

**Audizione della Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
sull'assetto della finanza territoriale
e sulle linee di sviluppo
del federalismo fiscale**

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

5 maggio 2022

Indice

1. Introduzione	5
2. I ristori COVID per gli Enti territoriali	9
2.1 Le misure a favore degli Enti locali: le risorse per la solidarietà alimentare e il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali	9
2.2 Le misure a favore delle Regioni	14
2.3 I Fondi a ristoro delle entrate degli Enti territoriali	15
2.4 Alcune considerazioni generali	16
3. Le recenti novità sullo stato di attuazione del federalismo fiscale	20
3.1 Il federalismo delle Province e delle Città metropolitane	20
3.2 I livelli essenziali delle prestazioni	28
3.2.1 I LEPS	29
3.2.2 Gli asili nido e il trasporto degli alunni con disabilità	33
3.2.3 Un quadro generale dei LEPS e dei livelli essenziali per gli asili nido	37
4. La delega fiscale e il prelievo locale: il caso dei Comuni	45
4.1 Il ruolo della perequazione nella fase di transizione per i Comuni nelle RSO	49
5. Il PNRR e la riduzione dei divari territoriali	56
5.1 Le risorse e il vincolo territoriale	56
5.2 La riduzione dei divari territoriali	63
5.2.1 L'integrazione tra gli obiettivi	63
5.2.2 La capacità amministrativa degli Enti	65
5.2.3 I tempi di realizzazione delle opere	70
6. La perequazione infrastrutturale	81
Appendice 1 Gli asili nido e l'interazione tra LEP, target europeo e obiettivi del PNRR	84
Appendice 2 I cambiamenti delle norme sugli appalti dal 2016 a oggi	90

1. Introduzione

Nell'ultimo biennio, a causa dei condizionamenti dettati dall'emergenza COVID e della crisi economica a essa conseguente, sono stati attuati una serie di provvedimenti straordinari per sostenere le Amministrazioni locali per le mancate entrate e le maggiori spese, che hanno temporaneamente alterato il sistema ordinario di relazioni finanziarie intergovernative. In condizioni di urgenza e in assenza di un quadro normativo certo e completo, la distribuzione dei fondi che si sono resi via via disponibili è stata realizzata con criteri diversi, basati prevalentemente sulle previsioni di mancato gettito e, in alcuni casi, anche sui maggiori fabbisogni, con effetti differenziati a livello di singoli Enti territoriali (par. 2). Le conseguenze del conflitto russo-ucraino e dei provvedimenti di mitigazione degli effetti economici a esso connesso, plausibilmente, allungheranno questa fase straordinaria.

Contemporaneamente, sono stati attuati provvedimenti di carattere permanente che hanno già agevolato e, in prospettiva, faciliteranno ulteriormente l'attuazione del federalismo fiscale. Ci si riferisce, in particolare, alla relativa accelerazione impressa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la cui assenza ha costituito uno dei principali ostacoli alla creazione dei sistemi perequativi su cui si fonda il federalismo. Negli ultimi anni sono stati fissati alcuni livelli essenziali e obiettivi di servizio, sono state reperite risorse strutturali volte a coprirne gli oneri e sono state previste attività di coordinamento e programmazione. La legge di bilancio per il 2022 ha provato a fare ordine in materia richiamando le norme che già avevano fissato LEP in precedenza e introducendo ulteriori disposizioni, l'attuazione delle quali richiederà comunque una serie di passaggi successivi. Il quadro complessivo appare tuttavia ancora frammentato ed eterogeneo. Il suo completamento dovrà essere accompagnato nei prossimi anni da ulteriori interventi che consentano di meglio coordinare le disposizioni volte a determinare i LEP e razionalizzare le varie fonti di finanziamento (par. 3.2).

I progressi, sebbene parziali, realizzati nell'ambito dei LEP, hanno accompagnato negli ultimi due anni l'evoluzione nel processo di attuazione del federalismo fiscale, almeno per quanto riguarda il comparto comunale e quello delle Province e delle Città metropolitane, mentre è ancora fermo quello per il comparto delle Regioni.

Con riferimento ai Comuni, come già messo in evidenza nella precedente audizione¹, tra le altre cose, è stato rivisto l'impianto della perequazione, prevedendo che al termine del periodo di transizione 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 perequabile e abbandonando ogni riferimento al criterio storico. È stato avviato, partendo dalle funzioni degli asili nido e dei servizi

¹ Audizione del Consigliere Alberto Zanardi 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 del 20 ottobre 2021.

sociali, un processo di revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard 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. Sono state riconosciute risorse aggiuntive per le funzioni degli asili nido, dei servizi sociali e del trasporto degli studenti con disabilità che permetteranno 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 e, infine, è stato previsto un meccanismo di monitoraggio e verifica dell'effettivo incremento dei servizi.

Per quanto riguarda il comparto delle Province e delle Città metropolitane, dopo il rallentamento causato dalla crisi dei debiti sovrani e il tentativo fallito di riforma costituzionale, le leggi di bilancio per il 2021 e per il 2022 hanno dato un nuovo impulso al riassetto della disciplina relativa a questi Enti con l'obiettivo di definire, a partire dal 2022, nuove modalità di finanziamento coerenti con il disegno del federalismo fiscale. Per gli Enti delle Regioni a statuto ordinario (RSO) sono stati stimati i fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali e le capacità fiscali. A partire dalla differenza tra questi due, è stato ricalcolato il concorso netto alla finanza pubblica di ciascun Ente e sulla base dei soli fabbisogni standard sono state assegnate agli Enti le risorse aggiuntive disposte dalla legge di bilancio per il 2022 (par. 3.1).

Gli assetti della finanza decentrata dovrebbero in prospettiva essere inoltre coinvolti dalla riforma del sistema fiscale nazionale. Il disegno di legge delega in discussione al Parlamento prevede, tra le altre cose, la sostituzione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef con sovrainposte. Per i Comuni, a differenza di quanto previsto per le Regioni, la versione del DDL delega in discussione stabilisce che il limite di manovrabilità dell'aliquota sia fissato in modo da garantire al complesso del comparto un gettito corrispondente a quello attualmente derivante dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale all'Irpef, azzerando la leva fiscale residua a disposizione dei Comuni e determinando l'impossibilità per un numero rilevante di Enti di ottenere lo stesso gettito oggi garantito dallo sforzo fiscale sull'addizionale. Nel paragrafo 4 viene presentata una simulazione che consente di valutare in che misura gli interventi prospettati siano in grado di preservare adeguati spazi su cui gli Enti subnazionali possano esercitare la loro autonomia di entrata, elemento costitutivo della riforma del federalismo fiscale.

Utilizzando i dati disponibili più recenti si può stimare che applicando l'aliquota di sovrainposta che garantirebbe lo stesso gettito dell'addizionale a livello di comparto, solo il 50 per cento circa dei Comuni, in cui risiede circa un terzo della popolazione, riuscirebbe a mantener un gettito invariato. Pur fissando un'aliquota più alta e tale da mantenere gli attuali margini di autonomia per l'intero comparto, il 29,3 per cento di Enti (il 28 per cento in termini di popolazione) continuerebbero a non ottenere il gettito riscosso con l'attuale addizionale.

Il passaggio alla sovrainposta, oltre a comportare modifiche permanenti del prelievo per i contribuenti (essendo più progressiva dell'addizionale), determina cambiamenti nel gettito riscosso in capo ai singoli Enti (capacità fiscale) e quindi, nel breve periodo, nei trasferimenti perequativi attraverso il Fondo di solidarietà comunale (FSC). Dal 2030, tuttavia, quando la perequazione sarà integralmente basata sulla differenza fra fabbisogni e capacità fiscale, queste variazioni nel gettito riscosso da ciascun Ente saranno interamente compensate dai trasferimenti e il passaggio alla sovrainposta non avrà alcun impatto sulle risorse a disposizione dei singoli Comuni. Diminuirebbe inoltre la quota di Comuni che non riuscirebbe a ottenere lo stesso gettito attualmente riscosso con l'addizionale (24,6 per cento del totale, 20,8 in termini di popolazione).

Un altro aspetto rilevante è l'impatto che il PNRR potrà avere 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 (par. 5).

Come già sottolineato in altre occasioni, una quota rilevante delle linee di investimento previste nell'ambito del PNRR coinvolge gli Enti territoriali come soggetti attuatori, soprattutto, nei settori di intervento che riguardano ambiti di competenza degli Enti decentrati (sanità e servizi sociali, oltre a rivoluzione verde e transizione ecologica). Le risorse – del PNRR e del Fondo complementare finanziato con risorse nazionali istituito dal DL 59 del 2021 – che saranno assegnate agli Enti territoriali in senso stretto ma anche ad altri destinatari decentrati, al pari del complesso delle altre, dovranno essere soggette al vincolo territoriale di destinazione al Mezzogiorno (almeno il 40 per cento delle risorse territorializzabili) al fine di soddisfare uno degli obiettivi trasversali del Piano, volto alla riduzione dei divari tra le diverse aree geografiche nella prospettiva di garantire adeguati livelli di servizi sull'intero territorio nazionale.

L'effettiva realizzazione degli obiettivi del PNRR dipenderà dalla capacità delle Amministrazioni centrali di orientare, attraverso l'attivazione di bandi e avvisi pubblici, l'allocazione dei fondi tra Enti in modo coerente con gli obiettivi specifici e trasversali del Piano e dall'adeguatezza delle strutture amministrative e tecniche dei livelli subnazionali di governo di predisporre progetti adeguati a rispondere alle diverse linee di investimento. Un altro elemento di criticità è rappresentato dagli attuali tempi di realizzazione delle opere, che riflettono le differenti capacità di programmazione e di gestione delle Regioni e degli Enti locali. I recenti interventi di modifica del Codice degli appalti e il DDL delega attualmente in discussione in Parlamento sembrerebbero muovere nella direzione di poter potenzialmente determinare una riduzione delle differenze tra macroaree e tra Amministrazioni.

Infine, la ricognizione sulle infrastrutture riavviata di recente e mirata alla quantificazione dei fabbisogni 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. La corretta quantificazione dei

gap infrastrutturali è cruciale, oltre che per indirizzare le priorità di investimento e la relativa programmazione, per superare i criteri storici di ripartizione delle risorse e passare ad assegnazioni esclusivamente basate sulle effettive esigenze di riequilibrio del territorio. Ciò consentirebbe di non dover prevedere quote di riserva specifiche in favore del Mezzogiorno, spesso tra loro diverse e di difficile integrazione, che diverrebbero automatiche se l'obiettivo è quello di colmare i divari nelle dotazioni infrastrutturali (par. 6).

2. I ristori COVID per gli Enti territoriali

Nel corso del 2020 e del 2021 è stato attuato un massiccio intervento di sostegno per consentire agli Enti territoriali di fronteggiare le conseguenze economiche e sociali della pandemia e per compensare la riduzione del gettito dei tributi propri. Il primo provvedimento ha riguardato i Comuni, con risorse finalizzate a un rapido intervento a sostegno dei nuclei familiari più colpiti dalla crisi (cosiddetta solidarietà alimentare); successivamente sono stati istituiti dei fondi destinati a finalità di più ampia portata. Comuni, Province e Città metropolitane hanno beneficiato di un Fondo (cosiddetto Fondone) volto ad assicurare le risorse necessarie a svolgere le funzioni fondamentali anche in presenza di riduzioni del gettito delle entrate locali. A beneficio delle Regioni è stato istituito un apposito Fondo per compensare la perdita di entrate tributarie dovuta all'emergenza e sono stati assegnati contributi destinati a ristorare le attività produttive più colpite dalle restrizioni. Infine, sono stati istituiti appositi fondi per ristorare gli Enti territoriali delle perdite di gettito di specifici tributi, dovute sia all'abolizione di imposte locali (decisa a livello centrale per sostenere determinati settori economici durante le fasi più acute della emergenza), sia alla riduzione delle basi imponibili causata dalla crisi economica. Nel complesso, sono state trasferite risorse pari a 11,9 miliardi nel 2020 e 2,8 nel 2021, di cui 8,5 ai Comuni, 1,1 alle Province e alle Città metropolitane e 5,1 alle Regioni.

