



upb

ufficio
parlamentare
di bilancio

Audizione sull'individuazione degli indicatori economici necessari a stimare i costi derivanti dall'insularità

Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Valeria De Bonis

Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi
derivanti dall'insularità

13 novembre 2024

L'insularità nell'ordinamento italiano

- L'insularità è una specificità geografica, ovvero un fenomeno di separazione permanente dalla terraferma, che può diventare una situazione permanente di periferizzazione economica e sociale.
- Costituzione italiana, art. 119, c. 6:
«La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

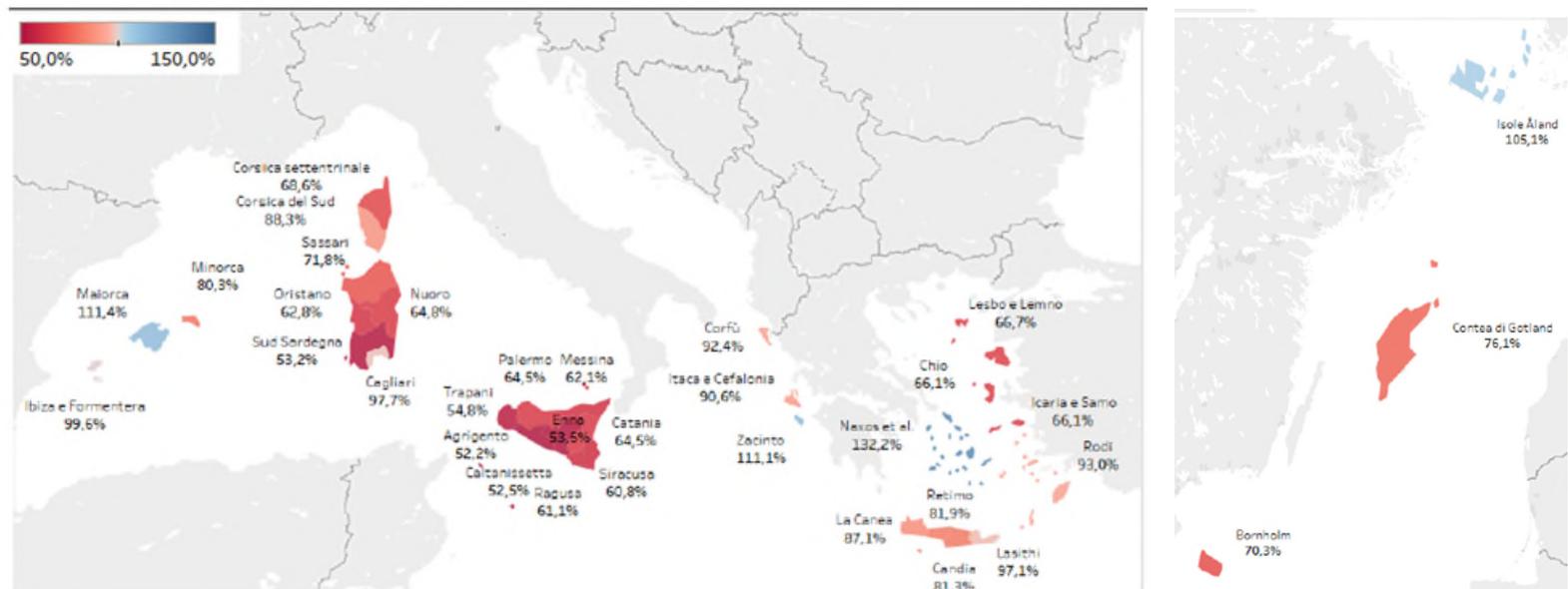
Indicatori geografici

- La severità della condizione insulare in una prospettiva puramente geografica dipende da fattori quali:
 - ✓ isolamento (include distanza dal continente);
 - ✓ dimensione (territorio e popolazione);
 - ✓ dispersione territoriale (arcipelaghi).

Variabilità nella *performance*

Gli indicatori geografici non si traducono direttamente in uno svantaggio economico e/o in un ritardo di sviluppo.

