

**Audizione
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**sullo stato di attuazione e sulle
prospettive del federalismo fiscale,
anche con riferimento ai relativi contenuti
del Piano nazionale di ripresa e resilienza**

**Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Alberto Zanardi**

**Commissione parlamentare
per l'attuazione del federalismo fiscale**

20 ottobre 2021

Indice

1.	Introduzione	4
2.	Lo stato di attuazione della riforma del federalismo fiscale	5
3.	Le imposte locali e il DDL delega per la riforma fiscale	8
4.	Il ruolo degli Enti territoriali nella gestione del PNRR	18
5.	Il PNRR e la riduzione dei divari territoriali	24
6.	Il coordinamento tra i programmi di perequazione infrastrutturale	27
Appendice	Una riflessione sui criteri di assegnazione nei bandi di attuazione del PNRR: indicazioni dal Piano asili nido	33

1. Introduzione

L'uscita dalla crisi innescata dalla diffusione della pandemia segna per l'assetto istituzionale e finanziario del nostro sistema di relazioni intergovernative un passaggio decisivo. Da un lato, verrà meno il modello di finanziamento straordinario introdotto a seguito della crisi, che ha previsto interventi specifici per compensare i governi subnazionali delle minori entrate e maggiori spese dovute alla pandemia o a provvedimenti regolatori assunti dal Governo. Dall'altro, è in corso di avvio la fase realizzativa del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che include numerosi interventi di rafforzamento della dotazione di infrastrutture degli Enti territoriali rilevanti per i servizi ai cittadini, contribuendo a colmare i divari territoriali, ma che al contempo pone una sfida rilevante alle capacità progettuali e realizzative delle Amministrazioni decentralizzate.

Il superamento del modello emergenziale delle misure di ristoro e il ritorno al sistema ordinario di relazioni finanziarie intergovernative dovrebbe dare una nuova spinta al percorso attuativo del federalismo fiscale, che pure durante il biennio della crisi ha segnato una serie di significativi sviluppi (par. 2). Va ricordato che il completamento del federalismo fiscale (in particolare la sua componente regionale) è inclusa tra le "riforme abilitanti" previste dal PNRR, da perfezionare in termini normativi entro il primo semestre del 2026. In questa prospettiva appare fondamentale la definizione dei livelli essenziali nelle prestazioni (LEP) legate ai diritti di cittadinanza per le funzioni comunali e regionali extra-sanitarie, che dovrebbe dare supporto alla determinazione dei fabbisogni standard rilevanti per la perequazione e che non sarà estranea all'attuazione del PNRR.

Gli assetti della finanza decentrata dovrebbero essere inoltre coinvolti dalla riforma del sistema fiscale nazionale. Il disegno di legge delega per la riforma fiscale da poco approvato dal Governo non interviene specificamente sui profili locali dei tributi decentrati, anche perché i sistemi perequativi (applicati nel comparto comunale e per la sanità regionale) provvedono a garantire comunque risorse complessive commisurate a indicatori di fabbisogno, compensando eventuali variazioni nella componente di finanziamento standard via tributi locali. Resta però da valutare in che misura gli interventi prospettati di revisione della fiscalità decentrata siano in grado di preservare (o anche ricostituire) adeguati spazi su cui gli Enti subnazionali possano esercitare la loro autonomia di entrata, elemento costitutivo della riforma del federalismo fiscale (par. 3).

Come già detto, il PNRR potrà avere un impatto rilevante sulla capacità degli Enti territoriali di offrire servizi ai propri cittadini – contribuendo a rafforzare le dotazioni infrastrutturali necessarie per le loro funzioni – e a colmare le differenze tra Enti e territori lungo un percorso di progressiva convergenza. Una quota cospicua delle linee di investimento che saranno attivate dal PNRR coinvolge le autonomie territoriali come soggetti attuatori soprattutto, come è ovvio, nei settori di intervento del Piano che riguardano ambiti di competenza degli Enti decentrati (soprattutto sanità e servizi sociali). L'effettiva realizzazione degli obiettivi del PNRR dipenderà dall'adeguatezza delle strutture amministrative e tecniche dei livelli subnazionali di governo di predisporre progetti

adeguati a rispondere alle diverse linee di investimento e, prima ancora, dalla capacità delle Amministrazioni centrali di orientare, attraverso l'attivazione di bandi/avvisi pubblici, l'allocazione dei fondi tra Enti in modo coerente con gli obiettivi del Piano (par. 4). L'Appendice offre alcune indicazioni, ricavate dall'esperienza recente di implementazione del Piano asili nidi, circa la formulazione dei futuri bandi di attuazione del PNRR.

Inoltre, guardando all'obiettivo collegato della riduzione dei divari tra i diversi territori (indipendentemente dall'amministrazione responsabile degli interventi di infrastrutturazione), la realizzazione di tale obiettivo richiede una forte azione di coordinamento sul piano politico e metodologico tra i tanti strumenti e fondi oggi disponibili per quella finalità (il PNRR e il nuovo Fondo per la perequazione infrastrutturale che si aggiungono ai più tradizionali programmi di coesione nazionali e europei) (parr. 5 e 6).

2. Lo stato di attuazione della riforma del federalismo fiscale

Nonostante i condizionamenti determinati dalla crisi COVID, l'ultimo biennio è stato caratterizzato da una serie di innovazioni rilevanti nel sistema di finanziamento degli Enti territoriali che segnano un passo avanti, almeno nel comparto dei Comuni, verso una più compiuta attuazione della riforma del federalismo fiscale. L'elemento determinante di questa spinta innovativa è stato il riconoscimento di risorse aggiuntive al comparto dei Comuni. Ciò ha aperto spazi di accordo su percorsi di convergenza verso più elevati livelli standard di servizi per gli Enti in ritardo senza penalizzazioni per quelli che già fornivano prestazioni rilevanti, come invece accade in un sistema di finanziamento orizzontale. In prospettiva, gli investimenti infrastrutturali che saranno resi possibili dal PNRR nei settori di competenza degli Enti locali, se adeguatamente mirati alla riduzione dei divari territoriali nelle loro dotazioni, dovrebbero contribuire a rendere concreta la prospettiva di garantire una fornitura adeguata di servizi fondamentali a favore di tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro area di residenza. Questi sviluppi positivi non hanno invece ancora interessato il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario – in cui a oggi non si è proceduto alla fiscalizzazione dei trasferimenti statali di natura non perequativa e alla costituzione di un meccanismo perequativo per le funzioni extra-sanitarie – e hanno riguardato solo marginalmente quello delle Province e delle Città metropolitane¹.

Con riferimento al comparto comunale, i principali avanzamenti recenti possono essere così sintetizzati. Innanzitutto è stato rivisto (DL 124/2019) l'impianto della perequazione comunale, prevedendo che, al termine del periodo di transizione (2030), il Fondo di solidarietà comunale sia basato integralmente sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali standard, cancellando così il tetto del 50 per cento della capacità fiscale

¹ La legge di bilancio per il 2021 avvia dal 2022 la sistemazione del sistema di finanziamento di Province e Città metropolitane con la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali e la creazione di due fondi perequativi.

perequabile (il cosiddetto *target* perequativo) e abbandonando ogni riferimento al criterio storico.

In secondo luogo, in alcuni settori della spesa comunale è stato avviato un processo di revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard ai fini del Fondo di solidarietà comunale con l'obiettivo di sganciarli dal riferimento ai livelli quantitativi storicamente forniti dai singoli Enti e di collegarli invece a livelli di servizio standardizzati validi per tutto il Paese. Il risultato è stato una almeno parziale redistribuzione – a risorse complessive date – dagli Enti con livelli di servizio elevati a quelli con livelli bassi. In particolare, nel 2019 è stata approvata la revisione delle modalità di calcolo dei fabbisogni degli asili nido (fissando, per la determinazione del coefficiente di riparto, un livello minimo e un livello massimo di copertura dei bambini in età)²; mentre nel 2020 si è proceduto a modificare la metodologia dei fabbisogni per la funzione “servizi sociali” (che include una serie di interventi a favore di anziani, minori e soggetti in condizioni di vulnerabilità) collegando il fabbisogno standard di ciascun Comune ai livelli di servizi (in termini di utenti presi in carico e ore di assistenza erogate) realizzati negli Enti più virtuosi.

Il riconoscimento di risorse aggiuntive a favore del comparto dei Comuni, previsto dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, cc. 791-794) sempre per le funzioni degli asili nido e dei servizi sociali, ha poi consentito, attraverso un innalzamento dei livelli minimi garantiti a tutti, di rafforzare l'aggancio ai livelli di servizio standardizzati nell'attribuzione delle risorse finanziarie ai Comuni. In altri termini, la componente verticale aggiuntiva ha permesso ai Comuni con livelli di servizi insufficienti di rafforzare la propria offerta senza tuttavia penalizzare gli Enti che già hanno raggiunto prestazioni elevate, in una chiara prospettiva di convergenza. In particolare, si è prevista l'attribuzione nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale di risorse aggiuntive crescenti nel tempo (da 216 milioni per il 2021 a 651 per il 2030 e anni successivi) per lo sviluppo dei servizi sociali comunali e questi nuovi fondi sono attribuiti in modo da riconoscere a tutti i Comuni livelli di assistenza via via potenziati. Allo stesso modo per gli asili nido, risorse ulteriori sono state assegnate al Fondo di solidarietà comunale (100 milioni nel 2022, poi aumentati di 50 milioni l'anno fino a raggiungere 300 milioni annui dal 2026) per potenziare la disponibilità di posti offerti. Tali fondi saranno però attribuiti solo ai Comuni con tassi di copertura per i bambini in età inferiori a quelli medi degli Enti della stessa fascia demografica (o inferiori al LEP quando questo sarà fissato per questo settore), di nuovo con chiare finalità di convergenza nei livelli di servizio tra i diversi Enti.

Di grande rilievo è anche il fatto che, per garantire che queste risorse aggiuntive siano effettivamente utilizzate dai Comuni beneficiari nei settori di intervento che si vogliono potenziare, sia stato previsto, attualmente per la sola funzione dei servizi sociali, un meccanismo di monitoraggio (per ora in parte ancora basato su indicatori finanziari). Il mancato impiego dei fondi aggiuntivi nelle funzioni che si vogliono specificamente

² Ufficio parlamentare di bilancio (2019), “La perequazione delle funzioni fondamentali dei Comuni: il caso degli asili nido”, Focus tematico n. 7, dicembre.

rafforzare comporta la restituzione al Fondo di solidarietà comunale delle risorse da questi ricevute. Anche questo meccanismo di verifica sulla destinazione dei fondi assegnati contribuisce a rafforzare il collegamento tra attribuzione delle risorse e livelli di servizio standardizzati.

Sul piano istituzionale va poi segnalata la ricongiunzione (prevista dal DL 124/2019) in capo alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard dei compiti di determinazione e approvazione delle capacità fiscali standard dei Comuni insieme a quelli dei fabbisogni standard, consentendo così un più adeguato coordinamento tra i due elementi costitutivi del sistema perequativo a livello municipale.

Queste innovazioni recenti contribuiscono a indirizzare la finanza comunale su un sentiero coerente con uno dei principi fondamentali della riforma del federalismo fiscale: quello di una perequazione che consenta a tutti gli Enti il finanziamento delle loro funzioni più rilevanti (funzioni fondamentali e funzioni LEP) secondo livelli di riferimento standardizzati, cioè tenendo conto delle differenze nei bisogni delle popolazioni servite, nelle condizioni di costo di produzione e nelle capacità fiscali dei singoli Enti. Alcuni punti critici restano tuttavia ancora da affrontare.

Il primo riguarda la necessità di rafforzare l'ancoraggio dei fabbisogni standard a una chiara definizione dei LEP. Per le prestazioni comunali concernenti i diritti civili e sociali (di solito a domanda individuale, come assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale) la standardizzazione dei fabbisogni, così come il monitoraggio delle prestazioni effettivamente rese, richiede il riferimento a specifici livelli di servizio che dovrebbero riflettere i LEP esplicitamente fissati dal legislatore³. A oggi la determinazione normativa dei LEP per le funzioni comunali appare lacunosa (soprattutto negli ambiti dei servizi sociali e del trasporto pubblico locale) e talvolta inutilizzabile ai fini del calcolo dei fabbisogni standard perché mancante di un'adeguata specificazione quantitativa. In questo quadro generale va valutato allora positivamente l'inserimento nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2021 di indicazioni circa la possibile definizione dei LEP sulla disponibilità (non necessariamente attraverso la fornitura pubblica) di posti in asili nido (33 per cento dei bambini tra i 3 e i 36 mesi), di servizi sociali (un assistente sociale ogni 6.500 abitanti) e di servizi di trasporto per studenti disabili. In ogni caso va tenuto presente che la fissazione dei LEP deve confrontarsi con le compatibilità nel quadro di finanza pubblica (da qui la locuzione "nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente" che è spesso inserita nei provvedimenti normativi con cui viene riconosciuta a determinate prestazioni la natura di LEP). E ancora si deve considerare che, anche quando a un certo intervento sia associato un LEP, la sua traduzione in termini di fabbisogno standard per il

³ Per gran parte delle funzioni fondamentali dei Comuni, che riguardano la fornitura di servizi indivisibili a favore della collettività comunale nel suo complesso, la standardizzazione potrebbe invece prendere a riferimento i livelli medi storicamente rilevati di indicatori quantitativi e qualitativi.

finanziamento dei Comuni è spesso resa complessa nel caso di funzioni che coinvolgono più livelli di governo (ad esempio il trasporto pubblico locale).

In secondo luogo, in linea con un più chiaro aggancio dei fabbisogni standard a specifici livelli di servizi fissati come LEP o erogati in media nei Comuni, andrebbe rafforzata la componente verticale del fondo perequativo comunale finanziata mediante trasferimenti dal bilancio dello Stato. Si renderebbe così più riconoscibile il ruolo di garanzia dei diritti sociali e di cittadinanza esercitato dal livello centrale, superando le attuali riluttanze dei Comuni maggiormente dotati in termini finanziari a sostenere, attraverso la perequazione orizzontale, quelli meno dotati. Il rafforzamento della componente verticale del fondo perequativo comunale, realizzata mediante la sostituzione di gettiti di tributi assegnati al livello comunale con trasferimenti verticali perequativi, potrebbe peraltro essere l'esito dalla revisione della fiscalità comunale nel quadro dell'annunciata riforma fiscale (si veda il paragrafo 3).

Inoltre andrebbero ricondotti nel perimetro della capacità fiscale standard, per essere assoggettate a perequazione, alcune risorse assegnate ai Comuni quali i ristori per le riduzioni di gettito determinate da interventi centrali sulla tassazione immobiliare (legge di stabilità per il 2016) che valgono circa 3,5 miliardi, o altre riduzioni, rettifiche e accantonamenti per circa 1,7 miliardi, che sono oggi attribuite su base storica. Così come andrebbe estesa ai Comuni delle Regioni a statuto speciale la raccolta dei dati necessari per la determinazione dei fabbisogni standard, quanto meno a fini statistico-informativi.

Infine, va garantito un adeguato coordinamento tra il rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali dei Comuni connesso con l'attuazione degli investimenti indicati nel PNRR (si veda il paragrafo 4) e le risorse correnti che dovranno essere stanziare per il funzionamento delle nuove opere pubbliche. Si pone sia un problema di livello di spesa corrente da imputare nei conti pubblici a partire dai prossimi anni per l'intero comparto dei Comuni, sia di distribuzione tra Enti di tali risorse aggiuntive in relazione agli obiettivi di riduzione dei divari territoriali nella fornitura dei servizi fondamentali dei Comuni.