2.1 *Le misure a favore degli Enti locali: le risorse per la solidarietà alimentare e il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali*

Il primo intervento a favore degli Enti locali è stato attivato in via emergenziale con l'Ordinanza del Dipartimento della protezione civile del 29 marzo 2020 che ha stanziato 400 milioni – di cui 387 per i Comuni di RSO, Sicilia e Sardegna e 13 milioni per quelli del Friuli Venezia Giulia e delle Province Autonome di Trento e Bolzano – per l'adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare (tab. 1). Ulteriori 400 milioni sono stati stanziati, con le medesime finalità e modalità, dal DL 154/2020 (Ristori ter). Infine, il DL 73/2021 (Sostegni bis) ha previsto l'assegnazione ai Comuni di altri 500 milioni con un obiettivo leggermente più ampio della sola solidarietà alimentare, dal momento che le risorse sono state destinate anche al sostegno delle famiglie in difficoltà nel pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche. Complessivamente, le risorse trasferite ai Comuni per il sostegno alimentare e delle famiglie in difficoltà sono state pari a 1,3 miliardi.

Tab. 1 – Risorse trasferite agli Enti locali attraverso la solidarietà alimentare e il Fondo per le funzioni fondamentali (milioni di euro)

	Ordinanza del Dip.to della Protezione civile 29 marzo 2020	DL 34/2020 "Rilancio"			DL 104/2020 "Agosto"			DL 154/2020 "Ristori ter"	Tot. 2020 "Fondone"	Tot. 2020 "solidità alimentare"	Legge di bilancio per il 2021 e DL 41/2021 "Sostegni"		DL 73/2021 "Sostegni bis"	Tot. 2021 "Fondone"	Tot. 2021 "solidità alimentare"	Totale risorse per comparto
	Solo per i Comuni	Acconto (art. 106 DL 34/2020)	Saldo (DM Interno 24/07/2020)	Totale	Acconto (DM Interno 11/11/2020)	Saldo (DM Interno 14/12/2020)	Totale	Solo per i Comuni			Acconto (DM Interno 14/04/2021)	Saldo (DM Interno 30/07/2021)	Solo per i Comuni			
Risorse	400	900 (30% delle somme spettanti al comparto)	2.100	3.000	400 (di cui 150 per trasporto scolastico e 250 per spese sociali)	820	1.220	400	4.220	800	200	1.150	500	1.350	500	6.870
Comuni, unioni di Comuni e Comunità montane	80% in proporzione alla popolazione; 20% in base alla distanza fra il reddito <i>pro capite</i> a livello comunale e il valore medio nazionale	In proporzione alle entrate al 31/12/2019 risultanti da SIOPE	Stima della perdita di gettito sulla base dei dati di riscossione disponibili a maggio 2020, diminuita dei ristori già erogati per Imu e TOSAP/COSAP e della stima delle minori spese per effetto del <i>lockdown</i>		Per trasporto scolastico: 1) numero complessivo di alunni trasportati; 2) numero di alunni delle scuole secondarie di secondo grado Per spese sociali: stima dell'incremento dell'incidenza della povertà assoluta causato dalla pandemia	Stessi criteri di riparto del saldo DL 34/2020 con aggiornamento delle stime ai dati disponibili e tenuto conto di quanto già distribuito		Come per l'Ordinanza del Dip.to della Protezione civile 29/3/2020			1) per 130 mln stessi criteri di riparto del saldo DL 104/2020 con aggiornamento delle stime ai dati disponibili; 2) per 70 mln stima della riduzione del gettito 2021 dell'addizionale Irpef	1) 233 mln di ristori per Enti con fabbisogni 2020 certificati superiori a quanto ricevuto nello stesso anno; 2) 80 mln sulla stima della riduzione del gettito 2021 dell'addizionale Irpef (come acconto); 3) 837 mln sulla stima fabbisogni 2021, tenuto conto di quanto già distribuito nel 2020	50% sulla base della popolazione residente e 50% sulla distanza dalla media nazionale dei redditi medi comunali inferiori alla media stessa			
Risorse	-	150 (30% delle somme spettanti al comparto)	350	500	100	350	450	-	950	-	20	130	-	150		1.100
Province e Città metrop.ne			Stima della perdita di gettito (primo semestre 2020 rispetto al corrispondente del 2019) diminuita della riduzione di spesa stimata per lo stesso periodo		50% sulla base del numero di scuole secondarie di secondo grado; 50% sulla base del numero di alunni delle scuole secondarie di secondo grado	Stessi criteri di riparto del saldo DL 34/2020 con aggiornamento delle stime ai dati disponibili e tenuto conto di quanto già distribuito					Riduzione gettito dell'imposta sulle assicurazioni RC Auto e dell'imposta di iscrizione al pubblico registro automobilistico	Variazioni in entrata 2021, tenuto conto di quanto già distribuito nel 2020				
Totale risorse per tutti gli Enti	400			3.500			1.670	400	5.170	800				1.500	500	7.970

Gli 800 milioni assegnati nel 2020 sono stati distribuiti ai Comuni per l'80 per cento in proporzione alla popolazione residente e per il rimanente 20 per cento in base alla distanza fra il reddito *pro capite* a livello comunale (dato 2017) e il valore medio nazionale². I 500 milioni del 2021 sono stati invece ripartiti per il 50 per cento sulla base della popolazione residente e per il restante 50 per cento in ragione della distanza dalla media nazionale dei redditi medi comunali inferiori alla media stessa (dato 2018).

Gli interventi emergenziali sono stati seguiti dall'istituzione di un Fondo per le funzioni fondamentali degli Enti locali nello stato di previsione del Ministero dell'Interno con il DL 34/2020 (art. 106). Il primo stanziamento è stato pari a 3.000 milioni a beneficio dei Comuni e 500 a beneficio di Province e Città metropolitane. Con il DL 104/2020 (art. 39) la dotazione 2020 del Fondo è stata integrata di 1.220 milioni per i Comuni e di 450 per Province e Città metropolitane. La legge di bilancio per il 2021 (art. 1, cc. 822-823) e poi il DL 41/2021 (art. 23) hanno infine stanziato risorse anche per il 2021, destinando ulteriori 1.350 milioni ai Comuni e 150 a Province e Città metropolitane. Complessivamente, il finanziamento del Fondo è stato pari a 5,2 miliardi per il 2020 e 1,5 miliardi per il 2021; a Comuni, unioni di Comuni e Comunità montane sono stati in totale destinati 5,6 miliardi, a Province e Città metropolitane 1,1 miliardi.

L'articolo 106 del DL 34/2020 richiedeva che l'assegnazione delle risorse fosse basata sugli effetti della emergenza da COVID-19 sui fabbisogni di spesa e sulle minori entrate dei singoli Enti, al netto delle minori spese effettivamente sostenute e tenendo conto delle risorse già assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese³. La grande incertezza che gravava sulle stime degli effetti della pandemia sulle finanze degli Enti locali ha richiesto una graduale evoluzione dei criteri di riparto delle risorse via via assegnate per tener conto delle nuove informazioni che si rendevano disponibili. Le specifiche modalità di riparto sono state precisate e di volta in volta modificate in occasione di ogni distribuzione delle risorse del Fondo con Decreto del Ministero dell'Interno previa intesa in Conferenza Stato-Città e Autonomie locali.

L'acconto del DL 34/2020 è stato distribuito entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto: al fine di fronteggiare rapidamente l'emergenza, come previsto dallo stesso art. 106, una somma pari al 30 per cento dello stanziamento iniziale del Fondo per ciascun comparto (900 milioni per i Comuni e 150 per le Province) è stata assegnata agli Enti in proporzione alle entrate tributarie ed extratributarie (proventi dei servizi pubblici e dai beni dell'ente) al 31 dicembre 2019 come risultanti da SIOPE.

Il saldo relativo ai Comuni (2.100 milioni) è stato invece assegnato partendo da una valutazione della perdita di gettito delle entrate proprie sulla base dei dati di riscossione disponibili a maggio

² Il contributo spettante a ciascun Comune doveva comunque essere almeno pari a 600 euro.

³ Si ricorda che – in base a quanto previsto dall'art. 106, c. 2 del DL 34/2020 – è stato istituito con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 29 maggio 2020 un apposito Tavolo tecnico presso il MEF con l'obiettivo di monitorare gli effetti dell'emergenza sanitaria sull'andamento delle entrate locali rispetto ai fabbisogni di spesa.

2020⁴. Questa perdita è stata ridotta delle somme già ricevute a ristoro di specifici tributi soppressi (Imu e Tosap/Cosap, si veda il paragrafo 2.3), del 30 per cento delle minori entrate da servizi a domanda individuale, di una stima della riduzione delle spese a carico degli Enti per effetto del *lockdown* e di quanto già ricevuto a titolo di acconto. Il saldo per le Province e le Città metropolitane (350 milioni) è stato assegnato partendo dalla riduzione delle entrate provinciali del primo semestre 2020 rispetto al corrispondente periodo del 2019 (in particolare, dell'imposta sulle assicurazioni RC Auto e di iscrizione al pubblico registro automobilistico), tenuto conto delle minori spese per funzioni fondamentali nello stesso periodo e di quanto già ricevuto a titolo di acconto.

L'acconto del DL 104/2020 è stato ripartito con modalità differenti. I 400 milioni destinati ai Comuni sono stati suddivisi fra due ambiti di maggiori spese connesse all'emergenza sanitaria: il trasporto scolastico (150 milioni) e le spese di natura sociale (250 milioni). Nel primo caso si è fatto riferimento, da una parte, al numero di alunni trasportati nell'anno 2017 e, dall'altra, al fine soprattutto di sostenere la capacità del trasporto pubblico locale in particolare nei Comuni di maggiore dimensione, al numero di alunni delle scuole secondarie di secondo grado. Per la spesa sociale, invece, partendo da una valutazione dell'andamento del reddito imponibile ai fini della addizionale comunale Irpef, è stata stimata la variazione dell'incidenza della povertà assoluta e quindi valutato il maggiore fabbisogno di spesa per funzione sociale per ciascun Comune⁵. I 100 milioni di acconto delle Province sono stati distribuiti per il 50 per cento sulla base del numero delle scuole secondarie di secondo grado e per il 50 per cento sulla base del numero di alunni delle scuole secondarie di secondo grado.

Per la ripartizione del saldo dei Comuni (820 milioni) è stata nuovamente stimata, partendo da dati di riscossione più aggiornati, la perdita di gettito delle entrate proprie 2020, poi ridotta delle somme già ricevute a ristoro di specifici tributi soppressi, del 75 per cento delle minori entrate da servizi a domanda individuale e delle minori spese a carico degli Enti per effetto del *lockdown*, e aumentata delle maggiori spese legate al trasporto scolastico e alla funzione sociale individuate sulla base dei criteri dell'acconto. In questo modo è stata valutata una perdita di gettito "corretta" per il 2020 pari a circa 3,6 miliardi. La differenza fra il totale delle risorse complessivamente a disposizione dei Comuni nel 2020, pari a 4,2 miliardi, e questa perdita è stata assegnata ai vari Enti proporzionalmente alla dimensione delle entrate 2019. Gli 820 milioni sono stati quindi distribuiti per differenza fra il totale spettante a ciascun Ente nell'anno e quanto già distribuito nei mesi precedenti. Per ripartire il saldo di 350 milioni per Province e Città metropolitane sono state nuovamente stimate la perdita di gettito e la variazione delle spese e, come per i Comuni, le risorse sono state assegnate per differenza fra il totale disponibile e quanto già distribuito nell'anno.

