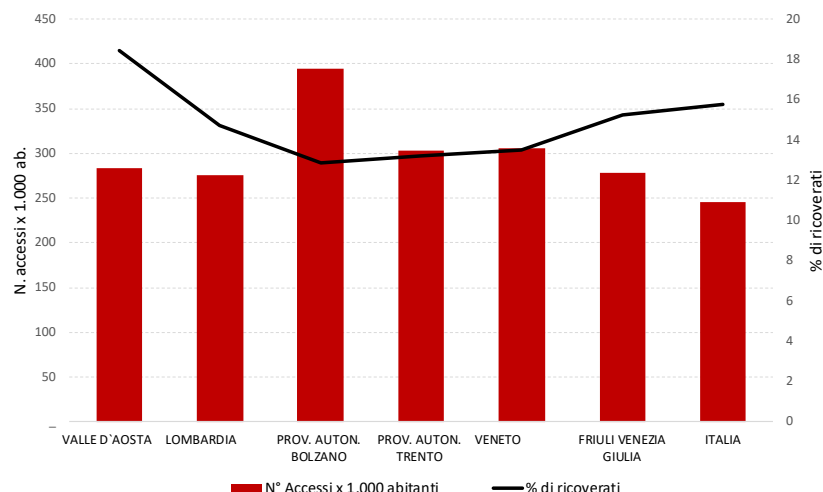
La disamina degli indicatori ospedalieri inizia con la dotazione e l'attività di pronto soccorso. ASDAA ha una struttura di pronto soccorso in ognuna delle 7 strutture ospedaliere, ovvero un pronto soccorso ogni 76.000 abitanti (media italiana = 96.635). Data la bassa densità abitativa su una superficie molto ampia, risulta un pronto soccorso per 1.057 km² (media italiana = 496).

Grafico 11 - Costi ospedalieri 2021 - Confronto con benchmark NISAN



Fonte: ASDAA su dati NISAN

Grafico 12 - Attività di pronto soccorso, confronto regionale 2021



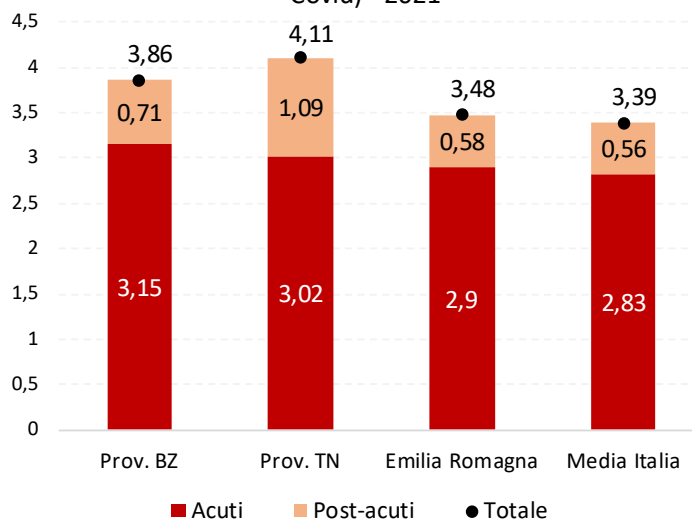
Ministero della Salute (2022), Annuario statistico

Come esposto nel Grafico 12, nel 2021 l'Alto Adige aveva un tasso di accessi a pronto soccorso di quasi 400 per 1.000 abitanti, rispetto ai 300 del Trentino (che ha una dotazione strutturale simile) e ai 250 della media italiana. Il tasso dei ricoverati dopo l'accesso era, invece, più basso di quello medio italiano. Nel 2019, ante-Covid, il tasso di accesso è stato di 496/1.000 ab. rispetto alla media italiana di 340. Il costo diretto del pronto soccorso nel 2021 è stato pari a 53,5 milioni, di cui 9,8 M per gli accessi seguiti da ricovero e 43,7 M per gli accessi non seguiti da ricovero.

Un secondo parametro è dato dalla dotazione di posti letto. La Provincia di Bolzano aveva nel 2021 1.685 posti letto per acuti (escludendo i posti dedicati Covid) e 378 posti per post-acuti, per un totale di 2.063.

Il tasso standardizzato per 1.000 abitanti viene mostrato nel Grafico 13. Bolzano ha un tasso di 3,15 letti per acuti e 0,71 per post-acuti, superiore alla media italiana e alle altre regioni del Nord-Est. All'interno dei tassi di posti letto per acuti, la differenza si concentra nei posti letto in regime ordinario, mentre nei posti in day hospital il tasso è vicino a quello medio nazionale.

Grafico 13 - Posti letto per 1.000 ab. (senza letti Covid) - 2021

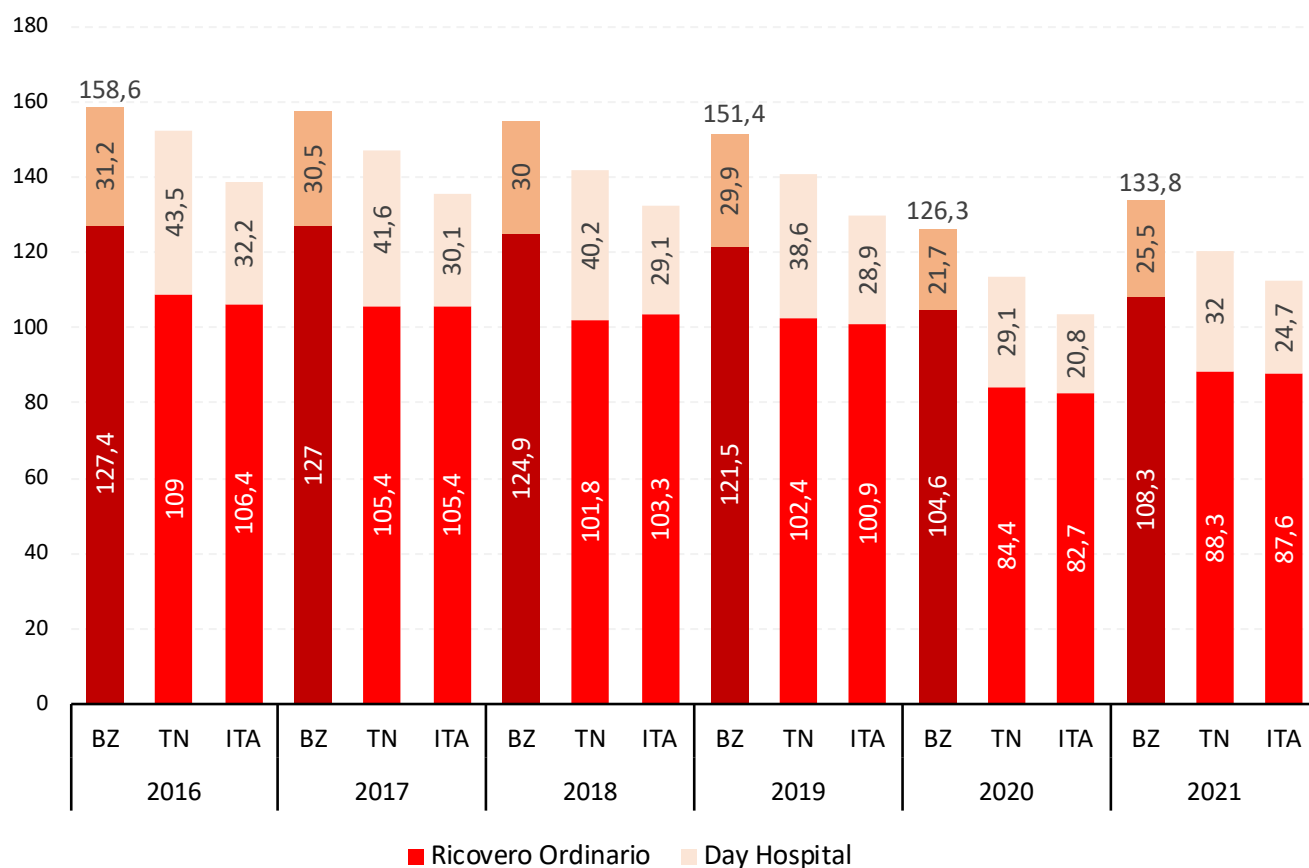


Fonte: NSIS Ministero della salute (2022)

Un terzo parametro importante è il tasso di ospedalizzazione che in provincia di Bolzano è di quasi il 20% superiore alla media italiana e del 10% superiore al valore del Trentino. Oltre al tasso complessivo,

rileva la distinzione tra ricovero ordinario e in regime di day hospital che evidenzia come Bolzano abbia una maggiore incidenza di ricoveri ordinari, soprattutto rispetto a Trento (Grafico 14).

Grafico 14 - Tasso (std. per 1.000) di dimissioni ospedaliere per regime di ricovero



Fonte: UniCattolica (2023) Rapp. Osservasalute 2022, su dati Min. Salute SDO, Istat

Inoltre, osservando il dato per grandi categorie di ricoveri, si nota che il maggiore tasso di ospedalizzazione in provincia di Bolzano si registra in particolare per i DRG Medici e molto meno per quelli chirurgici.

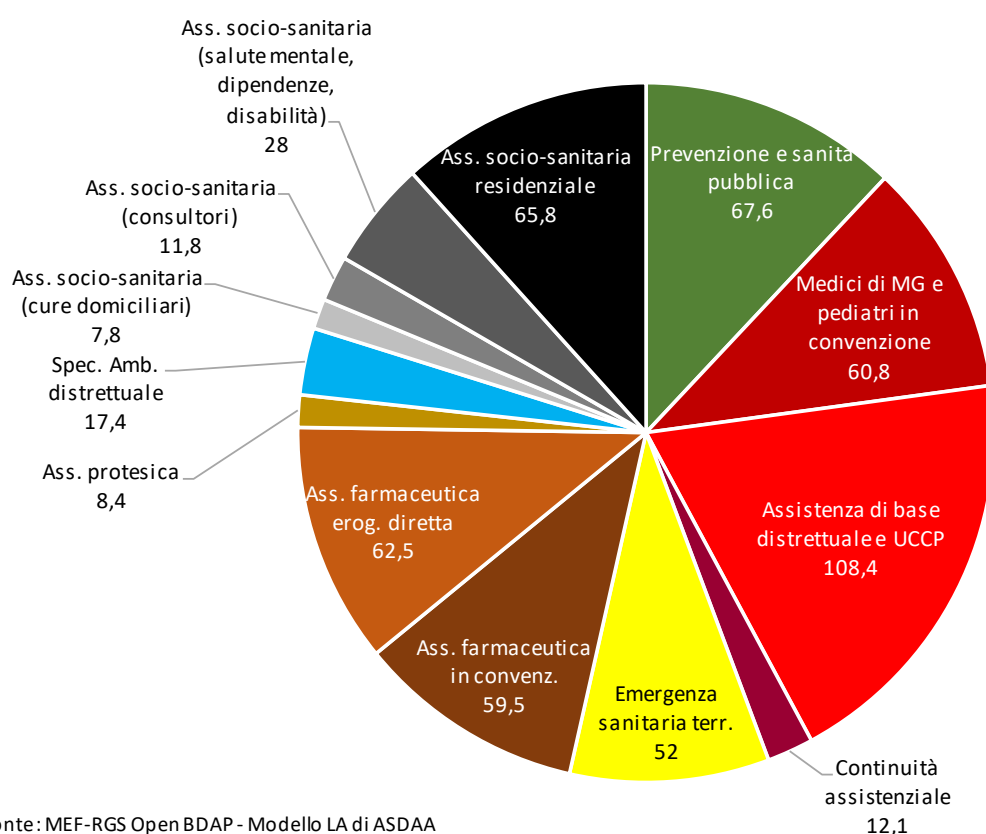
5.3. L'assistenza territoriale

Da un punto di vista delle risorse, l'assistenza territoriale si concentra in tre risorse principali: la rete dei medici di medicina generale, i distretti socio-sanitari e l'assistenza farmaceutica territoriale. A queste risorse si andranno ad aggiungere gli Ospedali di Comunità, le Case della Comunità ed altre forme

organizzative con funzione di regia e coordinamento in una nuova configurazione, la cui architettura deve ancora essere disegnata a livello operativo.

Nonostante una diversa percezione, già ora l'assistenza territoriale costa quasi quanto le prestazioni ospedaliere. Secondo la riclassificazione dei dati del modello NISAN, le prestazioni territoriali costano ad ASDAA 615 milioni di euro. Questa cifra può essere parzialmente ricostruita dai dettagli del Modello LA (2021), da cui si possono desumere le principali voci (Grafico 15).

Grafico 15 - Costo dei Servizi sanitari territoriali (2021)



Fonte: MEF-RGS Open BDAP - Modello LA di ASDAA

La sfida dell'assistenza territoriale sta nel passare da una medicina prestazionale, attendista e reattiva, ad una sanità di iniziativa proattiva che conosce i bisogni di salute della popolazione ed è incentrata sul monitoraggio dei flussi informativi, sulla presa in carico delle persone e sulla governance e coordinamento operativo degli attori della filiera dei servizi sanitari. Questo modello assistenziale di prevenzione e gestione della cronicità dovrebbe prevenire, per molte patologie, una quota di eventi acuti e di ospedalizzazioni ripetute, portando, oltre ad un miglioramento delle condizioni di salute della popolazione, anche ad un contenimento dei costi ospedalieri e complessivi del sistema.

Sebbene attualmente, grazie a fondi del PNRR, sia un corso un significativo investimento in strutture per l'assistenza territoriale (ad es. per gli ospedali di comunità) che porterà con sé anche un aumento di spesa corrente per la relativa dotazione di personale, la trasformazione dell'assistenza territoriale ha un potenziale di efficientamento complessivo del sistema sanitario. Questo potenziale non si realizzerà – anzi rischia di innescare un forte incremento dei costi- se i nuovi servizi assistenziali vengono visti unicamente

come aggiuntivi rispetto agli attuali. Come detto, è il modello complessivo di governance del sistema e delle risorse sanitarie che deve cambiare, per potere raccogliere i benefici. È una sfida culturale oltre che organizzativa e formativa. Affinché abbia successo, la trasformazione non può limitarsi all'implementazione di nuove strutture e servizi, ma deve mettere in discussione, riorganizzandoli, l'attuale struttura dell'assistenza territoriale (come indicato dal DM 77/2022) nonché l'organizzazione delle prestazioni e l'allocazione delle risorse ospedaliere e le regole di gestione aziendale che le governano.

Quanto sia grande questo potenziale di efficientamento non è possibile stimarlo, vista la carenza di studi in materia. In primo luogo, il sistema assistenziale territoriale presenta diversi limiti nella raccolta ed analisi dei dati relativi a prestazioni e risorse utilizzate. Rispetto alle prestazioni ospedaliere, che nel tempo sono state oggetto di continue standardizzazioni e crescenti flussi informativi, l'assistenza territoriale è ancora caratterizzata da forte disomogeneità organizzativa che si rispecchia in un sistema di indicatori largamente incompleto, anche se in via di miglioramento in tempi più recenti.

Una prima area critica in questo senso è quella dell'Assistenza domiciliare integrata (ADI), per la quale la Provincia ha solo di recente strutturato il flusso dei dati, che restano comunque disomogenei tra le regioni per motivi organizzativi. Per quanto riguarda, invece, i posti letto in strutture residenziali per anziani non autosufficienti e per disabili la Provincia di Bolzano ha tassi nettamente superiori alle altre regioni italiane. La spesa, tuttavia, non è confrontabile, visto che in Alto Adige buona parte dei costi sono classificati come spesa sociale.

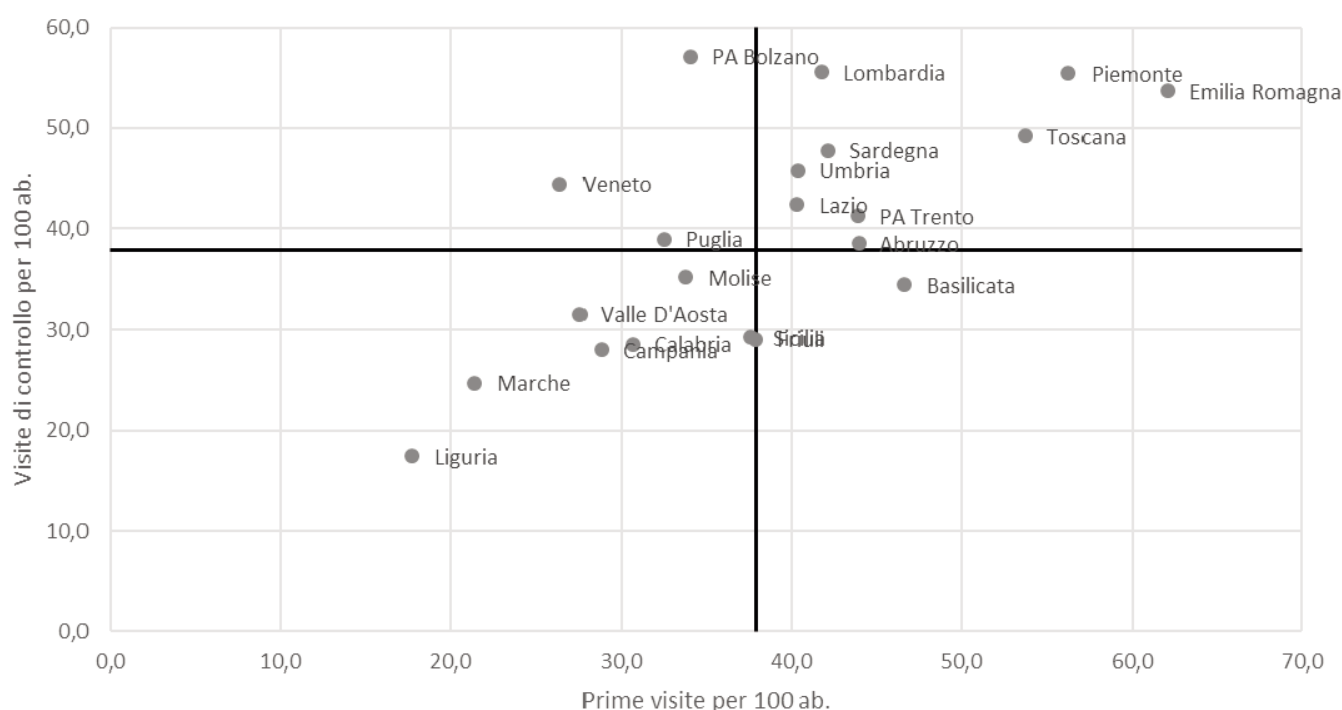
Tra la spesa dell'assistenza territoriale, la quota relativa maggiore è assorbita dall'assistenza farmaceutica in convenzione e diretta per un totale di 122 milioni di euro. In generale, il consumo e la spesa pro-capite di farmaci in convenzione sono i più bassi in Italia. Tra i motivi potrebbero concorrere il miglior stato di salute della popolazione altoatesina (ad es. per la minore incidenza delle malattie cardiovascolari o di patologie croniche), fattori culturali e ambientali,

così come aspetti organizzativi. Ciò nonostante, non si può escludere anche in Alto Adige una quota di inappropriatezza prescrittiva dei MMG, che può essere monitorata grazie alla buona qualità dei dati sul consumo di farmaci.

È compresa nel LEA distrettuale anche l'assistenza specialistica ambulatoriale, sebbene la maggior parte delle prestazioni vengano erogate nelle strutture ospedaliere. Tale assistenza può essere distinta in prime visite, prevalentemente prescritte dal MMG/PLS per rispondere ad un quesito diagnostico, e in visite di controllo prevalentemente prescritte dal medico specialista, per seguire nel tempo le necessità degli assistiti già conosciuti.

Il Grafico 16 illustra i tassi standardizzati di prime visite e visite di controllo nelle varie regioni nel 2021. Come si nota, la Provincia di Bolzano primeggia nelle visite di controllo, mentre nelle prime visite aveva uno dei tassi maggiori nel 2019 ed è retrocessa sotto la media nazionale nel 2021.

Grafico 16 – Tasso (std. per 100 ab.) di prime visite e visite di controllo (2021)



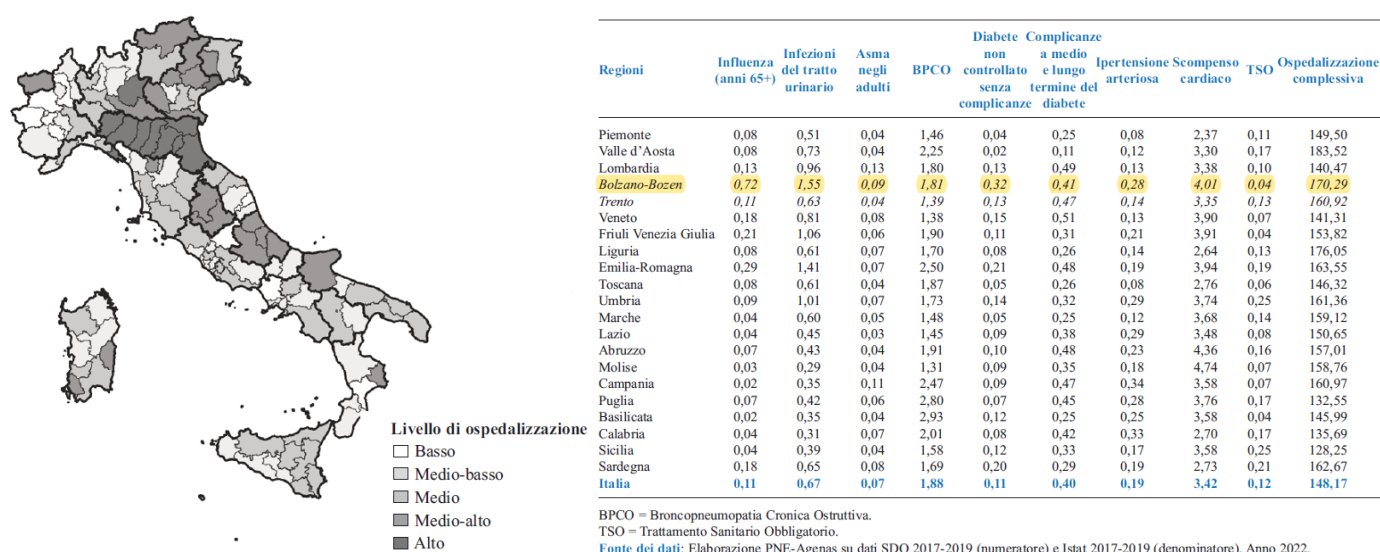
Fonte: NSIS Ministero della Salute (2022)

5.4 Ospedalizzazione evitabile ed inappropriatezza

Negli anni più recenti il tema dell'ospedalizzazione "evitabile" ha assunto un ruolo sempre più importante come indicatore di valutazione indiretta dell'assistenza sanitaria territoriale. Si sono, quindi, individuate delle tipologie di ricovero per patologie che, se trattate con adeguati setting assistenziali a livello di distretto/territorio, non dovrebbero condurre ad una ospedalizzazione. I dati presentati nel Grafico 17 sono

tratti dal Rapporto Osservasalute 2023 dell'Università Cattolica, ma dati simili sono prodotti anche dal Rapporto Nazionale Esiti e da Cergas/Bocconi sulla base del flusso dati SDO del Ministero della Salute. Essi mostrano per la provincia di Bolzano un indicatore sintetico del tasso di ospedalizzazione evitabile medio-alto. Più in dettaglio, la tabella indica che l'Alto Adige ha valori di ospedalizzazione molto più elevati per l'influenza (+65 anni), le infezioni del tratto urinario, il diabete non controllato senza complicanze, l'ipertensione arteriosa, lo scompenso cardiaco e l'ipertensione arteriosa.

Grafico 17 – Tasso sintetico (2021) e tassi specifici (2017-2019) di ospedalizzazione evitabile (per 1.000 ab.)

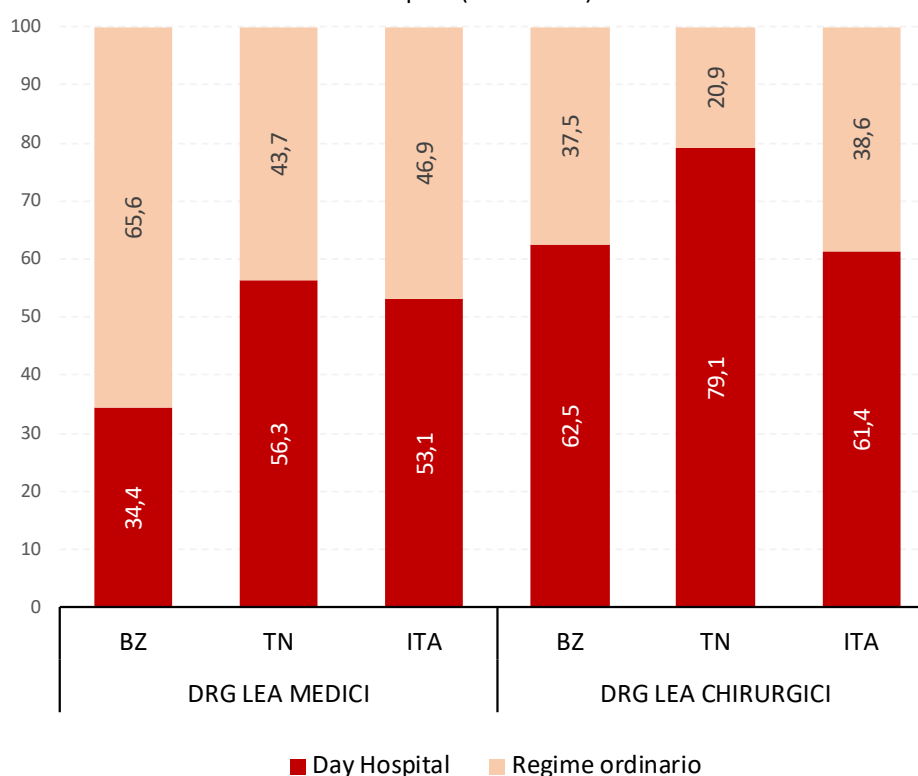


Fonte: UniCattolica (2023) Rapp. Osservasalute 2022

Per quantificare l'impatto, si potrebbe scegliere come benchmark il valore medio nazionale, oppure quello di alcune regioni di riferimento. Per dare un ordine di grandezza, prendendo come riferimento la media 2017-2019 (che non risente del calo di ospedalizzazione dovuto al Covid) per queste 9 tipologie di ricovero la differenza con la media di ospedalizzazioni nazionale di 2,26/1.000 ab. significa circa 1.200 ospedalizzazioni in più all'anno. Un tema simile, riferito all'ambito ospedaliero, è quello

dell'appropriatezza del regime di ricovero. A questo riguardo, il Ministero ha individuato 108 patologie (DRG) ad "elevato rischio di inappropriatezza", che potrebbero essere trasferite in regime diurno o anche ambulatoriale per poter essere più efficientemente erogate, con un migliore utilizzo delle risorse ospedaliere. Nell'anno 2020 in provincia di Bolzano questi ricoveri sono stati quasi 16.000 (nel 2019 sono stati 21.300), con la ripartizione illustrata nel Grafico 18.