3. Le imposte locali e il DDL delega per la riforma fiscale

Il DDL delega per la revisione del sistema fiscale recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri annuncia alcuni elementi di novità effettivi o potenziali con riferimento ai principali tributi locali. In particolare, essi riguardano: l'Imu, attraverso la riforma del catasto; le addizionali Irpef, comunale e regionale, di cui si annuncia la trasformazione in sovrainposta; l'IRAP, di cui si prevede l'abolizione. Visto il coinvolgimento dei principali tributi locali, l'attuazione delle delega non potrà prescindere dal riaffrontare il tema del federalismo fiscale e i problemi che attualmente condizionano l'esercizio dell'autonomia tributaria degli Enti decentrati.

L'annunciata riforma fiscale si innesta su un quadro di tributi locali distorto dalle esigenze di stabilizzazione macroeconomica e di risanamento dei conti pubblici manifestatesi all'indomani della crisi economica del 2008 e dei debiti sovrani del 2011. Di conseguenza, la riforma dovrebbe ristabilire coerenza tra il sistema dei tributi locali e i principi della riforma del titolo V della Costituzione e favorire una maggiore responsabilizzazione dei decisori politici decentrati.

Gli effetti di una revisione dei tributi devoluti sui bilanci degli Enti decentrati vanno visti (diversamente da quelli diretti sui contribuenti) in relazione all'operare dei sistemi perequativi a livello locale. Va infatti ricordato che nell'attuale sistema di finanziamento dei Comuni (così come nella sanità regionale) il gettito ad aliquota standard dei tributi devoluti entra nella determinazione della capacità fiscale standard che è perequata tra Enti (attualmente solo parzialmente, in futuro integralmente) nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, mentre qualunque gettito al di sopra delle aliquote standard viene interamente appropriato dall'ente che delibera lo sforzo fiscale quale risultato dell'esercizio della sua autonomia finanziaria. Ne deriva che una qualsiasi revisione dei tributi assegnati al livello municipale potrà sì far variare i gettiti standard di ciascun Comune e conseguentemente modificare i flussi redistributivi tra Enti nell'ambito della componente orizzontale del fondo perequativo, ma ciò non inciderà, per l'operare del meccanismo perequativo, sulle risorse standard complessivamente disponibili a ciascun ente. Al contrario, gli interventi di revisione dei tributi locali (modifica delle basi o degli spazi di manovrabilità delle aliquote) avrebbero effetti sui gettiti raccolti da ciascun ente per la componente di sforzo fiscale che, come detto, non è sottoposta a perequazione. L'elemento cruciale è dunque se e in che misura l'attuazione della delega consentirà di preservare o rafforzare gli spazi su cui gli Enti decentrati possono esercitare il loro sforzo fiscale, elemento costitutivo della riforma del federalismo fiscale.

È allora interessante, prima di discutere degli effetti potenzialmente derivanti sulla fiscalità decentrata dalle indicazioni contenute nel DDL delega di riforma fiscale, fare il punto sugli spazi di manovrabilità sui tributi locali attualmente esistenti.

Sul versante del finanziamento dei Comuni, l'autonomia tributaria sulle imposte devolute, di fatto derivante, come spiegato, dal solo esercizio delle aliquote discrezionali, risulta a oggi fortemente compromessa dal sostanziale esaurimento dei margini residui di intervento. Tali margini sono stati utilizzati in larga misura dagli Enti per compensare gli ingenti sforzi richiesti al comparto nella fase di risanamento successiva alla crisi del 2008⁴. Come evidenziato dalla tabella 1 già nel 2013 poco meno del 65 per cento dei Comuni (a cui appartiene quasi l'85 per cento della popolazione totale) aveva fatto ricorso alla leva fiscale Imu sugli immobili diversi dall'abitazione principale. L'utilizzo di tale leva è

⁴ Tra il 2008 e il 2015 le manovre cumulate sul comparto degli Enti locali hanno superato i 30 miliardi, derivanti per circa il 60 per cento da inasprimenti del patto di stabilità interno e per il restante 40 per cento da tagli ai trasferimenti. Si veda. Corte dei Conti (2015), "Referto al Parlamento sugli andamenti della finanza territoriale – Analisi dei flussi di cassa", Parte I, cap. 2.1.

Tab. 1 – Sforzo fiscale Imu-Tasi
(percentuali)

Regime di aliquota Imu+Tasi altri immobili	Quota Comuni		Quota popolazione	
	2013	2019	2013	2019
Ridotta oltre 1 punto	1,0	0,8	0,2	0,1
Ridotta fino a 1 punto	0,8	0,3	0,2	0,1
Aliquota base 7,6%	33,8	7,0	15,1	2,5
Maggiorata fino a 1 punto	20,2	14,2	11,6	5,6
Maggiorata oltre 1 punto	44,2	77,6	72,8	91,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle finanze.

proseguito negli anni seguenti, nonostante sia stato introdotto il blocco delle aliquote dal 2016 al 2018. Nel 2019 i margini di manovra sull'Imu si sono ulteriormente ridotti: i Comuni che hanno ritoccato l'aliquota di base per più di un punto percentuale sono circa il 78 per cento, che pesano quasi il 92 per cento in termini di popolazione. Nel complesso solo l'8 per cento degli Enti non ha esercitato sforzo fiscale in questo ambito di tassazione.

Analoghi sviluppi si riscontrano anche per l'altra importante fonte di finanziamento comunale, l'addizionale Irpef. Nel 2016, prima del blocco delle aliquote i margini di utilizzo residuo dello sforzo fiscale ancora a disposizione dei Comuni (aliquota massima dello 0,8 per cento) erano già molto limitati (tab. 2): solo il 17 per cento dei Comuni (corrispondenti a meno del 5 per cento in termini di popolazione) non aveva aumentato le aliquote e circa il 39 per cento (il 65 in termini di popolazione) disponeva di margini residui solo intervenendo sui contribuenti a reddito più basso (con conseguenti costi politici) o non ne disponeva affatto.

Nel 2020, dopo lo sblocco, i Comuni hanno ripreso ad attivare la leva dell'addizionale; si è ridotta ulteriormente la quota dei Comuni che non applicano imposta (15 per cento degli Enti e il 4,3 per cento della popolazione) ed è incrementata quella degli Enti che non hanno più spazi di autonomia se non sui redditi bassi (circa 45 per cento dei Comuni e 74 per cento della popolazione).

Tab. 2 – Sforzo fiscale dell'addizionale comunale Irpef
(percentuali)

Regime di aliquota addizionale comunale Irpef	Quota Comuni		Quota popolazione	
	2016	2020	2016	2020
Non applica	17,3	14,9	8,1	4,3
Applica ma ha margini	43,7	39,8	26,0	21,8
Applica ma ha margini solo su redditi bassi	20,7	21,5	45,5	46,6
Non ha margini	18,4	23,9	20,5	27,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle finanze.

Sul versante regionale l'autonomia di entrata è stata condizionata dal progressivo svuotamento della base imponibile dell'IRAP, nata come imposta sul valore aggiunto, ma da cui è stata progressivamente espunta la componente legata al costo del lavoro. La conseguente riduzione del gettito dell'IRAP ha imposto un ribilanciamento delle fonti di finanziamento a vantaggio della compartecipazione IVA, non manovrabile dalle Regioni e che costituisce di fatto un trasferimento. I corrispondenti gettiti ad aliquote standard sono integrati da trasferimenti statali per garantire l'integrale finanziamento dei fabbisogni sanitari regionali nell'ambito del Fondo sanitario nazionale.

Anche nel caso delle Regioni l'esercizio delle leve fiscali è stato condizionato dal blocco delle aliquote dell'addizionale Irpef dal 2016 al 2018. In ogni caso è da segnalare come lo sforzo fiscale regionale sia stato prevalentemente esercitato nelle regioni sottoposte a piano di rientro dei disavanzi sanitari. Nel 2013 le analisi di simulazione condotte dall'UPB⁵ evidenziavano che circa il 60 per cento del gettito derivante dallo sforzo fiscale dell'addizionale Irpef e dell'IRAP nelle Regioni a statuto ordinario erano ascrivibili a quelle in piano di rientro, che rappresentavano meno del 30 per cento della base imponibile totale. Negli anni successivi allo sblocco sono state ritoccate diverse aliquote, anche in Regioni non sottoposte a piano di rientro/commissariamento. Il quadro, estremamente eterogeneo tra Regioni, delle aliquote di sforzo fiscale che possono essere applicate nel 2021 sull'addizionale regionale all'Irpef è riportato nella tabella 3.

A partire da questo quadro generale, nel resto del paragrafo si affrontano singolarmente le novità annunciate nel DDL delega per la riforma fiscale e i potenziali effetti nell'ambito del quadro dei tributi locali.

Tassazione immobiliare e catasto. – L'articolo 3 del DDL delega prevede la revisione del sistema di imposizione dei redditi delle persone fisiche, prospettando l'applicazione di un modello di tassazione duale in cui i redditi da capitale, anche di natura immobiliare, siano tassati ad aliquota proporzionale e uniforme. Il DDL delega sancisce dunque il superamento del modello di imposta personale progressiva omnicomprensiva, da cui peraltro l'Irpef si è discostata sin dalla sua introduzione, con la tassazione separata dei rendimenti da capitale finanziario. Si realizzerebbe così una maggior neutralità nella tassazione dei redditi da capitale e una netta semplificazione del sistema, a partire dalla tassazione degli immobili, che si troverebbero assoggettati a due imposte proporzionali, quella municipale (sul patrimonio) e quella statale (sul reddito).

Il comparto della tassazione immobiliare è influenzato anche dalle disposizioni dell'articolo 4 della delega fiscale, che dispongono la revisione del catasto immobiliare.

⁵ Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale (2015).

Tab. 3 – Sforzo fiscale dell'addizionale regionale all'Irpef 2021

Regioni	Aliquota minima	Aliquota massima	Piano di rientro / commissariamento
Piemonte	0,39	2,10	PdR fino a 2017
Liguria	0,00	1,10	PdR fino a 2010
Lombardia	0,00	0,50	
Veneto	0,00		
Emilia-Romagna	0,10	1,10	
Toscana	0,19	0,50	
Umbria	0,00	0,60	
Marche	0,00	0,50	
Lazio	0,50	2,10	PdR
Abruzzo	0,50		PdR
Molise	0,50	1,10	Com
Campania	0,80		PdR
Puglia	0,10	0,50	PdR
Basilicata	0,00	1,10	
Calabria	0,80		Com
Valle d'Aosta	0,00		
Bolzano	0,00	0,50	
Trento	0,00	0,50	
Friuli-Venezia Giulia	-0,53	0,00	
Sicilia	0,00		PdR
Sardegna	0,00		PdR fino a 2010

Fonte: elaborazioni basate sulle istruzioni del modello di dichiarazione Irpef.

Il tema della riforma degli estimi catastali, che hanno subito l'ultima revisione nel 1990⁶, è stato lungamente dibattuto negli ultimi anni ed è stato oggetto di diversi tentativi di intervento⁷ che tuttavia non sono stati mai compiutamente portati a termine. In questo contesto di riforme generali mancate, a partire dall'introduzione dell'ICI si è affermato un maggiore coinvolgimento degli Enti locali nella gestione delle funzioni catastali. In particolare, con la L. 311/2004 è stata attribuita ai Comuni la facoltà di disporre un riclassamento degli immobili per microzone⁸ (comma 335) o per singoli immobili (comma 336). Anche l'iniziativa autonoma dei Comuni si è rivelata tuttavia modesta, con solo 17 di essi che hanno attivato il comma 335 e circa 1.000 il comma 336.

⁶ Intervento che ha riguardato tuttavia le sole tariffe d'estimo e non l'intero impianto del classamento e delle zone censuarie, che risalgono all'entrata in vigore del catasto edilizio urbano del 1962, avvenuta dopo una lunga fase di gestazione iniziata nel 1939. L'eccessiva ampiezza delle zone censuarie, che non riflette correttamente l'attuale eterogeneità del patrimonio immobiliare e l'obsolescenza della definizione delle categorie catastali sono proprio i principali fattori che condizionano la rappresentatività dell'attuale sistema di rendite rispetto ai valori patrimoniali reali.

⁷ Si segnalano la L. 23 dicembre 1996, n. 662, la L. 13 maggio 1999, n. 133, la proposta di legge delega A.C. 1762/2008, il disegno di legge delega A.C. 5291/2012. L'ultimo intervento risale alla delega di riforma del sistema fiscale del 2014 (L. 23/2014, art. 2) che tuttavia è stata interamente disattesa sul versante della revisione del catasto.

⁸ Il comma 335 riguarda un procedimento di revisione massiva, attivato su richiesta dei Comuni, degli immobili siti in porzioni di territorio (microzone-sottoinsiemi delle zone censuarie) in cui lo scostamento tra valore di mercato e valore catastale appariva più marcato. Con il comma 336 invece i Comuni hanno la facoltà di attivare dei procedimenti indirizzati a singoli contribuenti per pervenire a un riclassamento degli immobili a seguito di variazioni edilizie e ristrutturazioni.

L'incapacità dell'attuale sistema catastale di restituire un'adeguata valorizzazione degli immobili si riflette nell'inequità della distribuzione del prelievo, determinata dagli scostamenti tra il valore catastale e l'effettivo valore dell'immobile. L'inequità risiede nella disomogeneità di tali scostamenti, che comportano aliquote implicite di prelievo patrimoniale (rapporto tra imposta e valore patrimoniale di mercato) differenziate tra contribuenti⁹. Sono disponibili diverse evidenze di tali disomogeneità. L'Agenzia del territorio¹⁰ stima per il 2014 che a fronte di un rapporto tra valore di mercato (dati OMI) e valore catastale medio ai fini Imu di circa 2,9, per il 25 per cento degli immobili tale rapporto vale meno di 1,6 e per un altro 25 per cento vale oltre 3,8. Sono inoltre rilevanti alcune differenze sistematiche di tale rapporto, sia orizzontale tra territori sia tra centro e periferia. Rispettivamente, il rapporto medio per area geografica va da un massimo del 3,2 riscontrato al Nord Ovest a un minimo di 2,5 al Sud. Inoltre, in media nazionale, il rapporto va dal 3,1 nelle zone centrali al 2,7 nelle zone suburbane, ma nelle grandi città il differenziale può essere molto maggiore¹¹. Inoltre la sperequazione tende a favorire i segmenti della popolazione con maggiore ricchezza abitativa, così come evidenziato da un'analisi, effettuata sulla base dati integrata tra dichiarazioni fiscali e risultanze catastali¹².

Il DDL delega affronta il tema della revisione delle rendite catastali su due fronti: il primo, immediatamente operativo, attraverso una correzione puntuale del classamento degli immobili, a struttura estimativa invariata; il secondo, più prospettico, che dispone l'avvio di una complessa procedura di stima di indicatori collegati al valore di mercato, propedeutici alla revisione delle rendite, ma senza prevederne nell'immediato una diretta applicazione ai fini della tassazione.