La distribuzione dell'acconto 2021 per i Comuni (200 milioni) ha introdotto una significativa novità: 130 milioni sono stati ripartiti con gli stessi criteri (aggiornati agli ultimi dati disponibili) utilizzati per il saldo del DL 104/2020; 70 milioni sono stati invece assegnati in base a una stima della perdita delle entrate di cassa 2021 dell'addizionale comunale Irpef, valutata a partire dalla contrazione settoriale dei ricavi e dei redditi 2020 rispetto al 2019 per ciascun Comune. I 20 milioni di acconto alle Province e Città metropolitane sono stati invece ripartiti sulla base della sola riduzione del gettito dell'imposta sulle assicurazioni RC auto e di iscrizione al pubblico registro automobilistico.

La ripartizione del saldo delle risorse 2021 ai Comuni (1.150 milioni) ha tenuto conto delle informazioni trasmesse dai Comuni a certificazione delle perdite di gettito 2020. La differenza fra

⁴ Non sono state considerate le entrate dell'imposta di soggiorno, in quanto per le relative perdite erano previsti specifici ristori. Lo stesso criterio è stato seguito anche nei riparti successivi.

⁵ Il maggiore fabbisogno di spesa per la funzione sociale è considerato al lordo dei 400 milioni complessivi già percepiti dai Comuni per la solidarietà alimentare.

la perdita e quanto ricevuto è stata infatti ristorata, se positiva, e considerata quota già distribuita, se negativa. I fabbisogni certificati nel 2020 ma non coperti dai contributi dello stesso anno e quindi ristorati con le risorse di questo saldo sono stati pari a 233 milioni. Ulteriori 80 milioni sono stati distribuiti sulla base degli stessi criteri di perdita di gettito dell'addizionale Irpef seguiti per l'acconto 2021. I rimanenti 837 milioni sono stati ripartiti sulla base della perdita di gettito 2021. Per il saldo delle Province (130 milioni), la distribuzione è partita dalla stima della sola riduzione delle entrate 2021. La perdita è stata aumentata (diminuita) se il fabbisogno certificato 2020 è risultato maggiore (minore) di quanto distribuito⁶.

Nel succedersi dei riparti, i criteri di volta in volta individuati hanno risposto alla duplice esigenza di ristorare le perdite di gettito e di garantire il finanziamento delle azioni necessarie a fronteggiare le conseguenze economiche e sociali della crisi sanitaria.

La distribuzione dei 5,2 miliardi relativi al 2020 è stata principalmente orientata al ristoro del gettito piuttosto che alla copertura di eventuali maggiori fabbisogni (nonostante i fabbisogni abbiano giocato un ruolo predominante nel riparto dell'acconto del DL 104/2020). Almeno nella prima fase della crisi ciò è derivato anche da aspettative di perdite di gettito locale che si sono poi rivelate eccessive. Ad esempio, nella stima di luglio 2020 era stata prevista una contrazione del gettito per il comparto comunale pari a 4,6 miliardi, poi ridotti a circa 4 a dicembre dello stesso anno in seguito al monitoraggio e all'aggiornamento delle stime. Analogamente, per le Province era stata sovrastimata la perdita relativa sia all'imposta sulle assicurazioni sia a quella di iscrizione al pubblico registro automobilistico (841 milioni complessivi stimati a luglio 2020 contro 516 a fine anno). Nel 2021 i criteri legati al gettito hanno continuato a prevalere; l'incidenza di queste modalità di riparto è stata anzi accentuata sia a livello comunale (dalla introduzione del criterio di riparto basato sulla stima della perdita del gettito dell'addizionale Irpef) sia a livello provinciale (dall'utilizzo ai fini del calcolo del fabbisogno dei singoli Enti solo del lato delle entrate, con una progressiva scomparsa dei riferimenti alla spesa).

L'istituzione del Fondo per le funzioni fondamentali degli Enti locali è stata accompagnata dalla previsione di un meccanismo di monitoraggio. L'articolo 39 del DL 104/2020 ha stabilito per gli Enti beneficiari l'obbligo di trasmettere entro il 31 maggio 2021 al Ministero dell'Economia e delle finanze una certificazione dell'effettiva perdita di gettito 2020 per attestare che la riduzione delle entrate sia stata dovuta esclusivamente alla emergenza sanitaria e non ad altri fattori (in particolare, a scelte discrezionali dell'Ente). Analogamente, l'articolo 1, comma 827 della legge di bilancio per il 2021 ha individuato il termine del 31 maggio 2022 per la certificazione della perdita di gettito relativa all'anno 2021. Queste certificazioni sono state tenute in considerazione anche in sede di riparto delle risorse e saranno utilizzate ai fini della verifica *ex post* dell'effettiva perdita di gettito e dell'andamento delle spese di ogni Ente

⁶ Si segnala che nella determinazione del trasferimento da corrispondere a ciascun Comune o Provincia sono state spesso previste, sia nei riparti 2020 sia in quelli 2021, clausole e soglie pensate per garantire a ciascun Ente il raggiungimento di un ammontare minimo di risorse *pro capite*, tenendo anche conto di quanto già ricevuto nei riparti precedenti.

per ciascun anno prevista dal DL 34/2020 e dalla legge di bilancio per il 2021. La verifica a consuntivo, con conseguente regolazione dei rapporti finanziari fra Comuni e fra Province e Città metropolitane, ovvero fra i due comparti, e l'eventuale rettifica delle somme attribuite, è prevista entro il 31 ottobre 2023 per l'anno 2020 ed entro il 31 ottobre 2022 per l'anno 2021.

2.2 *Le misure a favore delle Regioni*

L'articolo 111 del DL 34/2020 ha istituito il Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome stanziando inizialmente 1,5 miliardi per il 2020. L'articolo 41 del DL 104/2020 ha poi rifinanziato il Fondo per ulteriori 2,8 miliardi, modificando alcune sue caratteristiche e soprattutto ridefinendone gli obiettivi. Con il DL 104/2020 è stato infatti stabilito come fine esclusivo del Fondo il ristoro delle perdite di gettito dei tributi regionali connesse alla emergenza da COVID-19, mentre è venuto meno qualsiasi riferimento – presente nella norma di istituzione – al concorso dello Stato tramite il Fondo allo svolgimento delle funzioni sanità, istruzione e assistenza da parte delle Regioni. La ripartizione del Fondo è stata dunque disposta coerentemente con questa ridefinizione di finalità, tramite due accordi raggiunti in Conferenza Stato-Regioni. Dei 4,3 miliardi complessivi, le risorse da destinare alle RSO, pari a 1,7 miliardi, sono state individuate a partire dalla stima della perdita di gettito 2020: a questa cifra sono state sottratte le somme già corrisposte a ristoro della abolizione dell'Irap disposta dal DL 34/2020⁷ ed è stata invece sommata la riduzione delle entrate da lotta alla evasione⁸. Sulla base degli stessi accordi è stata decisa anche la distribuzione delle risorse ai singoli Enti del comparto. Alle Regioni a statuto speciale (RSS) e alle Province autonome sono stati destinati 2,6 miliardi ed è stato deciso che il ristoro della perdita di gettito fosse effettuato con due diverse modalità: per Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia è stato ridotto il contributo alla finanza pubblica per 1,4 miliardi; per la Sardegna e le Province autonome il ristoro è avvenuto per un miliardo tramite riduzione del contributo alla finanza pubblica e per 196 milioni mediante trasferimenti⁹.

Nel complesso, il riparto ha presentato aspetti meno controversi rispetto al caso dei Comuni. L'assegnazione delle risorse è stata decisa in accordo con le Regioni e le Province autonome utilizzando sostanzialmente il criterio della perdita di gettito, mentre per gli interventi necessari a fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia sono state adottate ulteriori misure. L'articolo 32-*quater* del DL 137/2020, in particolare, ha messo a disposizione delle RSO ulteriori risorse espressamente destinate a ristorare le categorie soggette a restrizioni durante le diverse fasi della crisi sanitaria. Il comma 1

⁷ Si veda il paragrafo 2.3.

⁸ Per queste valutazioni l'articolo 111, comma 2 del DL 34/2020 ha costituito un apposito Tavolo tecnico presso il Ministero dell'Economia e delle finanze.

⁹ Analogamente a quanto previsto per Comuni e Province, anche per le Regioni è stata disposta la verifica a consuntivo delle effettive riduzioni di entrate tributarie subite.

ha assegnato alle Regioni 250 milioni per il finanziamento delle quote capitale dei debiti finanziari in scadenza nel 2020: le risorse liberate grazie a questo contributo dovevano essere indirizzate alle attività economiche più colpite dai provvedimenti restrittivi. Il comma 2 ha invece stanziato 110 milioni di fondi per l'anno 2021 da destinare direttamente alle categorie più colpite.

2.3 I Fondi a ristoro delle entrate degli Enti territoriali

Gli Enti territoriali, in particolar modo Comuni e Regioni, hanno infine ricevuto appositi ristori per le perdite di gettito di specifici tributi, dovute sia alla abolizione di imposte locali decisa a livello centrale per sostenere determinati settori economici durante le fasi più acute della emergenza, sia alla riduzione della base imponibile causata dalla crisi economica. In particolare:

- L'articolo 177 del DL 34/2020 ha abolito la prima rata Imu per i proprietari di immobili adibiti a ricezione turistica (purché anche gestori delle attività); l'art. 78 del DL 104/2020 ha previsto l'abolizione della seconda rata, estendendo la misura agli esercenti attività ricreative e sportive. I decreti Ristori hanno infine ricompreso in questa abolizione ulteriori soggetti, appartenenti a settori colpiti dalle restrizioni o situati in aree caratterizzate da uno scenario di gravità massima o elevata della emergenza (zone rosse e arancioni). Complessivamente, ai Comuni sono stati trasferiti 306,6 milioni per il 2020 e 9,2 per il 2021 e il 2022.
- L'articolo 181 del DL 104/2020 ha disposto l'abolizione della Tosap e della Cosap per le imprese di pubblico esercizio titolari di concessioni o autorizzazioni per utilizzo del suolo pubblico. La misura è stata ripetutamente prorogata, da ultimo fino alla fine del 2021 con il DL 41/2021. In totale ai Comuni sono stati trasferiti a ristoro 216,9 milioni per il 2020 e 412,5 nel 2021.
- Con l'articolo 180 del DL 34/2020 è stato istituito un Fondo per compensare gli Enti delle minori entrate relative all'imposta di soggiorno. Il Fondo è stato più volte rifinanziato, da ultimo con il DL 4/2022. Le risorse trasferite sono state pari a 400 milioni per il 2020, 350 per il 2021 e 100 per il 2022.
- L'articolo 24 del DL 34/2020 ha infine abolito il saldo 2019 e l'acconto 2020 dell'Irap per i soggetti con ricavi nel 2019 inferiori a 250 milioni. Per ristorare le Regioni e le Province autonome delle minori entrate lo stesso articolo ha istituito un apposito Fondo con dotazione pari a 448 milioni.

2.4 *Alcune considerazioni generali*

Come si è visto, durante la crisi sanitaria il governo centrale ha messo a disposizione dei livelli decentrati ingenti risorse. I provvedimenti descritti sono stati evidentemente adottati in condizioni di urgenza, soprattutto nel 2020; ciò ha ovviamente reso più difficoltose le decisioni relative alla distribuzione dei fondi. Si deve peraltro considerare che le assegnazioni di risorse sono avvenute nell'ambito di un quadro normativo incerto e incompleto.

Si ricorda infatti che l'articolo 11 della L. 243/2012 aveva previsto – sulla base di quanto stabilito dalla L. costituzionale 1/2012 – l'istituzione di un apposito Fondo per il concorso dello Stato al finanziamento delle funzioni fondamentali degli Enti territoriali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di gravi recessioni economiche, crisi finanziarie o calamità naturali. Più precisamente, con queste disposizioni si intendeva basare il concorso dello Stato al finanziamento delle funzioni fondamentali delle Amministrazioni locali su meccanismi automatici volti a trasferire a livello decentrato una quota dell'indebitamento consentito a livello centrale dalle regole europee nelle fasi avverse del ciclo.