Grafico 18 - Ripartizione % dei ricoveri per regime ordinario e in day hospital (anno 2020)



Fonte: Ministero della salute (2022), dati SDO 2020

Si nota che mentre nei DRG “Chirurgici” la percentuale in day hospital è allineata a quella media italiana, nei DRG “Medici” la percentuale in day hospital è di quasi 20 punti inferiore a quella media. Su questo tema è in corso un approfondimento interno con la Ripartizione Salute per provare ad approfondire questo dato e a stimarne l’ordine di grandezza economico. In prima approssimazione, esso è dato dalla differenza di costo tra un ricovero ordinario e uno diurno moltiplicato per la quota di ricoveri ordinari “in eccesso” rispetto alla media italiana.

6. Aree per interventi “pilota”

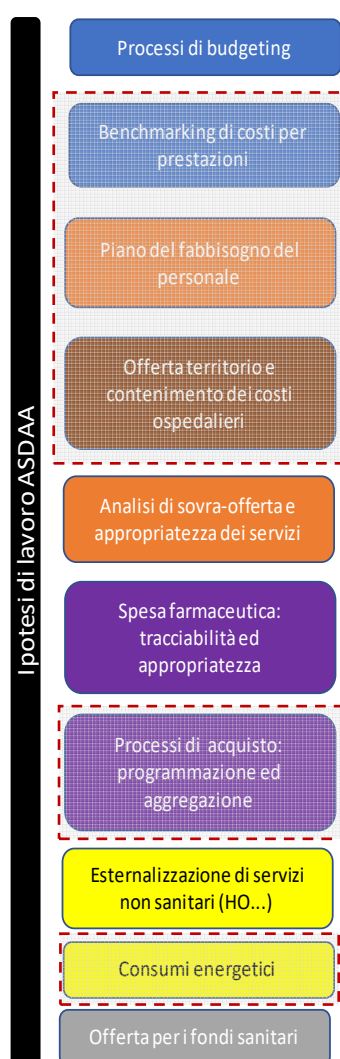
Parallelamente alla raccolta ed analisi dei dati statistici e di bilancio, e visti anche i limiti del controllo di gestione, l’attività di revisione si è concentrata su una analisi qualitativa strutturata in colloqui individuali e di gruppo con persone della Ripartizione Salute e della dirigenza di ASDAA. Lo scopo era di sollecitare le strutture a riflettere su interventi che avessero un potenziale di contenimento della spesa. Da questa riflessione si sarebbero poi individuati alcuni ambiti “pilota” su cui avviare un’attività di approfondimento e, successivamente, degli interventi di miglioramento.

I cicli di incontri sono avvenuti dapprima separatamente per Ripartizione e ASDAA, poi congiuntamente. Le proposte di intervento della Ripartizione sono elencate nel e sono raggruppate in 9 macro-aree.

Il ventaglio di proposte è ampio e con diversi gradi di dettaglio e di operatività. Si tratta, talvolta, di temi già inseriti nell’agenda politica o strategica aziendale, in altri di proposte nuove. Molte di esse comportano dei profondi interventi riorganizzativi dell’Azienda. Ciò è assolutamente coerente con l’obiettivo di pervenire ad un contenimento strutturale e non occasionale dei costi sanitari. Tuttavia, ai fini di un effettivo legame con il bilancio, molte proposte organizzative sono ancora ad un livello troppo generale e astratto per derivarne degli obiettivi concreti di contenimento. Ciò nondimeno, esse configurano un percorso ambizioso da percorrere nei prossimi anni: ci si aspetta, soprattutto, uno snellimento della struttura organizzativa, maggiore standardizzazione nei processi e chiarezza nelle responsabilità, una semplificazione e velocizzazione dei percorsi decisionali. A valle dovrebbe derivarne un incremento di efficienza, che non si dovrebbe tradurre solo in un migliore governo dei costi, ma anche in una maggiore efficacia nell’erogazione dei servizi sanitari.

Grafico 19 e 20 – Aree di miglioramento proposte dagli uffici provinciali e da ASDAA

nr.	macro-area	PROPOSTE DEGLI UFFICI PAB
1	PROGRAMMAZIONE E ORGANIZZAZIONE	Potenziamento dell'attività strategica di programmazione e controllo di gestione, nonché valutazione della performance e dei dirigenti
2		Migliore definizione di competenze e responsabilità, snellimento dei passaggi decisionali e dei livelli gerarchici
3	TECH. SIST. INFORMATIVI	Sviluppo della Telemedicina
4		Ridefinizione (e standardizzazione) dei processi amministrativi e sanitari (più lean) mediante automazione attraverso i sistemi informatici
5		Potenziamento delle interconnessioni tra sistemi e della diffusione delle informazioni, all'interno dell'Azienda (FSE, rete esterna, ...)
6	GOVERNANCE SANITARIA	Sviluppo dipartimenti funzionali/strutturali e forme di collaborazione vincolanti
7		Definizione delle reti cliniche aziendali in modo che siano più efficienti ed efficaci possibili, nel rispetto delle disposizioni vigenti
8		Ridefinizione attività dell' ospedale e attività svolte dal territorio con corrispondente nuova allocazione previsionale del personale
9	EFFICIENZA NELL'EROGAZIONE DEI SERVIZI	Riduzione posti letto per acuti e post-acuti, in parallelo all'apertura di nuovi posti letto delle cure intermedie
10		Definizione fabbisogno standard del personale per garantire i livelli assistenziali in maniera efficace ed efficiente in un'ottica di breve termine e prospettiva (fino al 2026 per PNRR e dopo)
11		Mobilità tra medici > tasso di utilizzo delle OP e dei macchinari
12		Aumento appropriatezza degli acquisti di servizi sanitari (controllo qualità dei privati, contenimento del valore delle convenzioni, tetti di spesa per residenti fuori provincia, prestazioni spec. richieste fuori provincia, invii all'estero)
13	QUALITÀ	Potenziamento della presa in carico territoriale
14		Riduzione della fuga dei pazienti
15	ACQUISTI DI BENI SANITARI (FARMACEUTICA E DISPOSITIVI)	Sviluppo tracciabilità totale di farmaci , aumento dell'appropriatezza e razionalizzazione
16		Sviluppo tracciabilità totale di dispositivi medici , aumento dell'appropriatezza e razionalizzazione
17		Sviluppo logistica centralizzata
18	ACQUISTI DI SERVIZI NON SANITARI	Potenziamento e centralizzazione procedure di acquisto (anche attraverso gare congiunte)
19		Contenimento spesa acquisti servizi non sanitari (consulenze, pubblicità e comunicazione, ...)
20		Riduzione spesa per trasporti
21	ENTRATE PROPRIE	Risparmio costi energetici (energia e gas), attraverso investimenti ed altre misure di contenimento / efficientamento
22		Sviluppo della libera professione
23		Perfezionamento sistemi incasso ticket e recupero crediti



Il confronto con ASDAA ha fatto emergere proposte in aree simili, anche se in numero minore, in parte di tipo strutturale, in parte con un taglio più operativo (vedi Grafico 20). Come è agevole riscontrare, anche in questo caso si tratta di aree assolutamente cruciali, in parte sovrapponibili con le proposte degli uffici della Provincia. Il limite di queste proposte sta anche qui nell'eccessivo livello di generalità. Mancano cioè dati ed altri elementi conoscitivi strutturati per circoscrivere ed identificare puntualmente un ambito di criticità da

sottoporre poi ad azioni di miglioramento. Per superare questo tipo di impasse, sono state individuate alcune aree pilota da approfondire. I criteri per selezionare queste aree sono stati: la tempistica (non superiore a 18 mesi), la disponibilità di risorse personali interne all'azienda, il legame con l'efficientamento dei costi, la possibilità di misurare i progressi. In esito a questo lavoro di selezione sono state individuate quattro aree.

Sottoprogetto	Precisazioni
1) Approfondimento delle differenze di costo delle prestazioni sanitarie per aree omogenee, con l'utilizzo di benchmark esterni ed interni, analisi delle cause e messa a punto di misure di riequilibrio.	Dall'analisi dei risultati dello Studio NISAN / Pasdera 2021 dovrebbero emergere le aree di approfondimento per ogni comprensorio.
2) Pianificazione del fabbisogno del personale, secondo una metodologia condivisa.	• Valutare metodo ed esiti di una applicazione fatta per il settore infermieristico nei reparti di degenza; • Possibilità di estendere questo lavoro all'ambito ambulatoriale • Individuazione di 2-3 reparti in cui sperimentare la metodologia per l'area medica; • Approfondire il fabbisogno in un'area sanitaria non medica • Verificare come viene rilevato il fabbisogno e l'impiego del personale amministrativo (percorsi, processi)
3) Adeguamento delle prestazioni e delle risorse ospedaliere a seguito del potenziamento delle prestazioni del "territorio".	Introdurre un modello di monitoraggio delle prestazioni del Territorio e legarlo all'adeguamento di prestazioni e risorse ospedaliere.
4) Acquisti di prodotti farmaceutici e dispositivi medici	Visto l'avvio di un progetto sul tracciamento dei farmaci, si è convenuto di circoscrivere il progetto ai dispositivi medici.

7. Riferimenti per approfondimenti

- ▲ Agenas (2023), Programma Nazionale Esiti, in: https://pne.agenas.it/assets/documentation/report/agenas_pne_report_2023.pdf
- ▲ Cergas / Università Bocconi (2023), Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano, Rapporto OASI 2022, in: https://cergas.unibocconi.eu/observatories/oasi_/oasi-report-2022
- ▲ Fondazione GIMBE (2022), 5° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale, in: <https://www.salviamo-ssn.it/attivita/rapporto/5-rapporto-gimbe.it-IT.html>
- ▲ MEF – Ragioneria generale dello Stato, Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (2023) (Open BDAP), Il Conto Economico degli Enti del SSN, in: <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/SSN/Analizza>
- ▲ MEF – Ragioneria generale dello Stato, Conto annuale delle Pubbliche Amministrazioni, in: <https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/it/>
- ▲ Ministero della Salute (2022), Rapporto annuale sull'attività di ricovero ospedaliero- DATI SDO 2020, in: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3277_allegato.pdf
- ▲ Ministero della Salute (2022), Monitoraggio dei LEA attraverso il Nuovo Sistema di Garanzia, in: https://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_2_1.jsp?lingua=italiano&id=3288
- ▲ Ministero della Salute, Annuario statistico 2021, in: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3299_allegato.pdf
- ▲ PAB (Ripartizione Salute) (2023), Relazione sanitaria provinciale 2021, in: <https://www.provincia.bz.it/salute-benessere/osservatorio-salute/relazione-sanitaria.asp>
- ▲ Scuola Universitaria Superiore S. Anna Pisa (2023), Sistema di Valutazione delle Performance dei Sistemi Sanitari Regionali, in: <https://performance.santannapisa.it/pes/start/start.php>
- ▲ Università Cattolica del Sacro Cuore (2023), Rapporto Osservasalute 2022, in: <https://osservatoriosullasalute.it/osservasalute/rapporto-osservasalute-2022>



Stabilizzare la spesa per l'assistenza dei non-autosufficienti

La provincia di Bolzano ha un livello di prestazioni sociali molto elevato, composto sia da prestazioni economiche che da una rete capillare di servizi. L'invecchiamento della popolazione, ma anche le migrazioni e l'incremento delle situazioni di disagio sociale e di marginalità, pongono sfide rilevanti alla sostenibilità del sistema. L'area con maggiore potenziale di squilibri è quella dell'assistenza ai non auto-sufficienti. L'assegno di cura è un perno fondamentale e lungimirante di un sistema di tutela contro i rischi legati all'invecchiamento. Esso può, tuttavia, essere reso più equo e finanziariamente sostenibile aumentando la responsabilizzazione ed il contributo delle famiglie che ne hanno i mezzi.

Opzione di intervento

- Intervenire sull'assegno di cura commisurandolo alla situazione economica e/o affiancando un sistema assicurativo integrativo, calmierando l'incremento dell'assegno.
- Tradurre il Piano sociale 2030 in un programma di lavoro operativo per la prossima legislatura, con una rilevazione della domanda aggiuntiva di servizi sociali, un'ottimizzazione della dislocazione dell'offerta, un piano finanziario dei più importanti interventi infrastrutturali e organizzativi.
- Per i servizi delegati implementare un sistema di controlling per prestazioni e costo delle stesse.

Introduzione

La spesa per le politiche sociali e della famiglia è cresciuta da 521 M nel 2016 a 639 M nel 2019 a 801 M nel 2022. Depurando l'anno 2022 di assegni straordinari per 81 M, la spesa si è attestata a 720 M ed è illustrata per macro-tipologie nel Grafico 1. Per motivi principalmente demografici, ci si attende che la spesa sociale sia destinata ad aumentare, non solo in termini assoluti, ma anche in proporzione del PIL e del bilancio provinciale. Proprio per questo, è necessario cercare anche al suo interno delle possibilità di contenimento. Questa previsione potrebbe non valere per le politiche per la famiglia, che seguono altre dinamiche e vengono trattate in una Review apposita.

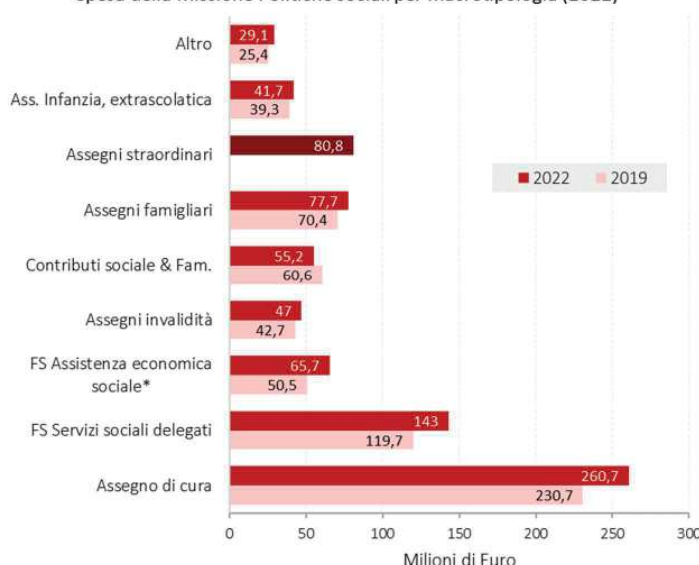
La spesa sociale comprende tipologie di intervento diverse tra loro, che si integrano a vicenda, e che sono in relazione anche con altre politiche, come quelle del lavoro, della salute, della casa, della formazione/cultura. Tranne per alcuni casi, è particolarmente difficile applicarvi valutazioni di efficacia, stabilendo relazioni di causa-effetto. Con un sistema di dati adeguati è, invece, possibile individuare standard di efficienza ed effettuare valutazioni di sostenibilità e di equità, che hanno chiaramente anche delle implicazioni politiche.

Valutazione delle misure di spesa attuali

La sostenibilità dell'assegno di cura

La voce di spesa più rilevante riguarda l'assegno di cura con 260 M nel 2022. Il Piano sociale 2030 evidenzia l'inesorabile aumento della popolazione interessata, ma non indica possibili correttivi ad una spesa che rischia di diventare insostenibile. Inoltre, l'assegno è concepito come la principale prestazione di welfare

Grafico 1
Spesa della Missione Politiche sociali per macrotipologia (2022)



Fonte: Elaborazione dal Rendiconto della PAB

universale, ovvero non commisurata alla condizione economica dei richiedenti e delle loro famiglie. Le strategie per stabilizzare questo tipo di spesa rispetto al PIL possono essere di 2 tipi, anche tra loro combinabili. La prima è quella di condizionare/commisurare l'erogazione dell'assegno alla condizione economica, aumentandone l'equità. La seconda è quella di calmierare o addirittura congelare l'incremento dell'assegno universale di base, e di affiancarvi un sistema di assegno integrativo di natura assicurativa, eventualmente collegabile con i fondi pensione complementare.

I servizi sociali tra l'aumento della domanda e il controllo della spesa

La spesa per i servizi sociali delegati alle Comunità comprensoriali è illustrata nel Grafico 2 per un costo totale a carico del bilancio provinciale di 143 M. Si tratta di una gamma di servizi molto ampia, che nell'ultimo decennio è cresciuta mediamente ad un tasso annuo vicino a quello dell'inflazione. Finora è stata, quindi, una spesa governata e sostenibile. Nell'ultimo decennio, gli incrementi di personale ci sono stati soprattutto per l'assistenza socio-pedagogica di base e nei servizi per persone con disabilità, in misura più che proporzionale all'aumento degli utenti. Nell'assistenza domiciliare si è registrata una riduzione del personale e degli utenti, dovuta allo spostamento nelle strutture residenziali.



Nel complesso, dal 2012 il numero di posti nelle strutture residenziali e semi-residenziali per i vari servizi non è cambiato in misura significativa. Non vi sono

però dati provinciali sulla domanda inesausta o sui tempi di attesa. Tuttavia, nel prossimo futuro, si intravede (sempre dal Piano sociale 2030) l'esigenza di servizi nuovi o rafforzati, ma nel complesso – a parte l'area anziani – la crescita della spesa dovrebbe restare controllabile e finanziabile. All'espansione di certi servizi, potrebbe corrispondere il ridimensionamento o la stabilità di altri. Miglioramenti di efficienza potrebbero derivare da un sistema di benchmarking e controlling più completo e da una verifica della distribuzione dei servizi sul territorio. Gli indicatori, per essere utilizzabili, dovrebbero, però, essere standardizzati per le caratteristiche della popolazione (età, genere, provenienza, vulnerabilità).

Sull'assistenza economica pesa il fattore abitativo

L'assistenza economica e sociale (AES) si compone di 2 categorie di assegni principali: il reddito minimo di inserimento (8 M nel 2021) ed il contributo per la locazione (39,2 M nel 2021), cui si aggiungono delle prestazioni specifiche o integrative di minore impatto. Si nota qui che l'esborso maggiore è legato alle politiche della casa con 13.000 assistiti, mentre il reddito minimo riguarda 2.529 persone (anno 2021). Questa spesa è legata anche all'andamento complessivo dell'economia e del mercato del lavoro ed è sostanzialmente anti-ciclica. Tuttavia, anche in un anno di debolezza del PIL, l'aumento di spesa dovrebbe essere transitorio e riassorbito negli anni normali o positivi. Complessivamente la spesa per AES è calata di 9 M dal 2016 al 2019, per poi risalire con la pandemia (al netto degli assegni straordinari Covid). Dal 2022 la spesa per questi assegni è sotto pressione per la dinamica dell'inflazione, ma nel medio periodo l'incremento delle entrate dovrebbe recuperare questo squilibrio temporaneo.

Un tagliando alla DURP

Queste erogazioni, così come altre prestazioni di welfare in settori differenti della Provincia, sono condizionate alla rilevazione della situazione economica della famiglia. Essa avviene secondo il sistema provinciale della Dichiarazione DURP, anche se recentemente per alcune prestazioni è stato utilizzato il sistema statale ISEE. La presenza di due sistemi comporta senz'altro un aggravio di oneri amministrativi e pone il tema del confronto dei risultati degli stessi in termini di equità.

Implicazioni di policy.

Il governo della spesa nel settore “anziani” rappresenta un obiettivo prioritario per il bilancio. I possibili interventi sull’assegno di cura sono solo una delle leve. Come indicato nel Piano sociale 2030, serve un investimento per il riequilibrio della spesa verso forme assistenziali più diversificate e flessibili, con costi di gestione più contenuti (es. residenze assistite, centri diurni).

Nei servizi sociali delegati servirebbero degli strumenti più codificati per la rilevazione della domanda e per la programmazione dell’offerta di servizi – anche con un ruolo strutturato della co-progettazione con il privato non-profit-, in modo da potere pianificare meglio i fabbisogni di spesa.

Box - Indicatori nelle politiche sociali

Le politiche sociali sono un’area molto eterogenea e complessa, che richiede strumenti di pianificazione ed indicatori di valutazione multidimensionali, oltretutto non isolati da altre politiche pubbliche. Attualmente, nei documenti ufficiali della Provincia (Piano sociale 2030, Statistiche sociali e Performance plan) la quasi totalità dei dati esprime l’attività prodotta (in termini di utenti e/o prestazioni), la capacità delle strutture, la quantità di personale dei servizi e il costo degli stessi. Sostanzialmente ci si occupa di descrivere l’offerta. È carente, invece, la descrizione della domanda, soprattutto l’adeguatezza dell’offerta di soddisfare la domanda, così come le informazioni sull’impatto dei servizi (outcome). Mancano, tranne poche eccezioni, riferimenti a benchmark, che pure esisterebbero, anche se non in ogni ambito d’azione. In linea di principio, un sistema di indicatori dovrebbe avere una struttura gerarchica, con in cima indicatori di outcome (efficacia) a livello macro, sotto gli indicatori di efficienza (o di output) che incidono sull’outcome ed infine gli indicatori di input (ovvero le risorse impiegate in termini di personale e strutture) messe in relazione con gli output. Inoltre, gli indicatori andrebbero laddove possibile messi in relazione con il bacino di popolazione di riferimento e con dei benchmark. A titolo esemplificativo e non esaustivo:

Indicatori di outcome	• Tasso di povertà relativa (SDG) • Quota di persone senza fissa dimora seguite/accolte dai servizi • Tasso di inserimento lavorativo di persone svantaggiate • Indice di minori presi in carico dai servizi • Indicatori di relazione (da BES/ISTAT) • Indicatori di qualità dei servizi
Indicatori di efficienza	• Numero di operatori per assistito (diverso per i vari servizi) • Incidenza % dei costi amministrativi sui costi dei servizi • Grado di occupazione delle strutture • Tempi di attesa per la presa in carico / l’accoglienza • Costo per utente per servizi comparabili
Indicatori di Input/risorse	• Indici di dotazione delle strutture (in rapporto alla popolazione) • Quota di personale formato / qualificato • Tasso di turn-over del personale

Esistono naturalmente molti altri indicatori da calare nella realtà del singolo servizio. Ciò che conta non è allungare la lista degli indicatori e delle statistiche usate per produrli, bensì selezionare quelli utili a prendere decisioni per l’eventuale ampliamento, ridimensionamento o riorganizzazione del servizio.

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ Untermaier, J. (2016). L’assegno di cura in Alto Adige: Stato attuale. Sviluppo. Prospettive, AFI-IPL, Bolzano.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Piano sociale provinciale 2030, Ripartizione Politiche Sociali.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Statistiche sociali 2022, Ripartizione Politiche Sociali.



Servizi per l'infanzia ed assegni: un buon equilibrio per il sostegno alla famiglia

Nell'ultimo decennio la Provincia ha molto incrementato il sostegno alle famiglie. Lo ha fatto investendo ragionevolmente nei due pilastri dei contributi economici e dei servizi, sui quali sta recuperando il ritardo precedente. Il pacchetto provinciale, unito agli aiuti statali, fornisce un sostegno equilibrato che può avere un impatto positivo sul mercato del lavoro. Anche in questa area di bilancio ci possono essere margini di contenimento, ma nel complesso vi è un buon allineamento tra spesa ed obiettivi.

Opzioni di intervento

La spesa provinciale per la famiglia ha chiari obiettivi politici, il cui progresso è misurabile nel lungo periodo. Per come sono strutturati, gli interventi rappresentano un buon mix tra sostegni al reddito e disponibilità di servizi. Permane, nel caso dell'assegno provinciale per i figli, un possibile effetto distorsivo sul mercato del lavoro. Ciò è, tuttavia, inevitabile e nel complesso la strategia adottata mira a favorire l'offerta di lavoro.

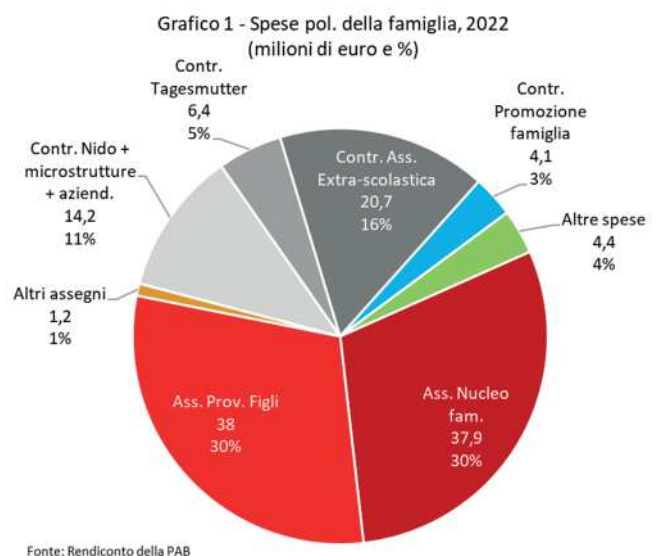
In caso di ristrettezze di bilancio, si può decidere di stabilizzare la spesa degli assegni familiari, e di investire su un'adeguata copertura dei servizi per l'infanzia e di assistenza extra-scolastica. In questo campo è opportuno contenere l'innalzamento degli standard, garantendo prima un livello di base omogeneo su tutto il territorio. Sia nelle strutture a gestione diretta che, in particolare, nel privato sociale è necessario introdurre progressivamente una rilevazione omogenea dei costi e degli standard dei servizi per monitorare l'offerta.

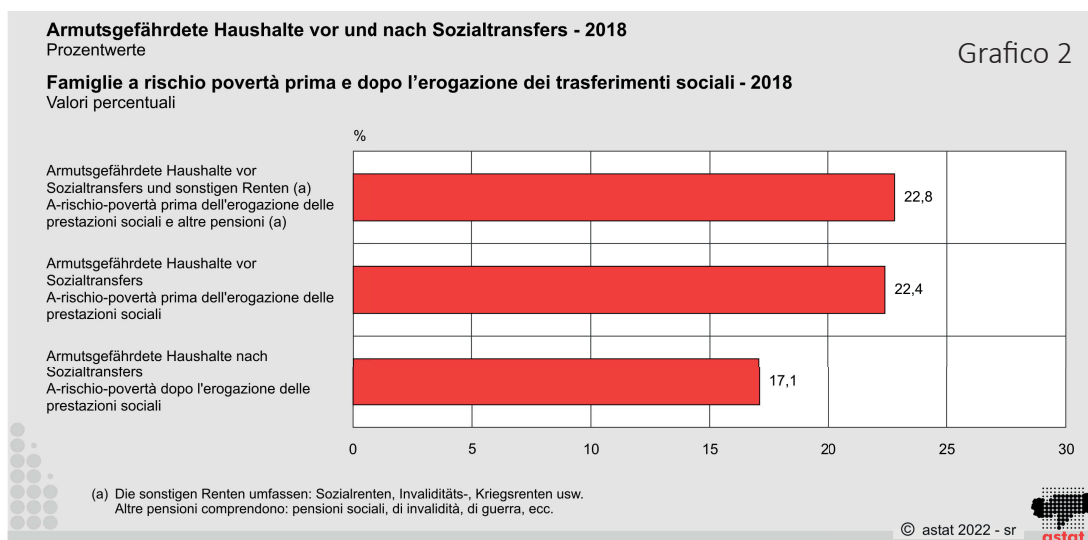
Una parte dei contributi per la promozione della famiglia hanno obiettivi poco chiari e possono essere soggetti ad un ridimensionamento.

per i servizi per l'infanzia ed i minori ammontano a 41,3 M. Una parte residua ha finanziato contributi per la promozione della famiglia (4,1 M) e le spese per la rilevazione delle condizioni reddituali (2,6 M). Nel caso degli assegni alle famiglie, l'obiettivo politico è di tipo preminentemente redistributivo per compensare almeno in parte i maggiori costi collegati ai figli. L'obiettivo indiretto è di ridurre le barriere economiche alla scelta di avere figli e di sostenere così il tasso di natalità. Obiettivi complementari vengono perseguiti anche attraverso la seconda strategia di intervento, quella del potenziamento dei servizi per l'infanzia ed i figli in età scolare, siano essi asili nido o altre forme di assistenza. Qui il fine è il miglioramento della conciliazione tra vita privata e lavorativa e l'effetto positivo sull'offerta di lavoro.