In particolare, il primo comma dell'articolo 4 prevede l'implementazione di procedure più efficienti per il riclassamento delle unità immobiliari, nonché per l'individuazione delle unità attualmente non censite, anche con la collaborazione attiva dei Comuni. Questo approccio sembra ricalcare le precedenti esperienze, che in alcuni casi si sono dimostrate efficaci nella mitigazione delle sperequazioni territoriali all'interno dei Comuni, ma che, come si è visto, hanno avuto un'applicazione limitata. La mancanza di ulteriori dettagli applicativi non consente di valutare l'effettiva possibilità di attivare un'estensiva azione in tal senso. Dal punto di vista delle infrastrutture necessarie alla collaborazione tra Enti locali e Agenzia del territorio, si segnala la realizzazione della

⁹ Per eliminare le iniquità della tassazione patrimoniale derivanti dagli estimi catastali basterebbe infatti che il catasto stimasse correttamente i valori patrimoniali "relativi", ossia che i differenziali di valore patrimoniale tra gli immobili fossero correttamente approssimati dai differenziali nei valori catastali.

¹⁰ Osservatorio del Mercato Immobiliare (2015), "Rapporto tra valore di mercato e valore catastale: iniquità territoriali", Quaderni dell'Osservatorio, dicembre. Altre evidenze sul rapporto tra valore di mercato e valore catastale sono pubblicate in Agenzia del territorio – Dipartimento delle Finanze (2010), "Immobili in Italia".

¹¹ A Roma nel 2011 il rapporto tra valore di mercato e quello catastale variava da un massimo di 5,1 nel centro storico a un minimo di 3 nelle zone periferiche. Si consideri, tuttavia, che nel 2013, a seguito dell'azione di riclassamento ex comma 335 e della caduta dei valori immobiliari, tale differenziale si è notevolmente ridotto (2,29 nel centro storico e 1,83 in zona periferica). Si veda Causi, M. e Guerrieri, G. (2015), "Il patrimonio immobiliare abitativo a Roma: evoluzione, divari fra centro e periferie, sperequazione tributaria".

¹² Ulteriori analisi sulla distribuzione dello stock immobiliare a valori catastali e di mercato è riportato nella edizione 2019 del sopracitato volume "Gli immobili in Italia".

Anagrafe immobiliare integrata (disposta dal DL 78/2010) che “attesta, ai fini fiscali, lo stato di integrazione delle banche dati disponibili presso l’Agenzia del territorio per ciascun immobile, individuandone il soggetto titolare di diritti reali”¹³ e che prevede l’accesso gratuito dei Comuni. Tuttavia, nel 2019 risultavano aderenti al servizio di consultazione solo 119 Comuni.

Sul versante degli immobili non iscritti al catasto, si ricorda che l’Agenzia del territorio ha proceduto già in passato a una vasta operazione di individuazione di immobili non censiti anche sulla base di aerofotogrammetrie, che ha portato nel 2012 a esaminare circa 2,2 milioni di particelle del catasto terreni nelle quali si è constatata la presenza di potenziali fabbricati non inseriti nelle banche dati catastali¹⁴. Nel 50 per cento circa dei casi analizzati sono stati riscontrati fabbricati a cui è stata applicata la rendita. Nel complesso il Ministero dell’Economia e delle finanze ha stimato che l’operazione abbia comportato un maggior gettito (Imu e Irpef) di circa 500 milioni. Resta da valutare quanto possa essere ulteriormente aggredito lo *stock* di immobili non censiti e quale possa essere, tenuto conto delle operazioni svolte in passato, il risvolto in termini di base imponibile recuperabile a tassazione.

Il DDL delega non sembra disporre specifiche indicazioni per il coordinamento di queste attività con la normativa che regola l’allocazione delle risorse ai Comuni e ciò pone nuovamente una rilevante questione di incentivi per questi ultimi. Anche in questo caso appare rilevante richiamare la circostanza per cui il meccanismo di perequazione delle capacità fiscali sterilizza il maggior gettito ad aliquota standard che deriverebbe ai Comuni che effettuassero i riclassamenti. Infatti, qualora la base imponibile emersa venisse considerata ai fini della stima delle capacità fiscali standard, l’incremento di gettito locale sarebbe compensato dai trasferimenti perequativi, in misura parziale fino al 2030 e in misura totale successivamente. Il beneficio in capo ai Comuni deriverebbe esclusivamente dalla parte di sforzo fiscale eventualmente applicata agli immobili riclassati. Già oggi, come detto, i Comuni che hanno proceduto in passato ad attività di riclassamento degli immobili, ai sensi dell’art. 335 della L. 190/2004, beneficiano solo parzialmente delle maggiori risorse che ne sono derivate, sempre per effetto della compensazione dei differenziali di capacità fiscale.

Il secondo comma dell’articolo 4 prevede invece di affiancare agli ordinari estimi catastali una stima del valore di mercato dell’immobile e della rendita potenziale e una procedura per l’aggiornamento nel tempo delle stime¹⁵. Il DDL delega specifica che le

¹³ Audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull’Anagrafe Tributaria del 20 marzo 2019.

¹⁴ Audizione del Direttore dell’Agenzia del territorio presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull’Anagrafe Tributaria: “Le attività e i servizi dell’Agenzia del territorio a supporto del contrasto all’evasione ed elusione fiscale in campo immobiliare”, 8 maggio 2012.

¹⁵ Per un approfondimento sulle problematiche legate alla definizione delle basi imponibili rispetto all’andamento delle quotazioni immobiliari si veda ad esempio OECD (2015), “Reforming the Tax on Immovable Property” e, per il caso italiano, Guerrieri, G. (2015), “Il catasto a valori e redditi: alcune

informazioni raccolte non avranno automaticamente influenza sulle basi imponibili delle imposte immobiliari, non producendo dunque nessun effetto diretto sia sui contribuenti sia sulle dotazioni di risorse dei Comuni.

L'approccio del DDL delega sembra prendere atto della difficoltà di intervenire su un tema molto delicato, visto anche l'insuccesso di tutti i numerosi precedenti tentativi di riforma, tentando di separare l'aspetto tecnico della complessa individuazione di un nuovo algoritmo di stima, da quello politico della sua applicazione. È difficile dire se la disponibilità di un nuovo "catasto parallelo" possa contribuire a rimuovere gli ostacoli di carattere politico all'introduzione della riforma. La disponibilità di tali stime potrebbe consentire di verificare la reale portata redistributiva della riforma a parità di gettito, evidenziando non solo i perdenti ma anche i soggetti avvantaggiati dal nuovo sistema. L'asimmetria della distribuzione degli scostamenti tra valore patrimoniale e catastale, che evidenziano una concentrazione delle maggiori sperequazioni su segmenti circoscritti di immobili¹⁶, sembrerebbe suggerire che a parità di gettito si avrebbero più avvantaggiati che svantaggiati¹⁷.

Infine, il comma 2 dell'articolo 8 prevede di ridefinire l'attribuzione tra livelli di governo del gettito Imu sugli immobili a uso produttivo (categoria catastale D). Nel 2013 il gettito ad aliquota standard degli immobili di categoria D fu attribuito interamente allo Stato, contestualmente all'attribuzione del resto del gettito ai Comuni. Tale scelta fu motivata dalla distribuzione sperequata degli immobili a uso produttivo sul territorio. Si consideri tuttavia che la variazione di gettito dovuta dalla riallocazione della base fu perfettamente compensata a livello di singolo Comune via trasferimenti. Il provvedimento non ebbe dunque influenza sulle capacità di spesa degli Enti (né tantomeno sui contribuenti), ma ha solo finito per modificare i flussi perequativi tra Enti. Una eventuale riassegnazione agli Enti di tale segmento, alla luce dei meccanismi perequativi attuali, provocherebbe anche in questo caso una variazione dei flussi dei trasferimenti con un impatto nullo sulla disponibilità di risorse.

Il provvedimento del 2013 ha invece mantenuto in capo ai Comuni il gettito derivante dall'esercizio dello sforzo fiscale sull'Imu per gli immobili di categoria D, che a differenza dello standard non subisce alcuna perequazione, ed è quindi su questo versante che si concentrano le distorsioni distributive maggiori. La prospettiva di una revisione del regime di tassazione degli immobili produttivi potrebbe in questo senso indurre un ripensamento sull'applicabilità stessa da parte dei Comuni di aliquote discrezionali sulle imprese.

considerazioni", Agenzia delle entrate e Ferri, A. (2016), "La riforma del catasto. Appunti per la fattibilità", Fondazione IFEL.

¹⁶ Osservatorio del Mercato Immobiliare (2015), "Rapporto tra valore di mercato e valore catastale: iniquità territoriali", Quaderni dell'Osservatorio, dicembre.

¹⁷ Per disporre di una valutazione ex ante dei potenziali effetti distributivi di una riforma delle basi imponibili delle imposte immobiliari basata sull'approssimazione dei valori di mercato a parità di gettito, l'Ufficio parlamentare di bilancio sta lavorando a un'analisi elaborata sulla base del proprio modello di microsimulazione che sarà diffusa prossimamente.

Addizionali comunali e regionali all'Irpef. – Il DDL delega per la riforma fiscale interviene anche sulle addizionali comunali e regionali all'Irpef.

Attualmente Regioni e Comuni hanno la facoltà di applicare delle aliquote entro un livello massimo con la possibilità di diversificarle per scaglioni (gli stessi dell'imposta erariale) e definire soglie di esenzione. Per le Regioni è prevista l'applicazione di un'aliquota di base dell'1,23 per cento incrementabile fino al 2,1 per cento; per i Comuni invece non è prevista un'aliquota di base e il massimo applicabile è 0,8¹⁸. Il quadro delle aliquote applicate, come evidenziato nelle tabelle 3 e 4 è molto variegato e le molteplici differenziazioni tra territori contribuiscono a una mancanza di trasparenza del prelievo complessivo sui redditi delle persone fisiche, oltretutto determinando un incremento delle aliquote marginali complessive.

Il DDL delega per la riforma fiscale prospetta la sostituzione delle attuali addizionali con sovrapposte al gettito Irpef erariale.

Il passaggio da prelievi aggiuntivi commisurati non più alla base imponibile dell'imposta erariale ma direttamente al debito di imposta erariale evita il sovrapporsi di differenti strutture di progressività, lasciando al livello centrale l'esclusività nella determinazione del sistema di aliquote e scaglioni del prelievo personale sui redditi, da applicarsi sull'intero territorio nazionale, e quindi di stabilire la progressività dell'imposta¹⁹. L'introduzione di una sovrapposta implica tuttavia un minore grado di libertà, ovvero una minore autonomia decisionale, per gli Enti decentrati: il prelievo locale è infatti in questo caso condizionato dalle scelte centrali in termini non solo di base imponibile – come avviene per l'addizionale – ma anche di struttura degli scaglioni, delle aliquote e del sistema di detrazioni. D'altra parte, la sovrapposta è comunque coerente con l'esigenza di lasciare agli Enti decentrati un qualche spazio di manovra nella determinazione del tributo e in questo senso è preferibile rispetto alla compartecipazione al gettito.

In particolare, il DDL delega fornisce indicazioni diverse per le Regioni e per i Comuni: per le prime prevede l'applicazione di un'aliquota base in grado di ricostituire per il complesso delle Regioni lo stesso gettito ottenibile con quella base dell'addizionale all'Irpef e la possibilità di manovrare tale aliquota entro limiti prefissati²⁰; per i secondi stabilisce l'introduzione di una sovrapposta i cui limiti di manovrabilità devono essere determinati in

¹⁸ Salvo deroghe, come nel caso di Roma che dal 2011 l'ha portata allo 0,9 per cento.

¹⁹ L'applicazione di una sovrapposta, benché non modifichi il grado di progressività, può influire sulla portata redistributiva dell'imposta complessiva, attraverso l'effetto di incremento dell'aliquota media (erariale e sovrapposta). Dal punto di vista tecnico la portata redistributiva, misurata dall'indice di Reynold-Smolensky, può essere infatti scomposta in un indice di progressività (indice di Kakwani) e in un indice di pressione fiscale complessiva (funzione diretta dell'aliquota media) più una componente residuale. La sovrapposta lascerebbe inalterato l'indice di progressività agendo solo sul livello di pressione fiscale. Al contrario l'addizionale modifica anche l'indice di progressività, riducendolo se applicata con un'aliquota costante o comunque con una progressione di aliquote e scaglioni meno pronunciata di quella erariale. Poiché nel 2020 poco meno del 15 per cento dei Comuni ha applicato un'addizionale a scaglioni, il passaggio da addizionale a sovrapposta dovrebbe determinare un incremento, seppur di lieve portata, della progressività complessiva dell'imposta.

²⁰ Per le Regioni sottoposte a piani di rientro per disavanzi sanitari è previsto l'incremento obbligatorio della sovrapposta in modo da garantire lo stesso gettito delle attuali aliquote maggiorate delle addizionali regionali all'Irpef.

Tab. 4 – Struttura delle aliquote comunali all'Irpef nel 2020 (1)

Struttura	Percentuale di Comuni
Nessuna addizionale	14,6%
Aliquota unica	70,7%
<i>Aliquota unica minima (0,1%)</i>	0,6%
<i>Aliquota unica massima (0,8%)</i>	47,4%
<i>Aliquota unica senza soglie di esenzione</i>	70,0%
<i>Aliquota unica con soglie di esenzione entro i 15.000 euro</i>	29,0%
Progressività per scaglioni	14,7%
<i>Progressività per scaglioni senza soglie di esenzione</i>	29,9%
<i>Progressività per scaglioni con soglie di esenzione</i>	70,1%

Fonte: elaborazione su dati della sezione Fiscalità regionale e locale del sito web del Dipartimento delle finanze aggiornata al 29 gennaio 2021.

(1) Le percentuali in corsivo sono riferite alle categorie di livello superiore scritte in tondo.

modo da garantire ai Comuni nel loro complesso un gettito corrispondente a quello attualmente derivante dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale all'Irpef.

Sulla base di queste poche indicazioni si può immaginare che per le Regioni non dovrebbero emergere cambiamenti sulla capacità fiscale standard ossia quella assicurata dal gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota di base. Potrebbe invece cambiare lo sforzo fiscale potenzialmente esercitabile da questi Enti a seconda di come verranno fissati i limiti di manovrabilità della sovraimposta.

Diverso sembrerebbe quanto prospettato per i Comuni. Dalla lettura del DDL delega la sovraimposta dovrebbe consentire per l'intero comparto un gettito al massimo pari a quello oggi determinato dall'aliquota media dell'addizionale. In questo caso, ne deriverebbe che nei Comuni che oggi adottano aliquote di addizionale più elevate di quella media dell'intero comparto l'applicazione dell'aliquota massima della sovraimposta porterebbe a un gettito inferiore a quello garantito dall'attuale addizionale. Da alcune simulazioni effettuate sui dati dei redditi 2020, il gettito della futura sovraimposta applicando l'aliquota massima²¹ sarebbe inferiore a quello attuale dell'addizionale per circa il 50 per cento dei Comuni (a cui corrisponde il 66 per cento della popolazione).

Dal punto di vista della ripartizione di risorse tra gli Enti, data la rilevanza del meccanismo perequativo nella distribuzione delle stesse, sarà cruciale la ridefinizione dell'aliquota standard su cui calcolare le capacità fiscali del nuovo tributo. Come è noto, oggi benché non sia definita un'aliquota di base dell'addizionale comunale, ai fini del calcolo della perequazione è considerata comunque una aliquota standard dello 0,4 per cento²² e quindi l'applicazione di aliquote superiori è considerata sforzo fiscale e non è

²¹ Pari al rapporto tra il gettito dell'addizionale e la base della sovraimposta, presumibilmente il complesso del gettito Irpef. Nel 2019 quest'ultimo è stato pari a 165 miliardi e il gettito dell'addizionale comunale a circa 5,1 miliardi, pertanto l'aliquota massima della sovraimposta dovrebbe essere pari a circa il 3,1 per cento.