Tuttavia, la L. 164/2016 ha riformulato l'articolo 11, garantendo comunque il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali in ragione dell'andamento del ciclo economico, ma rimettendo di fatto a una valutazione da operare di volta in volta con legge di bilancio la determinazione dell'ammontare di risorse da trasferire alle Amministrazioni locali. In altri termini, il concorso al finanziamento delle funzioni fondamentali da parte del governo centrale nelle fasi avverse del ciclo sarebbe dovuto avvenire attraverso scelte discrezionali, previo confronto con le autonomie locali. Questa disposizione è stata tuttavia giudicata incostituzionale¹⁰, in quanto non specifica le modalità effettive di intervento dello Stato rinviandole a una legge ordinaria anziché rinforzata come previsto dalla L. costituzionale 1/2012.

La successione di questi interventi e, da ultimo, il giudizio di incostituzionalità di quanto disposto dalla L. 164/2016 hanno reso il quadro normativo di riferimento molto incerto. Le misure emergenziali del 2020 e 2021 si sono inserite proprio in questo contesto e l'incompletezza del quadro normativo potrebbe averne accentuato alcune problematiche. In primo luogo, si pone la questione di individuare l'oggetto esatto dei ristori: le misure descritte sono state destinate in parte a compensare la riduzione delle entrate delle Amministrazioni locali e in parte a fronteggiare i loro aumentati fabbisogni. Tuttavia, non sempre le risorse per l'una e per l'altra finalità sono state chiaramente distinte. Come si è visto, questa separazione è stata abbastanza netta per le Regioni; per quanto riguarda le risorse attribuite con il "Fondone" a Comuni e Province, invece, gli obiettivi sono apparsi decisamente meno definiti. Questa questione è stata

¹⁰ Sentenza della Corte Costituzionale n. 235/2017.

particolarmente evidente nel 2020 – come messo in luce dall’alternanza dei criteri distributivi – ma si è riproposta anche l’anno successivo. In effetti, la disposizione che per prima ha rifinanziato il Fondo per il 2021 (la legge di bilancio per il 2021) sottolineava in maniera più decisa rispetto al DL 34/2021 la destinazione delle risorse stanziata al ristoro della perdita di gettito locale connessa alla emergenza. Tuttavia, già nel gennaio 2021 la Ragioneria Generale dello Stato ha precisato che anche le risorse del 2021 avrebbero potuto finanziare sia le minori entrate sia le maggiori spese legate al COVID-19, come nel 2020.

Un secondo aspetto da considerare è l’esigenza di delimitare l’ambito delle spese che possono essere effettivamente finanziate dalle Amministrazioni locali con i ristori emergenziali; in particolare, il problema potrebbe essere quello di individuare in maniera univoca le spese legate alle funzioni fondamentali. In effetti, le autonomie locali hanno potuto finanziare numerosi interventi con i fondi trasferiti negli ultimi due anni. Ad esempio, per quanto riguarda il “Fondone” per Comuni e Province, il Ministero dell’Economia e delle finanze (nelle FAQ emanate per fornire agli Enti chiarimenti sul corretto uso del Fondo) e poi la Corte dei Conti (con Deliberazione 130/2021) hanno confermato la possibilità per gli Enti di finanziare con le risorse trasferite varie tipologie di interventi connessi alla emergenza da COVID-19, come *voucher* sia per le famiglie sia per le imprese e numerose politiche di sostegno alle attività locali in sofferenza tramite l’erogazione di contributi a fondo perduto¹¹. Si tratta di misure diverse fra loro, per le quali il legame con le funzioni fondamentali può essere più o meno immediato.

Infine, potrebbe essere difficile capire quali aumentati fabbisogni degli Enti siano strettamente riconducibili agli effetti della emergenza e non, più genericamente, alla situazione economica e sociale di partenza dei diversi territori. Le norme istitutive dei fondi, in particolare per Comuni e Province, si riferiscono esplicitamente alle maggiori spese legate alla emergenza da COVID-19. Tuttavia, a differenza di quel che avviene per le entrate – per le quali, si ricorda, è stata prevista una certificazione dell’effettiva perdita di gettito per attestare che la loro riduzione sia stata dovuta esclusivamente all’emergenza – potrebbe essere meno agevole isolare l’incremento di fabbisogno legato alla sola fase di crisi. D’altra parte, non dovrebbero essere i ristori per le situazioni emergenziali a svolgere una funzione di perequazione fra gli Enti.

L’esito distributivo dei ristori emergenziali dovrebbe essere valutato anche alla luce di queste considerazioni. A tale proposito, la tabella 2 presenta valori medi *pro capite* per Regione del riparto della solidarietà alimentare e del “Fondone” (comparto Comuni). Per quanto riguarda la prima, – basata anche su un criterio di reddito – si osservano valori mediamente più elevati nelle Regioni del Sud. D’altra parte, sia nel 2020 che nel 2021 gli

¹¹ Si ricorda che l’articolo 54 del DL 34/2020 ha consentito anche agli Enti locali di adottare simili misure di aiuto in risposta alla crisi pandemica in conformità a quanto previsto dal *Temporary framework* sugli aiuti di Stato.

Tab. 2 – Trasferimenti *pro capite* ai Comuni: solidarietà alimentare e Fondo per le funzioni fondamentali
(medie regionali)

		Contributi per solidarietà alimentare	Ristori 2020	Di cui: scuola e spesa sociale acconto DL 104/2020	Ristori 2021	Di cui: ristoro addizionale Irpef
Nord-Ovest	Lombardia	10,1	85,1	4,4	31,6	3,8
	Liguria	10,4	88,5	6,8	31,7	2,8
	Piemonte	9,9	64,6	5,8	25,0	2,8
	Valle d'Aosta	9,6	101,2	7,3	34,9	0,4
Nord-Est	Emilia Romagna	9,8	71,7	5,6	14,5	3,4
	Friuli-Venezia Giulia	9,7	61,6	7,3	16,6	2,0
	Trentino-Alto Adige	9,7	114,5	3,6	23,1	0,1
	Veneto	10,2	75,6	6,8	30,4	3,6
Centro	Lazio	13,1	69,8	5,7	29,8	3,3
	Marche	11,8	65,0	8,0	10,5	3,0
	Toscana	10,3	85,0	6,7	22,4	2,9
	Umbria	11,8	60,4	6,6	7,9	2,4
Sud e Isole	Abruzzo	16,6	66,1	9,9	20,1	1,9
	Basilicata	20,6	53,2	9,0	15,5	1,3
	Calabria	25,6	50,3	9,0	20,2	0,8
	Campania	25,1	54,6	8,2	15,1	1,3
	Molise	20,0	52,0	9,3	9,9	1,1
	Puglia	21,9	51,5	7,3	10,1	1,3
	Sardegna	19,4	54,3	7,4	10,5	1,1
Sicilia	24,7	47,6	8,7	23,4	1,1	
Media nazionale		14,9	68,6	7,2	22,5	2,5
Totale risorse distribuite (milioni)		1.300,0	4.220,0	400,0	1.350,0	150,0

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno.

importi medi complessivi assegnati attraverso il “Fondone” sono stati generalmente più elevati (superiori alla media nazionale) per gli Enti delle Regioni centro-settentrionali, almeno quando hanno prevalso criteri di riparto basati sulla perdita di gettito; la situazione si è invece invertita quando sono state preferite modalità di assegnazione legate agli aumentati fabbisogni (ad esempio, l’acconto del DL 104/2020). Si tratta, tuttavia, di misure che non si compensano, non solo per l’entità decisamente più contenuta dei fondi di solidarietà alimentare ma soprattutto perché questi ultimi hanno avuto un obiettivo più limitato, circoscritto alle sole necessità immediate dei nuclei familiari, rispetto alle più numerose possibilità di utilizzo di fatto riconosciute per il “Fondone”.

La tabella 3 presenta invece la distribuzione dei fondi ai Comuni divisi per fasce di popolazione: nel caso della solidarietà alimentare il trasferimento *pro capite* è diminuito all’aumentare della dimensione degli Enti. Per quanto riguarda il “Fondone”, invece, sia nel 2020 sia nel 2021 il trasferimento complessivo è stato più elevato per gli Enti sotto i 2.000 abitanti e per quelli di dimensione maggiore. Nel 2021, in particolare, l’effetto sui Comuni grandi è stato accentuato dalla combinazione della stima delle minori entrate con la certificazione di bisogni 2020 superiori a quelli soddisfatti con le risorse già distribuite. D’altra parte, quando i criteri di riparto sono stati legati agli aumentati

fabbisogni la distribuzione *pro capite* ha favorito gli Enti più piccoli ma è stata relativamente più omogenea fra le altre classi.

Nel complesso, la possibilità di utilizzo di questi strumenti emergenziali trarrebbe beneficio da un completamento del quadro normativo. Nel caso in cui si abbandonasse il tentativo di individuare degli automatismi volti a trasferire ai livelli locali risorse corrispondenti alla propria quota di competenza della componente ciclica del deficit e si optasse per la discrezionalità, assumerebbero particolare importanza le attività di certificazione e monitoraggio. Esse – se tempestive ed efficaci – permetterebbero infatti di garantire (*ex post*) la corrispondenza fra quanto versato dal governo centrale e le effettive necessità delle Amministrazioni locali anche in assenza di regole automatiche.

Tab. 3 – Trasferimenti *pro capite* ai Comuni: solidarietà alimentare e Fondo per le funzioni fondamentali (1)
(medie per fasce di popolazione)

Popolazione	Contributi per solidarietà alimentare	Ristori 2020	Di cui: scuola e spesa sociale acconto DL 104/2020	Ristori 2021	Di cui: ristoro addizionale Irpef
Meno di 2.000	17,8	65,0	9,2	20,6	1,4
2.000-5.000	16,6	55,7	7,9	14,6	1,9
5.000-10.000	15,5	56,5	6,5	13,9	2,4
10.000-20.000	15,8	57,5	6,5	11,9	2,5
20.000-60.000	16,5	59,7	6,2	12,4	2,3
60.000-250.000	13,7	68,0	6,4	16,9	2,5
oltre 250.000	11,8	108,3	6,4	65,3	4,1
Media nazionale	15,1	67,8	6,7	22,3	2,6

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno.

(1) Si considerano qui solo i Comuni di RSO, Sicilia e Sardegna, per coerenza con la disponibilità di informazioni disaggregate sulla distribuzione del saldo del DL 41/2021.

3. Le recenti novità sullo stato di attuazione del federalismo fiscale

L'ultimo biennio è stato caratterizzato da una serie di passi in avanti nell'attuazione del federalismo fiscale. Nella precedente audizione¹² è stata esaminata e discussa l'evoluzione che ha riguardato il federalismo comunale; in questa, l'attenzione è posta sulle novità apportate dalle leggi di bilancio per il 2021 e per il 2022, che hanno dato un forte impulso al ridisegno della disciplina relativa alle Province e alle Città metropolitane. Inoltre, si presenta un quadro generale dello stato attuale dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) alla luce delle recenti modifiche normative.

3.1 Il federalismo delle Province e delle Città metropolitane

Il percorso di attuazione del federalismo provinciale avviato dalla L. 42/2009 ha subito nel corso degli anni rallentamenti e battute di arresto a causa inizialmente della crisi dei debiti sovrani e successivamente, nel 2016, del tentativo non portato a termine di riforma costituzionale del comparto. La legge di bilancio per il 2021, poi integrata dalla legge di bilancio per il 2022, ha dato avvio a un'importante fase di riassetto della disciplina relativa alle Province e alle Città metropolitane, con l'obiettivo di delineare, a partire dal 2022, nuove modalità di finanziamento per il comparto coerenti con il disegno del federalismo fiscale.