Introduzione

Nel campo delle politiche della famiglia la spesa del bilancio provinciale ammontava nel 2021 a 118 M. Nel 2022 la spesa è aumentata di 90 M, di cui 81 M sono assegni di natura straordinaria. Nel 2023, lo stanziamento di competenza è pari a 144,7 M. Considerando l'anno 2022 al netto degli assegni straordinari, la spesa di 127 M si è ripartita come illustrato nel Grafico 1. La parte prevalente, pari a 77 M riguarda l'erogazione di sostegni finanziari alle famiglie, mentre gli interventi





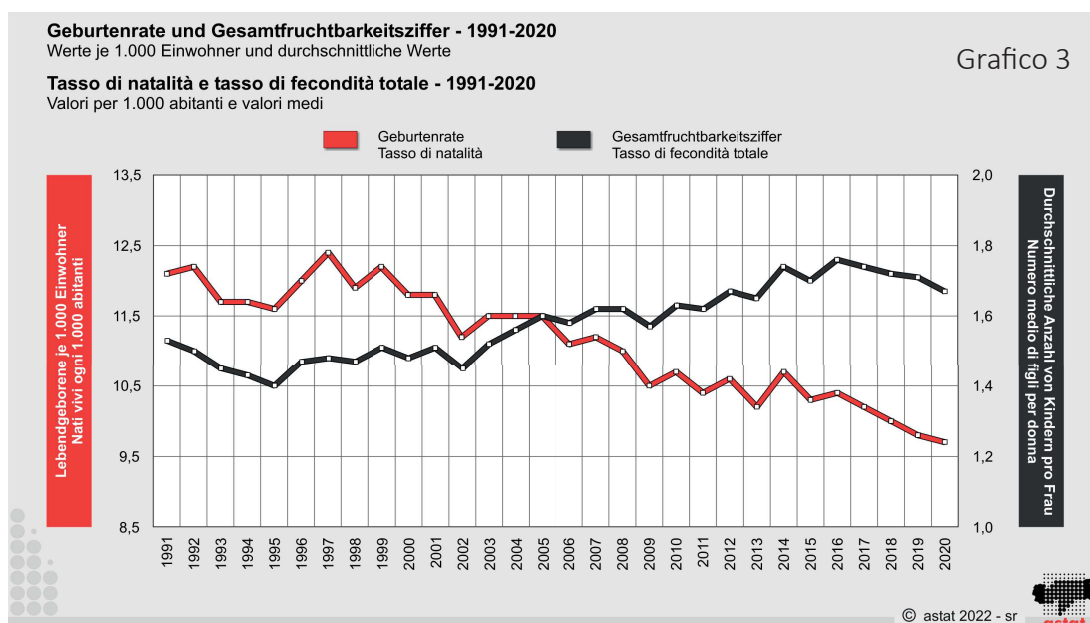
Valutazione delle misure di spesa attuali

Gli assegni provinciali alle famiglie si sommano a quelli statali (vedi Box) e insieme costituiscono un supporto economico significativo per le famiglie con figli. Secondo un rapporto dell'Università Cattolica, fino al 2020 l'Italia aveva una spesa pubblica per la famiglia pari al 1,2% del PIL che la collocava al penultimo posto in Europa, che aveva una media del 2,5%. Dopo l'introduzione dell'Assegno Unico si stima una spesa per l'Italia pari al 2% del PIL (quasi tutta concentrata in benefici in denaro). Se si aggiungono le risorse provinciali, pari allo 0,6% del PIL provinciale, ci si attesta sui valori della media europea.

Una famiglia con un indicatore di reddito ISEE tra 25.000 e 30.000 euro può percepire un'agevolazione complessiva pari a 398 euro mensili a figlio per i primi 3 anni (che diventano 625 euro aggiungendo il "bonus asilo nido" statale) e 198 euro fino al compimento del diciottesimo anno.

Impatto degli assegni sui redditi

Quanto tale sostegno debba valere in relazione al costo del mantenimento di un figlio (che è senz'altro più elevato) è una scelta prettamente politica, anche in considerazione del rapporto tra livello dei redditi e livello dei prezzi e del fatto che in un'ottica economica pluri-generazionale la nascita di un figlio rappresenta un costo mediamente per circa 20 anni, ma può rappresentare anche un sostegno al reddito (e non solo) della famiglia allargata per i decenni successivi. La valutazione dell'impatto economico di questi sussidi può essere fatta attraverso studi sulla distribuzione dei redditi, che calcolano anche la quota di famiglie a rischio di povertà (indicatore SDG). Non è possibile stabilire un nesso di causalità tra questi assegni e il tasso di povertà, che dal 2008 al 2018 è passato dal 17,9% al 17,1%. Tuttavia, lo studio dell'Astat (2022) consente di stimare che l'insieme dei trasferimenti sociali ha ridotto la quota di povertà relativa dal 22,4% al 17,1% (vedi Grafico 2).



L'obiettivo della natalità

Stabilire un nesso di causalità è ancora più difficile rispetto alla correlazione tra assegni e natalità. Il tasso di natalità altoatesino è del 9,2 per mille (2022). Esso è sensibilmente più elevato della media delle altre regioni italiane (6,7 per mille), ma è in costante calo dalla fine degli anni '90 (vedi Grafico 3), tanto che attualmente il saldo naturale della popolazione è negativo. Tuttavia, il tasso di natalità è influenzato dalla struttura per età della popolazione (che invecchia), mentre un indicatore più adatto è il tasso di fecondità, che è stato in crescita dai primi anni 2000 fino al 2016, mentre successivamente è iniziato un lieve calo (nel 2021 era pari a 1,72 figli per donna in età feconda).

Servizi per la conciliazione

La spesa per la prima infanzia è aumentata notevolmente, passando da 6,6 M nel 2010 a 20,5 M nel 2022. Ciò ha consentito di incrementare l'indice strutturale dei posti per bambini da 0 a 3 anni dal 13% al 23,4%, avvicinandolo così all'obiettivo europeo del 33%. L'indagine sulle famiglie dell'Astat attesta una valutazione di miglioramento nella conciliabilità tra lavoro e famiglia per le donne negli ultimi 5 anni nei comuni rurali, che ha sicuramente un effetto positivo anche sul tasso di occupazione, mentre la situazione è percepita in peggioramento nei comuni urbani. Tuttavia, vi è ancora una importante domanda di flessibilità non soddisfatta, sia per quanto riguarda l'orario di lavoro, che l'orario delle strutture per l'infanzia, degli asili e delle scuole. Il costo medio per ogni posto nelle strutture per l'infanzia varia dai 14.000 euro per gli asili nido (comunali), ai 10.000 della microstruttura (KITA) ai quasi 8.000 euro delle Tagesmutter (ultimo anno rilevato 2019). La differenza dei costi rispecchia le decisioni circa gli standard organizzativi del servizio. Negli ultimi anni si è assistito ad un forte incremento delle microstrutture private non profit, soprattutto al di fuori dei comuni maggiori, a scapito delle Tagesmutter, mentre la ricettività degli asili nido è calata a seguito della riduzione della dimensione dei gruppi, con conseguente aumento dei costi. Le tariffe per le famiglie variano a seconda della situazione economica fino ad un massimo di euro 3,65 all'ora. La differenza rispetto al costo standard viene coperta dalla Provincia e dal Comune. Nelle altre regioni italiane il costo per bambino per i comuni (titolari del servizio) è più basso sia per la gestione diretta sia per le strutture gestite da privati. La quota di compartecipazione delle famiglie è, però, mediamente più elevata (vedi indagine di Altroconsumo).

L'assistenza extra-scolastica

Oltre ai servizi per l'infanzia, nell'ultimo decennio è quasi quadruplicata la spesa provinciale per l'assistenza extra-scolastica (pomeridiana e soprattutto estiva), passando da 5 M a oltre 20 M di euro ed interessando oltre 80.000 bambini. Si tratta di attività offerta in prevalenza da associazioni con un contributo maggioritario della Provincia (75% per il personale, 67% per gli altri costi di gestione) e la parte restante da finanziare tramite compartecipazione delle famiglie. La rilevazione dei dati di queste attività è ancora recente e non sufficientemente standardizzata, per cui al momento non è possibile avere indicatori di costo unitario. L'offerta non soddisfa ancora, tuttavia, la domanda: il 27,5% dei genitori chiede degli orari scolastici più lunghi ed il 48% di coloro che lavorano a tempo parziale dichiara che lavorerebbe più ore se potesse usufruire del tempo prolungato a scuola (Astat 2023).



I contributi per la promozione della famiglia

Gli interventi di spesa a favore della famiglia comprendono anche un canale di contributi per una rete di associazioni per sostenerne l'attività informativa, formativa e di consulenza e accompagnamento per le famiglie. I contributi ammontavano nel 2022 a 4,1 M, ma, a parte i centri genitori-bimbi (ELKI), non si rinvie nel Performance plan un obiettivo esplicito collegato a queste misure.

Implicazioni di policy

Se l'orientamento politico è quello di garantire la libertà di scelta e le pari opportunità lavorative tra i generi, è chiaro che l'investimento nei servizi per l'infanzia e nell'assistenza extra-scolastica è una strategia obbligata e ha dimostrato di portare risultati positivi. Nelle indagini, le famiglie hanno dichiarato essere più efficaci gli aiuti economici rispetto al potenziamento dei servizi, che pure sono molto apprezzati. Questa statistica non

distingue, però, tra coloro che hanno bisogno o meno dei servizi per i figli. Le prestazioni non vanno, però, viste come alternative; possono essere parzialmente complementari anche se non fungibili/interscambiabili. Per le famiglie in cui entrambe i genitori intendono lavorare, l'aiuto economico non compensa l'assenza di un servizio, mentre contribuisce a sostenerlo qualora sia offerto. Per questo, in caso di risorse limitate, il

potenziamento dovrebbe prima andare a completare la rete dei servizi fino a quando non raggiunga un livello considerato adeguato in tutte le zone della Provincia, fissando dei livelli minimi di prestazione. Subordinatamente è possibile sostenere l'incremento degli assegni, almeno per tenere il passo dell'inflazione.

Box - Gli assegni e i bonus alle famiglie

Esistono infatti cinque diversi assegni disciplinati dalla normativa provinciale e statale. I pagamenti dei diversi assegni (ad eccezione dell'Assegno unico e universale per i figli a carico) vengono effettuati dall'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico (ASSE), un ente strumentale della Provincia Autonoma di Bolzano. I tre principali assegni sono i seguenti:

- l'assegno provinciale al nucleo familiare, che è indipendente dalla condizione economica e prevede l'erogazione di 200 euro mensili per ogni figlio fino al compimento di 3 anni. Viene percepito da circa 15.000 famiglie per una spesa complessiva di 36 M.
- L'assegno provinciale per i figli finché sono minorenni, condizionato all'indicatore di situazione economica ISEE. Fino a 15.000 euro di valore ISEE vengono erogati 70 euro mensili a figlio; per valori ISEE da 15.000 a 40.000 euro vengono erogati 55 euro a figli; oltre questa soglia cessa l'erogazione dell'assegno. Sono previste maggiorazioni per figli disabili. Viene percepito da circa 27.000 famiglie (il 50% delle famiglie con figli minorenni) per un costo totale stimato per il 2023 di 43 M.
- L'Assegno Universale Unico (AUU) statale erogato dall'INPS assorbe dal 2022 le detrazioni per figli a carico e altre prestazioni statali all'epoca esistenti. È concesso per figli minorenni o fino a 21 anni se i figli sono a carico in quanto studenti o disoccupati. È condizionato all'ISEE: fino al valore ISEE di 15.000 euro l'importo base è di 175 euro mensili per figlio (che sale a 205 se entrambe i genitori lavorano), che decresce all'aumentare del valore ISEE. Oltre la soglia di 40.000 euro o in caso di ISEE assente viene erogato l'assegno minimo di 50 euro mensili per figlio. Tra il 2022 e il 2023 sono state presentate in Alto Adige 57.000 domande per 98.000 figli (in media). L'importo medio mensile in provincia nei primi 8 mesi del 2023 è stato di 149 a figlio (fonte: INPS 2023).

Per una famiglia con valore ISEE tra i 25.000 e i 30.000 euro l'AUU è di 143 euro mensili a figlio minorenne cui si sommano i 55 euro dell'assegno provinciale per i figli. Per le famiglie di questo scaglione di reddito fino ai 3 anni del figlio la somma delle 3 prestazioni principali porta quindi a percepire 398 euro mensili a figlio.

A ciò si aggiunge la prestazione statale "bonus asilo nido", erogata dall'INPS, che consiste in un contributo economico ai genitori di figli fino a 3 anni per le spese di frequenza di un asilo nido. Per i nuclei familiari con un valore ISEE fino a 25.000 euro, il bonus è di 3mila euro all'anno (270 euro mensili), per i nuclei familiari con un ISEE da 25.001 euro fino a 40.000 è di 2.500 euro all'anno (227 mensili), per tutti gli altri l'importo è di 1.500 euro annui (circa 137 euro mensili).

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2021). Piano di promozione della famiglia – Linee guida per il sostegno e lo sviluppo delle famiglie in Alto Adige. Agenzia per la famiglia.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Assegni familiari in Alto Adige 2023. Agenzia per la famiglia.
- ▲ Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (2022). La spesa pubblica per la famiglia, (a cura di Cristina Orlando). Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.
- ▲ Astat (2021). Redditi e condizioni di vita delle famiglie 2018-2019 e stima 2020, Astat-Info 1/2021.
- ▲ Astat (2022). Indagine sulla famiglia in Alto Adige. Astat-Info 21/2022.
- ▲ Astat (2023). Fabbisogno di tempo di assistenza prolungato per bambine e bambini fino a 10 anni – 2023. Astat-Info 40/2023.



Più produttività con processi standardizzati e digitalizzati

La struttura dell'apparato amministrativo e del suo organico deve affrontare una triplice sfida: quella della carenza di forza lavoro, quella del cambiamento tecnologico e quella dei tempi e degli standard di servizio attesi dalla popolazione. Essa richiede un'interazione semplice e veloce con l'amministrazione, così come risposte tempestive delle politiche pubbliche per affrontare i cambiamenti sociali ed ambientali. Queste sfide possono essere affrontate con successo se si limita l'impiego di personale in compiti (parzialmente) automatizzabili e si riqualifica la struttura verso profili più complessi, potenzialmente più interessanti e meglio retribuiti.

Opzioni di intervento

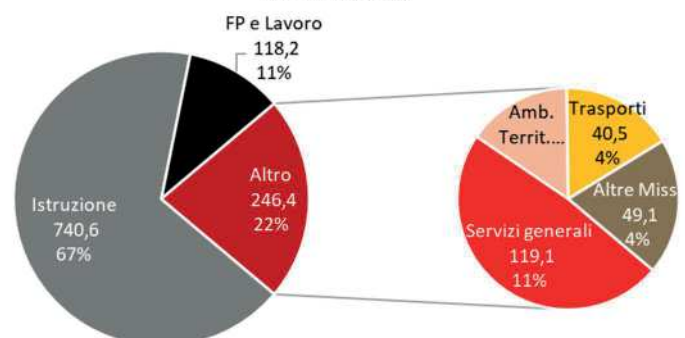
- Effettuare una mappatura dell'organizzazione provinciale che incrocia le informazioni su procedimenti, processi e altre attività lavorative con il numero ed il profilo del personale in essi impiegato.
- Individuare le famiglie di processi (parzialmente) automatizzabili e accelerare la loro standardizzazione e digitalizzazione, rallentando al tempo stesso il tasso di sostituzione (turnover).
- Rilevare le competenze necessarie nelle varie strutture/aree di attività della Provincia, rilevare le competenze esistenti del personale in organico e definire quindi lo "skill gap" da colmare con piani di sviluppo del personale mirati.
- Fare evolvere il sistema dei profili professionali e dei percorsi di carriera (compresa quella professionale) e adeguare di conseguenza il sistema retributivo.
- Valutare anche l'introduzione sperimentale di modelli innovativi, come quelli della riduzione di orario a parità di stipendio.
- Incrementare l'investimento nelle forme di lavoro agili, peraltro già previste.

Introduzione

Escludendo il personale dell'istruzione, il costo delle retribuzioni nel bilancio è stato pari a 250 M nel 2022 e subirà incrementi per il parziale adeguamento degli stipendi all'inflazione. Dal 2016 al 2021 il numero di persone (FTE) occupate presso l'amministrazione provinciale è rimasto sostanzialmente stabile, mentre è aumentato in tutti gli altri ambiti dell'intercomparto

(vedi Tabella). Tuttavia, la quota del personale provinciale rispetto all'occupazione complessiva cala dal 4,1% nel 2016 al 3,9% (riferito al 2022). Il peso dell'intero settore pubblico rispetto all'occupazione dipendente è calato dal 26,8% (2016) al 25,4% (2022). L'occupazione all'interno della pubblica amministrazione si può distinguere in due macrocategorie: il personale impiegato nella produzione di beni e servizi per la collettività (in particolare i servizi alla persona) ed il personale amministrativo. Sebbene i cambiamenti tecnologici interessino tutti gli ambiti del lavoro pubblico, la componente amministrativa è quella più impattata dalle nuove tecnologie. Uno studio dell'OECD stima che, a seguito del potenziale di automazione, il 45% delle occupazioni amministrative sono a rischio di scomparsa o di cambiamento radicale nei prossimi anni. L'impatto andrà sicuramente a crescere quando saranno disponibili le applicazioni dell'intelligenza artificiale. Questi cambiamenti stanno accelerando in un momento in cui si inizia a soffrire la carenza di offerta sul mercato del lavoro. Secondo le previsioni demografiche, tale mancanza di forza lavoro non sarà temporanea ed andrà ad

Grafico 1 - Costo del lavoro nel bilancio PAB, 2021
(M di Euro e %)



Fonte: Rendiconto della PAB

Dipendenti delle amministrazioni locali espressi in unità di lavoro a tempo pieno

	Unità di lavoro a tempo		Variazione	
	2021	2016	Numero	%
Amministrazione provinciale, di cui	10.356,5	10.280,1	76,4	0,7%
Amministrazione in senso stretto	2.458,9	2.448,6	10,4	0,4%
Enti strumentali della Provincia	653,8	621,4	32,4	5,2%
Corpo forestale	263,7	266,8	-3,1	-1,2%
Servizio strade	464,0	474,0	-10,0	-2,1%
Settore scuola	6.516,1	6.469,3	46,7	0,7%
Personale docente scuole statali	8.188,3	7.876,0	312,3	4,0%
Comuni	4.004,6	3.771,5	233,1	6,2%
Azienda sanitaria	8.669,4	7.711,7	957,7	12,4%
Comunità comprensoriali	1.747,0	1.641,9	105,1	6,4%
Altri enti locali	3.800,2	3.477,5	322,6	9,3%
Totale	36.766,0	34.758,6	2.007,3	5,8%

Fonte: Astat

acuirsi nei prossimi anni.

La questione non è, pertanto, se si arriverà ad un ridimensionamento del pubblico impiego (per lo meno per la parte amministrativa), quanto se sapremo governarlo con un approccio innovativo per garantire elevati standard di servizi amministrativi e di sviluppo istituzionale, o ci troveremo invece a subirlo.

Valutazione delle misure di spesa attuali

Con riguardo alla macchina organizzativa della Provincia, il tema della sua trasformazione per adattarsi alle nuove sfide è importante almeno quanto il tema del suo costo e della possibilità di contenerlo. L'organizzazione degli uffici provinciali rappresenta la chiave dell'efficacia dell'autogoverno provinciale e dei servizi ai cittadini. L'obiettivo del miglioramento di efficienza va quindi visto in primis come fattore di successo e non come fonte di (ipotetico) risparmio.

Ambiti di attività del personale dell'amministrazione

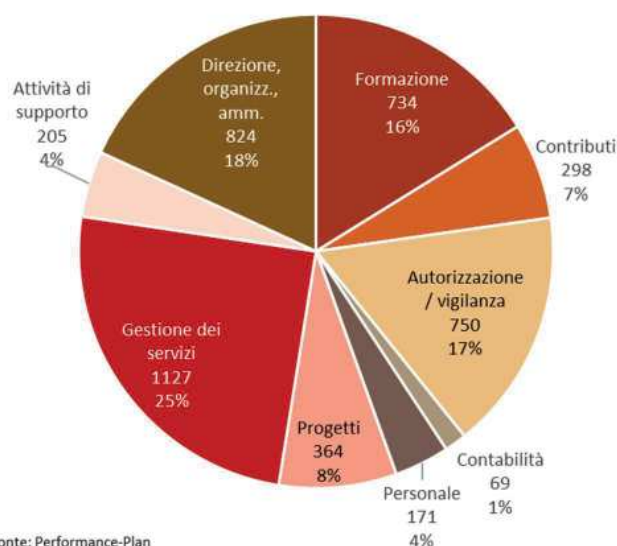
Se ci si concentra sull'amministrazione provinciale in senso stretto, i dipendenti equivalenti a tempo pieno sono 2.459 (anno 2021), ovvero il 23,7% dei dipendenti provinciali e solo il 4,4% del totale dei dipendenti pubblici in provincia di Bolzano. Essi sono maggiormente donne (63%) e hanno un'età media che si avvicina ai 50 anni, frutto del naturale invecchiamento e del poco ricambio generazionale. Non esiste una mappatura che incrocia procedimenti (o processi) e profili professionali. Tuttavia, si conosce la distribuzione dei profili professionali nei diversi uffici provinciali. In particolare, i quattro profili professionali amministrativi più frequenti contano complessivamente quasi 1.830 persone (il 45% del personale). Di questi, 368 sono as-

sistenti di segreteria (semplici o qualificati), 741 sono collaboratori amministrativi (6. Livello) e 717 sono ispettori amministrativi (8. Livello). L'incidenza di questi profili si attesta intorno al 70% e oltre in quasi tutte le ripartizioni caratterizzate prevalentemente da procedimenti di contributi, da procedimenti autorizzatori o di vigilanza amministrativa, da procedimenti contabili e di gestione delle risorse umane. Nelle ripartizioni tecniche, questi profili amministrativi interagiscono con i profili tecnici nelle attività di progettazione, controllo e

monitoraggio e autorizzazione. Inoltre, l'interazione tra profili amministrativi e profili tecnici è rilevante nelle ripartizioni con un'elevata incidenza di procedimenti di acquisto di beni e servizi.

Un quadro delle macro-attività svolte – per quanto limitato e approssimativo – indica, contrariamente alle aspettative, che solo il 7% del personale lavora nell'ambito dei contributi, il 17% in attività di autorizzazione e vigilanza, il 25% nell'erogazione di servizi e il 18% in compiti direttivi e organizzativi (vedi Grafico 2).

Grafico 2 - Aree di attività del personale (2019- 2020)
(Nr. persone e %)



Fonte: Performance-Plan

Quale amministrazione per il futuro?

Prima di individuare le aree di efficientamento, è importante stabilire quale tipo di amministrazione si vuole per il futuro. Se si sceglie un'amministrazione parcellizzata, pensata per soddisfare interessi e fab-

bisogni sempre più particolari con soluzioni ad hoc in costante cambiamento, sarà più difficile beneficiare dei potenziali guadagni di efficienza. Se, invece, si immagina un'amministrazione che si concentra sui tre assi portanti della governance (dello sviluppo socio-economico, culturale-educativo e ambientale) della provincia, dei processi erogati su piattaforme integrate e della gestione agile per progetti (spesso trasversali) di tutto ciò che ha carattere non ripetitivo, si aprono potenziali non solo di risparmio, ma soprattutto di miglioramento del servizio alla comunità.

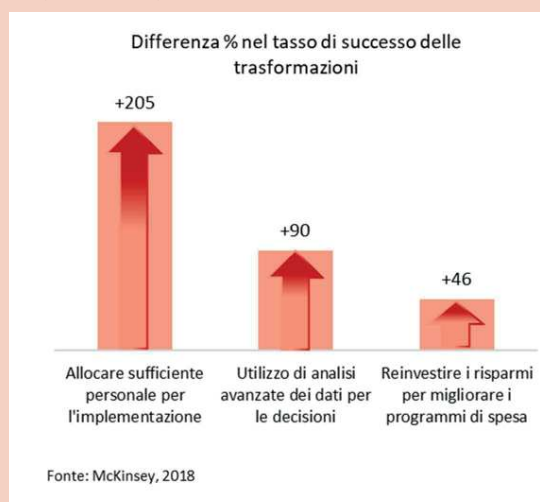
Le aree di efficientamento

Margini di efficienza possono venire soprattutto dall'automazione conseguente alla riorganizzazione e digitalizzazione dei processi. Pur mancando una rilevazione aggiornata, dai dati dei procedimenti si può stimare che circa il 15-20% di essi siano fruibili online, anche se ciò non significa che siano adeguatamente automatizzati. Sebbene in Provincia i procedimenti ad alta frequenza non siano molti, si può stimare che vi sono almeno 150 procedimenti ad elevato impatto che non sono ancora digitalizzati. Secondo vari studi internazionali, progetti di automazione di attività di front-office e back-office possono portare ad un risparmio di risorse compreso tra il 25% ed il 40%. Da prime rilevazioni di progetti di digitalizzazione conclusi a livello provinciale, sembrano emergere risultati confortanti, con benefici di questo ordine di grandezza. Il percorso di digitalizzazione ha avuto una forte accelerazione con il progetto *#PABgoesdigital* che prevede la digitalizzazione di 250 procedimenti in sei ondate successive, partendo da quelli di contributi e a più alto potenziale per cittadini ed amministrazione. Nonostante si tratti di un progetto ambizioso e ben impostato, è necessario concentrare ulteriormente gli sforzi e digitalizzare a breve non solo i procedimenti di contributo, ma anche quelli cosiddetti "autorizzativi". Questo raggruppamento comprende un'ampia varietà di procedimenti ad elevato potenziale di automazione. Tra essi troviamo: rilascio di certificazioni/attestazioni, gestione di registri/archivi, gestione di anagrafiche, approvazioni/autorizzazioni, riconoscimenti di status, controlli, monitoraggi, classificazioni, rilevazione di dati ed informazioni.