²² Per stimare il gettito standard dell'addizionale comunale Irpef si calcola il prodotto tra l'aliquota standard, cioè il valore centrale delle aliquote applicabili dai Comuni (0,4 per cento), e la base imponibile

perequata. Data la complessità dei meccanismi di perequazione sarà necessario condurre delle analisi di simulazione con diversi scenari di calcolo della capacità fiscale per comprendere appieno gli effetti della transizione alla sovrimposta.

IRAP. – Infine il DDL delega prevede il superamento graduale dell'IRAP, un'imposta nata con lo scopo di costituire una fonte di finanziamento regionale, ad ampia base imponibile e relativamente omogenea sul territorio, che nel tempo però ha subito un progressivo ridimensionamento e mutamento di struttura. I numerosi interventi con cui si è espunto il costo del lavoro dalla base imponibile hanno trasformato l'IRAP da imposta sul valore aggiunto a una imposta che colpisce i soli profitti ed interessi passivi delle imprese.

Il DDL delega non individua esplicitamente fonti alternative di entrata che possano compensare le Regioni per la perdita di gettito, riconoscendo tuttavia la necessità di garantire adeguate risorse per il finanziamento del sistema sanitario. L'IRAP nel 2019 ha prodotto un gettito di circa 24 miliardi²³, di cui poco meno del 42 per cento deriva dalle Amministrazioni pubbliche e circa 600 milioni dall'esercizio delle leve fiscali messe in atto dalle Regioni. Il gettito effettivo ad aliquota standard sulla base imponibile del settore privato da compensare sarebbe dunque pari a circa 13,7 miliardi.

Al riguardo si è acceso un dibattito nel quale sono emerse alcune ipotesi e, tra queste, la sostituzione dell'IRAP con un'addizionale all'Ires da attribuire alle Regioni. Se questa fosse la scelta, andrebbero considerati attentamente gli effetti redistributivi che deriverebbero dalle differenze tra le due imposte in termini di soggetti passivi (una platea più ampia nel caso dell'IRAP e circoscritta alle imprese con personalità giuridica nel caso dell'Ires), nella base imponibile (profitti e interessi passivi per la prima imposta e solo profitti per la seconda) e la distribuzione territoriale di quest'ultima²⁴. Tali effetti redistributivi verrebbero compensati dal sistema perequativo solo per l'eventuale parte di gettito riconosciuta come standard.

4. Il ruolo degli Enti territoriali nella gestione del PNRR

Le Amministrazioni locali (AL) hanno in generale un ruolo rilevante nell'attivazione della spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche (AP). In media, dal 2010 al 2019 quasi la metà della spesa in conto capitale e, più specificamente, circa il 60 per cento della spesa per investimenti fissi lordi è stata erogata dalle AL. È naturale, quindi, prevedere un ruolo di primo piano di queste ultime nell'attuazione del PNRR, dal

per ogni Comune, rapportando poi il valore al numero di abitanti per ottenere il dato pro-capite. L'eventuale esenzione non è presa in considerazione ed è considerata come "sforzo fiscale negativo" (Nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali, Decreto del Ministero delle finanze dell'11 marzo 2015).

²³ Dichiarazioni relative all'anno di imposta 2019.

²⁴ Si veda Ferretti, C., Lattarulo, P. e Pazienza, M.G. (2021), "Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES", in *Federalismo in Toscana* n. 3.

momento che la spesa per investimenti pubblici e per contributi agli investimenti del settore privato dovrebbe rappresentare la componente preponderante del Piano e considerato inoltre che gli interventi previsti si concentrano su materie che l'ordinamento vigente assegna alla competenza degli Enti decentrati (sanità, servizi sociali, trasporti e gestione del territorio, per citarne alcune).

È interessante, allora, analizzare il coinvolgimento delle AL in qualità di soggetti attuatori – ovvero quei soggetti che assumono la responsabilità della realizzazione operativa degli interventi, tramite l'avvio, l'esecuzione, il monitoraggio e la rendicontazione degli stessi. Questo aspetto, infatti, appare rilevante non solo per avere un quadro di massima dell'impatto che potrà avere il PNRR a livello locale, ma anche per valutare l'adequatezza delle strutture amministrative e tecniche dei livelli decentrati di governo rispetto all'attuazione degli interventi previsti nel PNRR.

Nell'ambito della valutazione della capacità degli Enti decentrati a rispondere alle iniziative del PNRR – che non rientrano tra i temi principali affrontati in questa audizione – è importante tenere presenti alcuni elementi di contesto. Nel decennio precedente la crisi indotta dall'epidemia di COVID-19 le AL hanno partecipato in maniera significativa al percorso di consolidamento dei conti pubblici, anche attraverso le varie articolazioni del processo di riforma della finanza degli Enti territoriali avviato dalla L. 42/2009²⁵. Sul fronte della dotazione di personale, le limitazioni al *turn-over* imposte dalle manovre correttive varate a partire dal 2010 hanno contribuito sensibilmente a ridurre gli occupati delle AL. Con riferimento al macro-comparto Funzioni Locali (che non include il comparto Sanità né le Regioni a statuto speciale e le Province autonome), i dati più recenti del Conto annuale RGS indicano che nel 2019 gli occupati totali – calcolati considerando tutte le tipologie di rapporto di lavoro – erano poco meno di 445.000, a fronte dei quasi 579.000 del 2010. Nello stesso arco di tempo, gli occupati del comparto Sanità si sono ridotti di circa 45.000 unità (da 728.000 a 684.000 circa). L'età media del personale in servizio è aumentata rapidamente e nel 2019 era pari a oltre 53 anni nelle Funzioni locali, con un'incidenza degli occupati con almeno 50 anni di età prossima al 68 per cento sul totale del personale stabile.

La dimensione dei flussi finanziari che dovranno essere “intermediati” dalle AL rappresenta certamente una variabile rilevante per misurare il loro impegno nell'attuazione del Piano²⁶. Gli allegati alla versione del PNRR approvato dalle istituzioni della UE con i dettagli relativi alle singole componenti, nel descrivere (ove già definiti) i meccanismi di attuazione previsti per le singole linee di intervento (riforme e investimenti), presentano una serie di informazioni che consentono una stima delle risorse che gli Enti territoriali dovranno gestire in quanto soggetti attuatori (tab. 5). Tali schede informative sono riferite all'utilizzo delle sole risorse finanziarie erogate dal principale strumento del programma *Next generation EU* (NGEU) – ovvero il Dispositivo

²⁵ Per ulteriori dettagli, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), “Il contributo dei sottosettori delle Amministrazioni pubbliche al contenimento della spesa”, Focus tematico n. 10.

²⁶ L'intervento del rappresentante del MEF in questo ciclo di audizioni ha offerto alcuni riferimenti utili in proposito. Per ulteriori dettagli, si veda l'Audizione del 9 giugno 2021 del viceministro dell'Economia e delle finanze, Laura Castelli, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Tab. 5 – Stima delle risorse RRF gestite dagli Enti territoriali in qualità di soggetti attuatori
(milioni di euro e valori percentuali)

Missioni e componenti	Risorse totali RRF	Risorse gestite da EE.TT.		Incidenza sul totale	
		Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, di cui:	40.291	6.046	7.546	15,0	18,7
C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA	9.722	4.426	4.426	45,5	45,5
C3 - Turismo e Cultura 4.0	6.675	1.620	3.120	24,3	46,7
Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica, di cui:	59.459	17.964	18.705	30,2	31,5
C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile	5.265	1.743	1.743	33,1	33,1
C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	23.778	7.044	7.786	29,6	32,7
C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15.362	800	800	5,2	5,2
C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15.054	8.376	8.376	55,6	55,6
Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile, di cui:	25.397	1.020	1.270	4,0	5,0
C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria	24.767	750	750	3,0	3,0
C2 - Intermodalità e logistica integrata	630	270	520	42,9	82,5
Missione 4 - Istruzione e ricerca, di cui:	30.876	9.760	9.760	31,6	31,6
C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19.436	9.760	9.760	50,2	50,2
Missione 5 - Inclusione e coesione, di cui:	19.851	16.941	18.681	85,3	94,1
C1 - Politiche del lavoro	6.660	5.600	5.600	84,1	84,1
C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11.216	10.516	11.216	93,8	100,0
C3 - Interventi speciali di coesione territoriale	1.975	825	1.865	41,8	94,4
Missione 6 - Salute, di cui:	15.626	14.667	14.667	93,9	93,9
C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7.000	7.000	7.000	100,0	100,0
C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale	8.626	7.667	7.667	88,9	88,9
TOTALE	191.499	66.398	70.629	34,7	36,9

Fonte: elaborazioni sulla base delle informazioni contenute nel PNRR e negli allegati trasmessi al Parlamento e alla Commissione europea, nonché nei relativi aggiornamenti diffusi dal Governo attraverso il portale Italiadomani (Quadro finanziario degli investimenti e delle riforme del PNRR aggiornato al 30 settembre 2021).

di ripresa e resilienza (RRF), la cui quota a beneficio dell'Italia ammonta a 191,5 miliardi complessivi, di cui 68,9 di sovvenzioni e la restante parte (122,6 miliardi) di prestiti. Pertanto, la stima qui presentata non tiene conto delle risorse messe a disposizione dell'Italia dagli altri strumenti NGEU, né delle risorse nazionali – 30 miliardi circa – stanziati sul Fondo complementare al PNRR istituito dal DL 59/2021. Inoltre, l'esercizio si concentra su Regioni (ivi inclusi gli Enti sanitari locali) ed Enti locali, senza considerare altre AL coinvolte a vario titolo in alcune delle iniziative previste.

L'analisi delle singole linee di intervento consente di cifrare in un intervallo compreso tra circa 66 e 71 miliardi (approssimativamente, tra il 34,7 e il 36,9 per cento delle complessive risorse RRF destinate all'Italia) il valore finanziario delle misure (in gran parte investimenti, assai meno per riforme) che gli Enti territoriali, in quanto soggetti attuatori, dovranno gestire, con modalità che vanno dall'impiego diretto delle risorse alla predisposizione e al completamento di tutti i passaggi propedeutici al trasferimento delle risorse ai beneficiari finali, ivi incluse eventuali procedure di riparto (tramite bandi di gara, tipicamente).

Ad esempio, le risorse relative al rilancio dell'attrattività dei borghi (1 miliardo circa, all'interno della Missione 1) saranno assegnate mediante la partecipazione a bandi promossi dal Ministero della Cultura (amministrazione responsabile) per i Comuni fino a 5.000 abitanti e i Comuni fino a 10.000 abitanti. Tuttavia, i Comuni dovranno a loro volta destinare parte delle risorse a imprese

del territorio, per progetti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi previsti. Per quanto riguarda il piano asili nido (4,6 miliardi, Missione 4), invece, il Ministero dell'Istruzione (amministrazione responsabile) provvederà ad assegnare le risorse in base alle domande di accesso al finanziamento formulate dagli Enti locali proprietari degli edifici adibiti ad asili nido e scuole dell'infanzia, che saranno soggetti attuatori e beneficiari finali dell'investimento

L'analisi individua un intervallo di valori in quanto, in alcuni casi, gli allegati al PNRR non contengono informazioni sufficienti circa le procedure di attuazione di specifiche linee, non indicando un soggetto attuatore o non consentendone l'identificazione tra i numerosi attori istituzionali coinvolti. In questi casi, gli Enti territoriali sono considerati soggetti attuatori per una percentuale pari allo 0 (per la definizione del valore minimo dell'intervallo) o al 100 per cento (per la definizione del valore massimo) dell'importo totale assegnato alla linea d'intervento considerata. Inoltre, nei casi in cui risulti plausibile l'esistenza di costi tecnico-amministrativi a livello centrale (relativi a operazioni "preliminari" all'attuazione dell'intervento), che tuttavia non vengono puntualmente indicati dalle schede, l'importo attribuito agli Enti territoriali è stimato pari al 95 per cento del totale.

L'articolazione per missione delle risorse che dovrebbero essere gestite dagli Enti territoriali nell'ambito del PNRR riflette gli ambiti di intervento di loro competenza. Infatti, una percentuale compresa tra circa l'85,3 ed il 94,1 per cento del totale delle risorse allocate sulla Missione 5 "Inclusione e Coesione" dovrebbe essere attivata principalmente da Regioni e Enti locali, rispettivamente impegnati negli interventi che riguardano le politiche del lavoro (riforma delle politiche attive, potenziamento dei centri per l'impiego e altro, per un totale di 5,6 miliardi) e le politiche sociali (rigenerazione urbana e riduzione del degrado, piani urbani integrati, politiche abitative e altre varie iniziative, per un totale che oscilla tra 11,3 e 13 miliardi).

Analogamente, per la quasi totalità delle risorse relative alla Missione 6 "Salute" (14,7 miliardi su 15,6 complessivi) si prevede che i soggetti attuatori siano Regioni e ASL, per progetti che riguardano la riorganizzazione dei servizi e lo sviluppo della telemedicina (7 miliardi) e investimenti in capitale fisso orientati all'ammodernamento e alla digitalizzazione delle strutture (7,7 miliardi).

Per quanto riguarda la Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", l'incidenza delle risorse attivate da Regioni ed Enti locali sul totale si limiterebbe a poco meno di un terzo (circa 18 miliardi su quasi 60), ma rappresenterebbe l'aggregato più rilevante in valore assoluto per tali comparti, con un impegno notevole sul fronte dei trasporti (investimenti nei trasporti rapidi di massa e nel rinnovo delle flotte di bus e treni verdi, per circa 6,5 miliardi complessivi) e della tutela del territorio e delle risorse idriche (circa 6 miliardi destinati a progetti di valorizzazione del territorio e miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio immobiliare dei Comuni e 2,4 miliardi finalizzati al contenimento del rischio idrogeologico e di alluvione).

Altri investimenti di rilievo riguardano la Missione 4 "Istruzione e ricerca", con il piano di potenziamento degli asili nido che prevede la fornitura di poco meno di 265.000 nuovi posti (per una spesa di 4,6 miliardi in 6 anni) e il programma di messa in sicurezza e

miglioramento degli edifici scolastici che assegna 3,9 miliardi alla ristrutturazione di oltre 2.000 scuole dal punto di vista strutturale e dell'efficienza energetica.

Infine, nell'ambito della Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", la prima componente è specificamente dedicata alla digitalizzazione della PA, con progetti che prevedono la migrazione su sistemi *cloud* per molte Amministrazioni e un forte ampliamento dell'offerta di servizi digitali alla cittadinanza. A ciò si accompagnano opportuni percorsi di formazione del personale e dell'utenza. La terza componente, invece, vede un coinvolgimento dei Comuni nell'attuazione di progetti che riguardano la promozione e la valorizzazione del territorio, anche attraverso le tecnologie digitali.