Si ricorda che successivamente all'approvazione della legge delega sul federalismo (L. 42/2009) un primo passo per l'attuazione del percorso federalista a livello provinciale è stato rappresentato dal D.Lgs. 68/2011, che ha previsto la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali al comparto e la loro sostituzione con entrate proprie e risorse di carattere perequativo. Il sistema delle entrate provinciali in seguito a questo intervento includeva:

- le entrate proprie: l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), l'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto (RC Auto), la compartecipazione all'Irpef, la compartecipazione alla tassa automobilistica, il tributo per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA) e alcuni tributi minori;
- le risorse di tipo perequativo del Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR), costituito nel 2012 e alimentato dal gettito della compartecipazione all'Irpef. In attesa dell'istituzione di un fondo perequativo (che non è mai stato attivato) si prevedeva la ripartizione del FSR sulla base dell'allocazione dei trasferimenti soppressi.

¹² Audizione del Consigliere Alberto Zanardi 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 del 20 ottobre 2021.

Ancora nel 2021 l'assetto della finanza provinciale era, in linea generale, quello delineato da questo primo intervento.

Come si è accennato, il percorso federalista avviato nel 2011 per le Province non è mai stato portato a termine per due ordini di ragioni. Da un lato, in seguito alla crisi economica e finanziaria il governo centrale ha coinvolto anche questo comparto nel percorso di risanamento e consolidamento dei conti pubblici. Ciò ha comportato progressivi tagli alle risorse devolute (la dotazione del FSR è stata nel tempo sostanzialmente azzerata) nonché un inasprimento degli obiettivi di bilancio degli Enti tale che, a partire dal 2014, il concorso delle Province alla finanza pubblica è stato ottenuto attraverso risparmi di spesa corrente da versare allo Stato. Dall'altro lato, il ruolo delle Province ha attraversato una complessa fase di tentativo di riforma istituzionale. Il processo è iniziato con la L. 56/2014, che ha istituito le Città metropolitane e ridefinito le funzioni del comparto; la disciplina era pensata come transitoria in vista della riforma del Titolo V della Costituzione che avrebbe dovuto abolire le Province e ha quindi ulteriormente accelerato i tagli di risorse al comparto. In particolar modo, le novità della L. 56/2014 hanno giustificato due significativi interventi a carico di Province e Città metropolitane: un contributo alla finanza pubblica pari a 69 milioni a partire dal 2016 richiesto dal DL 66/2014 in considerazione dei minori costi della politica previsti con la soppressione degli Enti e un concorso alla finanza pubblica pari a 3 miliardi a partire dal 2017 disposto dalla L. 190/2014 a carico degli Enti di RSO, Sicilia e Sardegna.

D'altra parte, l'esito negativo del referendum del 2016 ha interrotto il processo di riforma lasciando aperte molte questioni relative sia alle funzioni sia al finanziamento di questi Enti. Effettivamente, la mancata conferma della riforma costituzionale ha messo in luce le numerose difficoltà finanziarie delle Province e Città metropolitane nello svolgimento delle funzioni loro assegnate – in particolare in materia di edilizia scolastica e rete stradale – anche perché, in generale, il calcolo delle riduzioni e delle contribuzioni a carico dei singoli Enti non è stato legato a un'oggettiva sostenibilità dei tagli. Dal 2016 sono state quindi attivate misure straordinarie per Province e Città metropolitane e sono stati loro trasferiti appositi contributi per garantire continuità nell'esercizio delle funzioni fondamentali.

Negli ultimi anni è pertanto emersa la necessità di intervenire in maniera incisiva sulle fonti di finanziamento del comparto al fine di riordinarne l'assetto e renderlo coerente con le disposizioni della legge delega sul federalismo fiscale. Questo processo di revisione è iniziato con la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, commi 783-785), che ha istituito a decorrere dal 2022 due Fondi distinti – uno per le Province e uno per le Città metropolitane delle RSO – nei quali far confluire tutti i contributi e i fondi di parte corrente attualmente attribuiti a tali Enti, incluse le risorse del FSR. La distribuzione delle risorse deve essere basata sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali degli Enti. L'impianto iniziale delineato da questa norma è stato poi integrato dalla legge di bilancio per il 2022 (art. 1, comma 561), che ha: 1) precisato le modalità del riparto perequativo dei due fondi; 2) stanziato per le Province e le Città metropolitane ulteriori contributi per lo svolgimento delle funzioni fondamentali. Queste risorse sono previste nella

misura di 80 milioni per il 2022, 100 nel 2023, 130 nel 2024 e sono destinate ad aumentare di anno in anno fino a raggiungere i 600 milioni a decorrere dal 2031.

I due momenti centrali della riforma sono stati dunque la determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali di Province e Città metropolitane e il loro utilizzo nella definizione delle modalità di riparto dei Fondi.

Per Province e Città metropolitane delle RSO i fabbisogni standard, pari complessivamente a 2.771,3 milioni, sono stati calcolati relativamente a tutte le funzioni fondamentali individuate dalla L. 56/2014: funzioni generali, territorio, istruzione, ambiente, trasporti, polizia provinciale, stazione unica appaltante e controllo dei fenomeni discriminatori¹³. I fabbisogni sono stati stimati attraverso la tecnica della regressione lineare multipla utilizzando il *Regression Cost Base Approach* (RCA). Il calcolo parte dalla spesa 2018 per ciascuna funzione, ma la normalizzazione delle variabili ha permesso di allontanarsi dal criterio della spesa storica, tenendo conto sia degli Enti con spesa pari a zero – ai quali è comunque assegnato un valore minimo – sia degli *outlier*. Il risultato del calcolo sono dei fabbisogni standard espressi in termini monetari che, come si vedrà, entrano direttamente nella distribuzione dei Fondi. In altri termini, a differenza di quanto avviene per il comparto comunale, i fabbisogni di Province e Città metropolitane rappresentano dei valori assoluti e non sono convertiti in coefficienti di riparto utilizzati per distribuire un ammontare predeterminato di risorse.

La tabella 4 presenta il volume dei fabbisogni stimati per ciascuna voce di spesa.

Tab. 4 – Funzioni fondamentali delle Province e Città metropolitane
(milioni di euro e valori percentuali)

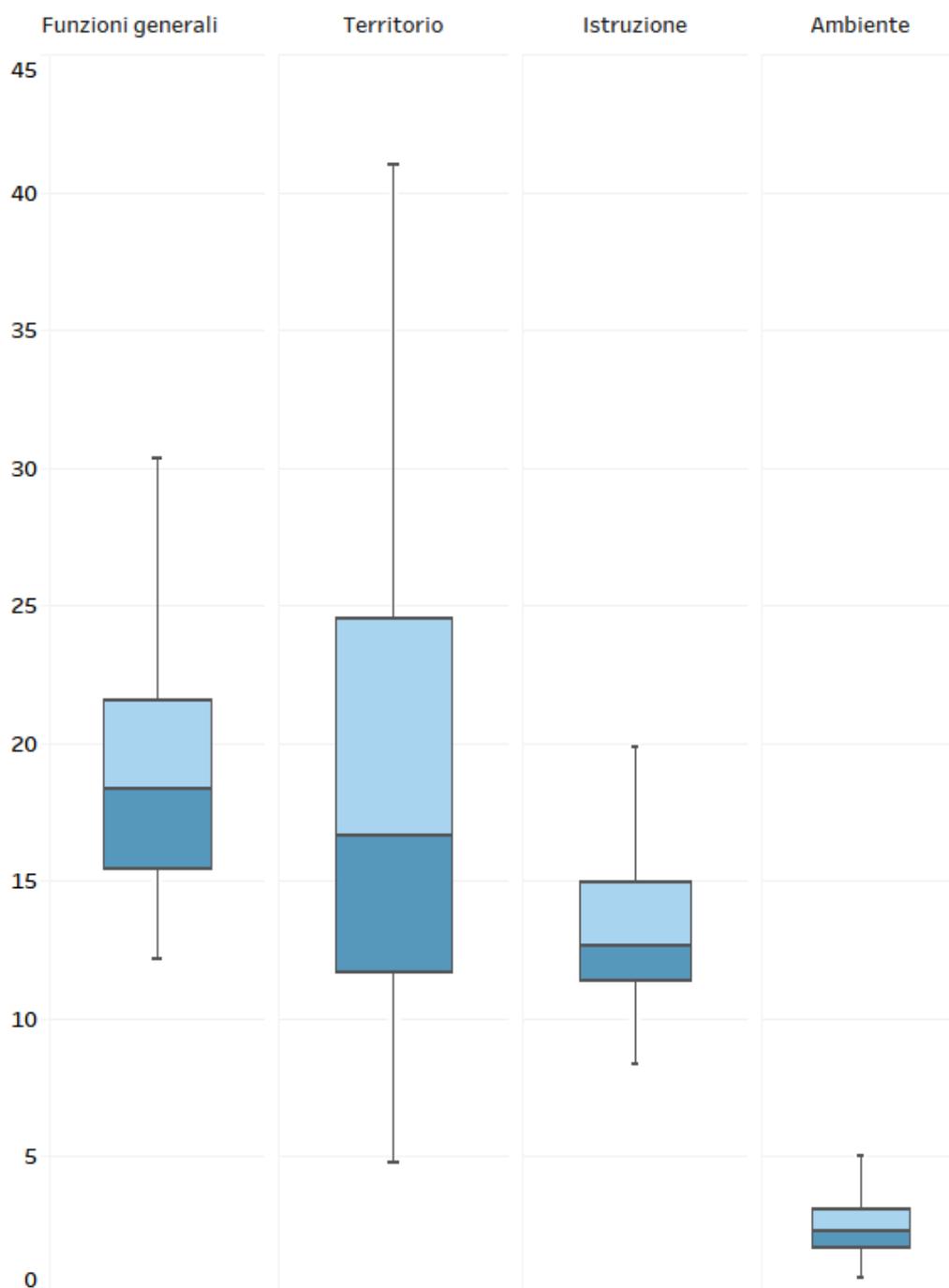
	Province	Città metropolitane	Totale	Province	Città metropolitane	Totale
Funzioni generali	590.156	301.484	891.640	31,9	32,7	32,2
Territorio	570.071	165.620	735.691	30,8	18,0	26,5
Istruzione	434.294	255.681	689.975	23,5	27,7	24,9
Ambiente	83.395	37.477	120.873	4,5	4,1	4,4
Funzioni fondamentali per le sole Città metropolitane	0	101.929	101.929	0,0	11,1	3,7
Polizia provinciale	67.467	26.431	93.898	3,6	2,9	3,4
Stazione unica appaltante	47.971	12.888	60.859	2,6	1,4	2,2
Controllo dei fenomeni discriminatori	29.207	14.835	44.043	1,6	1,6	1,6
Trasporti	21.447	5.786	27.233	1,2	0,6	1,0
Funzioni fondamentali per le sole Province montane	5.177	0	5.177	0,3	0,0	0,2
Totale	1.849.186	922.131	2.771.317	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) per la determinazione dei fabbisogni standard per le Province e le Città metropolitane per il 2022.

¹³ I fabbisogni sono stati calcolati anche in relazione alle funzioni di competenza delle sole Città metropolitane e a quelle delle Province montane, così come individuate dalla L. 56/2014.

Le prime quattro funzioni rappresentano da sole quasi il 90 per cento dei fabbisogni complessivi. Questa percentuale è più elevata per le Province; nelle Città metropolitane hanno una rilevanza non trascurabile anche le funzioni di loro esclusiva competenza, che rappresentano l'11 per cento del loro fabbisogno totale. La figura 1 mostra la variabilità

Fig. 1 – Principali funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane: distribuzione *pro capite*



Fonte: elaborazioni su dati della CTFS per la determinazione dei fabbisogni standard per le Province e le Città metropolitane per il 2022.

dei fabbisogni *pro capite* fra gli Enti per le quattro funzioni principali: la linea che divide i rettangoli indica il valore mediano (il 50 per cento degli Enti si colloca all'interno del limite superiore e del limite inferiore dei rettangoli); gli estremi delle linee segnalano il valore minimo e il valore massimo. Le funzioni generali e il territorio presentano valori mediani vicini, sebbene il secondo sia leggermente inferiore, ma una variabilità molto diversa. In particolare, i valori *pro capite*, sono particolarmente dispersi per la funzione del territorio. I valori *pro capite* delle funzioni relative all'istruzione e all'ambiente mostrano invece una variabilità più contenuta.