La seconda area di efficientamento riguarda l'attività di direzione, coordinamento e organizzazione, che assorbe ben il 17% del personale, pari ad oltre 800 persone. Ciò deriva in primis dall'elevato numero di strutture dirigenziali, alcune delle quali anche molto piccole, dotate di relativo staff. In secondo luogo, pesano la

Box - Strategie per gli interventi di efficientamento

Le azioni di efficientamento nel settore pubblico non hanno un elevato tasso di successo. Secondo un'indagine internazionale, solo il 19% hanno raggiunto appieno gli obiettivi prefissati. Perché? L'indagine rivela che i governi che hanno imposto forti tagli di spesa per "forzare" l'efficientamento hanno avuto le maggiori difficoltà a sostenere e a radicare nel tempo le trasformazioni verso forme organizzative più efficienti. Normalmente, i governi hanno utilizzato tre strumenti per raggiungere l'efficientamento: le spending review, l'ottimizzazione delle procedure di acquisto e la digitalizzazione. Vi sono, però, tre strategie aggiuntive che sembrano moltiplicare le probabilità di riuscita.



La prima azione è quella di allocare sufficienti risorse personali per supportare l'implementazione delle iniziative. La seconda è basarsi sull'analisi avanzata dei dati per monitorare i progressi nel contenimento della spesa. La terza consiglia di reinvestire i risparmi delle trasformazioni per finanziare miglioramenti delle infrastrutture e dei servizi ed investimenti nella formazione del personale: ciò si è dimostrato rafforzare la motivazione a sostenere i cambiamenti.

grande mole di adempimenti normativi o organizzativi. Infine, la gestione dei servizi e dei progetti assorbe congiuntamente il 33% delle risorse. Per la prima fattispecie, una parte rilevante riguarda i servizi strade e forestale. La gestione degli acquisti di beni e servizi – non rilevata separatamente – dovrebbe ricadere in prevalenza all'interno dei servizi. Osservando la frequenza e l'importo medio delle procedure di acquisto



di alcune categorie merceologiche, si può puntare ad un margine di efficientamento derivante da una migliore programmazione e aggregazione degli acquisti.

Ammodernamento e attrattività dell'amministrazione

Più rilevante ancora delle aree di efficientamento, appare la gestione del cambiamento organizzativo, necessario se si vuole abbracciare un modello di amministrazione basato sui 3 pilastri "governance-processi-progetti". In prospettiva, i compiti routinari dovrebbero ridursi radicalmente, mentre saranno richieste competenze nuove, ora poco presenti nell'amministrazione. Si tratta della capacità di analisi dei sistemi e dei dati, dell'analisi dei rischi, della definizione dei processi, delle tecniche di previsione, del coinvolgimento di cittadini e stakeholder, dell'organizzazione di strutture informative e network di collaborazione, di competenze digitali avanzate, di project management agile. Per fare ciò, serve un intenso programma di sviluppo del personale, fatto di riqualificazione, upskilling, innesto di nuove professionalità provenienti dal mercato del lavoro privato, nuovi percorsi di carriera anche non lineari.

Implicazioni di policy.

Il contesto del mercato del lavoro e la crescente complessità dell'azione pubblica rendono necessario un ripensamento dell'organizzazione e degli organici dell'amministrazione. Sarà necessario da una parte standardizzare i processi, dall'altra avere una struttura più flessibile in grado di leggere e di rispondere alle frequenti esigenze di cambiamento. Questi due obiettivi,

apparentemente contraddittori, sono coniugabili con un maggiore investimento in sviluppo e formazione, oltre che nella digitalizzazione. Ciò porta ad uno scenario di un'amministrazione dai ranghi più ridotti, ma maggiormente qualificata, che è in grado di contendersi i talenti con i datori di lavoro privati.

Se ipotizziamo prudentemente che il 20% delle attività svolte dal personale sono di tipo routinario e parzialmente o totalmente automatizzabile e che per queste attività si ottenga un guadagno di efficienza del 25%, si può arrivare ad un contenimento degli organici amministrativi del 5%. A ciò si aggiungono gli effetti di possibili semplificazioni o eliminazioni di procedimenti e di altre economie di scala derivanti dalla riduzione della frammentazione organizzativa. L'aggiustamento numerico degli organici non pone particolari problemi, se programmato e accompagnato da misure di sviluppo. Basti pensare che nel triennio 2019-2021 hanno lasciato l'amministrazione 720 persone (di cui 452 per pensionamento e 81 per dimissioni volontarie) e che questo dato tenderà ad aumentare.

Chiaramente, questi possibili risparmi possono essere reinvestiti nello sviluppo ed in una remunerazione competitiva del personale, così come in altri servizi di supporto e di conciliazione tra vita lavorativa e privata. L'orizzonte temporale di una simile trasformazione – se iniziata subito – è di 5-8 anni, anche se lo sforzo di analisi e di digitalizzazione dovrebbe essere concentrato nei primi 3 anni. Se l'età media avanzata può rappresentare un ostacolo ad alcuni cambiamenti, essa rappresenta anche un'opportunità per il ricambio generazionale.

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ OECD (2021). Public employment and management 2021 – The future of public service. Paris.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Piano dello sviluppo del personale 2023-2024.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2020). Analisi della Relazione sulla Performance dell'Amministrazione Provinciale. Controlling Report n. 9/2020.
- ▲ McKinsey & Co. (2018). A smarter approach to cost reduction in the public sector.
- ▲ Frey, C.B. & Osborne, M.A. (2013). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? Oxford Martin Programme on Technology and Employment Working paper, University of Oxford
- ▲ Bessen, J. (2016). How Computer Automation Affects Occupations: Technology, Jobs and Skills, Boston University School of Law, Law & Economics Working Paper No. 15-49.



È possibile una casa a prezzi accessibili?

Nonostante il sensibile calo delle risorse pubbliche per l'edilizia agevolata, negli ultimi 20 anni il numero di abitazioni è aumentato considerevolmente. Tuttavia, anche il numero di famiglie è molto cresciuto e una parte delle abitazioni costruite (o recuperate) è andata ad incrementare il numero di seconde case, per fini turistici o tenute a disposizione (talvolta da non residenti). Il livello dei prezzi e degli affitti rispetto al reddito è sempre più problematico, e non più solo nel capoluogo, che è ormai divenuto inaccessibile. I contributi (all'acquisto e all'affitto) non sembrano essere più sufficienti per sostenere una domanda più flessibile, frutto di una elevata mobilità in entrata ed in uscita di famiglie. Accanto ad una ripresa dell'edilizia sociale, servono nuovi strumenti per rafforzare il mercato degli affitti a prezzi calmierati ed una rimodulazione dei sostegni per l'acquisto, che potrebbero essere più mirati, più generosi e – forse – generare meno traslazione dei vantaggi verso i proprietari.

Introduzione

In provincia di Bolzano la spesa pubblica per l'edilizia sociale raggiunge livelli decisamente più elevati rispetto al resto del Paese. Tuttavia, in questo campo non è possibile valutare l'efficacia della spesa pubblica isolatamente dalle altre leve della politica abitativa e dalle altre variabili del mercato immobiliare. Il mercato delle abitazioni è influenzato dall'estensione e dalle modalità di utilizzo delle aree insediative, che a loro volta dipendono da fattori geografici e da scelte politiche sull'uso del territorio e sulle normative urbanistiche. Più che valutare la singola misura o la singola tipologia di spesa pubblica, è opportuno osservare l'insieme di indicatori e di misure di sostegno in un'ottica di lungo periodo, per capire fino a che punto esse abbiano raggiunto gli obiettivi prefissati e, soprattutto, siano in grado di rispondere alle sfide abitative dei prossimi 10-20 anni. Nel rappresentare i numeri è utile distinguere la situazione del centro urbano di Bolzano dai restanti comuni della provincia, sebbene vi siano altri comuni urbani (ad es. Merano) che si pongono in una situazione intermedia tra quella del capoluogo e quella dei comuni nelle vallate e nelle zone montane. Infine, nelle zone periferiche si osserva una situazione del mercato abitativo molto differente a seconda dell'intensità della presenza turistica.

A fine 2021 vi erano in provincia di Bolzano 293.775 abitazioni residenziali a fronte di 229.882 famiglie. Nel capoluogo vi erano 53.364 abitazioni residenziali e 49.687 famiglie. L'indice di abitazioni per famiglie era di 1,07 a Bolzano e 1,28 nei restanti comuni della provincia (la media era di 1,23). Le abitazioni non occupate erano 67.100, di cui 4.415 a Bolzano. Nel leggere questi dati, bisogna tenere presente che in provincia vi sono

13.894 seconde case per fini turistici, il 75% delle quali sono di proprietà di soggetti non residenti in provincia. Inoltre, un'altra quota di abitazioni (oltre 4.100 esercizi con 11.000 camere) è affittata a turisti e classificata come esercizio extra-alberghiero.

I dati sul titolo di abitazione delle case sono al momento fermi al 2019. Sul totale della provincia, il 70% delle abitazioni occupate lo erano a titolo di proprietà. Nel capoluogo la quota in proprietà è del 59% e quella di affitto del 36%. Negli altri comuni della provincia la quota di proprietà è del 73%, quella di affitto del 19%. La quota restante è occupata ad altro titolo (es. usufrutto).

	Bolzano	Altri Comuni	Totale Provincia
Indice di abitazioni 2021			
Abitazioni residenziali	53.364	240.411	293.775
Seconde case	89	13.805	13.894
N. famiglie	49.687	180.195	229.882
Ind. Abitaz. per fam. (rett.)	1,07	1,28	1,23
Titolo di occupazione 2019			
Abitazioni occupate, di cui:	48.949	172.291	221.240
Proprietà	28.813	126.214	155.028
Affitto	17.414	33.499	50.913
Altro Titolo	1.915	13.385	15.299
% di proprietà	59%	73%	70%
% affitto	36%	19%	23%

Fonte: Astat e Istat

Sebbene i dati del censimento delle abitazioni dopo il 2011 risentano di una significativa modifica di metodo censuario, si può constatare che il numero di nuove abitazioni sia cresciuto, nel lungo periodo, ad un tasso molto minore a Bolzano rispetto agli altri comuni.

Opzioni di intervento

Un ambito così complesso come il mercato abitativo non si presta ad essere migliorato con alcuni interventi spot. È molto più rilevante avere una strategia chiara, frutto di ampia discussione e adeguatamente comunicata, ed allineare con costanza tutti gli interventi agli obiettivi della strategia. È l'insieme coordinato degli interventi che può incidere sull'offerta e sul sostegno alla domanda. Naturalmente la strategia risente del principio del contenimento del consumo di suolo previsto dalla legge provinciale "Paesaggio e Territorio", che può risultare più o meno restrittivo a seconda di come viene applicato dalle amministrazioni locali. Se la strategia è quella di favorire la crescita di un mercato dell'affitto sostenibile e di concentrare maggiormente i contributi per l'acquisto sui più bisognosi, allora il ventaglio di interventi potrebbe comprendere sia interventi che aumentano l'offerta di abitazioni per i residenti, sia misure di sostegno alla domanda, sia infine interventi di governance del sistema. A titolo esemplificativo e non esaustivo ecco alcune opzioni:

- integrare il monitoraggio statistico (di Rip. 25 e ASTAT) con i dati via via disponibili su edifici e aree inutilizzate, fabbisogni espressi nei programmi di sviluppo comunale e le altre fonti informative comunali, provinciali e statali già esistenti. Il monitoraggio, qualora evidenzi delle significative discrepanze tra i Programmi di sviluppo comunale ed il Piano strategico provinciale, può condurre a valutare nuovi strumenti (anche legislativi) per garantire il perseguimento degli obiettivi del Piano strategico provinciale.
- costituire un network di competenze e di condivisione di esperienze per fare decollare il sistema della perequazione (plusvalore da pianificazione), del canone calmierato e delle convenzioni urbanistiche;
- accelerare le trattative e la destinazione degli areali ex militari dismessi dallo Stato;
- sistematizzare e informatizzare i controlli sul rispetto dei vincoli sociali, del convenzionamento e della modalità di affitto;
- incrementare le aliquote IMI sulle abitazioni destinate ad affitti brevi;
- estendere il novero di soggetti non profit e le fattispecie beneficiarie di contributi per il recupero di abitazioni a canone calmierato;
- incrementare la capacità realizzativa di IPES di nuovi alloggi e di ristrutturazione degli esistenti, anche ipotizzando forme di partenariato con il settore non profit e con altri soggetti pubblici;
- in combinazione con il punto precedente, valutare anche l'estensione del ruolo dell'IPES da soggetto che opera nel campo della proprietà edilizia pubblica a soggetto che opera "collettivamente" sul mercato dell'affitto;
- Introdurre criteri più selettivi sui beneficiari dei contributi a fondo perduto – eventualmente aumentando gli importi- e adattare i requisiti dei beneficiari del risparmio casa;
- Rivedere le durate del vincolo sociale e ipotizzare modalità di svincolo "parziale" a favore di un affitto "calmierato".

Anche il coordinamento istituzionale e territoriale risulta estremamente importante, in un assetto in cui è delegata ai comuni la programmazione e la pianificazione urbanistica. Tuttavia, la tenuta di qualsiasi strategia in questo campo ruota attorno alla disponibilità di aree abitative. La verifica arriverà con l'approvazione dei programmi di sviluppo comunali e dei successivi piani urbanistici.

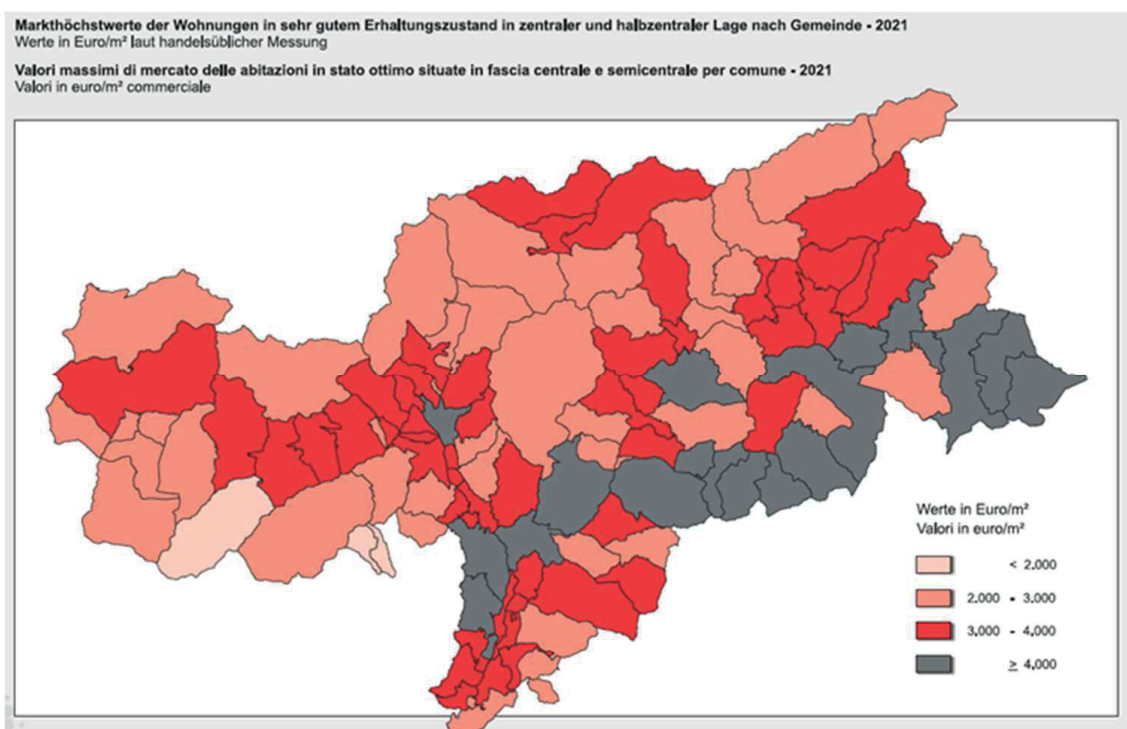
Analisi delle misure di spesa attuali

La proprietà per tutti?

Se si leggono sia i documenti politici programmatici sia le finalità delle leggi provinciali (urbanistiche e dell'edilizia agevolata) risulta chiaro che l'obiettivo principale è consistito nel favorire la costituzione della proprietà abitativa (prima casa) tra la più ampia fascia di popolazione possibile. Solo in via subordinata, e in tempi più recenti, si è aggiunto un secondo obiettivo, ovvero quello di un accesso alla casa a prezzi sostenibili.

Se utilizziamo alcuni degli indicatori illustrati nel Box, possiamo affermare che l'obiettivo di una elevata quota di famiglie proprietarie è stato parzialmente raggiunto, mentre quello dell'accessibilità dei prezzi è molto lontano dall'essere ottenuto. Peraltro, la quota di proprietà del 70% è inferiore alla quota nazionale (75%), che è più omogenea tra centri metropolitani e province meno densamente abitate. Inoltre, essa non è sostanzialmente aumentata negli ultimi decenni. Parallelamente agli interventi di edilizia agevolata (vedi sotto), il numero di famiglie è cresciuto più del numero di abitazioni, sia

Grafico 1



Fonte: Astat

per l'invecchiamento demografico, per le separazioni, sia soprattutto per il saldo migratorio dall'estero e da altre regioni. Tra l'altro, visto il dinamismo migratorio in entrata ma anche in uscita (ad es. per persone/famiglie che si stabiliscono transitoriamente in provincia), l'indicatore del tasso di proprietà sembra perdere di rilevanza e comunque diventa sempre più difficile da incrementare. Soprattutto per questo gruppo di soggetti, importanti per il nostro mercato del lavoro, il modello dell'affitto sostenibile diventa più importante.

Un livello dei prezzi non più compatibile con il livello dei redditi

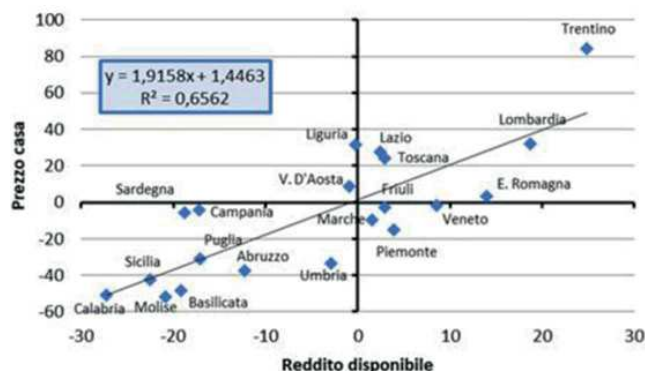
Per quanto riguarda i prezzi, dai dati dell'Agenzia delle Entrate elaborati dall'ASTAT si ricava che nel 2. Semestre 2021 il prezzo medio in provincia per un'abitazione in ottimo stato in zona centrale e semicentrale variava tra 2.321 e 2.968 €/m² e l'affitto tra 6,45 e 8,69 €/m². Nel capoluogo gli stessi valori sono rispettivamente pari a 3.871 – 5.036 €/m² e 11,21 – 14,66 €/m², quindi mediamente del 70% superiori.

Il Grafico 1 mostra le fasce di prezzo per tutti i 116 comuni. Prendendo il Rapporto immobiliare 2023 dell'Agenzia delle Entrate, si ricava che il prezzo medio di un'abitazione nella Regione Trentino-Alto Adige è del 92% superiore alla media italiana e di ca. il 50% più elevato della Lombardia. Se si mette in raffronto il prezzo dell'abitazione con il reddito disponibile delle famiglie,

che in regione è del 25% superiore alla media italiana, si ottiene l'indicatore di accessibilità (o di affordability, vedi Box) che in Trentino-Alto Adige è di gran lunga il più basso tra le regioni italiane.

Se poi si scende al livello di dettaglio provinciale, nel 2022 la quotazione media per una abitazione in provincia di Bolzano è stata di 2.961 €/m² (3.955 €/m² nel capoluogo), del 38% più elevata del Trentino (+52% riferita al capoluogo).

Grafico 2 – Reddito e prezzo della casa per regione (2021)
– scarti % dalla media nazionale



Fonte: Agenzia delle Entrate (2023)

È colpa dei contributi?

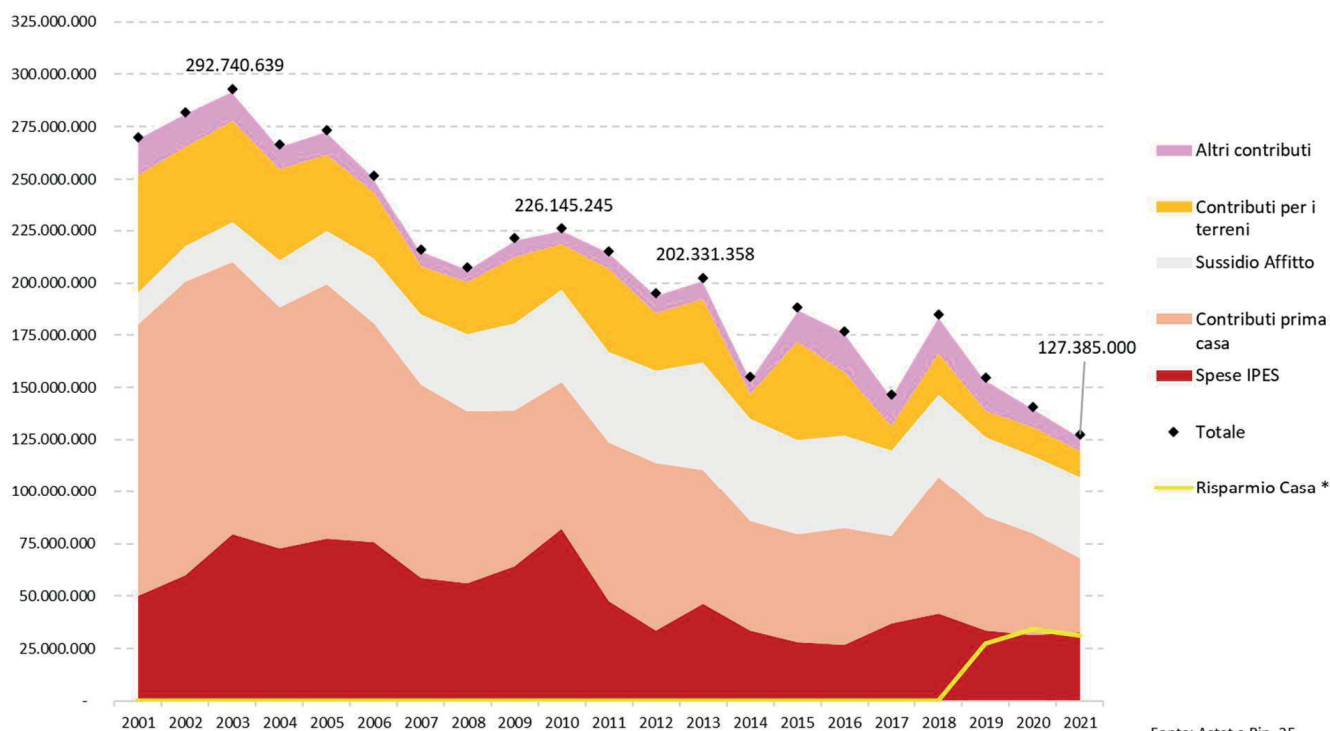
Una delle critiche spesso rivolte alle politiche di sostegno economico della provincia nel campo dell'edilizia agevolata è che i contributi andrebbero ad aumentare il prezzo (di acquisto o di locazione) e rappresenterebbero, pertanto, in larga parte un beneficio traslato ai proprietari. Questa ipotesi non può essere, almeno in parte, esclusa, ma non è verificabile con i dati a disposizione. Ciò che si può dire è che il contributo a fondo perduto per l'acquisto varia in media – a seconda delle diverse casistiche – dal 10 al 20% del costo dell'abitazione, e può quindi spiegare solo una parte della differenza di prezzo. La spiegazione principale risiede nella discrepanza tra domanda e offerta, ferma restando l'incidenza delle differenze qualitative. La dinamica ed il livello della domanda derivano non solo dalle nuove famiglie e dal reddito medio provinciale elevato, ma

anche dalla capacità di reddito delle fasce più abbienti della popolazione, che acquistano immobili come bene di investimento, e dalla domanda di non residenti, sia a fine turistico che di investimento, ma anche lavorativo.

Uno sguardo di lungo periodo sui sostegni provinciali

Prima di descrivere gli effetti delle singole misure di sostegno, è utile avere una visione d'insieme dell'impatto dell'intervento finanziario pubblico sull'attività edilizia. Considerando tutti gli interventi provinciali, le misure di sostegno sono passate da 270 M nel 2001 a 215 M nel 2011 a 127 M nel 2021. Ciò in termini nominali di cassa, perché in termini reali bisogna tenere in considerazione anche la perdita di valore delle agevolazioni dovuta all'inflazione del 45% nel periodo considerato (vedi Grafico 3).

Grafico 3 - Interventi finanziari per l'edilizia agevolata, 2001-2021

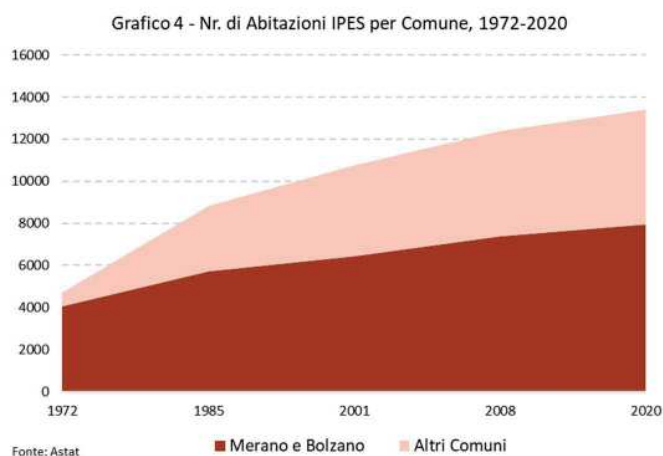


Dal 1971 al 2020 sono state ultimate 141.880 abitazioni, di cui 26.022 (18,3%) nei comuni di Bolzano e Merano. Di queste abitazioni ultimate in provincia, 4.801 (3,3%) sono state interamente finanziate con fondi pubblici, 52.005 (36,7%) con una quota di finanziamento pubblico e le restanti 85.074 (60%) con fondi interamente privati. Nei comuni di Bolzano

e Merano la quota interamente pubblica è stata del 8,8%, quella parzialmente pubblica del 21,4%, quella interamente privata del 69,8%. I due comuni principali rappresentano ora una quota di popolazione pari al 27,9% del totale; nel 1971 era il 33,5%.