Fig. 8 – Rapporto tra PIL *pro capite* e PIL *pro capite* del paese di appartenenza per le regioni insulari dei paesi della UE nel 2019 (1)
(valori percentuali)

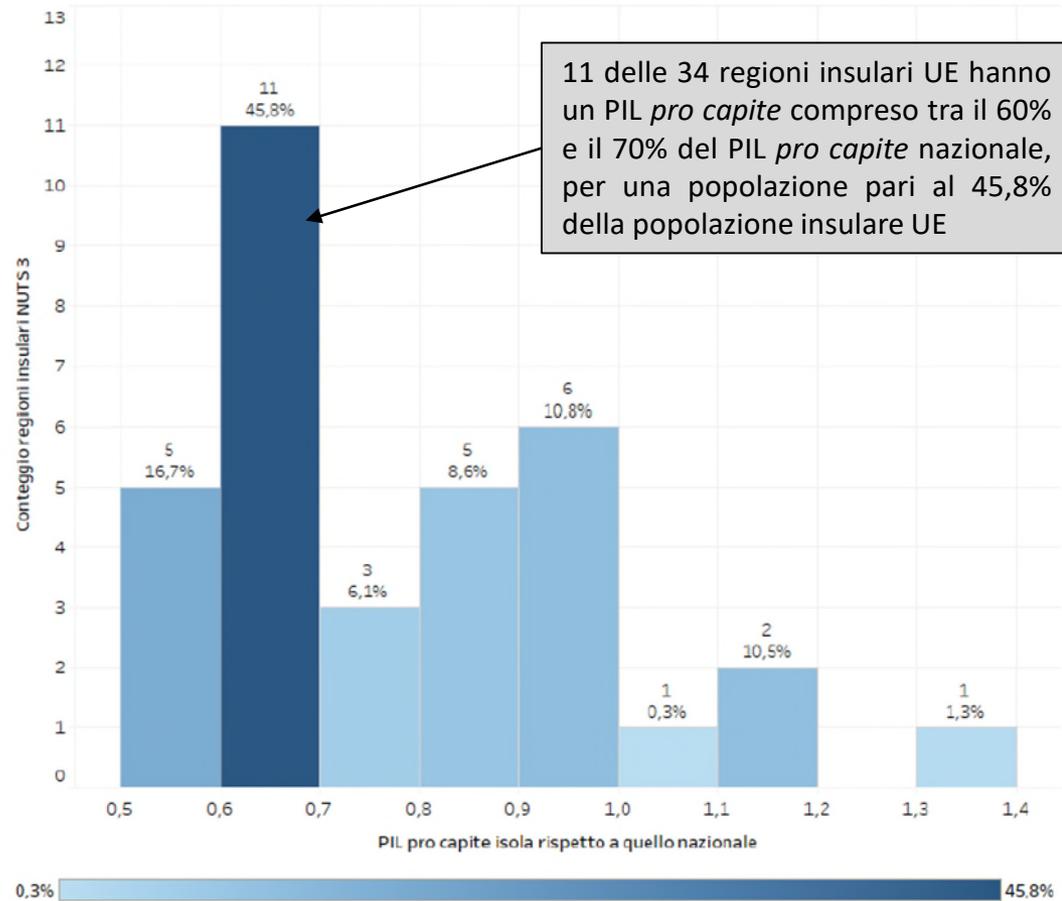


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

(1) I valori non sono riportati per le regioni degli Stati insulari in quanto il paese di appartenenza non corrisponde alla terraferma.

Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sull’individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d’insularità e sulle relative misure di contrasto”, 1° febbraio.

Fig. 9 – Distribuzione delle regioni insulari in funzione del rapporto tra il loro PIL *pro capite* e il PIL *pro capite* del paese di appartenenza e relativo peso della popolazione su quella insulare totale della UE (1)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

(1) I valori non sono riportati per le regioni degli Stati insulari in quanto il paese di appartenenza non corrisponde alla terraferma. A ogni gruppo è attribuito il peso in termini di percentuale della popolazione totale.

Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sull’individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d’insularità e sulle relative misure di contrasto”, 1° febbraio.

Le politiche pubbliche e altri fattori (1)

- Le politiche pubbliche hanno un ruolo determinante nel controbilanciare fattori puramente geografici.
- Fattori storici e istituzionali che hanno influenzato le politiche pubbliche nel passato determinano il livello di sviluppo presente delle isole.
- Questo genera la necessità di indicatori più direttamente collegati agli effetti dell'insularità.