Un altro profilo che è interessante analizzare è quello della tempistica di realizzazione degli interventi in cui gli Enti territoriali assumono responsabilità di gestione, in quanto il profilo temporale della spesa che si prevede di erogare nei vari anni può fornire una *proxy* dei carichi amministrativi e organizzativi che graveranno sul comparto lungo il ciclo di attuazione del PNRR. Il profilo della spesa relativa agli interventi i cui soggetti attuatori sono gli Enti territoriali prevede la finalizzazione dei programmi perlopiù nella seconda parte dell'orizzonte temporale coperto dal Piano. Infatti, pur considerando la possibilità di finanziare tramite il RRF spese sostenute a partire dal 1 febbraio 2020 (a patto che rispettino i requisiti successivamente definiti dal regolamento istitutivo dello strumento) e che una quota prossima alla metà dei prestiti – i cosiddetti "sostitutivi" – dovrebbe coprire interventi già previsti a legislazione vigente (indipendentemente dall'attivazione del Piano), entro il 2022 verrebbe erogato meno del 20 per cento della spesa, mentre nel biennio 2024-25 si concentrerebbe il 46 per cento degli esborsi (tab. 6). Un profilo qualitativamente simile a quello appena descritto per il totale delle risorse caratterizza molte delle singole componenti oggetto di analisi.

Basandosi sul valore massimo dell'intervallo precedentemente stimato (70,6 miliardi), la tempistica prevista implicherebbe la realizzazione da parte degli Enti territoriali di un flusso di spese legate all'attuazione del PNRR di circa 16 miliardi annui nel biennio 2024-25. Ipotizzando che il 75 per cento di tali spese siano aggiuntive²⁷, esse risulterebbero

²⁷ Tale ipotesi sembra coerente con il PNRR approvato e con i valori esposti nel Quadro finanziario del Piano aggiornato al 30 settembre 2021. Infatti, il Governo ha chiarito in varie occasioni di voler destinare tutte le sovvenzioni a nuovi progetti e nel Piano approvato indicava in 45,1 miliardi (pari al 23,6 per cento dei 191,5 miliardi complessivi) i prestiti RRF destinati a progetti esistenti (tav. 4.1, p. 248), quindi sostitutivi di risorse nazionali che sarebbero state comunque spese. Nel Quadro finanziario aggiornato il valore dei "progetti in essere" risulta pari a 51,4 miliardi (26,8 per cento). L'ipotesi adottata nel testo si collocherebbe quindi al centro di tale intervallo. Va ricordato, tuttavia, che nel DEF 2021 (pag. 8-9) il Governo specificava che *"i prestiti RRF verranno destinati per 69,1 miliardi a progetti di investimento e altre spese [...] che erano già programmati. I rimanenti fondi, 53,5 miliardi, saranno invece destinati a iniziative totalmente nuove"*. Tale valore, ben più alto, dovrebbe includere le risorse FSC "inglobate" all'interno del PNRR. Le informazioni contenute nei documenti ufficiali, tuttavia, non consentono di avere un quadro chiaro circa la natura e i profili di finanza pubblica relativi all'anticipo della programmazione delle risorse FSC operata nel PNRR. In ogni caso, l'ipotesi del 75 per cento di risorse aggiuntive indicherebbe il limite superiore della spesa addizionale che gli Enti territoriali dovrebbero gestire.

Tab. 6 – Profilo temporale della spesa gestita dagli Enti territoriali in qualità di soggetti attuatori
(valori percentuali)

Missioni e componenti	Risorse gestite da EE.TT. (miliardi di euro)		Profilo temporale della spesa (quote percentuali basate sul totale di ciascun intervento)						
	Minimo	Massimo	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	6,0	7,5		4,9	13,2	19,3	25,8	22,4	14,4
<i>C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA</i>	4,4	4,4		5,7	14,3	20,7	25,2	22,4	11,6
<i>C3 - Turismo e Cultura 4.0</i>	1,6	3,1		3,6	11,2	16,8	26,9	22,3	19,2
Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	18,0	18,7	2,6	7,4	14,1	18,7	24,8	20,8	11,5
<i>C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile</i>	1,7	1,7		0,0	17,5	22,1	26,9	29,8	3,7
<i>C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile</i>	7,0	7,8		2,1	12,2	22,5	25,0	22,6	15,6
<i>C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici</i>	0,8	0,8		15,8	15,8	15,8	15,8	21,1	15,8
<i>C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica</i>	8,4	8,4	5,8	13,5	15,2	14,6	24,9	17,2	8,8
Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	1,0	1,3		0,8	11,3	24,7	35,4	26,0	1,9
<i>C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria</i>	0,8	0,8	4,4	12,4	3,2	16,9	27,1	16,3	19,8
<i>C2 - Intermodalità e logistica integrata</i>	0,3	0,5		0,8	11,3	24,7	35,4	26,0	1,9
Missione 4 - Istruzione e ricerca	9,8	9,8		4,7	13,3	21,1	22,8	22,3	15,7
<i>C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università</i>	9,8	9,8		4,7	13,3	21,1	22,8	22,3	15,7
Missione 5 - Inclusione e coesione	16,9	18,7		5,2	14,5	18,6	22,7	23,2	15,8
<i>C1 - Politiche del lavoro</i>	5,6	5,6		14,6	23,6	25,4	18,2	18,2	0,0
<i>C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore</i>	10,5	11,2		0,3	10,7	14,6	24,8	26,2	23,5
<i>C3 - Interventi speciali di coesione territoriale</i>	0,8	1,9		6,5	10,7	22,7	23,4	20,1	16,6
Missione 6 - Salute	14,7	14,7		8,5	8,2	13,3	22,3	23,2	24,5
<i>C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale</i>	7,0	7,0		0,6	4,2	7,1	22,7	31,2	34,3
<i>C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale</i>	7,7	7,7	2,9	12,1	11,4	18,4	22,0	16,7	16,6
TOTALE ANNUO	66,4	70,6	1,1	6,1	12,6	18,0	23,7	22,3	16,2
TOTALE CUMULATO			1,1	7,2	19,8	37,8	61,5	83,8	100,0

Fonte: elaborazioni sulla base delle informazioni contenute nel PNRR e negli allegati trasmessi al Parlamento e alla Commissione europea, nonché nei relativi aggiornamenti diffusi dal Governo attraverso il portale Italiadomani (Quadro finanziario degli investimenti e delle riforme del PNRR aggiornato al 30 settembre 2021).

pari a 12 miliardi l'anno. Si tratterebbe di un valore pari a oltre il 40 per cento del valore annuo medio della spesa in conto capitale annua effettuata dalle AL nel triennio 2018-2020, un periodo contraddistinto da una crescita di tali voci di spesa, dopo il calo costante iniziato nel 2009. Se si ritiene che riportare i livelli di spesa in conto capitale sopra i 30 miliardi (31,2 miliardi nel 2020, anno in cui i conti dovrebbero peraltro evidenziare un impatto rilevante della spesa di Regioni e Enti sanitari locali dovuta all'emergenza COVID), rispetto al livello minimo toccato nel 2017 (24,7 miliardi) abbia determinato un carico amministrativo crescente, ipotizzare un ulteriore incremento nell'ordine di oltre 10 miliardi annui entro un triennio pone certamente un interrogativo circa la capacità delle strutture coinvolte nella realizzazione degli interventi di farvi fronte. D'altra parte, bisogna considerare che prima della "Grande Recessione" le AL realizzavano

livelli di spesa in conto capitale ben più sostenuti di quelli attuali: in termini reali (prezzi 2015, utilizzando il deflatore implicito del PIL), infatti, tali spese si attestavano mediamente poco al di sotto dei 50 miliardi annui dall'inizio degli anni 2000 al 2008.

Tuttavia, come accennato all'inizio del paragrafo, il decennio scorso ha visto ridimensionarsi significativamente la dotazione di personale delle AL, con probabili riflessi sulla capacità potenziale di attivazione della spesa da parte delle strutture tecnico-amministrative di tali Enti. Inoltre, nel valutare le problematiche di attuazione del piano occorre considerare l'ulteriore impegno che sarà richiesto agli Enti territoriali per la realizzazione, negli stessi anni, anche delle spese previste dal Fondo complementare al PNRR (30,6 miliardi) e dagli altri strumenti NGEU (a partire dai 13,5 miliardi di sovvenzioni che dovrebbero essere erogate da REACT-EU entro il 2022).

5. Il PNRR e la riduzione dei divari territoriali

Il tema delle linee di intervento del PNRR gestite dagli Enti territoriali – che è stato discusso nel paragrafo precedente – interseca almeno parzialmente quello del riparto dei fondi del Piano tra aree territoriali indipendentemente dall'amministrazione responsabile degli interventi. La riduzione dei divari tra i diversi territori costituisce uno degli obiettivi trasversali del Piano nella prospettiva di garantire adeguati livelli di servizi sull'intero territorio nazionale. A tale scopo, è previsto che al Mezzogiorno venga attribuito almeno il 40 per cento delle risorse "territorializzabili".

Si ricorda che le risorse territorializzabili sono quelle caratterizzate da una destinazione specifica sui territori. In tale ambito, rientrano anche interventi in cui il soggetto attuatore non è un Ente territoriale, come nei casi, ad esempio, dell'estensione della rete ferroviaria ad alta velocità e del piano di riqualificazione delle stazioni ferroviarie, interventi della Missione 3 relativa alle Infrastrutture per una mobilità sostenibile.

Le risorse stimate come territorializzabili²⁸ sono pari a 206 miliardi, il 92,8 per cento circa dell'insieme dei fondi, pari a 222,1 miliardi, relativi al RRF (191,5 miliardi) e al Piano complementare (30,6 miliardi). Al Mezzogiorno dovrebbe essere quindi indirizzato almeno il 40 per cento di tali importi, pari a circa 82 miliardi. Il 40 per cento rappresenta una media di diverse percentuali di risorse assegnate a ognuna delle sei missioni del PNRR pesata con il totale delle risorse per ciascuna missione. Secondo indicazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, le percentuali destinate al Mezzogiorno sono: il 36,1 per cento (14,58 miliardi) per la Missione 1, il 34,3 per cento (23 miliardi) per la Missione 2, il 53,2 per cento (14,53 miliardi) per la Missione 3, il 45,7 per cento (14,63 miliardi) per la Missione 4, il 39,4 per cento (8,81 miliardi) per la Missione 5 e il 35-37 per cento (circa 6 miliardi) per la Missione 6.

Sempre a favore del Sud, secondo lo stesso Ministro, dovrebbero inoltre essere destinati 8,4 miliardi del Pacchetto ReactEU e gli 1,2 miliardi del *Just transition fund*.

²⁸ Tra queste risorse sono da escludere, ad esempio, quelle a domanda non vincolata, come avviene nel caso di Industria 4.0 e del Superbonus edilizio.

Dal punto di vista del metodo²⁹, la regola del 40 per cento dovrebbe essere applicata in un contesto in cui la modalità di attuazione delle politiche pubbliche sia ordinatamente e chiaramente orientata all'individuazione delle priorità e all'identificazione di obiettivi specifici, con la capacità di selezionare i progetti che meglio soddisfano tali priorità e obiettivi. Ciò dovrebbe sottintendere una ricognizione dei fabbisogni e delle principali carenze territoriali attraverso l'utilizzo di elementi informativi microsettoriali. Nei casi in cui si preveda una procedura di assegnazione ai soggetti attuatori di risorse tramite bando o con evidenza pubblica, le Amministrazioni titolari dovrebbero fissare i criteri di selezione e valutazione che saranno applicati, le modalità per la presentazione delle richieste, i criteri di riparto, le modalità di monitoraggio.

Nella realtà, tuttavia, appare complesso integrare in modo coerente la regola del 40 per cento con i criteri di attribuzione delle risorse alle varie linee di intervento. Ciò è tanto più rilevante nel momento in cui si vuole contemporaneamente ottenere un raggiungimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi del PNRR, seguire un profilo di spesa adeguato e strutturare gli interventi per soddisfare gli obiettivi trasversali, di cui la riduzione del divario territoriale costituisce uno degli elementi più rilevanti insieme a equità di genere e valorizzazione dei giovani.

Il Ministero dell'Economia e delle finanze con il DM di inizio agosto ha ripartito le risorse tra le Amministrazioni centrali, vale a dire i Ministeri titolari degli interventi. Spetta adesso ai singoli Ministeri predisporre un programma di attribuzione delle risorse che, oltre a mantenerle in parte a livello centrale, le distribuisca tra i diversi altri livelli di governo in qualità di soggetti attuatori, assicurando anche la ripartizione territoriale secondo la regola del 40 per cento.

I passaggi procedurali indicati nel PNRR sembrano indicare che parte degli interventi sia da ripartire territorialmente – per settori di intervento – tramite una distribuzione iniziale tra le Regioni, con passaggi anche in Conferenza Stato-Regioni.

Ogni Amministrazione centrale deve assicurare che il 40 per cento delle risorse sia indirizzato al Mezzogiorno: con riferimento agli interventi concessi per le opere pubbliche o i per i servizi, la modalità di attuazione per le Amministrazioni territoriali è quella della partecipazione a bandi emessi dalle Amministrazioni centrali. Le possibili modalità di assegnazione sembrano riguardare la costruzione di bandi separati o di bandi con riserva, in cui il vincolo territoriale dovrebbe essere utilizzato come criterio di ammissibilità per i soggetti attuatori.

Sembrano emergere due ordini di criticità: da un lato, l'eventualità che i bandi vedano una partecipazione di soggetti attuatori che non permetta di allocare risorse secondo la regola del 40 per cento; dall'altro, la possibilità che una graduatoria che consenta di

²⁹ Per maggiori dettagli, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza", 8 febbraio.

ottemperare alla regola del 40 per cento implichi l'accettazione di progetti di qualità non soddisfacente al momento della loro valutazione, il che potrebbe far emergere difficoltà di realizzazione nella fase successiva di attuazione degli stessi. È necessario quindi un supporto, le cui modalità sono ancora da definire, per garantire assistenza tecnica alle Amministrazioni soggetti attuatori assicurando in tal modo non solo la loro partecipazione ai bandi ma anche un adeguato livello di qualità dei progetti. Il sostegno potrà avvenire anche attraverso il rafforzamento delle capacità tecniche del personale (la L. 113/2021 – di conversione del DL 80/2021 relativo al rafforzamento della capacità amministrativa della PA ai fini del PNRR – prevede la collaborazione di 1.000 professionisti a supporto di Regioni ed Enti locali), in modo tale da consentire di accedere ai finanziamenti anche ai soggetti storicamente in ritardo nella programmazione e nell'utilizzo delle risorse. Secondo il PNRR, inoltre, l'assistenza dovrebbe essere assicurata anche da società pubbliche ed enti *in house*.

Ancora più complessa appare la modalità di distribuzione delle risorse per quelle Amministrazioni centrali (come ad esempio il Ministero dell'Interno) in cui le risorse devono essere attribuite tramite bandi indirizzati direttamente ai Comuni in qualità di soggetti attuatori. Si tratta, ad esempio: dell'investimento 2.2 della Missione 2, Componente 4 relativo agli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni; dell'investimento 1 della Missione 2, Componente 1 volto a migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare, misure per le quali, al fine di favorire la massima partecipazione dei Comuni ai bandi del Ministero della Transizione ecologica, l'ANCI in collaborazione con UTILITALIA organizza giornate di formazione/informazione.

Inoltre, nel dibattito pubblico sul Piano, è stata affermata la necessità di assegnare priorità ai progetti "cantierabili", vale a dire in stadio avanzato di definizione. La cantierabilità risulta essere sicuramente una preconditione per il completamento del PNRR nei tempi previsti dalla normativa europea. Se però venissero selezionati i progetti "già pronti" si potrebbe rischiare di pregiudicare un altro degli obiettivi strategici del Piano, ovvero di essere un'occasione per favorire un riequilibrio dei divari territoriali del Paese.