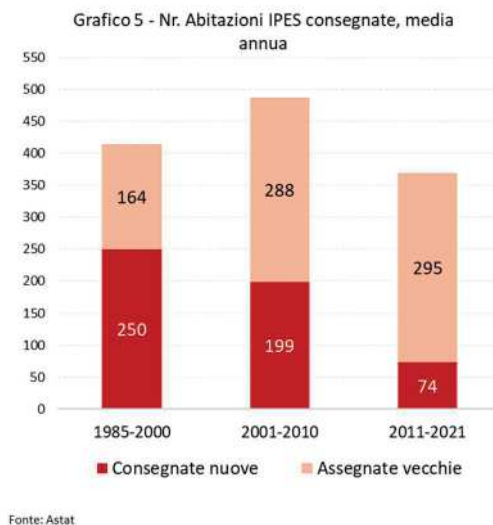
Gli alloggi pubblici dell'IPES

L'edilizia interamente pubblica fa capo all'IPES, che ha un patrimonio di 13.438 abitazioni (anno 2021). Esse sono aumentate soprattutto nel periodo 1973-1985, mentre nel periodo 2009-2021 il patrimonio si è incrementato solamente di 1.053 abitazioni (vedi Grafico 4). Del totale ne risultano occupate 12.422 che ospitano oltre 29.000 abitanti; di queste abitazioni 6.046 sono sottoccupate. Nonostante negli ultimi decenni l'incremento delle abitazioni IPES sia avvenuto soprattutto nei comuni periferici, quelle localizzate nel capoluogo sono ancora il 48,5% del totale.



I titolari sopra i 65 anni sono il 43,5% (a Bolzano il 47,8%). Il canone di affitto medio era pari a 207 euro; la metà dei contratti ha un canone compreso tra 50 e 150 euro (anno 2020). Venendo alla domanda, le richieste di alloggio IPES nel decennio 2011-2020 sono state in media 4.900 l'anno, quelle ammesse in media quasi 3.800, quelle che costituiscono fabbisogno in relazione alla soglia di punteggio sono state 923. Tra queste, più della metà provengono dai comuni di Bolzano e Merano. Rispetto a questa domanda, il Grafico 5 illustra l'offerta media annua di abitazioni IPES: nell'ultimo decennio essa è stata pari a 369 unità. Proiettando in avanti questo divario tra domanda e offerta, risulta un fabbisogno non coperto di ca. 550 abitazioni l'anno, anche se una parte di questo fabbisogno è teorico e rappresentato da persone non ancora sul territorio. Il fabbisogno stimato dai Comuni per il prossimo decennio è di 4.815 abitazioni, di cui il 60% di alloggi sociali. Il programma di costruzioni 2023-2033 dell'IPES prevede attualmente 617 alloggi. Non è un dato molto distante dalla media del decennio 2011-2021. Probabilmente, nonostante il fabbisogno sia superiore, anche con più fondi e con più aree la capacità realizzativa di IPES di nuovi alloggi non sarebbe di molto superiore, visto il

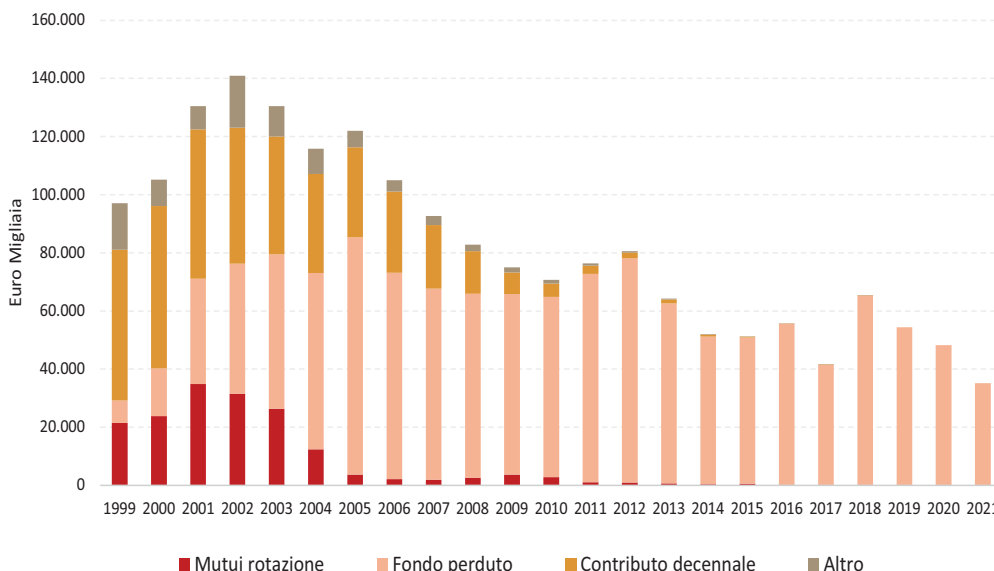
peso crescente degli aggravii amministrativi e delle ristrutturazioni e manutenzioni straordinarie alla luce dell'invecchiamento del patrimonio e degli inquilini.



I contributi per la prima casa

Passando ai contributi per la prima casa, dal 2001 al 2021 sono state approvate 38.687 domande di contributo, in significativo calo a partire dal 2013. In media il 30% hanno riguardato la nuova costruzione, il 55% l'acquisto e il 15% la ristrutturazione. Il calo ha riguardato soprattutto le domande per nuova costruzione, che nell'ultimo biennio 2020-21 hanno costituito solo il 12% delle domande. Dal 1999 al 2021 sono stati spesi in totale quasi 1,9 miliardi per agevolazioni per la prima casa, con una media di 82,3 M all'anno. All'inizio del periodo, il contributo a fondo perduto, oggi l'unica forma prevista, rappresentava lo strumento residuale, mentre prevalevano il contributo decennale ed il mutuo dal fondo di rotazione. Il Grafico 6 illustra una tendenza della spesa negli anni in continuo forte calo. Tenendo conto dell'inflazione accumulata, il calo risulterebbe ancora più marcato. Rispetto ai contributi, negli ultimi anni si registra un notevole incremento del tempo di durata dei procedimenti di concessione, il che indica la necessità di trovare misure di semplificazione. Dai dati dei beneficiari risulta che il 95% appartiene alla prima (63%) o seconda fascia di reddito (32%), che il 37% sono celibi/nubili e non conviventi e che il 50% non ha figli. Da qui l'ipotesi (da verificare) che una parte significativa dei beneficiari faccia domanda in età giovane, quando ha ancora un reddito molto basso, ma può avvalersi dell'aiuto familiare per costituire una proprietà abitativa il cui costo è molto più elevato del valore del contributo.

Grafico 6 - Importi liquidati per le agevolazioni prima casa



Gli altri interventi di sostegno

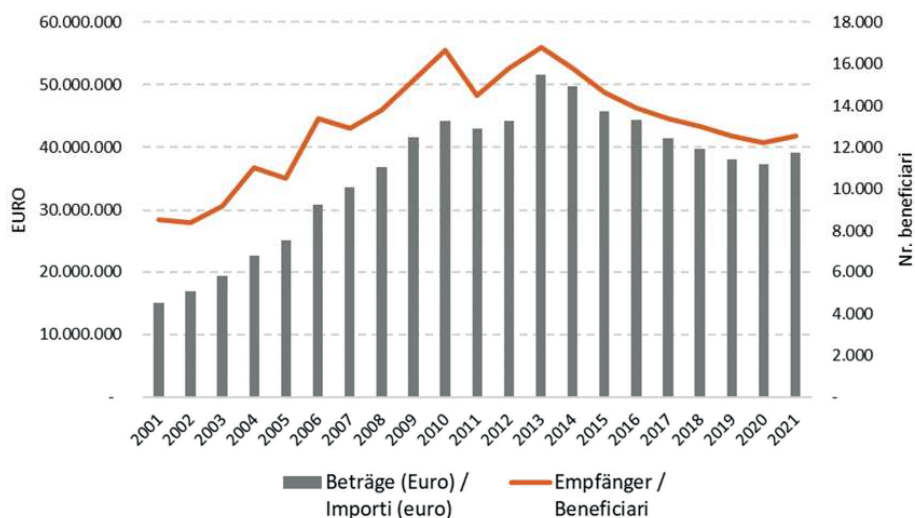
L'intervento della Provincia non si esplica solo nella costruzione e messa a disposizione di alloggi sociali e nei contributi per la costituzione della proprietà abitativa, bensì si è concentrato anche sul contributo per gli affitti alle famiglie a basso reddito, ma che non hanno avuto accesso all'abitazione sociale dell'IPES. Sia il numero di beneficiari che la spesa sono cresciuti costantemente dal 2001 al 2013, in cui l'erogazione ha superato i 50 milioni di euro, e sono poi calati, raggiungendo i 39 M nel 2022 (vedi Grafico 7).

Infine, integrano la gamma dei sostegni provinciali, i contributi ai Comuni (e alle cooperative) per l'acquisto e l'urbanizzazione di aree per l'edilizia agevolata ed i mutui agevolati secondo il modello del "risparmio casa", che sono condizionati ad un precedente accumulo di risparmio in un fondo di previdenza complementare convenzionato. Nel primo caso si tratta di contributi che non differenziano a seconda della densità edilizia. Nel caso del risparmio casa, visto come strumento integrativo, il modello è poco selettivo rispetto ai beneficiari. Entrambe i sostegni sono suscettibili di miglioramenti in termini di efficienza ed equità.

I limiti del sostegno finanziario alla domanda

In sintesi, se si ragiona per saldi, nell'ultimo decennio (2011-2021), secondo il Catasto, si sono aggiunte 40.000 abitazioni in più. I contributi per acquisto o nuova costruzione sono stati 14.205, mentre le nuove abitazioni IPES consegnate sono state 812. Il numero di famiglie è aumentato di ca. 26.000 unità. In termini percentuali, il numero di famiglie è cresciuto del 33% nell'ultimo ventennio e del 13% nell'ultimo decennio, ovvero ad un tasso doppio rispetto a quello della popolazione. È la crescita del numero di famiglie, non tanto quella della popolazione, a generare pressione sul mercato abitativo. Al 2019 c'erano 51.000 abitazioni occupate a titolo di affitto. Se consideriamo che circa 25.000 famiglie beneficiano o dell'alloggio sociale IPES o del contributo per la locazione, signi-

Grafico 7 - Sussidi per l'affitto, 2001-2021



fica che ca. 26.000 famiglie sono senza sostegno sul mercato libero dell'affitto (anche se una quota può essere a canone convenzionato). Con i numeri calanti di sostegno finanziario pubblico, è necessario riflettere sull'adeguatezza delle misure provinciali per rispondere ai fabbisogni del futuro. Bisogna, però, avere consapevolezza che gli strumenti finanziari sono solo una leva delle politiche abitative, ma che la seconda leva, più importante, è quella degli strumenti pianificatori ed urbanistici.

Con la LP n. 9/2018 sono state introdotte numerose innovazioni sia nel contenuto ed iter dei documenti di pianificazione (comunale o sovracomunale), sia con l'introduzione del "plusvalore da pianificazione" destinato o al Comune in forma di aree "a prezzo dimezzato" per l'edilizia agevolata o ad abitazioni a prezzo calmierato. I nuovi strumenti hanno faticato a trovare rapida implementazione, ma una volta sperimentati potrebbero modificare i presupposti e gli esiti delle politiche abitative. Resta da vedere quanto tempo ci vorrà fino all'approvazione dei documenti programmatori e pianificatori da parte dei Comuni, vista l'elevata complessità dei contenuti previsti. Novità, per quanto non sempre ben coordinate con la LP 9/2018, sono venute anche dalla legge provinciale di riordino dell'edilizia sociale.

Implicazioni di policy

Le implicazioni del quadro sopra delineato dipendono da scelte politiche di fondo e dagli scenari di sviluppo della programmazione (inter)comunale. La prima scelta politica riguarda il livello di priorità che si attribuisce su scala provinciale e comunale (con le differenziazioni del caso) allo sviluppo di un mercato dell'affitto a canoni accessibili sia per la popolazione già residente, sia per il flusso di persone da altre regioni italiane ed europee che sono attratte dall'Alto Adige, sono necessarie al nostro mercato del lavoro e non sempre vogliono o possono impegnarsi in una scelta più a lungo termine quale quella dell'acquisto della casa. Un secondo nodo politico è come si risolve il conflitto di obiettivi tra ridurre il consumo di suolo, perno della LP 9/2018 "Territorio e Paesaggio", e rendere disponibili sufficienti aree per l'edilizia abitativa, poiché solo un incremento dell'offerta di abitazioni può portare ad un rallentamento dei prezzi sul mercato immobiliare.

Un potenziale interessante, forse insufficiente anche se attualmente non stimabile, potrebbe venire dal censimento degli edifici vuoti e delle aree urbanizzate dismesse, non utilizzate o abbandonate esistenti. A questo potenziale si aggiunge quello di aree edificate

a destinazione non abitativa, ma compatibili con una trasformazione, come ad esempio gli areali ex militari e le aree produttive sottoutilizzate. Per tutte le nuove zone miste in esito di trasformazioni urbanistiche l'applicazione del plusvalore di pianificazione – combinato ove necessario con una convenzione urbanistica – potrebbe consentire l'immissione sul mercato di abitazioni a canone calmierato. Interessante può essere anche l'estensione del sostegno ad organizzazioni senza scopo di lucro per il recupero di edifici (vedi Del. GP 844/2023), in grado di garantire prezzi ancora più bassi. Un ulteriore bacino potrebbe risultare da un'intensificazione dei controlli (informatizzabili) delle abitazioni convenzionate. Questo intervento si potrebbe incrociare con un trattamento fiscale meno favorevole per gli affitti brevi, che stanno sottraendo molte abitazioni al mercato primario della casa.

In teoria, nel lungo periodo, l'entrata a regime del sistema "plusvalore + canone calmierato" e la riconduzione al mercato primario di abitazioni oggi sottratte potrebbero ridurre il fabbisogno di spesa per gli espropri e per il contributo al canone di locazione. Tuttavia, dato il calo vistoso di risorse provinciali destinate all'edilizia agevolata e sociale nell'ultimo ventennio, bisogna valutare se sia opportuno ridurre gli stanziamenti pubblici, bensì concentrarli, con interventi specifici per target di popolazione, che tuttavia hanno aree di sovrapposizione e dovranno adattarsi flessibilmente nel tempo:

- Fasce sociali più povere: alloggio sociale messo a disposizione dall'IPES (da solo o in collaborazione con soggetti non profit)
- Fasce deboli: contributo all'acquisto più generoso, ma più rigoroso nei criteri di accesso, e contributo al canone di locazione
- Ceto medio: alloggi a canone calmierato, messi a disposizione da IPES, da soggetti non profit e da operatori di mercato, e "risparmio casa" rivisto.
- Forme miste di alloggi temporanei, per lavoratori, studenti, soluzioni intergenerazionali, co-housing.



Box - Indicatori delle politiche abitative

Per valutare obiettivi ed esiti delle politiche abitative, si possono utilizzare diverse tipologie di indicatori, a seconda di quale è l'oggetto di misurazione. Di seguito si propone una selezione:

Indicatori di densità e di qualità abitativa: vi rientrano la densità costruttiva dei singoli lotti, così come la densità abitativa di interi quartieri e comuni. Nel fanno parte anche indicatori sulla dotazione di infrastrutture, così come definite dalla legislazione urbanistica, e indicatori della qualità abitativa in senso stretto, compreso l'indice di sovra- o sottoccupazione.

Indice di disponibilità abitativa, rappresentato dal rapporto tra il numero di abitazioni (al loro o al netto delle abitazioni a fini turistici) ed il numero di famiglie in una determinata area. Vi possono rientrare anche gli indicatori dell'attività edilizia, come le abitazioni ultimate/recuperate (in m3 o m2).

Indicatori di occupazione: comprendono la quota di abitazioni non occupate sul totale, la quota di abitazioni occupate a titolo di proprietà ovvero di affitto (o altro titolo) sul totale delle abitazioni occupate. In dettaglio si possono rilevare anche i motivi della non occupazione, oppure il tasso di occupazione per finalità particolari, ad es. per gli affitti brevi o destinate a particolari fasce di popolazione.

Indicatore di accessibilità (affordability) calcolato convenzionalmente come il rapporto tra la rata (per finanziare l'80% dell'acquisto di una casa con un mutuo ventennale) ed il reddito familiare disponibile. Un indicatore analogo può essere calcolato in relazione al canone di affitto.

Indicatori di fabbisogno di edilizia sociale o agevolata: sono generalmente fissati con parametri definiti con scelte politiche; tuttavia, possono essere costruiti anche in modo più oggettivo appoggiandosi a dati demografici e alle statistiche sui redditi delle famiglie. Si potrebbe ad esempio calcolare la quota di famiglie a rischio di povertà relativa beneficiarie di forme di sostegno pubblico e l'incidenza di questo sostegno sull'indicatore di accessibilità.

Indicatori di efficacia/efficienza degli interventi delle strutture provinciali. Possono andare dai tempi di concessione e di liquidazione dei contributi al tempo di messa a disposizione degli alloggi IPES "liberati", al costo medio di costruzione dell'IPES.



Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ Astat (2023). 50 anni di politiche abitative autonome in Alto Adige, 1972-2022. Collana n. 237.
- ▲ Agenzia Entrate (2023). Rapporto immobiliare 2023. Il settore residenziale. Osservatorio del mercato immobiliare.
- ▲ AFI-IPL (2017). Abitare 2030. Nuove prospettive per le politiche abitative dell'Alto Adige. Rapporto di ricerca.
- ▲ ASTAT (2022), Attività edilizia e mercato immobiliare in provincia di Bolzano 2021. Astat-Tab. n. 10/2022 (Raccolta), disponibile per vari anni.



Enti e società: più collegamento tra risorse e risultati

Viste le ingenti somme che vengono trasferite dalla Provincia agli organismi partecipati, è necessaria un'analisi approfondita delle modalità di impiego di queste risorse e del loro impatto. Con indicatori costruiti in modo adeguato, gli uffici finanziari possono essere in grado di individuare le attività a minore valore aggiunto o quelle inefficienti, che possono essere ridimensionate.

Opzione di intervento

- Definire per ogni organismo finanziato o controllato – in collaborazione con lo stesso – un set ristretto di indicatori di efficienza ed efficacia, con modalità di calcolo e possibili benchmark ed uno standard minimo di strutturazione della contabilità analitica (anno 1);
- Sulla base di questi indicatori, definire un ranking dei principali interventi di spesa in relazione ad un criterio di rapporto benefici/costi e valutare l'interesse provinciale al finanziamento degli interventi/attività con ranking più basso (anni 2 e 3);
- Definire un piano di revisioni della spesa, che copra almeno 8 organismi nell'arco dei prossimi 5 anni;
- Effettuare un'analisi trasversale sulle retribuzioni per alcune famiglie di qualifiche omogenee.

Grafico 1). Per ragionare della funzione, dell'efficacia e dell'efficienza di questi organismi sarebbe necessaria un'analisi specifica di ogni settore di intervento e di ogni ente, che richiederebbe molte risorse. Tuttavia, è opportuno gettare prima uno sguardo trasversale e sistemico a questa "galassia" di "satelliti" provinciali, per cogliere alcuni aspetti comuni alla loro gestione.

Valutazione delle misure di spesa attuali

Nel 2022 i trasferimenti correnti ad enti, società ed altri organismi partecipati sono ammontati a 336 M. A questi si sono aggiunti 163,5 M di trasferimenti in conto capitale e 10 M di incremento delle attività finanziarie.

Nel caso degli enti strumentali, i trasferimenti correnti coprono il fabbisogno di spesa del piano di attività dell'ente, al netto delle entrate proprie. Per le società partecipate in regime in-house il trasferimento prende la forma del contratto di servizio, che disciplina le pres-

Introduzione

La Provincia finanzia stabilmente una serie di organismi che rientrano in senso lato nel perimetro dell'azione pubblica. Si tratta di figure e rapporti giuridici tra loro differenti, quali l'ente strumentale, l'ente autonomo, l'azienda speciale, la società partecipata (in regime in-house o meno) o altri enti di diritto privato costituiti o partecipati sulla base di una normativa provinciale. Nonostante queste differenze, la maggior parte di questi rapporti è accomunata dal fatto che la Provincia garantisce la governance degli organi, concorre a fissare gli obiettivi e finanzia una parte più o meno rilevante dell'attività in funzione di questi obiettivi di interesse pubblico. L'area di attività di questi organismi si è espansa costantemente, come conferma il numero di dipendenti più che raddoppiato dal 2011 al 2021 (vedi

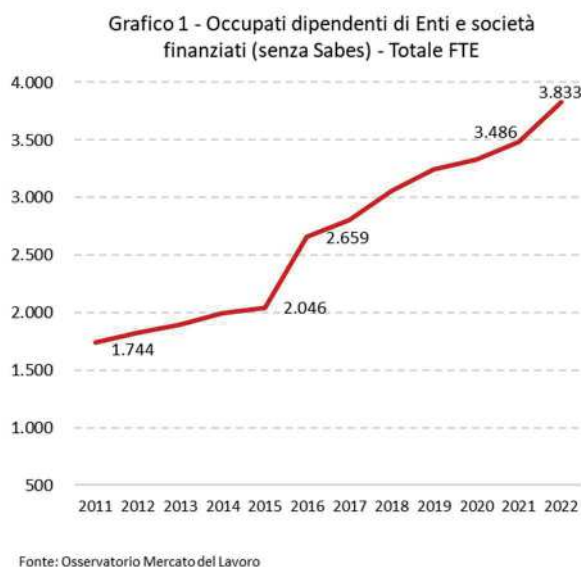
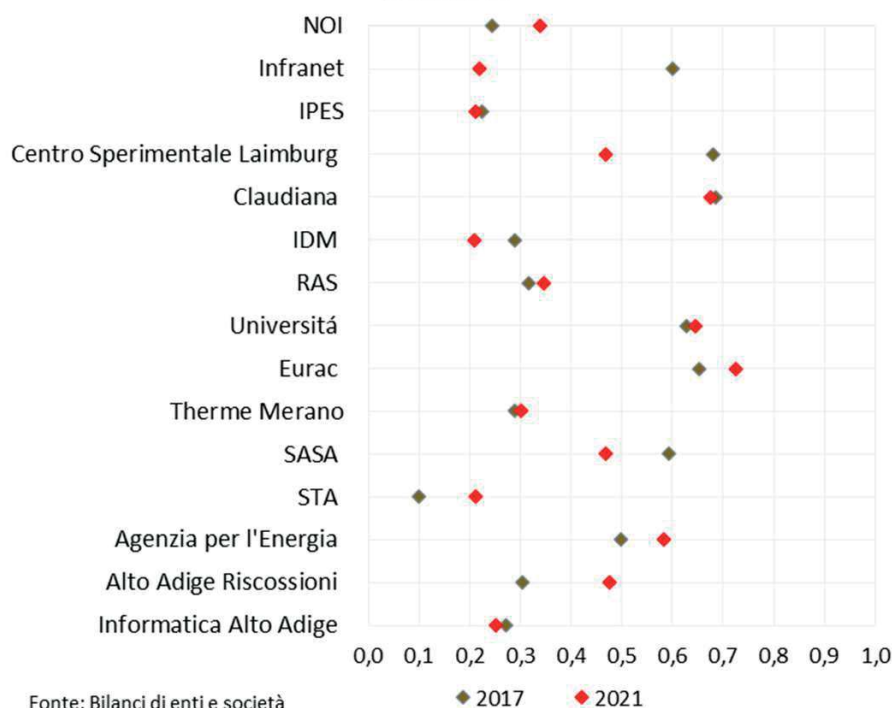


Grafico 2 - Rapporto Costo del personale / Valore della produzione



tazioni ed il corrispettivo nei confronti della Provincia che richiede il servizio. Per gli altri enti, il finanziamento può essere disciplinato da apposite convenzioni o accordi programmatici. Vista l'elevata eterogeneità delle attività svolte, in taluni casi ad alta intensità di investimento, sarebbe necessario disporre per ogni organismo di un set di specifici indicatori sintetici che misurino efficienza ed efficacia delle attività svolte. Così come per gli uffici provinciali, ci troviamo anche in questo caso di fronte a piani della performance con decine di indicatori, che quasi mai mettono in relazione il risultato ottenuto con le risorse (umane e finanziarie) impiegate.

Si è quindi optato per un'analisi trasversale basata su alcuni semplici parametri di bilancio. A livello aggrega-

to (escludendo SABES e ASSE) il valore della produzione è passato da 497 M del 2017 a 682 M del 2021 (+37%). La crescita è attribuibile soprattutto all'ampliamento del perimetro pubblico provinciale (come nel caso della mobilità), allo sviluppo nel campo della ricerca scientifica, oltre che al rafforzamento dell'azione della protezione civile. Nello stesso arco di tempo i costi del personale sono aumentati del 21%: ciò significa che nel complesso è migliorato (ovvero diminuito) il rapporto tra costo del personale e valore della produzione.

La tendenza è comunque differente per i diversi enti: come si nota dal Grafico 2, il rapporto è peggiorato per NOI, STA, Agenzia per l'Energia e Alto Adige Riscossioni. Un'analisi puntuale è necessaria per approfondirne le motivazioni. Un secondo rapporto interessante

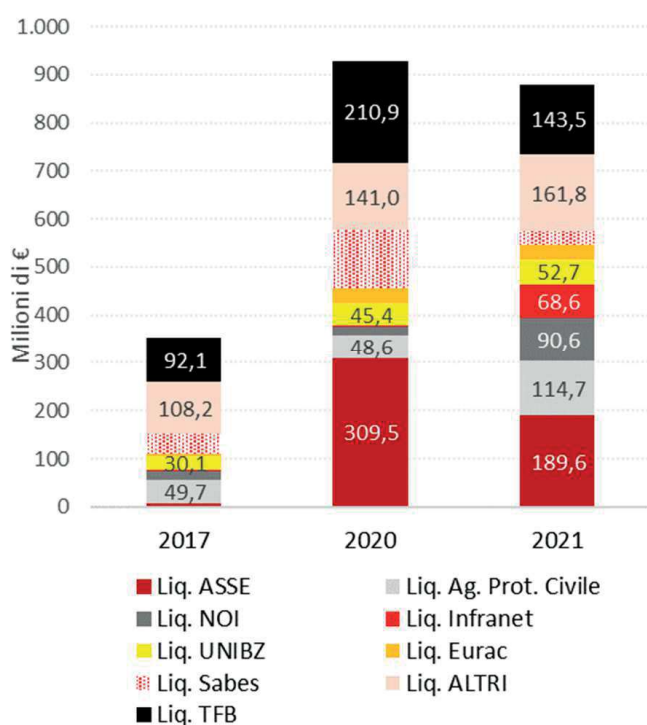


è quello tra la liquidità disponibile ed il valore della produzione. A fine 2021 questi organismi disponevano di una liquidità aggregata pari a quasi 900 M, in netta crescita rispetto al 2017. Una parte dell'incremento è spiegabile con la provvista per investimenti e probabilmente con il rallentamento dell'attività durante le fasi più acute della pandemia, ma resta un differenziale che può essere indizio di un finanziamento eccedente la capacità di spesa o il fabbisogno (Grafico 3).