La capacità fiscale degli Enti, stimata in 3.060,8 milioni, è stata ottenuta valutando ad aliquota standard, ossia al netto dello sforzo fiscale, il gettito delle loro entrate proprie (*Representative Tax System*).

Nei due Fondi istituiti dalla legge di bilancio 2021 confluiscono, separatamente per Province e Città metropolitane, tutti i contributi e i fondi di parte corrente di interesse per questi Enti (incluse le risorse del FSR e i contributi straordinari erogati a partire dal 2016 per garantire continuità nell'esercizio delle funzioni fondamentali) – pari a 1.333,8 milioni – e il loro concorso complessivo alla finanza pubblica – pari a 2.769 milioni. Per differenza fra questi due aggregati è stato ottenuto il concorso netto alla finanza pubblica, pari a 1.435,2 milioni trasferiti allo Stato, di cui 936,2 da parte delle Province e 499 a carico delle Città metropolitane. Il meccanismo di riparto dei due Fondi – proposto dalla CTFS e approvato in Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali¹⁴ – è basato sulle stime di fabbisogni standard e capacità fiscali e si articola in due componenti:

- 1) la prima componente ricalcola il concorso netto alla finanza pubblica del singolo Ente sulla base della differenza fra il proprio fabbisogno¹⁵ e la capacità fiscale. Questo meccanismo incide sul riparto del contributo alla finanza pubblica per l'8 per cento nel 2022 (il rimanente 92 per cento continua a essere assegnato in base al criterio storico); la percentuale è tuttavia destinata ad aumentare nel tempo fino a raggiungere il 60 per cento nel 2031 per poi andare a regime negli anni successivi¹⁶.
- 2) La seconda componente trasferisce agli Enti le risorse aggiuntive previste dalla legge di bilancio per il 2022 (80 milioni il primo anno, a crescere negli anni successivi), che riducono il concorso netto alla finanza pubblica per il comparto. Le risorse aggiuntive vengono prima ripartite fra il comparto delle Province e quello delle Città metropolitane sulla base della differenza fra fabbisogni, capacità fiscali e contributo netto alla finanza pubblica. All'interno di ciascuno comparto, l'assegnazione a ogni Ente avviene in proporzione dei fabbisogni.

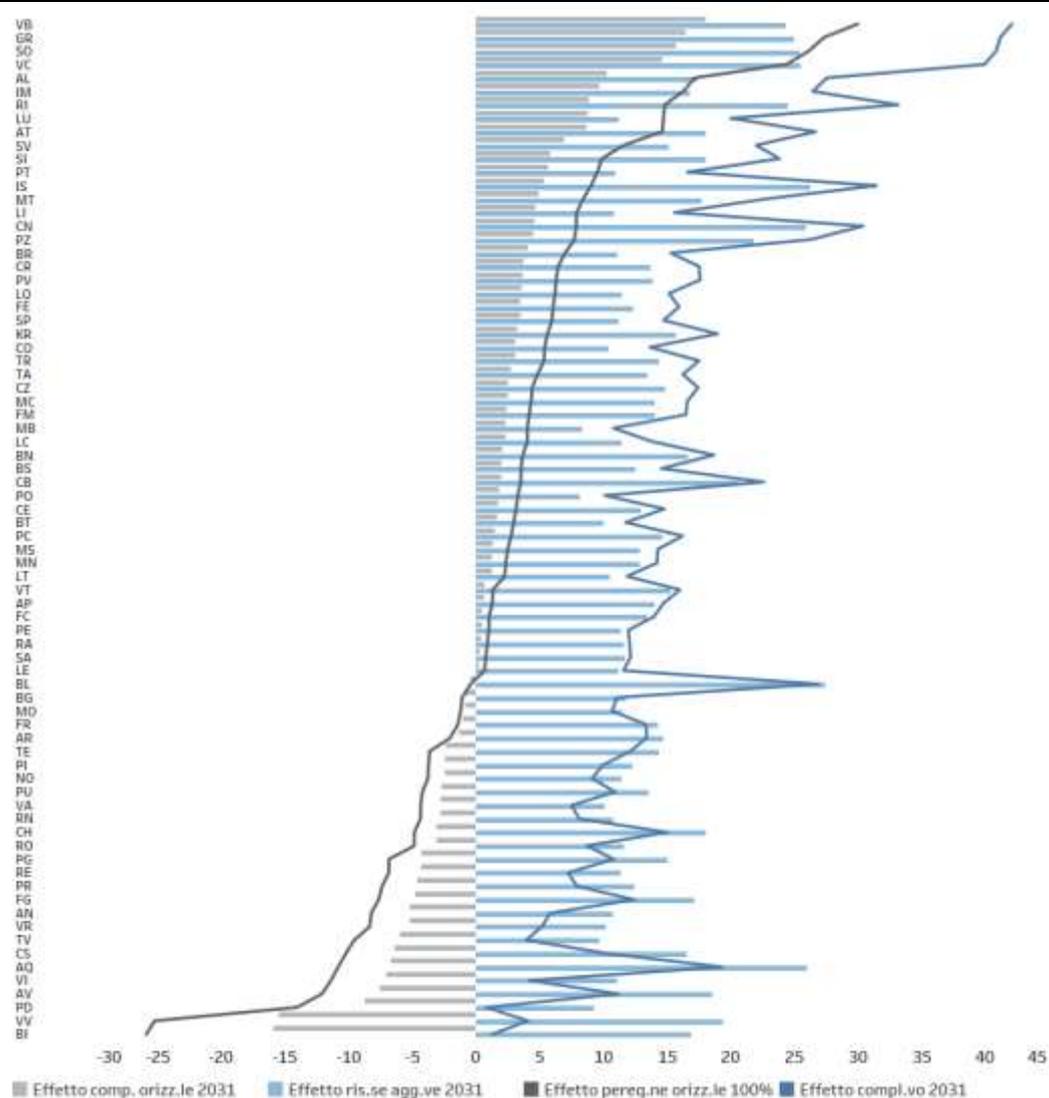
¹⁴ Si veda la Nota metodologica della CTFS del 13 aprile 2022.

¹⁵ Riproporzionato per assicurare che la somma dei contributi per ciascun gruppo resti invariata.

¹⁶ La Nota metodologica descrive i criteri di riparto fino al 2031 anche se il riparto è stato calcolato fino al 2024.

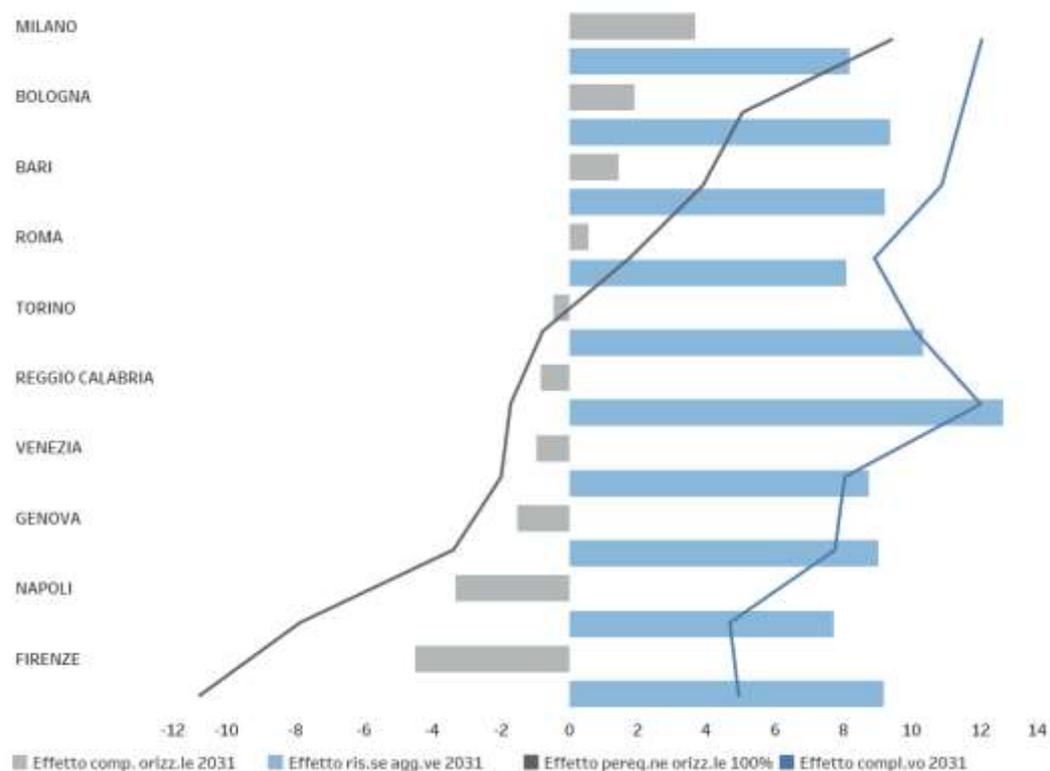
Le figure 2 e 3 illustrano questo meccanismo, rispettivamente, per le Province e per le Città metropolitane. La linea nera indica l'incremento/decremento di risorse in termini *pro capite* che sarebbe prodotto da una perequazione integrale del contributo netto alla finanza pubblica sulla base di fabbisogni e capacità fiscale. Questo riequilibrio orizzontale, a risorse date, produrrebbe un aumento di risorse per gli Enti che si collocano nella parte superiore del grafico (che vedrebbero diminuire il contributo alla finanza pubblica) e una diminuzione per gli Enti nella parte inferiore (che dovrebbero incrementare il proprio contributo alla finanza pubblica). Le barre grigie e azzurre descrivono gli effetti che la prima e la seconda componente del fondo perequativo produrranno nel 2031, ultimo anno per cui la Nota metodologica della CTFSpresenta i parametri del riparto.

Fig. 2 – Metodologia di riparto dei Fondi perequativi per le Province



Fonte: elaborazioni su dati della Nota metodologica della CTFSpresenta del 13 aprile 2022.

Fig. 3 – Metodologia di riparto dei Fondi perequativi per le Città metropolitane



Fonte: elaborazioni su dati della Nota metodologica della CTFS del 13 aprile 2022.

Per quanto riguarda la prima componente, dato che nel 2031 solo il 60 per cento del contributo netto sarà assegnato sulla base della differenza fra fabbisogni e capacità fiscale standard mentre il 40 continuerà a essere distribuito sulla base del riparto storico, le barre grigie si avvicinano ma non raggiungono la linea nera. Le barre azzurre descrivono la distribuzione delle risorse aggiuntive sulla base dei fabbisogni e si collocano sempre a destra dello zero perché rappresentano un incremento di risorse per tutti gli Enti.

L'effetto complessivo dell'operare di entrambe le componenti è rappresentato dalla linea blu. L'inserzione di nuove risorse durante il percorso di avanzamento della perequazione orizzontale fa sì che nonostante il significativo riequilibrio nessun Ente vedrà ridurre le proprie risorse, come illustrato dal fatto che essa si colloca sempre a destra dello zero.

Nonostante il riordino della finanza delle Province e delle Città metropolitane rappresenti un passo decisivo per l'attuazione del federalismo, alcune questioni appaiono ancora irrisolte. La prima è relativa all'adeguatezza complessiva delle risorse. La tabella 5 riassume i principali dati sulle entrate e sulle spese del comparto. Come ricordato in precedenza, la CTFS ha stimato in 2.771,3 milioni i fabbisogni standard per gli Enti delle RSO e in 1.435,2 milioni il contributo netto alla finanza pubblica.