Il Sistema di Gestione e Controllo del Piano dovrà fornire documenti ufficiali di natura organizzativa, tecnica e operativa per agire nel rispetto delle previsioni regolamentari europee e nazionali, condivise tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti, con le indicazioni operative previste dalle procedure per la fase di attivazione delle misure.

Dal punto di vista attuativo è peraltro previsto anche che la Cabina di regia – istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – possa proporre l'eventuale attivazione dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'articolo 12 della L. 108/2021 (di conversione del DL 77/2021 sulla *governance* del PNRR), in caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte dei soggetti attuatori.

Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio, verifica il rispetto dell'obiettivo del 40 per cento e, se necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le adeguate misure correttive e propone eventuali interventi compensativi.

Tutto ciò richiede un grande sforzo sul metodo di allocazione delle risorse e di coordinamento dei comportamenti delle Amministrazioni, innanzitutto di quelle centrali, per evitare una frammentazione eccessiva della *governance*. Le apposite unità di missione delle Amministrazioni centrali, previste dal PNRR anche ai fini del coordinamento della gestione del Piano, dovranno predisporre linee guida e istruzioni operative.

6. Il coordinamento tra i programmi di perequazione infrastrutturale

Le politiche per la riduzione dei divari territoriali e la coesione economica e sociale possono contare nell'attuale quadro normativo su una gamma di cinque diversi strumenti. Tre, il Fondo per la perequazione infrastrutturale (FPI), il PNRR e il Fondo del Piano complementare a quest'ultimo (PC), sono nuovi e a ciclo unico; gli altri due, il Fondo di sviluppo e coesione (FSC) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sono già esistenti da tempo e basati sui cicli settennali che caratterizzano la programmazione pluriennale del bilancio europeo.

Restano su un piano diverso altri tre Fondi sorti tra il 2017 e il 2020 che, seppure dedicati al rilancio degli investimenti e delle infrastrutture, non hanno espliciti obiettivi di coesione e perequazione: il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale (legge di bilancio per il 2017, dotazione di 47,5 miliardi sino al 2032), il Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese (legge di bilancio per il 2019, dotazione di 43,6 miliardi sino al 2033), il secondo Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese focalizzato su obiettivi *green* (legge di bilancio per il 2020, dotazione di 20,8 miliardi sino al 2034).

Fondo per la perequazione infrastrutturale. – Con la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020) e, successivamente, con il decreto Infrastrutture (DL 121/2021) viene riavviato il processo di perequazione infrastrutturale. Quest'ultimo provvedimento, che ha riscritto integralmente l'articolo 22 della legge delega in materia di federalismo (L. 42/2009), ha istituito il nuovo Fondo per la perequazione infrastrutturale (FPI).

L'articolo 22 disponeva un censimento ad ampio spettro delle infrastrutture a finalità sanitaria, assistenziale e scolastica, della rete stradale, autostradale e ferroviaria, della rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, delle strutture portuali e aeroportuali.

Il FPI ha una dotazione complessiva relativamente limitata, di 4,6 miliardi dal 2022 al 2033 (100 milioni per il 2022, 300 milioni per ciascun anno dal 2023 al 2027, 500 milioni per ciascun anno dal 2028 al 2033). Non sono previste quote di riserva per il Mezzogiorno. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuati i Ministeri responsabili per ogni linea di azione e le rispettive risorse, tenendo conto di

quanto già previsto dal PNRR e dal PC. Entro il 30 aprile 2022 ogni Ministero responsabile adotta un Piano di intervento che non può includere progetti che abbiano già integrale finanziamento su altri fondi nazionali e/o comunitari.

Inoltre, sempre il decreto Infrastrutture (art. 15) riavvia con uno scadenziario serrato il censimento infrastrutturale rimasto inattuato dal 2009³⁰. Gli ambiti restano gli stessi già elencati nel 2009, ma si enfatizzano adesso gli aspetti “prestazionali e qualitativi” delle dotazioni infrastrutturali, ponendo in primo piano il loro utilizzo ai fini dell’erogazione di adeguate prestazioni per cittadini e imprese (*output*).

È previsto che entro il 30 novembre 2021 il Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile (MIMS), sentite le Amministrazioni competenti e il Ministro per il Sud e la coesione territoriale, completi la rilevazione delle dotazioni infrastrutturali statali. Entro la stessa data Regioni, Province autonome, Enti locali, soggetti pubblici e privati competenti dovranno concludere la mappatura delle infrastrutture diverse da quelle statali. Entro il 5 dicembre 2021 le Regioni dovranno raccogliere i censimenti riferiti al loro territorio per trasmetterli alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Entro il 31 dicembre 2021 la Conferenza dovrà inviare l’intera documentazione conclusiva della rilevazione infrastrutturale al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri. Entro il 31 marzo 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri competenti e previa intesa in Conferenza unificata, dovrà stabilire con decreto “i criteri di priorità e le linee di azione da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale e di sviluppo”. Dai documenti prodotti dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile Enrico Giovannini per l’audizione presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale del 13 ottobre 2021 si ricava che la base del censimento potrà essere fornita dall’“Atlante statistico territoriale delle infrastrutture” dell’Istat e da indicatori di accessibilità e di adeguatezza come quelli più volte elaborati nelle analisi della Banca d’Italia³¹.

La perequazione infrastrutturale nel PNRR e nel PC. – Il rilievo che la perequazione infrastrutturale ha tra gli obiettivi del PNRR traspare dalla quota delle risorse assegnate al MIMS: circa 33,5 miliardi (oltre il 17,5 per cento del totale delle risorse del RFF), di cui circa 15 miliardi relativi a progetti già in corso e 18,5 a nuovi progetti³². Considerando anche la quota di spettanza del MIMS sulle risorse aggiuntive convogliate dal FSC nel PNRR (circa 6,2 miliardi), diventano circa 40 i miliardi disponibili per interventi di infrastrutturazione. Di queste risorse, la metà si indirizza al Mezzogiorno e la quota sale al 63 per cento se ci si concentra sulla nuova progettazione³³. Inoltre, dei 30,6 miliardi disponibili nel PC, circa 10 miliardi sono assegnati al MIMS e di questi il 91 per cento destinato a interventi nel Mezzogiorno. Ai 50 miliardi appena menzionati andrebbero

³⁰ In realtà, il filo normativo della L. 42/2009 era già stato ripreso dalla legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020) e dal DL 77/2021 (convertito con la L. 108/2021). La prima aveva già operato (comma 815 dell’articolo unico) una riscrittura integrale dell’articolo 22 della L. 42/2009; il secondo ha prorogato i tempi entro cui completare il censimento delle infrastrutture. Entrambi sono superati dal DL 121/2021.

³¹ Si veda Banca d’Italia (2021), “I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso”, in Questioni di Economia e Finanza n. 635.

³² Si fa riferimento al documento “Piano nazionale di ripresa e resilienza” disponibile sul sito web <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

³³ Si fa riferimento, in particolare, al materiale prodotto dal Ministro Enrico Giovannini nel corso dell’Audizione presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale il 13 ottobre 2021.

aggiunte le risorse che PNRR e PC assegnano agli altri Ministeri e che concorreranno agli obiettivi di infrastrutturazione e perequazione attraverso i loro programmi di spesa, in particolare quelli del Ministero della Salute, del Ministero dell'Istruzione, del Ministero della Transizione ecologica e del Ministero dell'Università e ricerca, che sovrintendono a funzioni articolate sul territorio e coinvolte nelle transizioni ecologica e digitale.

Entrando nel dettaglio³⁴: il 50 per cento delle risorse allocate sulla Missione “Rivoluzione verde e transizione ecologica” (circa 5 miliardi) è a disposizione del Mezzogiorno per lo sviluppo della mobilità locale sostenibile e per gli investimenti in sistemi di trazione a energia rinnovabile (energia elettrica e idrogeno); il 46 per cento delle risorse della Missione “Infrastrutture per la mobilità sostenibile” (oltre 12 miliardi, nel totale di PNRR e PC) è dedicato al Mezzogiorno per il potenziamento della rete ferroviaria (estensione dell'alta velocità, potenziamento dell'interconnessione, sostituzione delle motrici a gasolio, modernizzazione delle stazioni e dei porti); in alcune componenti delle due Missioni già citate e nella Missione “Inclusione e Coesione” è garantito che una quota molto significativa affluisca tramite bandi di gara al Mezzogiorno³⁵.

Fondo sviluppo e coesione. – Il FSC gestisce interventi aggiuntivi e speciali a finanziamento nazionale, di carattere sia infrastrutturale sia immateriale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra territori. Ha carattere pluriennale con cicli di programmazione allineati a quelli dei Fondi strutturali europei. L'utilizzo dei fondi avviene su delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) secondo principi di complementarità e addizionalità rispetto agli altri interventi finanziati con i Fondi strutturali europei e, da quest'anno, dal PNRR e dal PC. Al ciclo di programmazione attuale 2021-27 (il terzo dall'introduzione del FSC) la legge di bilancio per il 2021 ha destinato complessivamente 50 miliardi (4 miliardi nel 2021, 5 miliardi in ciascun anno dal 2022 al 2029 e 6 miliardi nel 2030). È prevista una riserva dell'80 per cento a favore del Mezzogiorno e, all'interno di questa, priorità per gli obiettivi strategici del Piano Sud 2030. Poco meno di un terzo dei fondi del FSC (15,6 miliardi) confluisce nelle risorse a disposizione del PNRR (si veda oltre). Durante il ciclo precedente, il FSC ha messo a disposizione risorse per poco più di 60 miliardi, di cui il 74,4 per cento (44,6 miliardi) nel Mezzogiorno e il 25,6 per cento (15,4 miliardi) nel Centro-Nord. Del complesso delle risorse stanziato, circa 47,6 miliardi (il 79 per cento) sono stati effettivamente allocati a progetti, e su tali progetti gli impegni superano di poco i 9,5 miliardi e i pagamenti ammontano a circa 3,6 miliardi (dati del monitoraggio)³⁶.

Fondo europeo di sviluppo regionale. – Il FESR è uno dei cinque fondi di investimento attivati dall'Unione europea³⁷. Per il ciclo di programmazione 2021-27 gli investimenti

³⁴ Il riferimento è sempre l'audizione del Ministro Giovannini.

³⁵ I progetti su edilizia civile, infrastrutture idriche, digitalizzazione dei sistemi logistici, arre interne e zone economiche speciali.

³⁶ Si veda Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea (2021), “Bollettino bimestrale Monitoraggio Politiche di Coesione Programmazione 2014-2020”, aggiornamento al 20 aprile 2021

(https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/igrue/Pubblicazioni/BBMonitoraggio/index.html).

³⁷ Gli altri sono il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

saranno concentrati sulla transizione ecologia e digitale con una dotazione per l'intera UE di 217 miliardi. Nella nuova programmazione gli stanziamenti FESR per l'Italia ammontano in totale a 51,2 miliardi, di cui poco più di 24 miliardi di cofinanziamento nazionale³⁸. Le aree/regioni meno sviluppate beneficeranno di quote di finanziamento fino all'85 per cento degli investimenti, mentre quelle in transizione e le più sviluppate fino rispettivamente al 60 al 40 per cento³⁹. Durante il precedente ciclo 2014-2020, le risorse messe a disposizione dell'Italia si sono attestate a circa 21,5⁴⁰ miliardi, di cui 17,8 dedicati al Mezzogiorno e 3,7 al Centro-Nord, a cui si sono aggiunti, come cofinanziamento nazionale, stanziamenti per poco meno di 9,7 miliardi, di cui 5,9 dedicati al Mezzogiorno e 3,8 miliardi al Centro-Nord. Il 76 per cento degli stanziamenti si è rivolto al Mezzogiorno⁴¹. Del complesso delle risorse stanziato, circa 25,9 miliardi (l'83 per cento) sono stati impegnati e 15,9 miliardi pagati (dati del monitoraggio).

Attraverso le cinque fonti di finanziamento ora richiamate, il nuovo ciclo di programmazione può contare su stanziamenti senza precedenti. In totale ammontano a circa 156 miliardi le risorse con cui potranno essere finanziati interventi aggiuntivi e speciali per ridurre i divari infrastrutturali, con un incremento di oltre il 71 per cento rispetto a quelle stanziato da FSC e FESR nel ciclo appena chiuso (circa 91 miliardi). In particolare, si tratta di: 50 miliardi del nuovo FSC (sino al 2027); 51,2 miliardi del nuovo FESR, di cui circa 24 miliardi di cofinanziamento nazionale (sino al 2027); 4,6 miliardi del neo costituito FPI (sino al 2033); almeno 40 miliardi provenienti dal PNRR (quelli assegnati al MIMS, senza considerare altri Ministeri); 10 miliardi assegnati al MIMS a valere sulle risorse del PC (sino al 2026)⁴².

Alla luce di quanto esposto possono essere avanzate alcune considerazioni generali.

Il censimento delle infrastrutture sia statali che di proprietà delle Amministrazioni territoriali è un prerequisito essenziale per valutare e ridurre il divario territoriale nell'attuale dotazione e per utilizzare nel modo più efficiente il complesso delle risorse a disposizione nei prossimi anni. Il meccanismo e lo scadenziario molto stringente stabiliti

³⁸ Sul sito web di OpenCoesione è disponibile la bozza dell'Accordo di partenariato con cui l'Italia candida una serie di Progetti operativi nazionali (PON) e regionali (POR) al cofinanziamento tramite il FESR (https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/).

³⁹ Per una sintetica descrizione, si rimanda alla pagina *web* dedicata al FESR e, più in generale alla politiche di coesione sostenute dall'Unione europea sul sito del Parlamento europeo (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/95/il-fondo-europeo-di-sviluppo-regionale-fesr->).

⁴⁰ Ci si riferisce al FESR in senso stretto. Non si considerano i circa 1,3 miliardi dei Programmi della cooperazione territoriale europea.

⁴¹ Per il ciclo 2014-2020 vale la regola "n+3" che obbliga a utilizzare le risorse entro tre anni dalla fine del settennato; in caso contrario le risorse non spese sono disimpegnate. Il nuovo ciclo 2021-27 ha rivisto la regola restringendo l'orizzonte a "n+2".

⁴² Senza tenere conto di quelle spese in conto capitale che potranno concorrere a questo stesso obiettivo con le risorse che PNRR e PC assegnano agli altri Ministeri (in particolare Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione e Ministero della Transizione ecologica).

nel decreto Infrastrutture potrebbero però condurre a rilevazioni poco omogenee in assenza di adeguate linee operative fissate in anticipo per i diversi livelli di governo.

Per poter meglio mettere a frutto l'ampia dotazione finanziaria disponibile attraverso i cinque canali sopra richiamati, importanza strategica riveste il loro coordinamento durante tutte le fasi, dalle linee generali di azione, alla scelta dei progetti da finanziare, al monitoraggio degli avanzamenti, sino alla conclusione con messa in funzione. Anche se l'esigenza di coordinamento è un punto chiave che riguarda tutti gli interventi, sulle spese in conto capitale tocca la sua rilevanza massima perché errori e approssimazioni nella messa a terra delle opere sono difficilmente reversibili. Il tema del coordinamento si è già posto durante i cicli di programmazione passati nelle relazioni tra FSC e FESR e, all'interno del quadro europeo, in quelle tra il FESR, il Fondo sociale e i Programmi di cooperazione territoriale; tuttavia adesso merita ancora più attenzione perché deve realizzarsi tra un maggior numero di fondi chiamati a intermediare molte più risorse, ciascuno con aspetti specifici di *governance*⁴³ e con diverse riserve di destinazione.