Dall'analisi a campione di programmi, dei contratti e delle relazioni sull'attività si nota una significativa eterogeneità nella qualità degli obiettivi e della loro misurazione. Lacune in questo senso sono state evidenziate anche da una relazione dell'OIV sulle società partecipate. Tuttavia, anche nei casi meglio documentati si riscontra la scarsità di indicatori di impatto e di efficienza.

Nei colloqui con i dipartimenti è emersa talvolta una sensazione di difficoltà di indirizzo e controllo nei confronti degli enti finanziati, che andrebbe superata con un dialogo intenso e costruttivo su obiettivi e risorse.

Grafico 3 - Liquidità degli organismi partecipati



Fonte: Bilanci di Enti e Società

Implicazioni di policy

- Il modello di governance della Provincia su enti e società è basato su un sistema “a stella”, in cui l’Ufficio vigilanza finanziaria monitora la *compliance* con gli obblighi normativi e di informazione, mentre le ripartizioni responsabili per settore dovrebbero dare indirizzi e monitorare il raggiungimento degli obiettivi di merito. Sarebbe opportuno potenziare questa seconda parte, con linee guida e azioni formative sul controlling strategico ed operativo che coinvolgano sia le ripartizioni che gli organismi finanziati.
- Solo una conoscenza dettagliata della performance dei singoli enti può consentire l’individuazione di margini di risparmio. Tale conoscenza va sviluppata all’interno delle strutture provinciali, anche con l’ausilio di consulenti esterni specializzati in revisione e controlling. A titolo di esempio, l’attività di revisione della spesa svolta in UNIBZ nel 2021 ha individuato 11 potenziali misure di contenimento dei costi per un impatto stimato di 6,4 M di euro (8% dei costi operativi).
- Contenimenti di questo ordine di grandezza sono ottenibili anche in altri enti finanziati, attraverso una chiara definizione delle priorità ed uno stretto controllo dei costi.
- È necessario sviluppare una visione dei “satelliti” della Provincia come entità integrate nelle strategie, negli strumenti e nella gestione delle risorse provinciali, pur valorizzando i possibili vantaggi dati da forme organizzative più “aziendalistiche”, dotate di maggiore autonomia e flessibilità.

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ Organismo Interno di Valutazione OIV (2022). Relazione sulle società partecipate 2022.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Relazione sullo stato delle società partecipate al 31.12.2022. Ufficio Vigilanza Finanziaria.



I contributi come aiuto “a pioggia”: tante fattispecie e poca valutazione di impatto

Solo nel 14% dei procedimenti di contributi rilevati viene fatta una valutazione di raggiungimento di obiettivi tramite indicatori. La digitalizzazione non serve solo a semplificare, ma anche a costruire le basi per una gestione dei contributi supportata dai dati (data-driven).

Opzione di intervento

- Fare formazione e coaching per sviluppare negli uffici competenze di valutazione dei contributi
- Introdurre, laddove possibile, meccanismi di graduatorie (preferibilmente con bando) per differenziare l'accesso e l'entità dei contributi.
- Ridisegnare i processi per la fruizione digitale ed investire nella raccolta ed analisi automatizzata di dati per mirare sempre meglio i target dei contributi.

Introduzione

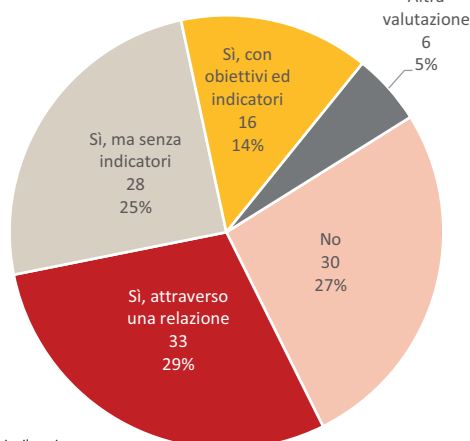
In Provincia sono censite 130 prestazioni di contributo, che coprono settori e fattispecie ampi e necessariamente non omogenei. Al di là del merito di ogni contributo, che richiede un approfondimento puntuale, può essere utile rilevare una visione d'insieme del panorama dei contributi, per evidenziare problematiche trasversali e possibili miglioramenti sistemici. A tal fine è stato somministrato un questionario alle ripartizioni/uffici maggiormente caratterizzati dai contributi. È stato rilevato un campione di 93 contributi per una spesa di 285 M di euro (media del triennio 2019-2021). La metà di questi contributi avevano meno di 50 percettori, mentre 21 avevano una platea di oltre 200 percettori. Circa 2/3 dei contributi non sono temporalmente delimitati, bensì ricorrenti ogni anno. Negli anni recenti, sono aumentati i contributi a tempo determinato, anche se spesso sono estesi per anni oltre la scadenza originaria.

Valutazione trasversale dei contributi

La gran parte dei contributi (86%) viene assegnata in base a criteri ma senza graduatoria; solo l'8% prevede, oltre i criteri, anche un bando ed una graduatoria. Ciò

ha l'implicazione che in caso di limitazione dei fondi disponibili non si è in grado di differenziare il contributo, bensì si tende a rifinanziare la misura nella seconda metà dell'anno. La percentuale di agevolazione media è del 55%, leggermente più contenuta per i settori economici e più elevata per i settori non profit. Alla domanda circa il grado di necessità dei contributi, solo al 4% dei procedimenti gli uffici assegnano un punteggio basso, mentre nell'85% dei casi ritengono il contributo molto o assolutamente necessario. Questa certezza viene relativizzata quando si chiedono le prassi di valutazione dei contributi. Nel 27% dei casi non viene fatta alcuna valutazione dell'impatto dei contributi e solo nel 14% dei casi viene fatta una valutazione sulla base di obiettivi misurati attraverso indicatori. In più della metà dei casi gli uffici dichiarano di effettuare una valutazione o attraverso delle relazioni o comunque senza indicatori (vedi Grafico 1). In questi casi si tratta di una semplice raccolta di dati statistici o più spesso di una valutazione qualitativa (di obiettivi altrettanto qualitativi). In questo contesto, è interessante

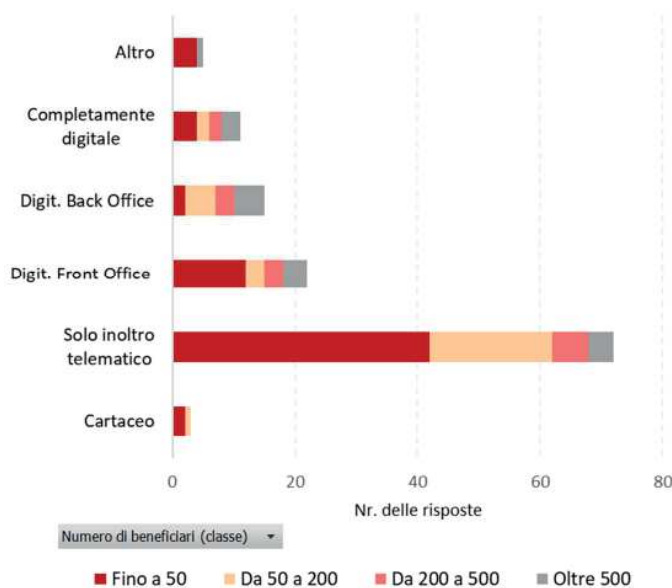
Grafico 1
Vengono valutati gli effetti dei contributi?



Fonte: propria rilevazione

notare la valutazione sulle “esternalità” dei contributi, ovvero sugli effetti ulteriori a quelli definiti nella finalità dell'intervento. Spesso nei contributi all'economia economico e dell'agricoltura, ma talvolta anche alla cultura, viene citato l'obiettivo di promuovere “il mantenimento della popolazione nelle zone periferiche”. Infine, due indicazioni rispetto agli aspetti più tecnici. Con riferimento alla rendicontazione e liquidazione del contributo, in ben il 44% dei casi i beneficiari devono consegnare tutta la documentazione della spesa sostenuta, mentre nel 28% dei casi è sufficiente una lista della documentazione accompagnata da una dichiarazione. In relazione, invece, allo stato della digitalizzazione, vi è da notare che nella maggior parte dei casi essa si limita alla possibilità di invio telematico della domanda (spesso tramite PEC). Solo 11 procedimenti sono considerati integralmente digitalizzati (vedi Grafico 2). Va detto che in questo campo, la situazione è in costante evoluzione, visto che il progetto #PABgoesdigital sta abbracciando un numero crescente di processi di contributo, a cominciare da quelli con un numero elevato di beneficiari.

Grafico 2
Stato della digitalizzazione dei contributi



Implicazioni di policy

Il quadro emerso richiede una riflessione generale circa la concezione e le modalità con cui sono impiegati i contributi. Spesso le finalità della legge sono molto generali e ampie e non sempre la specificazione migliora

Box - Esempio di valutazione

In alcune strutture provinciali sono in corso dei tentativi di valutazione degli effetti dei contributi. Tra queste l'Agenzia per l'Ambiente per i contributi per l'efficientamento energetico e le fonti rinnovabili, cresciuti notevolmente nel 2023. La valutazione dipende dalla chiarezza e dalla gerarchia degli obiettivi, con i relativi indicatori. Si possono misurare la riduzione dei consumi energetici (con conseguente risparmio economico per i beneficiari), oppure la potenza installata (nel caso delle fonti rinnovabili), la riduzione di emissioni inquinanti in termini di tonnellate di CO₂; infine può essere rilevato anche l'effetto sulla crescita economica, misurato dal valore aggiunto e/o dall'occupazione addizionale generata. Gli interventi incentivati sono molti e finora non si è posto il tema di focalizzarsi sui più efficaci. Tuttavia, è stato stimato il costo della riduzione di una Ton. di CO₂ che viene scambiata sul mercato delle emissioni ad un prezzo tra gli 80 e 90 euro. Dalle rilevazioni dell'Agenzia, gli interventi incentivati hanno un costo per Ton. di CO₂ ridotta che va da 30 a oltre 500 euro. È chiaro che in presenza di risorse finanziarie limitate, bisognerebbe fare delle scelte e a seconda degli indicatori è possibile formare delle graduatorie di selezione dei beneficiari.

nei criteri attuativi. Sarebbe opportuno esplicitare gli obiettivi e verificarne periodicamente il raggiungimento. In alcune aree, si potrebbero anche sperimentare forme di “impact grants”, in cui il contributo è maggiormente legato al raggiungimento di obiettivi. I contributi assorbono anche molte risorse amministrative, sia da parte degli uffici provinciali che dei beneficiari. Standardizzare e digitalizzare attraverso piattaforme integrate è la strada per rendere la loro gestione più semplice ed efficiente. È inoltre necessario migliorare la programmazione della spesa, che passa per un'analisi più accurata dell'effettivo fabbisogno e per l'introduzione di criteri di priorità, in modo da potere passare sempre più a sistemi di graduatorie.



Restringere il campo degli incentivi alle imprese

Nell'ottica di una riallocazione strategica della spesa, un intervento restrittivo sugli incentivi alle imprese si giustifica con i notevoli dubbi circa la loro efficacia ed efficienza. D'altra parte, però, il loro peso non va sopravvalutato: esclusi gli aiuti Covid, in media negli anni 2019-2022 essi sono stati pari a poco oltre 200 M (compresa l'agricoltura), ovvero il 3% del bilancio provinciale. Coerentemente con le strategie di sostenibilità e d'innovazione provinciali, il sostegno potrebbe limitarsi principalmente agli interventi di efficienza energetica e riduzione dell'impatto ambientale delle attività economiche, così come sulla R&S e l'innovazione. Gli incentivi al turismo, sia diretti che indiretti, possono essere ridotti. In particolare, i contributi per funivie e impianti di risalita possono essere limitati ai comprensori più deboli, ma importanti per l'economia locale

Opzioni di intervento

- Eliminare molti contributi indifferenziati ai settori economici, non motivati da fallimenti del mercato.
- Focalizzarsi sul sostegno alla sostenibilità, all'innovazione e alle infrastrutture turistiche in aree svantaggiate compatibili con il Piano Clima.
- Negli incentivi porre attenzione all'addizionalità dell'intervento; non sostenere interventi che hanno già un ritorno economico in un orizzonte temporale normale.

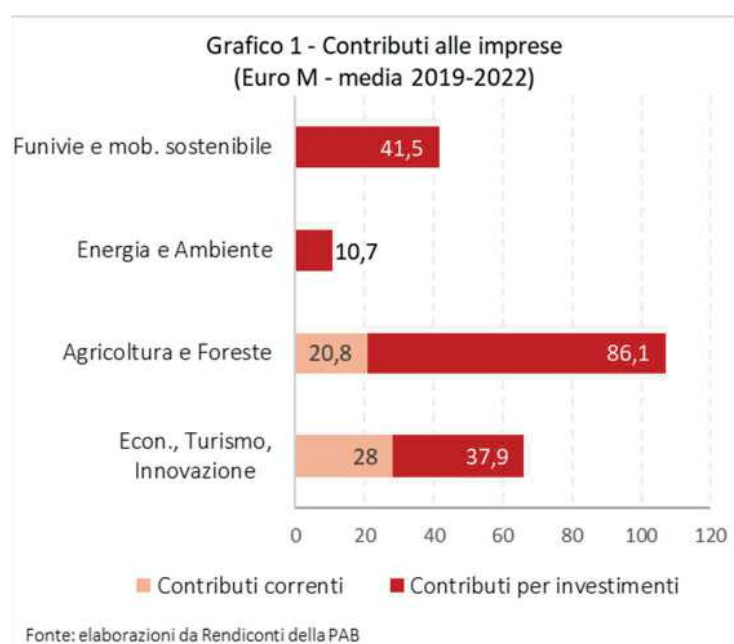
seguito della modifica dei criteri di agevolazione, con una stima di impegno pari a ca. 30 M, di cui una parte significativa sono a favore di imprese.

A parte l'agricoltura, gli impianti funiviari e gli investimenti per l'efficienza energetica e per la R&S, gli altri sussidi agli investimenti hanno un'incidenza marginale rispetto al flusso di investimenti annui del rispettivo settore dell'economia altoatesina.

L'analisi dei contributi è stata svolta con diversi approcci: rilevazione tramite questionario, interviste presso gli uffici provinciali competenti, analisi dei dati e dei criteri di concessione e valutazione circa la rispondenza ai criteri di cui al Box.

Introduzione

I contributi alle imprese private nel bilancio 2022 sono stimati a 58 milioni di spese correnti e 154 milioni per investimenti (vedi Grafico). Essi sono suddivisi in decine di fattispecie, talvolta con stanziamenti modesti. Nel corso degli ultimi 15 anni, gli incentivi sono stati a più riprese oggetto di discussione circa la loro efficacia e di interventi di ridefinizione, sia in senso restrittivo, sia con l'introduzione di nuove casistiche. Non esistono analisi di valutazione di impatto recenti, eccetto quella dell'IRE (2019) sulla R&S. In campo economico (incluso i settori del turismo e l'ambito dell'innovazione) vi sono 35 prestazioni di contributo (tra spesa corrente e per investimenti), per un importo nel 2022 di 69,4 M. In agricoltura le prestazioni contributive sono 28 per un importo di 73,2 M, cui si aggiungono ca. 45 M nel settore delle Foreste, laddove i percettori non sono solamente imprese. Vi sono, inoltre, i contributi per le imprese esercenti impianti funiviari (31 M in media negli ultimi 4 anni) e quelli per l'efficienza energetica. Questi ultimi, sono fortemente aumentati nel 2023 a



Valutazione delle misure di spesa attuali

Perché mantenere alcuni contributi

Una parte significativa degli incentivi alle imprese non si giustificano con la presenza di un fallimento del mercato e potrebbero, pertanto, essere eliminati. Vi sono, tuttavia, diverse fattispecie a cui si può riconoscere, pur con alcuni distinguo, un valore addizionale per la collettività:

a) i contributi per l'efficientamento energetico, laddove gli obiettivi pubblici di riduzione delle emissioni sono superiori a quelli ottenibili grazie al solo ritorno economico. Secondo la valutazione fatta dagli uffici, il costo del contributo associato alla riduzione di una tonnellata di CO₂ varia moltissimo tra gli interventi. Inoltre, essi hanno tempi di ritorno dell'investimento diverso. Al fine di migliorare il rapporto costi-benefici di questi interventi, essi potrebbero essere ridefiniti selezionando quelli con la migliore efficacia in termini di riduzione delle emissioni e con la durata più lunga di ritorno dell'investimento.

b) I contributi per la R&S hanno spesso un grado di rischio molto elevato e degli effetti territoriali che oltrepassano il perimetro dell'impresa. Tuttavia, lo studio dell'IRE evidenzia un rilevante effetto inerziale (molti progetti verrebbero realizzati anche senza il contributo) ed una quota di approvazione oltre l'80%, decisamente più elevata rispetto agli standard internazionali. Vi è, quindi, margine per un approccio più selettivo.

c) Più complessa è la valutazione dei contributi per gli impianti di risalita e per gli impianti funiviari. Essi sono un sussidio indiretto al settore turistico (e ai settori

collegati) del comprensorio servito dagli impianti. È difficile definire fino a che punto la Provincia debba farsi carico di sostenere questi investimenti. Dal punto di vista dell'economia regionale, essi sono un asset territoriale importante, e si potrebbero sostenere almeno quelli che generano un valore pubblico positivo in termini di introiti tributari prospettici. Tuttavia, il contributo dovrebbe ridursi, fino ad azzerarsi, per quegli impianti che generano un ritorno positivo per l'impresa proprietaria. In pratica, i contributi potrebbero essere eliminati in quei comprensori turisticamente più sviluppati e le percentuali di aiuto ridotte nel caso degli impianti funiviari che non svolgono funzione di trasporto pubblico essenziale.

d) Ha senso mantenere quei contributi che hanno un obiettivo collettivo preminente rispetto al ritorno economico: è il caso del sostegno ai micro-esercizi di vicinato nelle frazioni più periferiche, salvo valutazione periodica della necessità ed efficacia della misura. Una parte dei contributi per l'agricoltura potrebbero avere una natura assimilabile a quelli del punto d). Essi saranno oggetto di un'apposita Review Brief.

Esempi di contenimento

Come detto, tutti gli altri contributi hanno una base di efficacia debole. Nell'attuale situazione del mercato del lavoro, sarebbero da eliminare i premi per apprendisti, che hanno senso se le imprese non fossero più disposte a contribuire alla loro formazione. Altrettanto ingiustificati sono i micro-contributi per la digitalizzazione. Poco motivati sono anche gli incentivi per prestazioni di consulenza, per i quali non è chiara la ratio. Per quanto



riguarda il sistema a bandi per investimenti aziendali, i suoi criteri appaiono generici e non sorretti da una logica socio-economica convincente.

Va, ricordato, in questo contesto, che la leva normalmente utilizzata da gran parte dei paesi più avanzati per stimolare gli investimenti è quella fiscale, ad es. con ammortamenti accelerati o crediti d'imposta, che sono meno distorsivi e generano meno oneri amministrativi. Nell'ultimo decennio l'Italia ha introdotto diverse incentivazioni di natura fiscale, oltre ad alcuni bandi mirati ai quali possono partecipare anche le imprese altoatesine.

Nel campo del Turismo, l'incremento dell'imposta di soggiorno e la sua destinazione rendono possibile una diminuzione dei contributi provinciali alle associazioni turistiche, così come ad IDM.

Infine, criteri più selettivi potrebbero essere introdotti per il sostegno alle iniziative per l'incremento della produttività ai sensi della LP n. 79/1973. L'indirizzo potrebbe essere quello di sostenere solo iniziative a rilievo provinciale e sovra-provinciale, lasciando le iniziative più piccole al solo sostegno comunale.

Implicazioni di policy

Uno sfoltimento degli incentivi alle imprese non avrebbe ricadute negative sul sistema economico. Anzi, se i fondi risparmiati fossero dedicati a ridurre la pressione fiscale o ad investimenti più produttivi ne risulterebbe accresciuta la competitività del sistema. La strategia dovrebbe essere di concentrare gli incentivi su iniziative ad elevato contenuto di innovazione, sulla riduzione dell'impatto ambientale e su quelle iniziative ed investimenti con elevate esternalità positive sulla comunità. Gli incentivi, nei limiti della disciplina sugli aiuti di stato, possono anche essere concepiti per creare un mercato locale di soluzioni innovative che le imprese altoatesine potrebbero poi esportare. Un ulteriore beneficio della focalizzazione deriverebbe dalla corrispondente riduzione degli oneri amministrativi degli uffici e delle

imprese stesse. La policy dovrebbe essere invertita rispetto a quella attuale: gli incentivi alle imprese rappresentano l'eccezione, da motivare rigorosamente con valutazioni ex ante e periodiche. È necessario porre attenzione al rischio di sostituire contributi poco efficaci con nuovi contributi altrettanto inefficaci. Infine, un restringimento del campo degli incentivi ha delle implicazioni sul dimensionamento e profilo del personale dell'amministrazione provinciale.

Box - Quale è la logica degli incentivi alle imprese?

Secondo l'analisi economica, gli incentivi alle imprese si giustificano solo nei casi di fallimento del mercato, ovvero quando le imprese da sole attuerebbero un livello di investimenti inferiore a quello "desiderabile" a livello della collettività. In base alla maggioranza degli studi empirici, questa condizione si verifica raramente. Può essere il caso delle spese in R&S delle PMI o degli incentivi per l'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni. Anche in presenza di fallimenti del mercato, gli incentivi possono avere più costi che benefici: essi rischiano di distorcere le decisioni aziendali verso gli investimenti incentivati, rispetto ad altre spese che sarebbero più produttive. Inoltre, la presenza di incentivi crea costi amministrativi sia per gli Enti pubblici che li gestiscono, sia per le imprese. In teoria, per valutare una gamma di incentivi quali quelli presenti in Provincia, essi dovrebbero superare 3 test: (i) essere mirati a produrre un "bene" pubblico ulteriore a quello che contribuisce alla redditività aziendale; (ii) dimostrare un effetto "addizionale", cioè non finanziare attività che l'impresa farebbe comunque; (iii) generare dai precedenti punti dei benefici che sono superiori ai costi amministrativi e gestionali che essi comportano.

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ Giavazzi et al. (2012). Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese, Rapporto redatto su incarico del Consiglio dei Ministri.
- ▲ Dvouletý et al. (2021). Public SME grants and firm performance in European Union: A systematic review of empirical evidence, *Small Business Economics*, vol. 57, issue 1, No. 11, pp. 243-263
- ▲ Consiglio regionale del Veneto / Università degli studi di Padova (2015). La valutazione delle politiche di aiuto alle imprese promosse dalla Regione Veneto, Rapporto finale, Osservatorio della spesa e delle politiche pubbliche.
- ▲ Consiglio Federale della Confederazione Svizzera (2016). Efficacia degli aiuti finanziari per la riduzione delle emissioni di CO₂ degli edifici conformemente all'articolo 34 della legge sul CO₂.
- ▲ Campregher P. e Perkmann U. (2019). Quanto sono efficaci gli incentivi all'innovazione in Alto Adige? Un'analisi delle domande di contributi presentate dalle imprese. IRE Rapporto 2.19, Bolzano.



Accorpare e semplificare i filoni di contributi

Sommando gli innumerevoli filoni contributivi provinciali ed europei, al settore dell'agricoltura e silvicoltura affluiscono incentivi per circa 260 M di euro all'anno. In tutto si contano più di 50 linee di incentivazione specifiche, oltre ad alcune trasversali ai settori economici. Nella componente provinciale dei sostegni vi sono margini per semplificazioni e accorpamenti, così come per alcuni contenimenti di spesa mirati.

Opzioni di intervento

- Esplicitare obiettivi economico-sociali, aziendali ed ambientali in grado di supportare e guidare le politiche di incentivazione;
- Semplificare, riducendole, riaccorpandole e riorganizzandole, le fattispecie di sostegni provinciali;
- Impostare la riorganizzazione concettualmente attorno a tre grandi ambiti: quello del sostegno al reddito a compensazione delle condizioni di svantaggio e delle prestazioni ambientali, quello degli investimenti produttivi e per la commercializzazione sui mercati e quello alle organizzazioni intermedie per le prestazioni collettive che esse forniscono alla filiera;
- Se necessario, utilizzare i margini di contenimento della spesa, insiti in particolare nell'ambito degli investimenti edilizi e della meccanizzazione.

Introduzione

Valore aggiunto e occupati

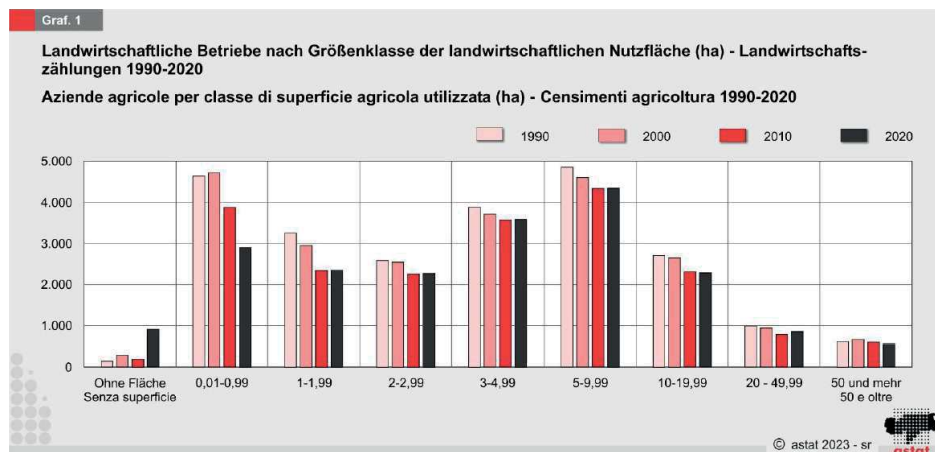
L'agricoltura e la silvicoltura hanno prodotto nel 2021 un valore aggiunto di 1.059 milioni di euro, pari al 4,6% del totale del valore aggiunto dell'economia altoatesina. Secondo la Rilevazione delle Forze Lavoro, il settore impiega 16.000 unità di lavoro a tempo pieno (ULA), pari al 6,1% dell'occupazione totale. In base al Censimento dell'Agricoltura, nel 2020 c'erano in provincia 20.000 aziende agricole, per una superficie agricola utilizzata di 204.000 ettari (Grafico 1). Rispetto al 2010, le aziende agricole sono sostanzialmente stabili, mentre la superficie utilizzata è calata del 15%. La manodopera familiare era

pari a 34.000 persone corrispondenti a circa 26.000 ULA, in diminuzione rispetto al 2010 del 37% in termini di persone e del 10% in termini di ore lavorate. Nel decennio considerato è cresciuta, invece, significativamente la quota di manodopera non familiare (quasi 38.000 persone), concentrata in alcune mansioni e periodi dell'anno, che nel 2020 rappresentava in termini di ore lavorate il 18% del totale, equivalenti a 5.900 ULA.