Tab. 5 – Risorse delle Province e delle Città metropolitane
(milioni di euro)

	Capacità fiscale	Sforzo fiscale potenziale (IPT, RCA, TEFA)	Totale risorse con sforzo fiscale massimo	Fabbisogni	Concorso netto alla finanza pubblica	Totale risorse assorbite da funzioni fondamentali e concorso alla finanza pubblica (f=d+e)	Risorse aggiuntive verticali – 2031	Margine effettivo di autonomia con risorse aggiuntive	Sforzo fiscale necessario per finanziare contributo netto alla finanza pubblica residuale (i=b-h)
	(a)	(b)	(c=a+b)	(d)	(e)	(f=d+e)	(g)	(h=c-f+g)	(i=b-h)
Province	1.943,46	600,38	2.543,84	1.849,19	936,22	2.785,41	440,92	199,35	401,03
Città metropolitane	1.117,32	354,97	1.472,29	922,13	498,96	1.421,09	159,08	210,28	144,69
Totale	3.060,78	955,35	4.016,13	2.771,32	1.435,18	4.206,50	600,00	409,63	545,71

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

Complessivamente quindi il comparto deve fare fronte a spese, non derivanti da scelte autonome, per 4.206,5 milioni. Dato che la capacità fiscale si attesta sui 3.060,8 milioni, per coprire queste spese Province e Città metropolitane hanno dovuto ricorrere allo sforzo fiscale, esercitandolo fino al livello massimo. La tabella 6 mostra infatti come sui tre principali tributi gli spazi di autonomia siano di fatto esauriti sia in termini di gettito residuo (il gettito potenziale dei tre principali tributi è superiore a quello effettivo di appena 26 milioni complessivi) sia in termini di numero di Enti (per l’IPT, ad esempio, solo 10 Enti su 86 hanno ancora spazio di manovra).

Le risorse aggiuntive previste dalla legge di bilancio per il 2022 consentiranno di ripristinare dei margini di autonomia la cui adeguatezza andrà valutata anche tenendo conto delle future evoluzioni dei fabbisogni e delle basi imponibili dei tributi propri. Se fabbisogni e basi imponibili restassero invariati, i 600 milioni di risorse aggiuntive previsti per il 2031 garantirebbero un margine effettivo di autonomia di circa 400 milioni. Nonostante questo recupero, il comparto sarebbe comunque costretto a utilizzare lo sforzo fiscale per circa 545 milioni per finanziare il contributo netto residuale alla finanza pubblica.

L’eventuale permanenza di una posizione debitoria netta delle Province e Città metropolitane nei confronti dello Stato solleva una seconda questione relativa alla trasparenza dei rapporti finanziari fra Stato ed Enti territoriali. L’appropriazione da parte dello Stato di una parte del gettito delle Province e Città metropolitane, che oggi avviene attraverso il contributo alla finanza pubblica, andrebbe infatti più correttamente realizzato riservando allo Stato una quota del gettito dei principali tributi (IPT e RCA). In questo modo, il rischio di un’evoluzione negativa delle basi imponibili, oggi interamente a carico di Province e Città Metropolitane, sarebbe condiviso anche dallo Stato e i fondi perequativi, in analogia a quanto accade per i Comuni, agirebbero esclusivamente sulle capacità fiscali e sulle risorse aggiuntive verticali per garantire a tutti gli Enti il finanziamento delle funzioni fondamentali.

Tab. 6 – Principali tributi di Province e Città metropolitane delle RSO
(milioni di euro)

	Capacità fiscale	Gettito potenziale	Manovrabilità	
			Spazio residuo	Numero enti (su 86 totali)
IPT	1.230,3	1.599,4	8,9	10
RC Auto	1.479,5	1.893,7	7,0	4
TEFA	258,0	430,0	10,2	7
Totale	2.967,8	3.923,1	26,1	16 ⁽¹⁾

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

(1) Alcuni Enti hanno spazio di manovra su più di un tributo.

3.2 I livelli essenziali delle prestazioni

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che rappresenta un passaggio fondamentale nella costruzione del federalismo fiscale, ha incontrato nel tempo diversi ostacoli.

I LEP concernenti i diritti civili e sociali hanno assunto un ruolo centrale da quando la riforma costituzionale che ha riscritto il Titolo V (legge costituzionale 3/2001) ha eliminato il concetto di interesse nazionale dalla Carta, rendendo impossibile invocarlo come limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali e tenerne conto per disciplinare settori essenziali e per garantire i diritti primari dei cittadini. Oggi tuttavia si può fare riferimento, tra le altre cose, proprio ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la cui determinazione è posta in capo allo Stato con legislazione esclusiva. Questi devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e, inoltre, i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione possono essere attivati in particolare quando lo richieda la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La Corte costituzionale, con sentenza 220/2021, ha stigmatizzato il ritardo nella determinazione dei LEP, che rappresenta un ostacolo sia alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, sia al completo superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali.

La determinazione dei LEP rappresenta tuttavia un processo particolarmente delicato e difficile. I problemi emersi riguardano essenzialmente il finanziamento complessivo e la questione distributiva aperta dal tentativo di fissare standard nazionali in un paese con elevati *gap* territoriali. Infatti, una volta qualificate talune prestazioni come livello essenziale si pone la necessità di finanziarne l'erogazione su tutto il territorio nazionale. Si ricorda che la Costituzione (art. 119, comma 5) richiede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni siano messi in grado di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite attraverso le risorse autonome di cui dispongono, le

compartecipazioni al gettito di tributi erariali e il fondo perequativo senza vincolo di destinazione.

Di fronte a questi problemi la legge delega in materia di federalismo fiscale (L. 42/2009) adottava un approccio graduale stabilendo che, fino alla determinazione per legge, sono considerati LEP quelli già fissati in base alla legislazione statale e prevedendo un percorso di progressiva convergenza nei livelli dei servizi da realizzare definendo obiettivi intermedi da raggiungere in termini, ad esempio, di percentuale di popolazione servita (i cosiddetti obiettivi di servizio¹⁷). Tuttavia, in seguito, il quadro dei LEP è stato solo, lentamente, abbozzato, rimanendo incompleto. Di recente, il processo ha avuto comunque un'accelerazione, con la fissazione di alcuni livelli essenziali e obiettivi di servizio, il reperimento di risorse strutturali volte a coprirne gli oneri e lo sviluppo di un'attività di coordinamento e programmazione.

La legge di bilancio per il 2022 prova a fare ordine in materia di LEPS richiamando le norme che già ne hanno fissati alcuni in ambiti diversi dalla non autosufficienza e introducendo ulteriori disposizioni, l'attuazione delle quali richiederà tuttavia una serie di passaggi ulteriori. Inoltre, determina un livello minimo di posti con riferimento agli asili nido e prevede la definizione di obiettivi di incremento del trasporto degli alunni con disabilità.

3.2.1 I LEPS

Gli interventi sui LEPS nella legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021) sono stati preceduti dal Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023¹⁸, pubblicato nello scorso mese di agosto ed elaborato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale¹⁹. Il Piano offre un quadro dei LEPS già individuati a quella data, ma anche di quelli di cui è auspicata la pronta determinazione, in uno sforzo di delineare non solo un elenco di prestazioni, ma un insieme integrato di servizi di cui si debba garantire la disponibilità, compresi livelli minimi o standard di servizio (ad esempio, in termini di disponibilità di personale) e processi/procedure da attivare (ad esempio, l'adozione

¹⁷ La L. 42/2009 delinea un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai LEP da realizzare attraverso norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica proposte dal Governo, nell'ambito della manovra di finanza pubblica, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

¹⁸ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2021), "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023", agosto.

¹⁹ Si tratta di un organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000). La Rete della protezione e dell'inclusione sociale è stata istituita dal D.Lgs. 147/2017 per favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e definire linee guida per gli interventi; è presieduta dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali e ne fanno parte rappresentanti dei diversi livelli di governo, oltre a un rappresentante dell'INPS in qualità di invitato permanente. La Rete ha il compito di elaborare il Piano sociale nazionale, il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà e il Piano per la non autosufficienza, collegati ai tre maggiori fondi sociali: Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo povertà e Fondo per le non autosufficienze.

dell'ISEE come strumento di selezione dei beneficiari delle prestazioni e la valutazione multidimensionale del bisogno).

Il Piano riconosce le difficoltà incontrate nella determinazione dei LEP e, più in generale, nell'attuazione della programmazione degli interventi sociali legate, da un lato, alla riforma del Titolo V della Costituzione, intervenuta poco dopo l'approvazione della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000) e, dall'altro, alla carenza di risorse. Il Piano sottolinea tuttavia il recente incremento e la stabilizzazione del finanziamento dei fondi sociali nazionali e la fissazione di alcuni livelli essenziali, quando non attraverso la legge, nell'ambito della programmazione degli stessi fondi. Inoltre, ammette che il contenuto di alcuni LEP appare particolarmente generico e programmatico, ma ribadisce l'obiettivo di consolidare e standardizzare i servizi.

La legge di bilancio riprende gli aspetti programmatici del Piano anche per la nuova urgenza determinata dalla necessità di dettare una cornice in cui si possano inquadrare alcuni interventi previsti nell'ambito del PNRR. Nel comma 159 vengono, innanzitutto, ridefiniti i LEPS come interventi, servizi, attività e prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale in base alla Costituzione e in coerenza con la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000). Tale definizione non sembra particolarmente chiarificatrice, se non forse in quanto assume che i livelli essenziali non sono limitati a prestazioni (in denaro o in natura), ma a tutta una serie più ampia di azioni volte a garantire servizi in maniera omogenea sul territorio nazionale. Quanto al riferimento all'universalità, questo non esclude evidentemente la presenza di criteri selettivi nell'individuazione dei beneficiari, che sono adottati in molti casi.

I LEPS devono essere realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS), che svolgono a tale proposito un ruolo di programmazione, coordinamento, realizzazione e gestione, anche per contribuire all'attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale. Si dovrà pervenire alla definizione di apposite linee guida per l'attuazione degli interventi previsti dalla legge di bilancio concernenti i LEPS e per la programmazione integrata, che dovranno garantire l'omogeneità del modello organizzativo degli ATS e il riparto delle risorse, tramite intesa in Conferenza unificata e su iniziativa del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della Salute e con il Ministro dell'Economia e delle finanze.

La legge di bilancio per il 2022 affronta separatamente la questione dei LEPS nel campo della non autosufficienza, per poi entrare nel merito degli altri settori.

Sevizi domiciliari per i non autosufficienti. – Con riguardo a questi servizi – già regolati in ambito sanitario dal DPCM del 12 gennaio 2017 di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) – vengono in primo luogo indicate le aree di intervento degli ATS per il lato socio-assistenziale: assistenza domiciliare sociale²⁰ e assistenza

²⁰ Possono essere introdotti, ma non debbono necessariamente essere garantiti, contributi volti a remunerare il lavoro di cura solo se svolto da operatori titolari di rapporto di lavoro conforme ai contratti

sociale integrata con i servizi sanitari²¹; soluzioni abitative (in coerenza con gli appositi interventi del PNRR), tra cui le nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane²²; servizi sociali di sollievo e di supporto per le persone anziane non autosufficienti e relative famiglie²³. Non si tratta ancora di una puntuale definizione di LEPS, anche se si afferma che gli ATS devono erogare servizi in queste aree e, insieme al SSN, devono garantire l'accoglienza attraverso punti unici di accesso (PUA), dove operano équipe integrate che devono assicurare il funzionamento delle unità di valutazione multidimensionale (UVM), utili anche a determinare il carico assistenziale e, quindi, la definizione del progetto di assistenza individuale integrata (PAI)²⁴. Si ricorda che anche nell'ambito dei LEA previsti in campo sanitario (DPCM 12 gennaio 2017) sono contemplati percorsi assistenziali integrati, UVM e PAI, con riferimento a una platea che, oltre ai soggetti non autosufficienti, comprende altre fragilità²⁵.