Le politiche pubbliche e altri fattori (2)

- Le **infrastrutture economiche** contribuiscono direttamente al potenziamento del sistema economico:
 - ✓ reti di trasporto (su strada, ferroviarie, marittime, aeree);
 - ✓ reti elettriche;
 - ✓ reti idriche;
 - ✓ reti di telecomunicazione.

Le politiche pubbliche e altri fattori (3)

- Le **infrastrutture sociali** agiscono sul sistema economico in modo indiretto aumentando la produttività del capitale umano:
 - ✓ rete ospedaliera;
 - ✓ smaltimento dei rifiuti;
 - ✓ sistema di istruzione.

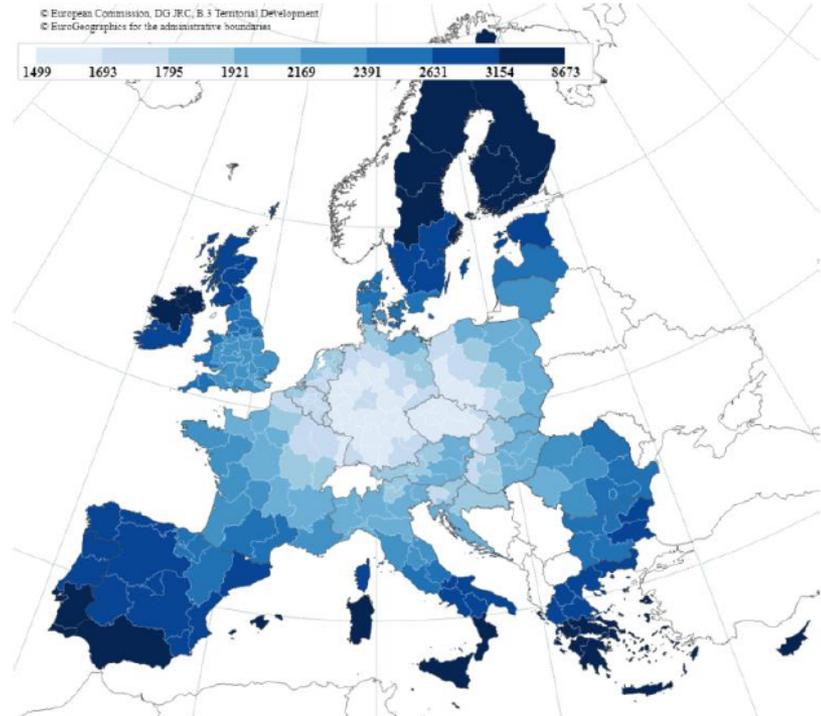
Indicatori geografico-economici

Accessibilità ai mercati:

- JRC-RegTCs

Costo medio del trasporto su strada (e marittimo) per ciascuna regione della UE come media dei costi di trasporto verso tutte le possibili destinazioni UE, usando come peso il PIL regionale.

Average regional transport cost



Fonte: Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., Barbero, J, Conte, A., e Salotti, S. (2020), “A new dataset of distance and time related transport costs for EU regions”, Territorial Development Insights Series, JRC119412, European commission.

Indicatori geografico-sociali (1)

Accessibilità alle infrastrutture sociali

- Istat, Mappa delle aree interne

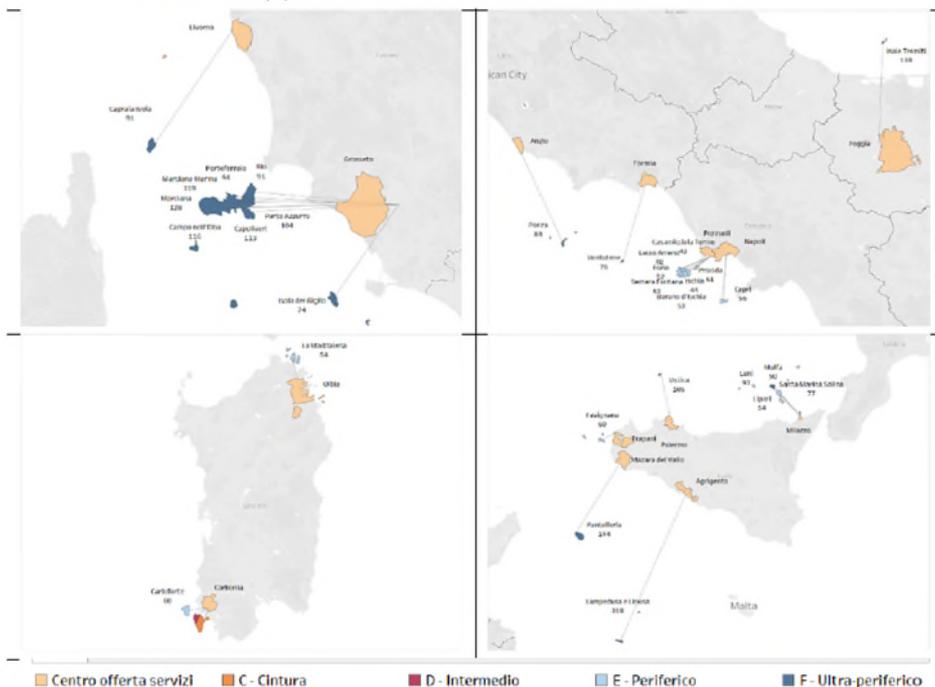
I Comuni sono suddivisi in funzione dei minuti di percorrenza in auto e traghetto rispetto al polo più prossimo: aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche.