Ricavi e investimenti

Tra le 20 mila aziende agricole, 13.700 (68%) hanno percepito ricavi dalla commercializzazione: circa 7.800 da prodotti vegetali, 6.300 da prodotti animali e 1.300 da prodotti forestali. Sono 4.900 le aziende agricole che hanno dichiarato attività remunerative connesse: tra queste spicca l'attività di agriturismo praticata da 3.215 aziende, la produzione di energia (per lo più solare) da parte di 1.100 aziende, la silvicoltura (1.000). Sono relativamente poche (474) le aziende che operano una prima lavorazione o trasformazione dei prodotti agricoli vegetali o animali.

Nel 2020 gli investimenti nel settore sono stati pari a 554 M, pari al 58% del valore aggiunto. Nel resto dell'economia altoatesina il rapporto tra investimenti e valore aggiunto è pari al 24%.



Fonti di sostegno

I dati sintetici sopra riportati evidenziano un quadro complesso, in parte contraddittorio, viste anche le difficoltà insite nella rilevazione dei dati e nelle definizioni statistiche. In sintesi, si può affermare che il settore presenta forti differenziazioni tra le aziende dedite alla frutticoltura, soprattutto nel fondo valle, e quelle dedite alla zootecnica estensiva di montagna. Soprattutto queste ultime hanno produttività e rendimenti economici bassi. L'elevato numero (relativo) di aziende e di superficie agricola utilizzata (rispetto ad altre regioni italiane o estere dell'arco alpino) si sostiene anche grazie ad una fortissima presenza di attività connesse (ad es. l'agriturismo), alla possibilità per i componenti delle imprese famigliari di beneficiare di altre fonti di reddito nei settori manifatturieri, del turismo e degli altri servizi e all'ampio sostegno pubblico, provinciale, europeo, ma in alcuni casi anche statale.

La logica del sostegno pubblico non deriva tanto da una ratio economico-aziendale, quanto soprattutto dall'obiettivo di consentire alla popolazione delle aree montane, anche quelle più difficilmente accessibili, di rimanere nei propri insediamenti a presidiare e curare il territorio. Ciò ha consentito alla provincia di registrare il più basso tasso di spopolamento delle aree alpine e ha prodotto delle "prestazioni paesaggistiche" che hanno un grande valore non solo culturale, ma anche economico, in relazione al turismo, all'economia dello sport e del tempo libero e a tutto l'indotto.

Nell'ampia gamma di contributi ed incentivi pubblici convivono, dunque, obiettivi diversi, sui quali è opportuno fornire un quadro d'insieme.

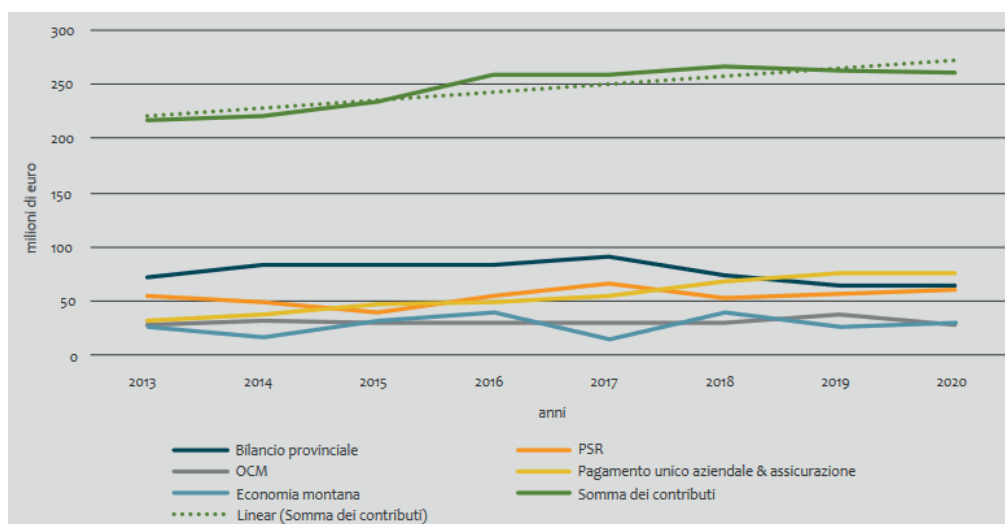
Analisi delle misure di spesa attuali

Le risorse complessive tra fondi provinciali ed europei

La gamma dei contributi all'agricoltura è talmente ampia, che si rischia di perdere di vista qualche misura. La complessità aumenta con il fatto che le incentivazioni provinciali si intrecciano con quelle europee (e talvolta statali), che a loro volta cambiano con ogni ciclo di programmazione comunitaria. Nel quinquennio 2017-2021 i contributi europei (senza "Organizzazione comune dei mercati", OCM) sono stati in media di 100 M annui, costituiti per quasi il 40% dai pagamenti diretti alle aziende in base alle superfici utilizzate e per oltre il 60% dalle misure di sostegno del Programma di Sviluppo Rurale. Per la nuova programmazione europea 2023-2027 saranno disponibili 325 M (224 M senza le quote di co-finanziamento provinciale) per il secondo pilastro del PSR, quindi 65 Milioni in media all'anno. Per il primo pilastro non si hanno ancora dati certi di disponibilità, vista la modifica dei parametri di funzionamento del sistema, ma complessivamente la quota destinata alle imprese altoatesine non dovrebbe diminuire.

In totale, aggiungendo i contributi erogati dal bilancio provinciale, che oscillano tra i 65 e i 90 M a seconda degli anni, la OCM ed i contributi per l'economia montana, si arriva ad un volume di contributi annui intorno ai 260 M di euro (vedi Grafico 2). Con la nuova programmazione europea il quadro cambia leggermente, ma non cambieranno sostanzialmente né l'entità delle risorse a disposizione né le principali aree di destinazione della spesa.

Grafico 2 - Incentivi al settore dell'agricoltura



Fonte: PAB, relazione Agraria e Forestale 2022

Quante misure di incentivazione esistono?

Se si mettono insieme gli incentivi provinciali con quelli europei emerge il seguente quadro:

- dalla Provincia sono previste specificamente per l'agricoltura 28 linee di incentivazione in 13 diversi ambiti; inoltre, le imprese agricole hanno accesso ad alcuni incentivi previsti per tutti i settori economici (ad es. per la produzione di energie rinnovabili);
- nell'ambito del primo pilastro dei sussidi europei (pagamenti diretti) le erogazioni avverranno in base a 5 regimi di sostegno slegati dalla produzione, il cui fondamento è il "sostegno di base al reddito per la sostenibilità";
- nel secondo pilastro europeo dello Sviluppo Rurale sono previste 18 linee di agevolazioni: le più dotate sono il premio per le superfici svantaggiate (altitudine e pendenza), il premio per la gestione dei prati e pascoli permanenti, i contributi per gli investimenti aziendali, i contributi per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Due interventi che fino al 2022 erano a carico del bilancio provinciale ("benessere animale" e il "contributo per l'insediamento di giovani agricoltori") sono ora passati a carico dei contributi europei, sebbene con sostegni più elevati;
- vi sono poi i contributi nel settore forestale, che in parte possono andare a beneficio di imprenditori agricoli;
- infine, vi sono le agevolazioni statali, la più importante delle quali è lo sconto sulle accise del carburante agricolo, che ha un costo a livello statale di 1 miliardo di euro e genera un significativo onere amministrativo locale.

Questo quadro così frastagliato cerca di intervenire per compensare ogni tipo di svantaggio, ma rischia di rendere anche illeggibile l'effetto cumulato degli aiuti. Le stesse imprese sono contemporaneamente beneficiarie di numerosi incentivi, alcuni automatici, altri per i quali è necessario inviare una domanda. Buona parte dei contributi sono erogati direttamente alle imprese agricole, ma ve ne sono alcuni destinati ad organizzazioni intermedie, in cui si presuppone che i beneficiari indiretti siano le imprese agricole. È il caso, ad esempio, delle organizzazioni di rappresentanza, delle associazioni zootecniche, federazioni, cooperative, che, aggregando alcuni compiti lungo la filiera produttiva, rappresentano storicamente uno dei punti di forza del modello agricolo sudtirolese.

Alcuni margini di azione

Tuttavia, questo reticolo di filoni contributivi ha creato anche un apparato amministrativo imponente per la loro gestione, non solo nell'amministrazione provinciale, ma anche nelle organizzazioni intermedie e nelle imprese. Una sfida importante dovrebbe essere quella di semplificare questo quadro, se non altro a partire dai contributi di competenza provinciale per concentrare in pochi filoni i sostegni alle imprese in funzione di chiari criteri di fabbisogno.

Restando ai sostegni del bilancio provinciale, nel prossimo quinquennio una parte maggiore potrebbe andare a co-finanziare il Programma di Sviluppo Rurale 2023-27 di matrice europea, che ha di fatto attratto alcuni filoni finora a finanziamento (parzialmente) provinciale. Margini di contenimento possono rinvenirsi nei contributi alle organizzazioni intermedie: qui è necessaria una verifica puntuale del fabbisogno e delle prestazioni da esse fornite. Tuttavia, l'ambito in cui sono destinate le maggiori risorse è quello degli incentivi edilizi e per gli investimenti ai sensi della LP 11/1998. I tre principali filoni hanno assorbito nella media degli ultimi bilanci quasi 20 M di euro l'anno, suddivisi in 8 M per gli immobili aziendali (ad es. stalle), 6,5 M per i macchinari agricoli, 5 M per l'edilizia abitativa.

Nei primi due casi un'ipotesi di contenimento si può realizzare riducendo i costi unitari delle spese ammesse o, per i macchinari, rallentando il tasso di sostituzione dei macchinari e fissando dei criteri di priorità più stringenti ad es. sulla sicurezza. Nel campo dell'edilizia abitativa agricola nel 2021 sono state finanziate n. 102 domande per 6,2 M e nel 2022 n. 89 domande per 5,5 M. per una media di contributo di 61.000 euro a domanda. In raffronto, nel settore dell'edilizia agevolata nelle aree non agricole nel 2021 sono state approvate n. 1.010 domande e liquidate n. 1.444 domande per un importo di 35,2 M, pari a una liquidazione media di quasi 25.000 euro a domanda. Pur applicandosi ai due settori alcuni parametri di fondo uguali, emerge qui una disparità difficile da spiegare, cui concorrono certamente alcune deroghe e previsioni particolari per l'agricoltura.

Implicazioni di policy

È già stato anticipato che il sostegno al settore agricolo in provincia va ben oltre la logica economica della competitività, che non giustificherebbe un flusso di incentivi complessivo pari a circa un quarto del valore aggiunto del settore, che sussidiano sia il reddito delle famiglie di agricoltori, ma anche molti investimenti, tra cui alcuni a bassa redditività da un punto di vista strettamente aziendalistico. La politica di sostegno cerca di incentivare la coltura delle superfici e la permanenza nei masi al di là del ritorno economico diretto, in quanto elemento della cura del paesaggio, cui più recentemente si è aggiunto l'obiettivo di garantire la qualità e la sicurezza della filiera agroalimentare locale.

Nonostante l'intreccio di queste due dimensioni, potrebbe essere opportuno rendere più trasparente nella politica dei contributi l'obiettivo "socio-ambientale", facendo emergere più chiaramente le "prestazioni" ambientali che gli agricoltori "producono". In una ipotetica semplificazione dei filoni contributivi, essi si potrebbero accorpate ristrutturandoli in 3 aree: quelli dedicati al sostegno del reddito e al mantenimento delle aziende in condizioni di svantaggio, quelli dedicati al sostegno degli investimenti aziendali in un'ottica di mercato e quelli a favore delle organizzazioni intermedie che svolgono funzioni "collettive", spesso di "regolazione e tutela" del settore.



Box - La Strategia Agricoltura 2030:

Il Documento strategico "Agricoltura 2030" adottato dalla Provincia nel 2021 delinea le sfide e le risposte strategiche per l'agricoltura legate al contrasto al cambiamento climatico e all'obiettivo della sostenibilità. Esso inquadra il cambiamento in sei grandi ambiti di intervento:

- a) Aziende familiari & territorio rurale
- b) Clima & riduzione delle emissioni di CO₂
- c) Acqua & suolo
- d) Biodiversità & paesaggio
- e) Salute & sapori
- f) Società & dialogo.

Le misure da adottare vengono declinate in sei obiettivi principali:

- 1) Sostegno alle aziende agricole familiari;
- 2) Equilibrio tra ecosistema e clima attraverso la promozione della biodiversità e la tutela delle acque;
- 3) Potenziamento della ricerca;
- 4) Valorizzazione del marchio Alto Adige puntando su prodotti di pregio;
- 5) Consenso della società sul ruolo dell'agricoltura;
- 6) **Nuovo orientamento alle agevolazioni:** le agevolazioni dovrebbero essere sempre più vincolate a interventi in campo ambientale.

Nel documento, che delinea in modo chiaro una strategia ambiziosa ma pragmatica, vi sono, tuttavia, pochi spunti su come questo "nuovo orientamento" debba concretizzarsi. Non si intravede ancora un'architettura di prestazioni ed indicatori che possa guidare l'attribuzione dei finanziamenti. Nell'attuale sistema, la grande maggioranza dei contributi non sono legati al raggiungimento di un obiettivo misurabile e la connessione con obiettivi del Piano Clima 2040 appare debole. Vi è, pertanto, un lavoro tecnico molto impegnativo da fare. Una parte del lavoro implica anche la stima del fabbisogno di incentivi e altre compensazioni per realizzare le principali misure per la transizione dell'agricoltura verso la sostenibilità.

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ Astat (2023). 7° Censimento generale dell'agricoltura – 2020. Astat-Info n. 21/2023.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Relazione agraria & forestale 2022.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2021). Agricoltura 2030. Piano strategico per l'agricoltura dell'Alto Adige.
- ▲ Baldock, D. and Buckwell, A. (2021). Just transition in the EU agriculture and land use sector, Institute for European Environmental Policy.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Complemento Provinciale per lo Sviluppo Rurale del Piano Strategico per la PAC (PSP) 2023-2027.



Anche il costo della capillarità può essere efficientato

Sia la spesa per il trasporto pubblico con autobus che quella più modesta per il contributo pendolari e per il trasporto merci combinato possono essere ottimizzate con un uso intensivo di dati sulla mobilità, che possono essere ormai agevolmente raccolti in forma digitale. Il margine di risparmio dipende dalle scelte politiche rispetto ai beneficiari del servizio ovvero degli incentivi.

Opzioni di intervento

- Per quanto riguarda il TPL su gomma l'elevata spesa della Provincia deriva dalla strategia di stabilizzare gli insediamenti più periferici collegandoli ai centri abitati ed ai nodi di mobilità maggiori. Ne discende inevitabilmente una certa inefficienza, che è il prezzo per mantenere obiettivi insediativi. Tuttavia, questa inefficienza può essere ridotta, ottimizzando percorsi, frequenze e impiego di mezzi. Il potenziale di risparmio può aumentare se si è disposti a rinunciare ad alcuni percorsi o alle frequenze orarie nelle linee più deboli. L'alternativa a queste riduzioni del servizio potrebbe essere rappresentata da soluzioni di mobilità a chiamata supportate da piattaforme informatiche avanzate. Tali soluzioni tendono, però, ad essere meno efficienti in aree a scarsa densità abitativa.
- I due contributi analizzati – pendolari e trasporto merci combinato – appaiono in un caso poco coerente, nell'altro poco efficace. Hanno entrambe la ratio di compensare i beneficiari per degli svantaggi (in un caso di localizzazione, nell'altro di costo), ma la loro necessità può quantomeno essere messa in dubbio.
- Per rendere più sostenibili i flussi di mobilità, è opportuno ragionare non solo di misure di spesa pubblica, ma anche di penalizzazione delle forme di mobilità più inquinanti.

Introduzione

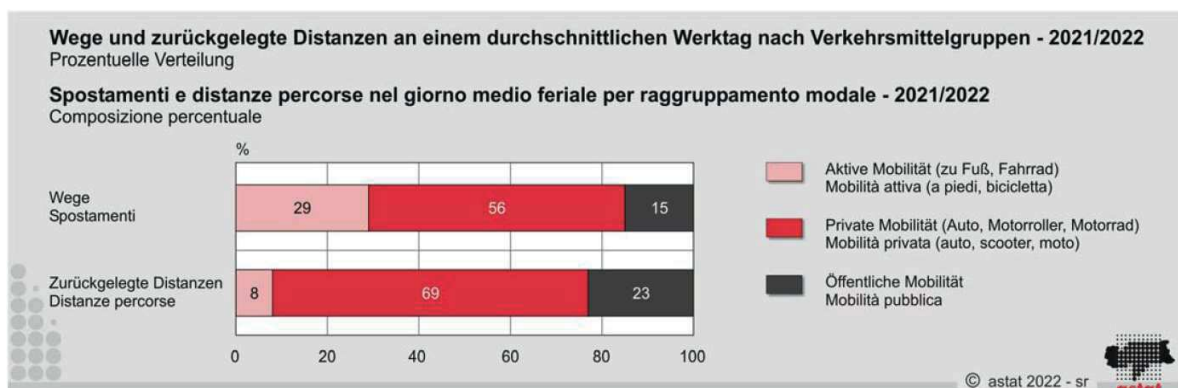
La Missione Trasporti comprende quattro grandi campi di intervento: la costruzione o il miglioramento delle infrastrutture, la manutenzione e l'esercizio della rete viaria (garantita dal Servizio strade), i contributi per infrastrutture e materiale rotabile (e in parte di spesa corrente) e la gestione della mobilità. In quest'ultimo campo, le due prestazioni principali riguardano i contratti per il TPL su gomma, per il quale nel 2023 è prevista una spesa di 170 M di euro, ed i contratti di servizio ferroviari, con una spesa prevista di 79 M nel 2023. Mentre nel TPL su gomma gli affidamenti pluriennali sono stati effettuati, in campo ferroviario le procedure non sono ancora state espletate e si prevede un sensibile incremento della spesa. Questa review si focalizza soprattutto sul TPL su gomma per valutare se vi sono possibilità di ottimizzazione e su due contributi – quello per i pendolari e quello per il trasporto combinato gomma-rotaia – per valutarne efficacia e coerenza.

Valutazione delle misure di spesa attuali

Migliorare il tasso di utilizzo degli autobus

Il settore del TPL ha subito un enorme shock legato alla pandemia, che ha inciso pesantemente sui dati del triennio 2020-2022. Come mostra il Grafico 1, la mobilità con mezzi pubblici incide per il 15% in termini di numero di spostamenti e per il 23% in termini di dis-

Grafico 1



tanza percorsa. Nonostante l'ingente investimento provinciale sulla mobilità pubblica, complice il Covid, non siamo ancora in grado di valutare l'efficacia di questa spesa. Nei prossimi anni sarà necessario monitorare un adeguato set di indicatori (vedi Box per una panoramica) per appurare l'impatto delle politiche pubbliche ed eventualmente adeguarle. Le recenti indagini sulla mobilità dell'Astat (cui si rimanda per il dettaglio) indicano le condizioni espresse dai cittadini per un maggiore ricorso ai mezzi pubblici, che insistono – tra l'altro – sul miglioramento dei collegamenti e della frequenza. A tale riguardo, il Piano provinciale della mobilità integra questa visione incentrata sull'offerta con una riflessione su elementi che possano disincentivare la domanda di spostamenti in automobile.

Vista la non utilizzabilità dei dati del triennio 2020-2022 si è ricorso ai dati del 2019, anche se, per motivi tecnici, anch'essi non sono della qualità auspicabile. Tuttavia, con l'aiuto dell'ufficio competente, si sono individuate le linee di autobus a "domanda debole" da approfondire. Questa prima selezione ha filtrato 41 linee con un tasso di utilizzo medio inferiore al 20%. Per ciascuna linea i tecnici dell'ufficio hanno analizzato possibili misure di efficientamento, che potessero portare o a ridurre i costi o ad incrementare l'attrattività e dunque il tasso di utilizzo della linea. Le ipotesi di intervento spaziano dalla revisione del percorso o dei punti di svolta, alla riduzione del cadenzamento orario, allo spostamento di gestore. Vi sono, però, anche delle ipotesi di potenziamento (sia delle infrastrutture che del cadenzamento orario) che andrebbero ad incrementare i costi. Complessivamente questa ottimizzazione potrebbe portare ad un contenimento di costi fino a 800.000 euro. Un risparmio maggiore si avrebbe nei casi in cui si riuscisse a ridurre sulla linea la presenza di un veicolo, che causa i maggiori costi fissi. Tuttavia, con l'attuale modello di mobilità, ciò si può verificare molto raramente. I percorsi e la cadenza sono stati pianificati per garantire una buona raggiungibilità anche delle zone più periferiche, ritenute a rischio spopolamento, ed il collegamento con i nodi di mobilità principali.

Eliminare i contributi per i pendolari?

Il contributo per i pendolari è costato 3,1 M nel 2022 e beneficia un numero di ca. 4.000 richiedenti. Già il Comitato di revisione della spesa (2018) aveva

messo in dubbio l'efficacia della spesa, rilevando come la maggior parte dei beneficiari si muovesse lungo gli assi di trasporto principali. Ad ottobre 2023 i criteri di concessione sono stati modificati, semplificati ed improntati sul tempo di viaggio rilevabile con sistemi digitali. Tuttavia, negli ultimi anni l'investimento nel trasporto pubblico è ulteriormente aumentato e bisogna chiedersi se, alla luce degli obiettivi di riduzione dell'inquinamento, incentivare l'utilizzo dell'automezzo sia ancora una misura coerente. Va detto che un sistema di aiuto simile esiste anche in Austria ed in Germania ("Pendlerpauschale" / "Entfernungspauschale"), dove si configura, tuttavia, come una detrazione fiscale. In ogni caso si tratterà di valutare se i nuovi criteri hanno reso l'intervento più efficace e meno oneroso, per poi prendere in considerazione l'opportunità di mantenerlo o eliminarlo del tutto.

Il trasporto combinato gomma-rotaia ha un impatto, ma limitato

Il regime di aiuto è volto a promuovere il trasferimento modale dal trasporto di merci su gomma al trasporto di merci su ferrovia, compensando la differenza di costo. Persegue l'obiettivo generale di ridurre l'impatto del traffico stradale sull'ambiente e sulla salute lungo il corridoio del Brennero. Beneficiari diretti sono 5 imprese (2 in particolare) che offrono servizi di trasporto multimodale e sono tenute a "trasferire" il beneficio al cliente finale in forma di sconto sul costo del trasporto. I contributi impegnati sono passati da 1,5 M del 2018 a 3 M di euro nel 2021 e 2022. Il picco di volumi è stato registrato nel 2021 con quasi 11 milioni di tonnellate di merci trasportate. Nel periodo 2018-

Grafico 2 - Ton. di merci incentivate su ferrovia e loro incidenza



Fonte: Astat e Ripartizione Mobilità
* 2022 = dati solo per 3 trimestri

2022 l'ufficio provinciale competente ha stimato che le merci trasportate attraverso il trasporto combinato sulla tratta Salorno-Brennero e destinatarie del contributo provinciale hanno prodotto una diminuzione in termini di produzione di CO₂ di 235.717 t. oltre che di altre sostanze inquinanti. A fronte di una spesa di ca. 10 M si stima pertanto un valore di 42,5 euro per ton. di CO₂ ridotta, che è un valore senz'altro molto buono. Tuttavia, è dubbio che questo effetto sia da attribuire alla misura di incentivazione. Infatti, dal biennio 2018-19, in cui l'incentivo veniva concesso solo per l'ultimo trimestre, al biennio 2020-21 in cui è stato concesso per l'intero anno, l'importo del contributo e le tonnellate "incentivate" sono notevolmente aumentate. Tuttavia, l'incidenza delle merci trasportate su rotaia rispetto al totale delle merci che percorrono il corridoio del Brennero (di gran lunga il più gravato d'Europa) resta stabile al 26-27% (vedi Grafico 2). Non sembrerebbe che l'incentivo sia riuscito a spostare di molto il traffico pesante verso la ferrovia, risultando per una quota non trascurabile in una riduzione di costo per delle merci che sarebbero comunque transitate su rotaia. Anche qui sarà da verificare in che misura sia necessario e possibile intervenire su altre leve (tariffarie o regolatorie per un verso e infrastrutturali per un altro) per modificare sostanzialmente la distribuzione del traffico pesante, che comprende anche una consistente quota di aggiramento di altri valichi, in particolare della Svizzera.

Implicazioni di policy.

Pur interessando ambiti tra loro molto diversi, questa analisi pone con molta evidenza il quesito se per ridurre il traffico privato e delle merci su strada sia sufficiente una politica basata sull'offerta e sugli incentivi o, analizzando a fondo tutte le componenti economiche e non che determinano gli spostamenti, non sia necessario pensare a delle politiche che incidano sulla modalità in cui si esprime la domanda di trasporto. È possibile che l'effetto delle stesse misure attuali ne possa uscire

rafforzato qualora fosse integrato in una strategia che comprende anche limitazioni e disincentivi per le modalità di trasporto più inquinanti.

Box - Gli indicatori nella mobilità

Vi sono molteplici indicatori che possono essere usati per valutare la spesa pubblica nei trasporti.

Limitandoci al trasporto di persone, possiamo avere cinque famiglie di indicatori:

- quelli della disponibilità di infrastrutture e servizi, ad es. chilometri percorsi dalle corse di linea, chilometri di piste ciclabili, indici di capillarità dell'offerta, ecc.
- indicatori di volumi e di emissioni, quali il numero di transiti, i chilometri percorsi, rapportati all'estensione della rete o alla popolazione, la quantità di sostanze nocive emesse, ...
- indicatori di mobilità e/o di congestione, ad es. il tasso di mobilità sostenibile, ovvero la somma delle quote di spostamenti a piedi, in bicicletta e con mezzi pubblici ("split modale"); oppure i tempi di trasporto per diverse tipologie di domanda e distanza (che possono essere legati alle frequenze dei mezzi pubblici, ma anche alla congestione delle vie di comunicazione);
- indicatori di qualità, quali i tassi di soddisfazione con i diversi mezzi di trasporto, oppure la disponibilità ad avvalersi di modalità di trasporto sostenibili e le relative condizioni;
- indicatori di costo (chilometrico), che unito al tasso di utilizzo diventa il costo chilometrico per passeggero trasportato (nel caso del trasporto pubblico).

La scelta degli indicatori, prima ancora di essere uno strumento di valutazione, è indicativa della chiarezza degli obiettivi e delle strategie adottate per ottenerli.