La riflessione su come ottimizzare il coordinamento dovrebbe prendere in considerazione anche i tre fondi creati con le leggi di bilancio per il 2017, 2019 e 2020 che, pur non avendo espliciti obiettivi di perequazione tra territori, mirano anch'essi al rilancio degli investimenti infrastrutturali, sono attivi sui medesimi orizzonti lunghi di tempo e, soprattutto, hanno una dotazione finanziaria complessiva iniziale di quasi 111 miliardi solo in parte attribuiti e utilizzati⁴⁴.

La bozza di Accordo di partenariato tra l'Italia e la Commissione europea per l'accesso ai fondi strutturali comunitari 2021-27⁴⁵ sottolinea (pag. 37 e segg.) come "[...] l'esigenza di massimizzare le sinergie e le complementarietà [con il PNRR] richiede una importante azione di coordinamento strategico, da espletarsi sia in fase di programmazione sia in fase di attuazione, al fine di evitare sovrapposizioni e frammentazioni e, allo stesso tempo, per rafforzare gli obiettivi di addizionalità propri della coesione, in particolare nel Mezzogiorno". A tal fine, si prevede che il coordinamento degli interventi si avvantaggi della partecipazione attiva nel Comitato di sorveglianza sull'Accordo di partenariato di rappresentanti della cabina di regia del PNRR e che gestione, monitoraggio, controllo e rendicontazione avvengano attraverso il sistema REGIS che diventerà la base informatica comune alle politiche di coesione nazionali e della UE e al PNRR.

Un altro aspetto rilevante è la gestione delle diverse riserve in favore del Mezzogiorno. Nel PNRR, come già accennato in precedenza, vi è l'impegno di destinare almeno il 40 per cento delle risorse a questa macro-area. Il FSC, che finanzia parte dei progetti inclusi nel PNRR, prevede invece una riserva dell'80 per cento. Non è ancora chiaro come sarà

⁴³ Il FPI non prevede i Contratti istituzionali di sviluppo necessari per avere accesso al FSC. Per PNRR e PC la *governance* è riportata nel DL 77/2021.

⁴⁴ Si veda Servizio studi della Camera dei deputati, "I Fondi per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato", nota di settembre 2020 ma con aggiornamenti a maggio 2021, <https://temi.camera.it/leg18/temi/il-fondo-per-gli-investimenti-delle-amministrazioni-centrali-dello-stato.html>.

⁴⁵ La bozza è disponibile sul sito web di OpenCoesione, all'interno dei documenti preparatori del nuovo ciclo di programmazione: https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/.

gestita la compresenza di questi due criteri e come opererà soprattutto sugli investimenti già in essere finanziati con il PNRR e il FSC.

Infine, per evitare che i due lati della perequazione, quella di parte corrente e quella infrastrutturale, continuino a muoversi scollegati come in passato, occorrerebbe riflettere se possa essere utile la presenza nel Comitato di sorveglianza sull'Accordo di partenariato anche di rappresentanti della Commissione tecnica per i fabbisogni standard. L'esperienza del dibattito federalista degli ultimi venti anni insegna, infatti, che, da un lato, la perequazione delle risorse correnti per l'offerta dei livelli essenziali delle prestazioni resta incompleta se sul territorio non ci sono adeguate strutture di erogazione (si pensi al caso degli asili nido) e, dall'altro lato, che i deficit infrastrutturali incidono su efficienza/efficacia della funzione di produzione di beni e servizi pubblici pesando sui costi operativi cui la perequazione di parte corrente tenta di dare copertura.

Appendice

Una riflessione sui criteri di assegnazione nei bandi di attuazione del PNRR: indicazioni dal Piano asili nido

Come si è visto nel paragrafo 4, il PNRR include un ampio spettro di progetti di investimento che prevedono il coinvolgimento diretto degli Enti territoriali quali soggetti attuatori. Le Amministrazioni centrali titolari dei fondi del PNRR trasferiranno le risorse agli Enti territoriali responsabili dell'effettiva realizzazione dei progetti attraverso l'attivazione di bandi/avvisi pubblici i cui criteri direttivi determineranno, insieme con l'effettiva capacità di progettazione e realizzazione delle singole Amministrazioni decentrate, l'allocazione tra Enti e territori dei fondi complessivi.

Le modalità di formulazione dei bandi per l'assegnazione delle risorse alle Amministrazioni territoriali saranno dunque determinanti per la capacità del PNRR di contribuire ad affrontare le debolezze strutturali del nostro sistema economico e sociale e a ridurre i divari territoriali. In questa prospettiva può essere dunque interessante considerare in che misura iniziative recenti di assegnazione di risorse per interventi infrastrutturali da realizzare da parte di Enti locali possano offrire indicazioni e indirizzi per la formulazione dei futuri bandi di attuazione del PNRR.

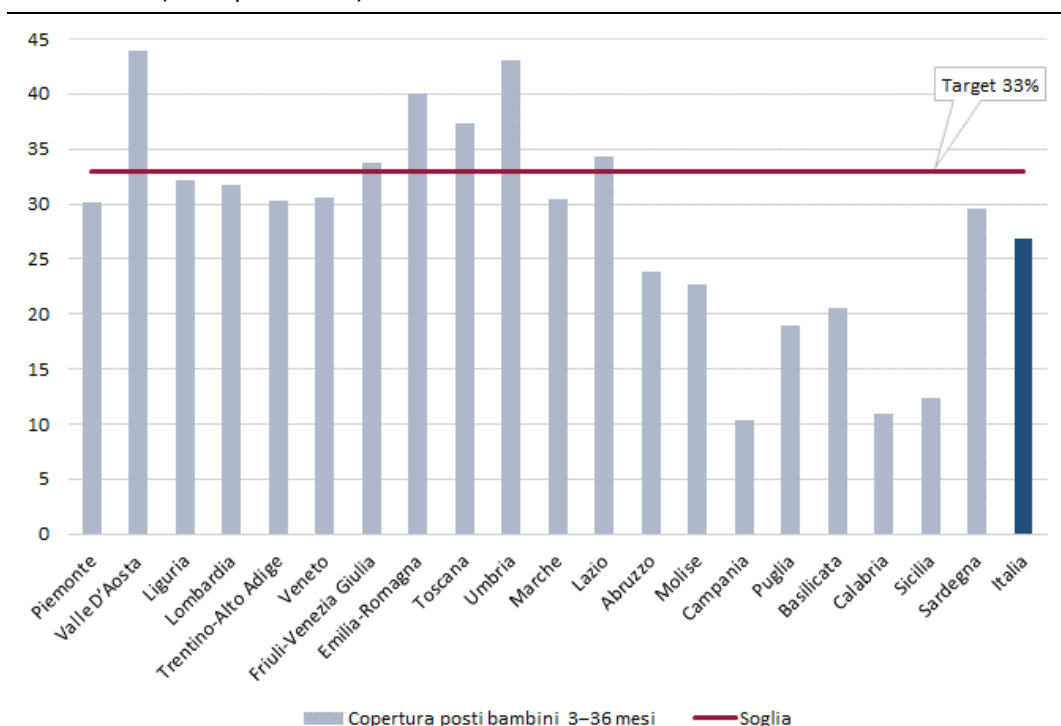
Un caso di particolare interesse riguarda le iniziative per il potenziamento infrastrutturale del settore dei servizi per l'infanzia e in particolare la recente assegnazione delle risorse del Fondo asili nido e scuole dell'infanzia ai Comuni che hanno partecipato al relativo bando.

In premessa va ricordato che nel PNRR la Componente 1 della Missione 4 "Istruzione e ricerca" prevede il rafforzamento dell'offerta dei servizi di istruzione, dagli asili nido alle università. In particolare, l'investimento 1.1 è finalizzato alla costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili nido e scuole per l'infanzia con l'obiettivo di garantire un incremento dell'offerta formativa e degli spazi disponibili per i bambini nella fascia 0-6 anni. La misura ha come target la creazione di circa 265.000 nuovi posti entro fine 2025 e il superamento dell'obiettivo europeo del 33 per cento di copertura della popolazione nella fascia 3-36 mesi.

Nel 2019, il grado di copertura (numero di posti autorizzati per 100 bambini da 3 a 36 mesi) è stato pari al 26,9 per cento su base nazionale, con ampi divari territoriali che vedono i Comuni delle aree del Mezzogiorno in forte ritardo rispetto al raggiungimento del 33 per cento (fig. A1). Il grado di copertura del 2019 risulta in crescita rispetto a quello del precedente anno educativo (25,5 per cento). Parte dell'aumento della copertura è dovuto alla riduzione dei bambini al di sotto dei 3 anni, causata dal calo delle nascite⁴⁶. L'assenza di un'inversione di tendenza nel calo delle nascite, a parità di posti disponibili, favorirebbe il raggiungimento dell'obiettivo.

⁴⁶ Si veda: Istat (2021), "Attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021"; Audizione del Presidente Prof. Gian Carlo Blangiardo.

Fig. A1 – Grado di copertura regionale nel 2019
(valori percentuali)



Fonte: dati Istat.

L'importo totale dell'investimento inserito nel PNRR ammonta a 4,6 miliardi: di questi, 1,6 miliardi riguardano progetti già approvati e 3 miliardi nuovi progetti (di cui 1 miliardo finanziato mediante FSC). L'amministrazione titolare dell'investimento è il Ministero dell'Istruzione, di concerto con il Dipartimento della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, mentre i Comuni, proprietari degli edifici, rivestono sia il ruolo di soggetti attuatori sia di destinatari finali (si veda il paragrafo 4). Gli importi stanziati saranno assegnati ai Comuni tramite un sistema di bandi che dovranno essere disegnati in modo che, insieme all'obiettivo proprio dell'investimento di riduzione dei divari tra Enti nei livelli di copertura, sia rispettato il criterio del vincolo territoriale secondo cui almeno il 40 per cento delle risorse territorializzabili sia destinato alle aree del Mezzogiorno⁴⁷.

Tra i progetti già approvati inclusi, come detto, in questa linea di investimento del PNRR rientrano quelli del Fondo asili nido e scuole dell'infanzia previsto dalla legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019). Si tratta di un programma di interventi per 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 e a 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034. Tali interventi e le risorse per il loro finanziamento sono stati successivamente

⁴⁷ L. 108/2021 di conversione del DL 77/2021 (art. 2, c. 6-bis).

ricompresi nel PNRR⁴⁸ perché anch'essi destinati al potenziamento infrastrutturale del settore dei servizi per l'infanzia.

Il Fondo asili nido e scuole dell'infanzia è destinato a finanziare interventi di: a) costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia, con priorità per le strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane; b) riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia inutilizzati.

I criteri di ripartizione e assegnazione del Fondo asili nido e scuole dell'infanzia

Il DPCM del 30 dicembre 2020⁴⁹ ha individuato i criteri di ripartizione e assegnazione del Fondo asili nido e scuole dell'infanzia nonché le altre modalità di gestione.

Per questioni di natura temporale, tali criteri di ripartizione non rispondono integralmente alle linee attuative previste nel PNRR. Nel paragrafo si presentano alcune analisi che, partendo dalla ripartizione del Fondo asili nido, si concentrano su due aspetti: il rispetto del vincolo territoriale (almeno il 40 per cento delle risorse da destinare al Mezzogiorno) e la capacità di favorire il raggiungimento dell'obiettivo di copertura del 33 per cento nei territori con maggior ritardo. I risultati delle analisi possono essere di ausilio al fine sia di migliorare gli stessi criteri previsti nel DPCM – per ora adottati in via sperimentale per il quinquennio 2021-25 – sia di fornire indicazioni per la formulazione dei futuri bandi previsti dal PNRR.

Il DPCM ha destinato 560 milioni (dei 700 stanziati per il quinquennio 2021-25) al finanziamento di progetti di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di: asili nido; scuole dell'infanzia; centri polifunzionali per servizi alla famiglia). I restanti 140 milioni sono riservati alla riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati (tab. A1). Ciascun Comune poteva richiedere, anche congiuntamente con altri territori, un contributo per un massimo di due progetti per un importo non superiore a 3 milioni per ciascuno di essi.

Il DPCM, con lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali esistenti nel Paese, ha riservato, dopo l'intesa raggiunta in Conferenza unificata il 16 ottobre 2020, il 60 per cento degli importi destinati agli interventi alle strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane. A tale scopo le aree svantaggiate (Comuni) e le periferie urbane sono state individuate facendo riferimento all'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) calcolato dall'Istat⁵⁰.

⁴⁸ Ministero dell'Interno, Decreto dipartimentale n. 94222/2021.

⁴⁹ G.U. serie generale 67/2021.

⁵⁰ Si veda <https://www.istat.it/it/files//2020/12/Le-misure-della-vulnerabilita.pdf>.

Tab. A1 – Ripartizione del Fondo asili nido e scuole dell'infanzia
(milioni di euro)

Intervento	Anni					Totale
	2021	2022	2023	2024	2025	
Asili nido, di cui:	40	40	40	80	80	280
<i>Aree svantaggiate e periferie urbane</i>	24	24	24	48	48	168
Scuole dell'infanzia, di cui:	25	25	25	50	50	175
<i>Aree svantaggiate e periferie urbane</i>	15	15	15	30	30	105
Centri polifunzionali per la famiglia, di cui:	15	15	15	30	30	105
<i>Aree svantaggiate e periferie urbane</i>	9	9	9	18	18	63
Riconversione spazi inutilizzati scuole infanzia	20	20	20	40	40	140
Totale	100	100	100	200	200	700

Fonte: DPCM 30 dicembre 2020; Ministero dell'Interno, Decreto dipartimentale n. 94222/2021- Allegato 3.

L'IVSM è un indicatore composito ottenuto mediante l'aggregazione di sette indicatori: 1) l'incidenza percentuale delle famiglie monogenitoriali giovani o adulte; 2) l'incidenza percentuale delle famiglie con 6 e più componenti; 3) l'incidenza percentuale della popolazione di età compresa fra 25 e 64 anni analfabeta e alfabeto senza titolo di studio; 4) l'incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio assistenziale; 5) l'incidenza percentuale della popolazione in condizione di affollamento grave; 6) l'incidenza percentuale di giovani (15-29 anni) fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione scolastica; 7) l'incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio economico.

Nello specifico, sono state considerate aree svantaggiate tutti i Comuni con un IVSM superiore o pari a 100, unitamente a tutti i Comuni capoluogo di provincia a prescindere dai valori assunti dall'indicatore. L'IVSM, seppur capace di cogliere le situazioni di disagio non appare direttamente legato allo scopo della destinazione dei fondi. Infatti, tra i sette indicatori di base che lo compongono nessuno di questi considera la popolazione di riferimento 0-6 anni o altre dimensioni direttamente riconducibili alle finalità della misura. Inoltre, l'indicatore fa riferimento ai valori rilevati nel censimento della popolazione 2011 mostrando una fotografia del territorio non più attuale.

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse, questa avviene in maniera distinta per ogni intervento secondo differenti criteri. Con riferimento agli asili nido il punteggio totale è stato determinato dalla sommatoria dei punteggi di otto criteri: 1) livello di progettazione (max 15 punti); 2) tipologia di intervento (max 35 punti); 3) popolazione interessata dall'intervento (max 20 punti); 4) assenza di strutture analoghe nel territorio comunale (3 punti); 5) eventuale quota di cofinanziamento a carico dell'Ente locale (max 10 punti); 6) appartenenza alla zona sismica 1 o 2 (7 punti); 7) delocalizzazione da R4/R3 con riferimento al rischio idrogeologico (7 punti); 8) dismissione di un fitto passivo (3 punti). Tutti i criteri con un punteggio massimo prevedono sotto articolazioni. Sulla base dei progetti presentati e in base ai requisiti previsti nei criteri sono state predisposte due distinte graduatorie⁵¹ una per le aree svantaggiate e una per gli altri Comuni.