Il polo viene individuato come Comune in grado di offrire simultaneamente: offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver.

Fonte: Istat (2022), “La geografia delle aree interne nel 2020”.

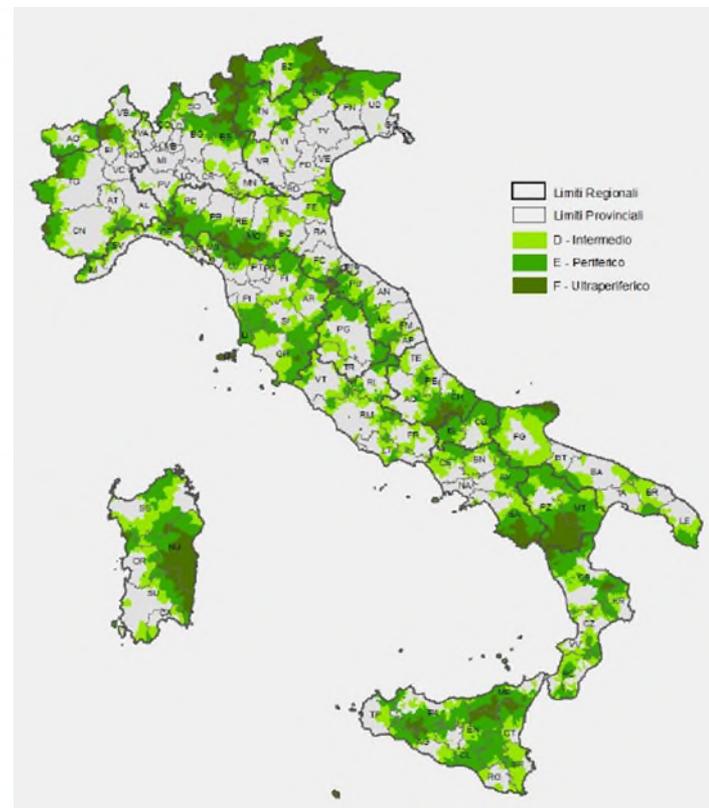
Indicatori geografico-sociali (2)

Fig. 2 – Collegamento tra Comuni delle isole minori e più vicino centro di offerta servizi e tempo di percorrenza in minuti per raggiungere in auto e traghetto tale centro (1)



Fonte: elaborazioni su dati riportati in Dipartimento per le Politiche di coesione (2021), "Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne 2021-2027. Isole minori".

(1) Il punto di riferimento per il calcolo delle distanze tra Comuni sono i centroidi delle sezioni di censimento nelle quali è ubicato il Municipio (Istat, 2022).



Fonte: Istat (2022), "La geografia delle aree interne nel 2020".

Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto", 1° febbraio.

Indicatori socio-economici

- Variazione della popolazione
- Quota di laureati sulla popolazione 30-34 anni
- PIL *pro capite*
- Tasso di occupazione
- Quota di occupati non regolari
- Offerta di posizioni lavorative per laureati
- Indice di grave deprivazione materiale
- Valore aggiunto per addetto
- Quota di dipendenti impiegati nel turismo
- Dimensione media d'impresa, ecc..