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Piano provinciale per la mobilità sostenibile 2035.
- ▲ Astat (2022). Mobilità: stime e modelli 2021-2022. Astat Info n. 69/2022.
- ▲ Astat (2022). Mobilità locale in Alto Adige. Dato annuale 2021-2022. Astat Info n. 44/2022.
- ▲ Astat (2023). Mobilità e traffico in provincia di Bolzano 2021. Collana Astat n. 238.
- ▲ Provincia autonoma di Bolzano (2023). Relazione sull'attuazione e sugli effetti positivi della misura SA.48858/SA.55606/SA.101108 (trasporto combinato). Ripartizione Mobilità (documento interno).



Una spesa socialmente delicata, ma non immodificabile

Come dice il nome, il diritto allo studio non si può tagliare. Si può, però, adeguare ai tempi, riassessando i pesi dei vari sostegni. Le borse di studio potrebbero essere più selettive, il trasporto alunni/e meno complesso, il sostegno ai convitti contenuto a vantaggio dello sviluppo di studentati universitari.

Opzioni di intervento

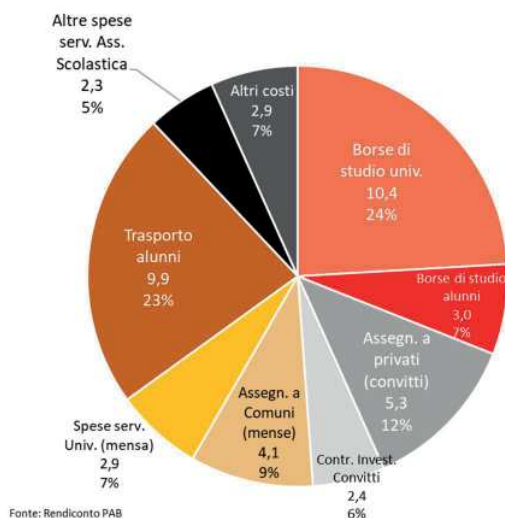
La spesa per il diritto allo studio sostiene i giovani (e le famiglie) nella loro scelta e nella fruizione scolastica e/o universitaria. Di fatto circa la metà della spesa tende a compensare disagi in termini di localizzazione, mentre le borse universitarie sono legate al bisogno economico. Pur senza intaccare i cardini di queste prestazioni, vi sono delle opzioni che possono essere prese in considerazione:

- aumentare il peso del merito nei bandi per le borse universitarie;
- semplificare il servizio e ridurre le corse (non necessariamente le tratte) del trasporto alunni/e;
- ridurre le percentuali di aiuto nei contributi agli investimenti per i convitti;
- semplificare i processi amministrativi, sia per il trasporto alunni/e che per i contributi ai convitti.

Introduzione

La spesa per il diritto allo studio consiste in una serie di misure di sostegno e di servizi tra loro eterogenei a vantaggio diretto o indiretto degli alunni delle scuole e degli studenti universitari. Come si rileva dal Grafico 1, la spesa maggiore è destinata alle borse di studio con 13,4 M, seguita dai costi del trasporto scolastico per quasi 10 M. La terza voce di spesa è relativa ai sostegni ad enti privati (non profit) principalmente per gli studentati e convitti scolastici, sia per le spese di gestione che per gli investimenti, per un totale di 7,7 M nel 2022. Quest'ultima voce varia sensibilmente negli anni in funzione dei progetti di investimento che vengono agevolati. Infine, tra le voci importanti rientrano le assegnazioni ai comuni, principalmente legate al co-finanziamento delle mense scolastiche.

Grafico 1 - Diritto allo studio 2022 (totale 43,2 M)



Oltre agli interventi di spesa, il settore si caratterizza anche per l'attività di orientamento scolastico e professionale. Questo servizio non consuma direttamente risorse finanziarie, ma assorbe un significativo numero di persone con i relativi costi. Complessivamente l'ufficio è composto da XX persone che lavorano in parte nella sede provinciale, in parte in 9 sedi periferiche distaccate.

La valutazione della spesa per il diritto allo studio è complessa proprio in virtù della sua eterogeneità e delle difficoltà ad individuare parametri di confronto. Tuttavia, in alcuni ambiti si possono rinvenire indicatori o altre informazioni che aiutano a comprendere meglio i possibili effetti della spesa.

Analisi degli interventi attuali

L'orientamento scolastico e professionale

Nel campo dell'orientamento scolastico la ripartizione e l'ufficio competente rilevano in modo dettagliato le attività svolte e conducono periodicamente un sondaggio con gli utenti per verificare la corrispondenza della prestazione con i loro bisogni. Nel corso del lavoro di

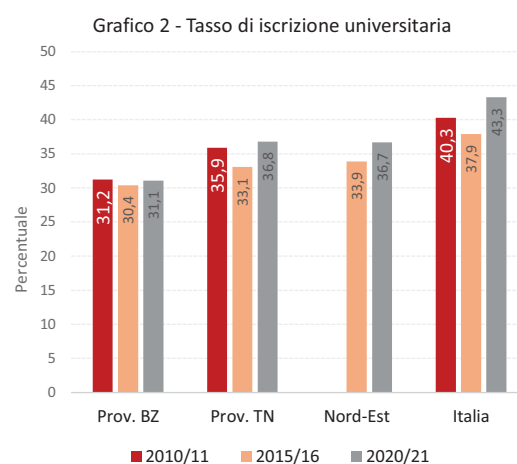
revisione sono stati acquisiti i dati di attività per l'anno 2021, che ancora risentiva degli effetti della pandemia. Complessivamente sono stati svolti 6.375 colloqui di orientamento con 4.620 persone, per un totale di 6.859 ore di consulenza diretta. Altre 8.900 ore sono confluite nell'organizzazione, preparazione e follow-up degli incontri. Le ore di lavoro al netto delle assenze sono state oltre 36.500; quindi l'attività di consulenza e orientamento personalizzato rappresenta il 43% del totale. Il 19% del tempo viene impiegato per l'attività di informazione e documentazione, il 20% nell'attività di "pianificazione, organizzazione e amministrazione". Per un settore che ha un budget finanziario molto esiguo questa percentuale appare alquanto elevata, e dovrebbe essere oggetto di approfondimenti per cercare margini di riduzione da trasferire all'attività operativa. In relazione all'attività di informazione e documentazione dei consulenti/orientatori si potrebbe esplorare lo spazio di miglioramento con il potenziamento di strumenti informatici di "knowledge management". Dalla rilevazione degli utenti, risulta un elevato grado di apprezzamento del servizio, anche se non mancano elementi di riflessione circa la diversa percezione dei risultati del colloquio tra consulente e utente.

A livello generale, il servizio, che ha una lunga e consolidata tradizione in Provincia, viene percepito come fortemente orientato a cogliere la predisposizione dell'utente ed è in grado di valorizzare tutto lo spettro dell'offerta formativa presente in provincia, con un forte peso dei percorsi professionalizzanti. Questo elemento potrebbe contribuire ad un elevato tasso di occupazione in generale e, in particolare, giovanile. Questa ipotesi potrebbe essere testata meglio collegando i dati dell'orientamento con i dati che intrecciano la formazione frequentata con la posizione occupazionale. Alcune criticità emergono dal recente studio dell'IRE (2023) sulle scelte scolastiche dopo la scuola media, che conferma la forte rilevanza degli stereotipi di genere e riscontra un minore peso delle capacità ed interessi dell'alunno/a nella scelta scolastica in famiglie in cui i genitori hanno titoli di studio inferiori. Comunque, nonostante risulti che i fattori più spesso citati per la scelta siano i genitori ed i primi contatti con i datori di lavoro (es. tirocini) e siano in forte crescita i canali informativi digitali (social), per il 16% dei giovani intervistati il servizio di orientamento ha avuto un ruolo molto importante nella decisione. Probabilmente i risultati dello studio indicano anche le possibili aree di rafforzamento del servizio orientamento: il contatto con i genitori, il ruolo dell'orientamento nei percorsi di

tirocinio e la presenza sui canali digitali.

Le borse di studio

Il tasso di laureati (tra i 30-34enni) in provincia di Bolzano era pari al 24,7% nel 2021, in calo rispetto al 2018. Esso è più basso rispetto alla media italiana e ancor più rispetto alle regioni del Nord-est; la ragione principale risiede nella forte tradizione della formazione professionale in provincia, che raramente si traduce in un passaggio all'università. Il tasso di iscrizione all'università è pari al 31,1% ed è stabile nell'ultimo decennio (vedi Grafico 2).

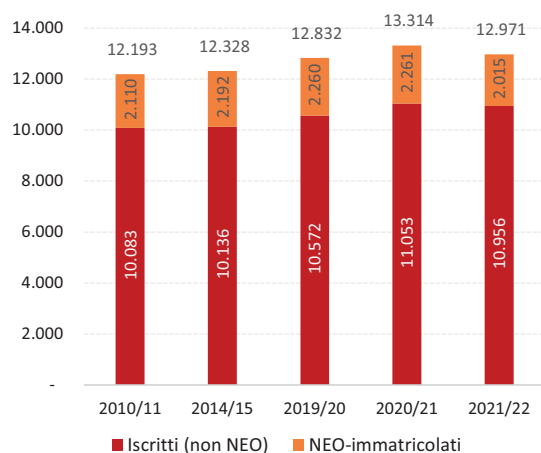


Fonte: Astat e Istat

Tuttavia, gli iscritti ed i neo-immatricolati altoatesini nelle università italiane ed austriache sono in lieve ma costante aumento, almeno fino all'anno accademico 2020/21 (Grafico 3). L'anno successivo 2021/22 vi è stata una contrazione, che ha interessato tutta l'Italia, e che può avere avuto tra le concause la situazione di forte incertezza, anche economica, legata al Covid. Va, peraltro, detto che il numero di iscritti totale è più elevato, se si considerano anche gli iscritti ad università estere non austriache (che sono l'12% tra i percettori di borse di studio, ma dovrebbero pesare di più sulla popolazione studentesca complessiva).

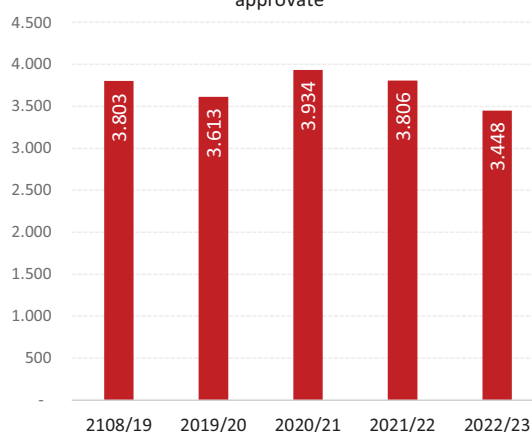
Come si ricava dal Grafico 4, il numero di borse è in calo dopo l'anno accademico 2020/21, scendendo sotto le 3.500 unità. Il motivo del calo potrebbe essere dovuto all'introduzione dell'EEVE come sistema di valutazione della situazione economica, che è risultato più penalizzante del sistema precedente. I parametri sono stati ritirati e bisognerà vederne l'effetto futuro sul numero di borse approvate.

Grafico 3 - Iscritti e immatricolati in università italiane e austriache



Fonte: Astat

Grafico 4 - Borse di studio universitarie approvate



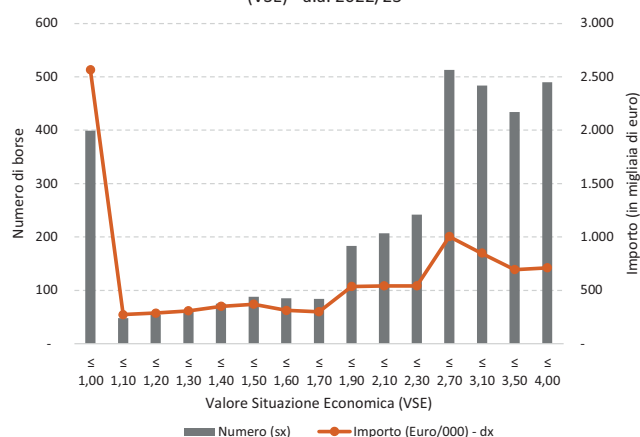
Fonte: PAB, Ripartizione Diritto allo studio

L'obiettivo delle borse di studio è quello di agevolare l'accesso agli studi universitari anche per le famiglie meno abbienti. Di conseguenza il valore delle borse decresce all'aumentare del reddito fino alla soglia di esclusione. Come si ricava dal Grafico 5, oltre un quarto dei 9,6 milioni di spesa sono destinati ai 400 richiedenti con il reddito più basso (VSE ≤ 1). Tuttavia, un elevato numero di borse è destinato a persone con VSE superiore a 3, anche se di importo unitario inferiore. Complessivamente ca. il 23% degli studenti altoatesini iscritti ad università italiane o austriache percepiscono una borsa di studio. Per confronto, un rapporto Eurydice indica che in Italia e Austria questo valore è pari al 16% ed in Germania del 18%. Chiaramente un confronto omogeneo è quasi impossibile, visto il diverso intreccio di regole che disciplinano le tasse universitarie, le modalità di accesso alle borse (universale, bisogno, merito) e l'importo delle borse. Anche il sistema delle borse altoatesine contiene una componente di merito che incide sulla graduatoria; tuttavia, finora i fondi sono sempre stati adeguati per finanziare le borse di tutte le persone in graduatoria.

Lo strumento delle borse di studio è una misura di equità sociale, diffusa internazionalmente, pensata anche per promuovere la mobilità sociale. La sua legittimazione è quindi fuori discussione, e tuttavia vi potrebbero essere alcuni aggiustamenti che potrebbero aumentarne i profili di efficacia e/o efficienza. Il primo meccanismo potrebbe essere quello di incrementare il peso del merito, che potrebbe avere anche effetti sull'impegno universitario. Una seconda ipotesi sarebbe quella di affiancare al contributo a fondo perduto una linea di prestiti, diffusa in molti paesi (anche se con alcuni eccessi). Ciò potrebbe alleggerire il bilancio, ma

il sistema di recupero del credito sarebbe troppo oneroso dato il valore medio delle borse. Forse, un sistema del genere potrebbe essere più sostenibile per le borse di specializzazione medica.

Grafico 5 - Numero e importo delle borse in funzione del reddito (VSE) - a.a. 2022/23



Fonte: PAB, Ripartizione Diritto allo studio

La spesa per gli alunni nei convitti

Una spesa importante nell'ambito del diritto allo studio è rappresentata dai costi per le alunne e gli alunni che alloggiano fuori famiglia per motivi di studio. Ciò si verifica quando, nonostante la capillarità dell'offerta scolastica e di trasporto della Provincia, un/a ragazzo/a frequenti una scuola troppo lontana da casa, per cui è preferibile alloggiare fuori famiglia.

La prima componente di costo è costituita da apposite borse di studio, che, come esposto nel Grafico 1, valgono 3 milioni di euro. Nel 2021 dei circa 3.200 alunni che pernottano fuori dalla famiglia 1.200 sono percettori di una borsa di studio (importo medio 2.500 euro annui).

La seconda componente di sostegno è indiretta e passa attraverso i contributi correnti ai convitti. Il contributo mensile (per 9 mesi) ammonta a 440 euro per gli/le alunni/e della scuola dell'obbligo, 350 euro a partire dal terzo anno delle scuole superiori o professionali e 240 euro per i "semi-convittori". Viene, tuttavia, riconosciuto come contributo il minore tra l'importo calcolato secondo le tariffe sopra esposte ed il deficit effettivo risultante dal bilancio del convitto. Tenuto conto di questo sostegno, alle famiglie resta da versare una retta che è pari normalmente a 420 euro al mese. Complessivamente in questi 19 convitti (che devono svolgere l'attività di convitto studentesco senza scopo di lucro) nel 2021 sono stati ospitati 1.876 alunni/e per contributo pubblico di quasi 5,9 M di euro. Mediamente il contributo mensile per studente è stato pari a 350 euro.

Oltre ai contributi correnti per la gestione, i convitti hanno la possibilità di ottenere contributi agli investimenti, fino al 90% per l'acquisto o la costruzione di beni immobili, fino al 70% per arredi e attrezzature. Alla luce di questa situazione, un possibile contenimento della spesa potrebbe derivare:

- per le borse di studio dall'introduzione nei criteri di una distanza minima tra la dimora e la scuola prescelta, tenuto conto anche della capillarità e frequenza del trasporto pubblico;
- sia per le borse che per i convitti dall'esclusione degli/delle alunni/e delle scuole elementari e medie (che già dovrebbero essere molto pochi), vista la presenza capillare di scuole di ogni ordine e grado su tutto il territorio;
- dall'abbassamento del tasso di contribuzione per gli investimenti, vista la possibilità di svolgere attività ulteriori al convitto per studenti.

Inoltre, per i contributi ai convitti, la procedura potrebbe essere semplificata: la Provincia potrebbe concedere il contributo standard per alunno (di fatto è già così), evitando però la rendicontazione dettagliata di tutti i documenti di spesa. Periodicamente (ogni 3 o 5 anni) potrebbe fare una rilevazione del costo standard presso i soggetti beneficiari.

La spesa per il trasporto di alunni e alunne

In generale si cerca di organizzare il trasporto degli alunni verso le scuole attraverso i servizi pubblici di linea, che sono molto capillari. Tuttavia, in diversi casi, per lo più legati a singoli masi o piccolissime frazioni, ciò non è possibile. Per questi casi è stato istituito un apposito servizio di trasporto che riguarda 4.500 alunni suddivisi per 400 tratte. Complessivamente vengono percorsi oltre 3 milioni di chilometri per un costo di 9,5 M di euro, da cui risulta un costo medio per alunno/a di ca. 2.100 euro per anno scolastico. Nel corso degli anni il servizio è diventato sempre più complesso. Vi hanno contribuito l'abbassamento della distanza dalla scuola/fermata (da 2,5 a 2 e recentemente a 1,5 km) prevista nei criteri e la differenziazione degli orari scolastici, che generano un aggravio soprattutto per le corse di ritorno. Questa complessità rende sempre più difficile garantire la copertura del servizio, considerando che per gli autisti spesso questa non rappresenta l'attività principale.

Con la complessità è aumentato anche il costo. Gli oneri per questo servizio sono riducibili intervenendo su diverse leve dei criteri quali: la distanza dalla scuola (ovvero dalla fermata di linea), il numero minimo di alunni/alunne, la limitazione delle corse (soprattutto di ritorno) collegata ad una maggiore armonizzazione degli orari scolastici o addirittura l'accesso al servizio solo per gli/le alunni/e in età da scuola dell'obbligo (elementari, medie e primi due anni delle superiori o professionali).

Oltre alle possibilità di contenimento dei costi diretti, il servizio presenta un elevato potenziale di semplificazione di processo. Attualmente le domande delle famiglie vengono presentate alle rispettive scuole, che poi le trasmettono all'Ufficio assistenza scolastica. Questo le controlla, emana i decreti di accoglimento e trasmette le informazioni alle scuole e all'ufficio trasporto persone, il quale aggrega e programma i percorsi e li assegna ai gestori delle singole tratte. In realtà con un'unica piattaforma digitale integrata, molti di questi passaggi potrebbero essere eliminati ovvero automatizzati, portando ad una riduzione di tempo e lavoro.

Riferimenti per approfondimenti:

- ▲ IRE (2023). La scelta scolastica dei giovani altoatesini- Il passaggio dalla scuola media alla scuola superiore. Studio 1.23. Camera di commercio di Bolzano.
- ▲ European Commission/EACEA/Eurydice (2020). National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2020/21. Eurydice – Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ▲ Vogliotti, S., Windegger, F., Bissoli, A., Piras, E., Weisel, Z. K., Wallnöfer, V. (2022). La mobilità sociale in Alto Adige – Come funziona l'ascensore sociale? Bolzano, Italia: Eurac Research/IPL.



La performance: gli indicatori che servono sono difficili da misurare; gli indicatori che misuriamo servono poco

- Il Piano della performance esprime pochi indicatori di performance, nel senso di efficienza e/o efficacia, bensì per lo più indicatori di attività o dati a rilevanza statistica.
- Gli indicatori strategici sono troppi, e molti non sono adeguati a rappresentare l'efficienza o l'efficacia.
- I collegamenti di causa/effetto tra le prestazioni provinciali e gli indicatori strategici sono deboli.
- Il controllo di gestione è carente sulla contabilità analitica dei costi, ma soprattutto non è centrato correttamente sulle prestazioni e la loro confrontabilità.
- Non vi è un ciclo continuo di feed-back sui risultati della performance.
- La reportistica automatizzata e la Business Intelligence sono poco sviluppate.

Opzioni di intervento

- Revisionare e sfolciare gli indicatori strategici, intensificando formazione e coaching; solo dopo avere individuato adeguati indicatori di efficienza ed efficacia, ha senso automatizzare i report
- Impostare il controllo di gestione partendo da poche priorità, centrate sulla definizione e sulla comparazione delle prestazioni (prodotti e servizi), prima di strutturare l'attribuzione dei costi.
- Una volta riallineate le prestazioni, connettervi tutti i dati di costo.
- Potenziare le risorse e la mission del controlling, nei servizi centrali ma anche nei dipartimenti.

Introduzione

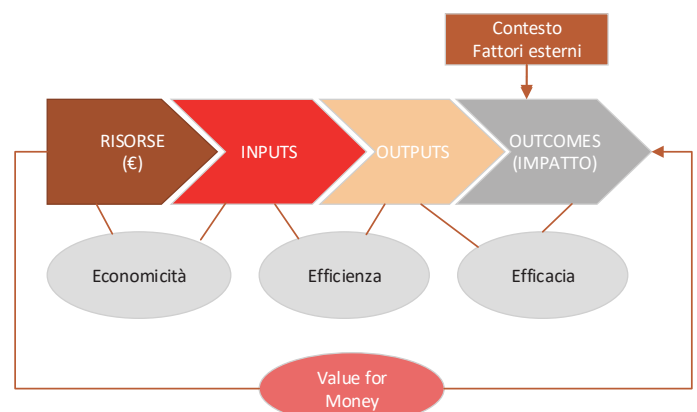
Il Performance Plan (PP) è stato introdotto in Provincia nel 2016. Precedentemente vi era la Relazione sulle attività, che è sopravvissuta in alcuni settori. Il PP è potenzialmente una fonte importante di informazioni su efficacia ed efficienza della spesa. Non dovrebbe, quindi, essere solo uno strumento dell'Amministrazione, ma anche della politica. Si tratta di capire se le sue informazioni consentono di prendere decisioni strategiche o operative sulle risorse e sulle policy e se vengono usate a questo scopo. La risposta è in larga parte negativa, per cui ha senso ricercare le ragioni e le possibili soluzioni, visto che la sua corposa produzione assorbe una notevole quantità di lavoro.

Valutazione dei sistemi attuali

Troppi indicatori che descrivono l'attività

Il PP è compilato con poca convinzione da diverse strutture, vissuto alla stregua di un adempimento. Gli obiettivi strategici sono talvolta formulati in modo vago: ciò porta con sé una pletera di indicatori inappropriati di output, e pochi di outcome pertinenti. Un primo indizio di questa confusione è dato dal fatto che a 174 obiettivi strategici corrispondono 885 indicatori (in media 5,1 indicatori per obiettivo, ma talvolta oltre 10). Allo stesso tempo le strutture hanno indicato 805 prestazioni con 2.697 indicatori (3,4 indicatori per prestazione). La Relazione sulla performance consta di 1.424 pagine. È chiaro che è necessaria un'attività di focalizzazione e sfoltimento. Nel PP non si mettono in relazione le prestazioni con i relativi costi, anche se dal 2022 sono stati collegati i capitoli di bilancio.

Diagramma: Concetti delle Performance



La relazione sulla performance deve avere un seguito

Il ciclo della performance si chiude formalmente con la Relazione dell'anno successivo, ma non vi è un vero confronto sugli esiti e sugli scostamenti, né sulle implicazioni in termini di risorse. Il confronto vi è sugli obiettivi dirigenziali, che sono integrativi della performance, sebbene separati.

Nonostante nell'applicativo le prestazioni degli uffici siano collegate agli obiettivi strategici, non vi sono riferimenti di come le prime influenzino i secondi. La Relazione sulla performance è, pertanto, un documento pieno di dati, ma non vi si trova nessun riferimento all'efficienza – nel senso di rapporto tra input e output – né all'efficacia. È necessario, pertanto, effettuare una continua manutenzione delle prestazioni e riferire in modo univoco i costi ed i risultati alle stesse.

Migliorare il sistema prima di automatizzarlo

La visualizzazione dei risultati sintetici della performance non è possibile con questa mole di numeri tra loro non correlati. È in corso la richiesta all'informatica di automatizzare la reportistica dell'applicativo di performance G-Zoom. Tuttavia, prima bisognerebbe fare un lavoro concettuale ed organizzativo enorme per definire un sistema di obiettivi, prestazioni ed indicatori coerenti.

Implicazioni di policy

A livello di vertice è opportuno prendere una decisione di fondo: se si vogliono “informare” le decisioni politiche e amministrative anche su una solida base di dati ed indicatori – il che implica un investimento massiccio nel sistema di programmazione, controllo e valutazione – oppure se si ritiene preferibile una governance prevalentemente basata su informazioni frutto di reti relazionali e presidio del territorio (data-driven vs. relationship-driven). In questo secondo caso, si può ridurre il sistema della performance all'essenziale. Anche nel primo caso, peraltro, il sistema va snellito, limitando la produzione di dati non utili. Nella pratica, entrambi i sistemi di governance devono coesistere, ma è opportuno chiarire la portata ed il peso specifico di ciascuno.

Box - La vera sfida del controllo di gestione

Lo sviluppo di un sistema di controllo di gestione e di performance management in un ente pubblico territoriale ha dei presupposti totalmente differenti dal contesto dell'impresa privata o anche di un ente che eroga un unico servizio pubblico. La complessità è di molto superiore, perché per moltissime aree di attività manca il ricavo monetario come valore della prestazione. Spesso è addirittura difficile definire la prestazione in una modalità standard e confrontabile. Per questa ragione, non ha senso attribuire precisamente i costi a tutte le strutture provinciali, se prima non sono state definite prestazioni confrontabili. Esistono tre possibilità di confronto: quella con prestazioni analoghe offerte dal mercato, quella con altri enti che producono le stesse prestazioni, quella interna tra strutture che svolgono le stesse attività. Per definizione, per molteplici attività istituzionali non esiste il confronto con il mercato. D'altra parte, differenze istituzionali, organizzative e carenze di dati rendono arduo un vero confronto tra enti territoriali. Pertanto, il primo passo per l'evoluzione dell'attuale sistema di controllo di gestione è quello di elaborare un catalogo di prestazioni con dei chiari parametri di confrontabilità, sebbene limitato solo ad una parte delle attività della Provincia.

**Riferimenti per approfondimenti:**

- ▲ HM Treasury (2001) Choosing the Right Fabric. A Framework for Performance Information.
- ▲ Organismo di Valutazione (ottobre 2022), I controlli di gestione di secondo livello dell'amministrazione provinciale con focus sul "Controlling".
- ▲ Organismo di Valutazione OIV (ottobre 2022), Parere in merito alla Relazione sulla performance per l'anno 2021.