⁵¹ A parità di punteggio prevale il progetto la cui candidatura sia pervenuta prima.

Infine, ad agosto 2021 il Decreto Dipartimentale del Ministero dell'Interno n. 94222/2021 ha assegnato, in via provvisoria⁵², le somme stanziare. Hanno partecipato al bando 2.082 Comuni o capoluoghi di provincia presentando complessivamente 2.654 progetti per un ammontare di finanziamento richiesto pari a 3,1 miliardi. Poco più della metà dei progetti presentati e degli importi richiesti riguardano interventi per le scuole dell'infanzia e poco più di un quinto gli asili nido (tab. A2). Complessivamente i progetti assegnatari sono stati 453 di cui il 18,5 per cento e circa il 45 riguardanti, rispettivamente, le scuole per l'infanzia e gli asili nido, nel rispetto delle somme stanziare.

Come anticipato, i progetti presentati e approvati possono essere analizzati rispetto a due distinti profili: la loro ripartizione territoriale e la loro capacità di colmare i divari nei livelli di copertura nei Comuni con maggiore ritardo. Quanto al primo profilo, gli importi assegnati vedono una prevalenza delle regioni del Mezzogiorno che ricevono complessivamente il 54,5 per cento delle somme stanziare. Il vincolo territoriale risulta rispettato non solo per il finanziamento complessivo ma anche distintamente per le singole linee di intervento previste (fig. A2).

Focalizzando ora l'attenzione sulla seconda linea di analisi, e cioè sull'efficacia dei criteri adottati nel favorire il raggiungimento dell'obiettivo di copertura del 33 per cento, il campo è stato ristretto ai soli asili nido e, in particolare, alle tre tipologie di intervento previste volte a favorire l'incremento degli spazi disponibili (realizzazione di poli per l'infanzia; nuova costruzione/ampliamento; demolizione e ricostruzione). Si tratta di 364 progetti presentati, di cui 212 nelle aree svantaggiate, dei 634 complessivi.

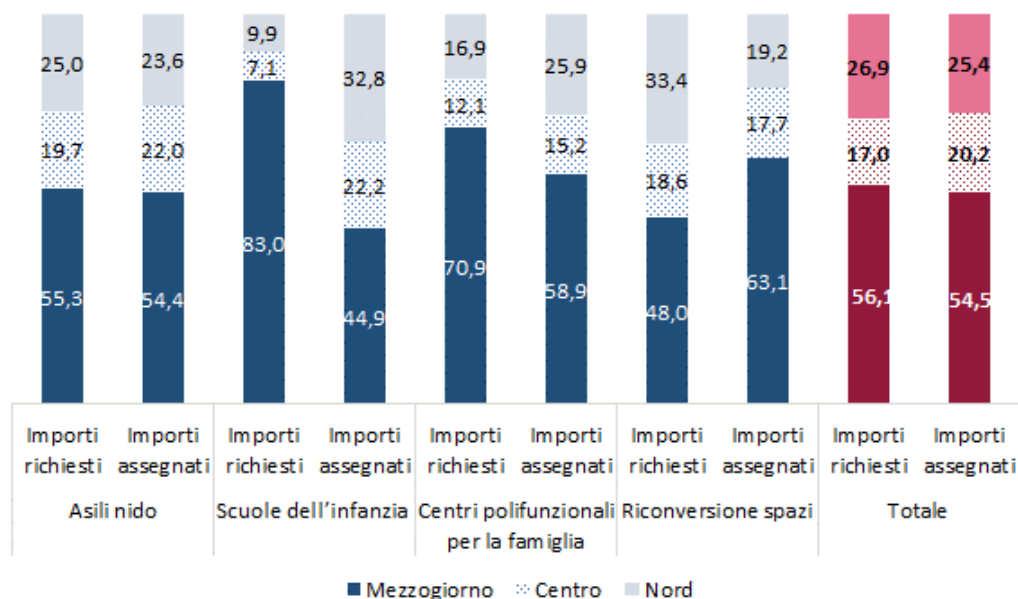
Tab. A2 – Progetti presentati e approvati e relativi importi per tipologia di intervento

Intervento	Progetti presentati		Importi richiesti		Progetti assegnatari		Importi assegnati	
	(n.)	(%)	(milioni)	(%)	(n.)	(%)	(milioni)	(%)
Asili nido, di cui:	634	23,9	709,9	22,6	203	44,8	278,8	40,3
<i>Aree svantaggiate e periferie urbane</i>	336	12,7	466,3	14,8	99	21,9	167,0	24,1
Scuole dell'infanzia, di cui:	1370	51,6	1578,4	50,2	84	18,5	171,6	24,8
<i>Aree svantaggiate e periferie urbane</i>	626	23,6	866,2	27,6	50	11,0	103,3	14,9
Centri polifunzionali per la famiglia, di cui:	581	21,9	801,5	25,5	59	13,0	104	15,0
<i>Aree svantaggiate e periferie urbane</i>	342	12,9	531,3	16,9	34	7,5	62,8	9,1
Riconversione spazi inutilizzati scuole infanzia	69	2,6	51,4	1,6	107	23,6	138,1	19,9
Totale	2.654	100,0	3.141	100,0	453	100,0	692,5	100,0

Fonte: DPCM 30 dicembre 2020; Ministero dell'Interno, Decreto dipartimentale n. 94222/2021- Allegato 3.

⁵² Successivamente all'esito positivo dei controlli, con un decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, con il Ministero dell'Istruzione e con il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, saranno individuati gli interventi da ammettere in via definitiva al finanziamento.

Fig. A2 – Importi richiesti e assegnati per tipologia di intervento e ripartizione territoriale
(valori percentuali)



Fonte: Ministero dell'Interno, Decreto dipartimentale n. 94222/2021- Allegato 3.

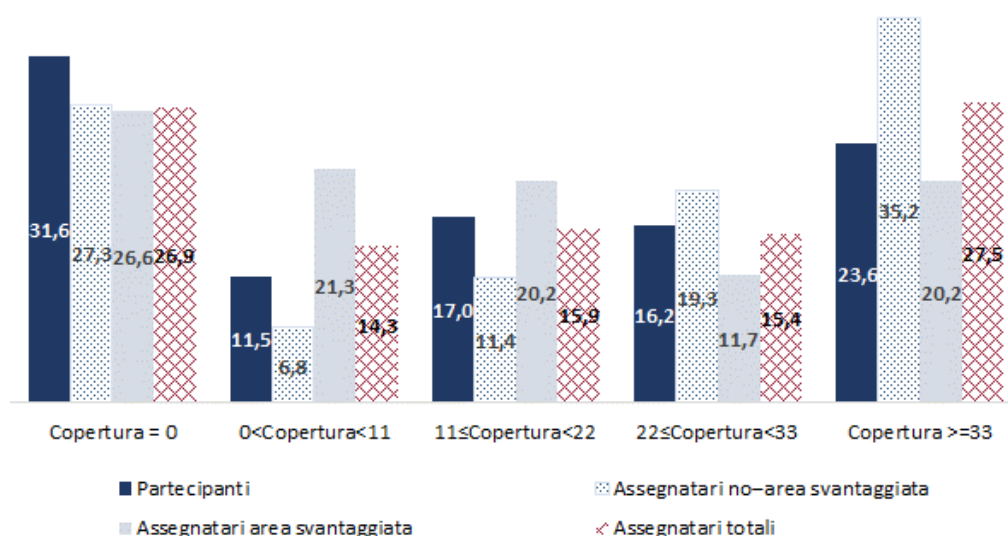
Criteri di ripartizione efficaci dovrebbero favorire maggiormente quei territori in cui si registrano i maggiori ritardi nell'obiettivo. L'analisi mostra, però, risultati opposti rispetto a quanto atteso. Circa un terzo dei Comuni partecipanti (31,6 per cento) ha un grado di copertura pari a zero, tuttavia, la quota degli assegnatari scende mediamente a circa il 27 per cento. Di contro, i Comuni che hanno già raggiunto o superato il target sono il 23,6 per cento dei partecipanti e la loro quota tra gli assegnatari sale al 27,5 per cento con un picco tra quelli delle aree non svantaggiate (35,2 per cento) (fig. A3).

Dalle analisi condotte emergono due principali indicazioni. La prima evidenza che, seppur non direttamente previsto nell'ambito dei criteri, il vincolo territoriale è stato rispettato anche mediante un meccanismo di suddivisione del territorio in zone svantaggiate e non, con conseguente predisposizione di due distinte graduatorie. La seconda indicazione mostra, invece, come i criteri adottati siano risultati solo parzialmente efficaci nel garantire l'avvicinamento al raggiungimento dell'obiettivo nei territori che presentano ancora forti ritardi, favorendo di contro realtà in cui esso è stato già raggiunto.

Sulla base delle indicazioni ottenute sarebbe opportuna una riflessione che conduca alla revisione dei criteri utilizzati nella ripartizione del Fondo asili nido nella prospettiva della formulazione dei bandi previsti dal PNRR.

A titolo esemplificativo di seguito si illustrano i risultati, in termini di assegnazione delle risorse, di una simulazione in cui si eliminano/modificano due dei criteri di assegnazione delle risorse adottati nel bando del Fondo asili nido: il riferimento all'IVSM e la quota di

Fig. A3 – Distribuzione percentuale dei Comuni secondo il grado di copertura (1)
(valori percentuali)



Fonte: Istat e Ministero dell'Interno, Decreto dipartimentale n. 94222/2021- Allegato 3.

(1) Sono considerati solo gli interventi relativi alla: realizzazione di poli per l'infanzia; nuova costruzione/ampliamento; demolizione e ricostruzione.

cofinanziamento a carico dell'Ente locale. Lo scopo è, da un lato, di superare l'utilizzo di un indicatore non coerente con le finalità della misura e, dall'altro, di consentire una migliore capacità di *targeting*.

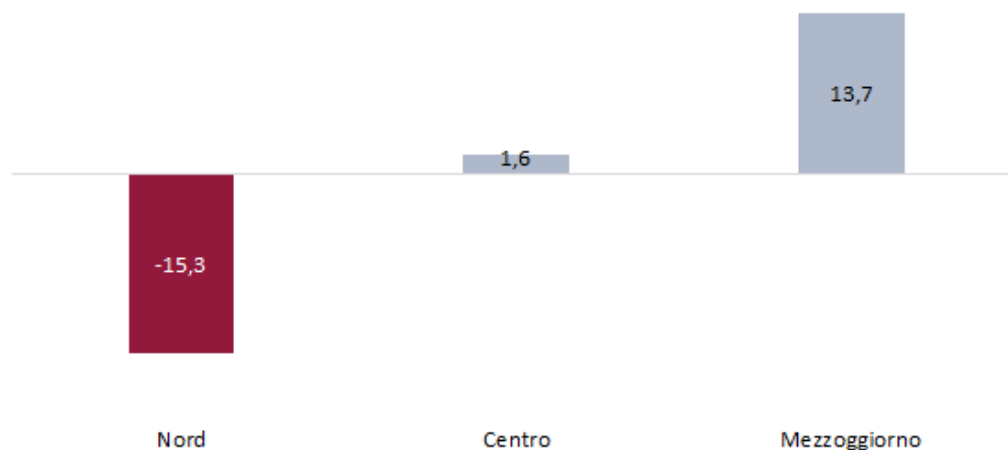
L'abbandono dell'IVSM comporta la formulazione di un'unica graduatoria finale al posto delle due attualmente previste (aree svantaggiate e non). La seconda modifica consiste nel sostituire, a parità di punteggio (max 10 punti), il criterio del cofinanziamento con il grado di copertura offerto dai Comuni. Tale correzione consente di incorporare esplicitamente tra i criteri di ripartizione uno degli obiettivi previsti nel PNRR, misurando direttamente la distanza tra la copertura raggiunta e il *target* fissato. Il criterio è disegnato in modo che i Comuni ricevano un punteggio via via decrescente (da 10 a 0 punti) all'aumentare del grado di copertura raggiunto e quindi man mano che si riduce la distanza dall'obiettivo del 33 per cento.

Coerentemente con lo schema seguito in precedenza, sulla ripartizione dei fondi così simulata è stato prima verificato il rispetto del vincolo territoriale e poi la distribuzione dei Comuni assegnatari sulla base del loro grado di copertura. I risultati della simulazione mostrano che, pur ricorrendo a una graduatoria unica, la riformulazione dei criteri determinerebbe una riassegnazione dai Comuni del Nord (da 23,6 a 8,4 per cento) ai Comuni del Mezzogiorno (da 54,4 a 68 per cento) (fig. A4).

Non inaspettatamente le modifiche prospettate rafforzano il *targeting* del meccanismo di assegnazione: la quota dei Comuni assegnatari con un grado di copertura pari a zero aumenta di 11,8 punti percentuali, incremento che si riduce all'aumentare dell'indicatore

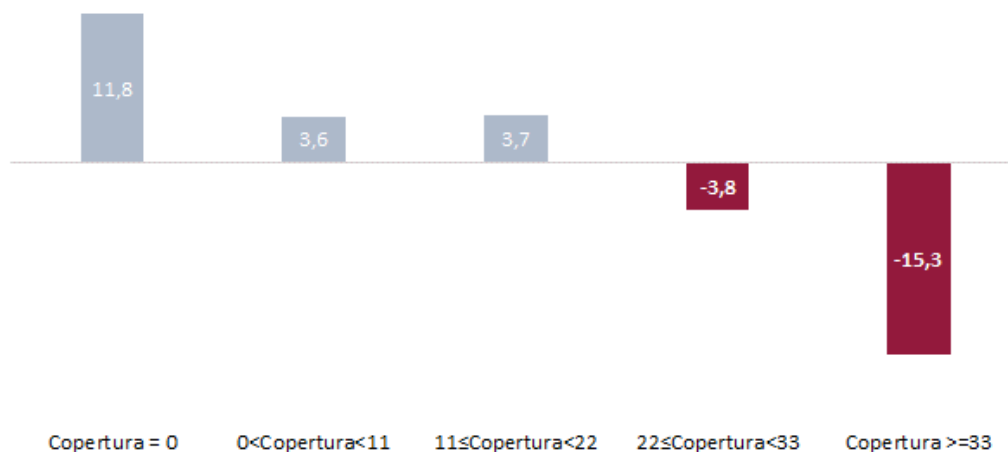
fino a penalizzare leggermente i Comuni prossimi alla soglia e sensibilmente (15,3 punti percentuali) quelli in cui l'obiettivo è stato già raggiunto (fig. A5).

Fig. A4 – Ripartizione per macroaree della differenza percentuale degli importi assegnati rispetto alla situazione determinata dal DPCM 30 dicembre 2020 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Interno, Decreto dipartimentale n. 94222/2021- Allegato 3.

Fig. A5 – Ripartizione per grado di copertura della differenza percentuale dei Comuni finanziati rispetto alla situazione determinata dal DPCM 30 dicembre 2020 (1) (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Interno, Decreto dipartimentale n. 94222/2021- Allegato 3.
 (1) Sono considerati solo gli interventi relativi alla: realizzazione di poli per l'infanzia; nuova costruzione/ampliamento; demolizione e ricostruzione.