Indicatori compositi

- European Regional Competitiveness Index (RCI):

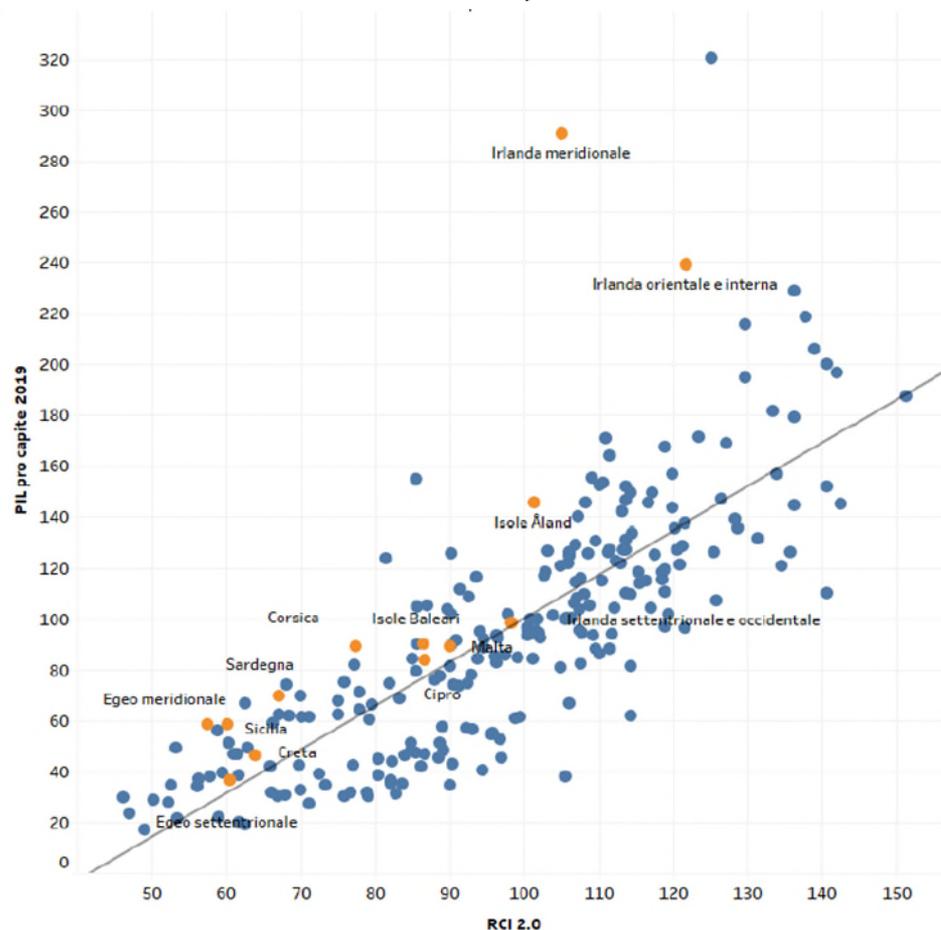
È composto da indici e sottoindici pesati tra loro, per un totale di 68, di cui 48 dettagliati a livello regionale. Incorpora: Istituzioni, Stabilità macroeconomica, Infrastrutture, Salute, Istruzione di base, Istruzione superiore, Formazione e apprendimento permanente, Efficienza del mercato del lavoro, Dimensioni del mercato, Prontezza tecnologica, Sofisticazione aziendale e Innovazione.

Indicatori a confronto

- L'indice RCI è maggiormente correlato al PIL *pro capite* rispetto al RegTCs.
- I risultati dell'RCI riflettono l'ampia gamma di indicatori di cui è composto, che vanno oltre i costi medi del trasporto su strada e comprendono infrastrutture di diverso tipo, da quelle di base a quelle economiche e sociali.
- I molteplici fattori considerati colgono, ancora più che nel caso dell'indicatore RegTCs, condizioni non strettamente connesse all'insularità.

PIL *pro capite* vs RCI (UE)

Fig. 12 – Confronto tra PIL *pro capite* 2019 e RCI 2.0 in percentuale della media UE (1)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e su dati RCI 2.0 (2022 Edition).

(1) Nel grafico a dispersione le isole sono indicate con il colore arancione.

Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sull’individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d’insularità e sulle relative misure di contrasto”, 1° febbraio.

PIL *pro capite* vs RCI (Italia)

Fig. 13 – Confronto tra PIL *pro capite* 2019, RCI 2.0 e costi medi di trasporto in percentuale della media delle regioni italiane (1)



Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sull’individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d’insularità e sulle relative misure di contrasto”, 1° febbraio.

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat su dati RCI 2.0 (2022 *Edition*) e su dati Regione Siciliana (2020).
(1) Nei grafici a dispersione le isole sono indicate con il colore arancione.

Specificità insulare (1)

- L'insularità, come fenomeno di separazione permanente dalla terraferma, ha come tratto distintivo rispetto ad altri tipi di specificità geografica la dipendenza da trasporti aerei e marittimi, caratterizzati da costi in genere più elevati, e dalla minore frequenza e stabilità dei collegamenti.
- Pur condividendo questa caratteristica, le isole presentano, tra loro, profonde differenze (dimensione, densità abitativa, distanza dal continente, dispersione territoriale, dotazione infrastrutturale, ecc.).

Specificità insulare (2)

- In letteratura è diffusa l'interpretazione secondo cui l'insularità in sé non costituisce un limite nel raggiungere obiettivi di sviluppo economico e sociale.
- Si sottolinea inoltre che la maggior parte delle criticità sono comuni a territori caratterizzati da diversi tipi di specificità geografiche (regioni montane, aree scarsamente popolate, aree periferiche, ecc.).

Indicatori specifici vs indicatori generali

- I più comuni indicatori di sviluppo economico e sociale non sono specifici per le isole, ma piuttosto indicatori generali che riflettono **anche** gli svantaggi dell'insularità.
- Depurare tali indicatori dagli effetti che non derivano dall'insularità è molto difficile.
- **Alternativa**: individuazione di indicatori in base a obiettivi di *policy* più definiti.

Articolazione territoriale e federalismo

- Il riparto delle funzioni e le relazioni finanziarie tra lo Stato e gli Enti territoriali cambiano a seconda del livello di governo (Regione, Ente locale) e del grado di autonomia (RSO, RSS).
- L'insularità riguarda Regioni ad autonomia speciale ed Enti locali (in RSS e in RSO).
- Necessità di tenere conto del contesto istituzionale, non solo nazionale, ma anche europeo.

Natura degli interventi (1)

- Le misure di contrasto degli svantaggi possono essere infrastrutturali (spesa in conto capitale) o compensative (principalmente spesa corrente).
- Le prime andrebbero considerate nel contesto della perequazione infrastrutturale.
- Sarebbe opportuno ridare impulso alle attività di ricognizione dei divari nelle dotazioni infrastrutturali previste dalla L. 42/2009 e riavviate, da ultimo, con il DL 121/2021 che superava il criterio di ripartizione delle risorse basato su quote, passando a un criterio più oggettivo basato su indicatori di divario strutturale.

Natura degli interventi (2)

- Gli interventi sulla spesa corrente devono raccordarsi con gli strumenti di perequazione esistenti e con quelli che verranno introdotti con l'attuazione del federalismo fiscale a livello regionale (riforma PNRR).
- Per valutare le necessità di perequazione sulla spesa corrente bisogna tenere conto degli effetti che l'insularità ha sui fabbisogni e sulla capacità fiscale.
- Sui fabbisogni l'insularità può incidere dal lato della domanda (ad es. di trasporti verso la terraferma) e dei maggiori costi dei servizi.
- Sulla capacità fiscale l'insularità non appare avere un effetto diretto.

Fabbisogni standard (FAS) dei Comuni (1)

- Per i Comuni occorre tenere conto che ci sono già sistemi perequativi e che occorrerebbe intervenire con affinamenti sui meccanismi già esistenti.
- La metodologia dei FAS è basata sui dati dei Comuni delle RSO e non considera esplicitamente la specificità dei Comuni insulari (solo 21 Comuni insulari piccoli o piccolissimi nelle RSO).

Fabbisogni standard (FAS) dei Comuni (2)

- Con l'introduzione dei Comuni appartenenti a Sicilia e Sardegna occorrerebbe valutare l'opportunità di modifiche alla metodologia, evitando di cristallizzare fattori storico-istituzionali che non influiscono sui fabbisogni.
- Trattare le specificità delle piccole isole sarebbe invece difficile seguendo esclusivamente la logica dello "standard"; per queste potrebbe essere attivato il canale dei trasferimenti speciali (Costituzione, art. 119, c. 5).