In secondo luogo, per quanto riguarda la graduale introduzione dei LEPS per le persone non autosufficienti, la legge di bilancio rimanda, per la determinazione delle modalità attuative, delle azioni di monitoraggio e dei meccanismi di verifica del raggiungimento dei livelli essenziali, a uno o più DPCM su proposta del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della Salute e con il Ministro dell'Economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Sembra dunque che la determinazione, sia pure progressiva, dei LEPS per la non autosufficienza resti affidata a tali DPCM sebbene, secondo alcuni osservatori²⁶, questi dovrebbero invece limitarsi a indicare gli obiettivi di servizio, mentre i LEPS resterebbero ancora indefiniti. All'incertezza ha contribuito la soppressione, a seguito della presentazione del maxiemendamento su cui è stata chiesta la fiducia, dei titoli degli articoli di legge che, nel DDL di bilancio, citavano chiaramente i LEP come oggetto delle disposizioni, facilitando l'interpretazione delle norme. In ogni caso, l'operazione dovrà essere effettuata nell'ambito degli stanziamenti vigenti, sia pure incrementati di 100 milioni nel

collettivi nazionali di settore o a finanziare l'acquisto di servizi forniti da imprese qualificate nel settore dell'assistenza sociale non residenziale.

²¹ Si tratta di supporto nello svolgimento delle attività fondamentali della vita quotidiana, principalmente per la cura della persona e il sostegno psico-socio-educativo, anche a integrazione degli interventi di natura sociosanitaria.

²² Considerando anche gli adattamenti dell'abitazione con soluzioni domotiche e tecnologiche, inclusi servizi di telesoccorso e teleassistenza.

²³ I primi comprendono pronto intervento per le emergenze, sostituzione temporanea degli assistenti familiari, aiuto alle famiglie, anche attraverso la valorizzazione di risorse informali di prossimità e degli Enti del Terzo settore; i secondi includono gli strumenti per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro degli assistenti familiari, in collaborazione con i Centri per l'impiego, e l'assistenza gestionale, legale e amministrativa ai nuclei familiari.

²⁴ Il PAI indica gli interventi da realizzare, definiti in base al bisogno, le responsabilità, i compiti e le attività dei soggetti coinvolti, ovvero operatori sanitari e sociali, famiglia e altri.

²⁵ Per quanto concerne i servizi di supporto per la non autosufficienza, i percorsi professionali che possono essere previsti per qualificare il lavoro di cura e i progetti formativi per i familiari degli anziani non autosufficienti, gli strumenti e i modelli adottabili saranno definiti dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), previa intesa in sede di Conferenza unificata.

²⁶ Pesaresi F. (2022), "La scomparsa dei LEP per la non autosufficienza dalla legge di bilancio 2022", in welforum.it, 4 gennaio.

2022, 200 nel 2023, 250 nel 2024 e 300 dal 2025²⁷. Tali risorse sarebbero sufficienti, secondo la relazione tecnica al DDL di bilancio, a incrementare la percentuale di anziani che ricevono assistenza domiciliare socioassistenziale oltre il livello medio dell'1,3 per cento degli anziani (considerato estremamente contenuto dalla stessa relazione tecnica) in tutti gli ambiti, per poi arrivare al 2,6 per cento nel 2025, e a potenziare le risorse umane di ogni ambito territoriale con due professionisti da dedicare ai PUA e alle UVM. Si ricorda che il PNRR investe 1,45 miliardi per gli interventi rivolti a servizi sociali, disabilità e marginalità sociale²⁸ e inoltre prevede la riforma del sistema degli interventi per gli anziani non autosufficienti e la legge quadro per le disabilità. Mentre la legge delega in materia di disabilità è stata già approvata (L. 227/2021), per realizzare la riforma nel campo della non autosufficienza sarà necessario reperire i necessari finanziamenti, come avvenuto in altri paesi europei già da tempo. Nei paesi nordici, infatti, sono stati resi disponibili servizi di *long term care* (LTC) già dagli anni '60 e '70, mentre in alcuni altri casi, come in Germania e Spagna, apposite riforme sono state introdotte, rispettivamente, nel 1994 e nel 2008. In Germania, ad esempio, una fonte di finanziamento del nuovo programma di sicurezza sociale è stata individuata in appositi contributi sociali.

Altri settori in ambito sociale. – Passando ai settori diversi dalla non autosufficienza, la legge di bilancio per il 2022 stabilisce, questa volta in modo esplicito, che i LEPS – ulteriori rispetto a quelli già definiti dal D.Lgs. 147/2017, dal DL 4/2019 (convertito dalla L. 26/2019) e dalla legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020), su cui si tornerà oltre – devono essere definiti entro 18 mesi dalla sua entrata in vigore con uno o più decreti del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, anche in questo caso nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. Le risorse sono quelle già individuate dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, quelle dei fondi europei e quelle attribuite dal PNRR. Non è previsto un passaggio in Conferenza unificata, forse contando sul lavoro già compiuto dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale nella stesura del Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023. Infatti i seguenti LEPS, già individuati come prioritari nell'ambito dello stesso Piano, sono definiti in sede di prima applicazione: a) pronto intervento sociale; b) supervisione del personale dei servizi sociali; c) servizi sociali per le dimissioni protette; d) prevenzione dell'allontanamento familiare; e) servizi per la residenza fittizia; f) progetti per il "dopo di noi" e per la vita indipendente. I LEPS dovranno raccordarsi con gli obiettivi di servizio indicati dal DPCM del 1° luglio 2021, su cui si tornerà più avanti.

La legge di bilancio fornisce qualche ulteriore specificazione volta a definire gli ambiti in cui i singoli LEPS si andranno a inserire, facendo riferimento ad aree di intervento e

²⁷ Tali nuovi finanziamenti integrano il Fondo per le non autosufficienze, che deve coprire anche gli interventi previsti per i soggetti in condizione di disabilità gravissima.

²⁸ Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, percorsi di autonomia per persone con disabilità, *housing* temporaneo e "stazioni di posta".

servizi individuati dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000). Si osservi che tali ambiti erano indicati dalla L. 328/2000 come LEPS erogabili sotto forma di beni e servizi, sia pure in base ai diversi livelli di pianificazione (nazionale, regionale e zonale) e nei limiti delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli Enti locali alla spesa sociale. In effetti, malgrado la L. 42/2009 disponesse, come si è visto, di considerare livelli essenziali delle prestazioni quelli già fissati in base alla legislazione statale, fino alla nuova determinazione per legge, non sembra che tale definizione, ancora in gran parte generica, dei LEPS abbia potuto di per sé garantire l'erogazione di un insieme identificabile di servizi e prestazioni in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Le disposizioni richiamate della L. 328/2000 considerano le seguenti aree di intervento e servizi: 1) contrasto della povertà e sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, in particolare per le persone senza fissa dimora; 2) sostegni volti a favorire l'autonomia e la permanenza a domicilio di soggetti non autosufficienti; 3) aiuto ai minori in situazioni di disagio tramite sostegno alla famiglia di origine e inserimento presso famiglie, persone e strutture di accoglienza di tipo familiare e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; 4) sostegno delle responsabilità familiari, volto a favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura; 5) sostegno alle donne in difficoltà in caso di rischio di abbandono di minori per assicurare i benefici disposti da alcune norme degli anni '20 (regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla L. 6 dicembre 1928, n. 2838 e successive modificazioni, integrazioni e norme attuative²⁹); 6) piena integrazione delle persone disabili, realizzazione dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio (L. 104/1992) e servizi di comunità e accoglienza in assenza di sostegno familiare, sostituzione temporanea delle famiglie; 7) aiuto alle persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali; 8) contrasto alle dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale; 9) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e promuovere iniziative di auto-aiuto; 10) servizio sociale professionale³⁰ e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e alle famiglie; 11) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari; 12) assistenza domiciliare; 13) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali; 14) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

3.2.2 Gli asili nido e il trasporto degli alunni con disabilità

La legge di bilancio per il 2022 contiene anche alcune norme relative alla definizione dei LEP per i servizi di asilo nido e di trasporto scolastico dei disabili.

²⁹ La legge 328/2000 cita anche la legge 10 dicembre 1925, n. 2277, sulla Protezione e assistenza della maternità e dell'infanzia, che è stata abrogata nel 2010.

³⁰ Si osservi tuttavia che la legge di bilancio ha introdotto un obiettivo di servizio pari a un assistente sociale impiegato nei servizi territoriali per 6.500 abitanti nel 2026, che appare minimale rispetto al LEP, già definito dalla legge di bilancio per il 2021, che lo indicava in un assistente per 5.000 abitanti, da migliorare con un ulteriore obiettivo di servizio identificato in un assistente per 4.000 abitanti.

Con riferimento agli asili nido, viene fissato il livello minimo da garantire (da raggiungere nel 2027) e vengono fornite le indicazioni per l'individuazione degli obiettivi di servizio, che rappresentano tappe intermedie verso quel livello. La legge di bilancio destina una quota di risorse del FSC come contributo all'incremento dei posti fino al conseguimento del livello minimo, da realizzare nei limiti delle risorse disponibili per ciascun anno. Si tratta di 120 milioni per il 2022, 175 per il 2023, 230 per il 2024, 300 per il 2025, 450 per il 2026 e 1.100 dal 2027, da attribuire alle RSO e alle due RSS del Mezzogiorno³¹.

Non viene esplicitato chiaramente se il livello minimo da garantire coincida con il LEP, ma la disposizione in esame è finalizzata a rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, che riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Peraltro, nell'iniziale DDL di bilancio un richiamo al LEP riferito ai servizi educativi per l'infanzia era oggetto del titolo dell'articolo.

Il livello minimo consiste in una percentuale di posti nei nidi e micronidi, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, pari al 33 per cento della popolazione tra 3 e 36 mesi, da raggiungere in ogni Comune o bacino territoriale includendo il servizio privato. L'obiettivo del 33 per cento come livello di copertura dei servizi per la prima infanzia (non esclusivamente asili nido) era stato già individuato nel 2002 dal Consiglio europeo di Barcellona e doveva essere raggiunto entro il 2010. Questo *target* è stato ripreso anche in occasione dell'introduzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni (D.Lgs. 65/2017, attuativo della L. 107/2015)³², che indicava, come obiettivo strategico da realizzare attraverso un piano di azione pluriennale volto a estendere progressivamente e gradualmente i servizi educativi per l'infanzia, almeno il 33 per cento di copertura della popolazione sotto i tre anni di età a livello nazionale, nonché il 75 per cento di copertura dei Comuni, singoli o associati.

Nell'intervallo di tempo che intercorre prima del 2027 dovranno essere garantiti obiettivi di servizio annuali, con incrementi progressivi differenziati per fascia demografica, tenendo anche eventualmente conto del bacino territoriale di appartenenza. Per l'anno in corso è stato stabilito che l'obiettivo fosse fissato assicurando una priorità ai bacini in condizioni di svantaggio e tenendo conto di una soglia massima del 28,88 per cento fino a quando tutti i Comuni svantaggiati non l'abbiano raggiunto.

Va osservato che il livello minimo indicato nella legge di bilancio appare più restrittivo di quello considerato a livello europeo, che include, oltre ai nidi e micronidi, anche altri servizi per la prima infanzia (si veda l'Appendice 1). Tuttavia, la nota metodologica sugli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio dell'uso delle risorse per gli asili nido

³¹ Si specifica inoltre che i Comuni possono assumere il personale necessario a gestire i servizi educativi per l'infanzia entro i limiti delle risorse di cui sopra e che tali nuove spese e le relative coperture non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di spesa complessiva per il personale dipendente. Nell'ambito dei controlli sugli Enti locali strutturalmente deficitari, inoltre, non è più richiesta la copertura del costo di gestione degli asili nido (precedentemente lo era nella misura del 50 per cento).

³² Il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni contempla i nidi (0-3 anni), le sezioni primavera (per i bambini da 24 a 36 mesi, associate a scuole dell'infanzia o asili nido) e i servizi integrativi per la prima infanzia (spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi educativi a domicilio) oltre alle scuole dell'infanzia (che accolgono bambini da 3 a 6 anni).

del 22 marzo scorso predisposta da SOSE³³ e approvata dalla CTFS³⁴ – volta anche a definire i criteri di attribuzione delle risorse aggiuntive per il potenziamento degli asili nido – considera, oltre al numero di utenti dei nidi e micronidi comunali in gestione diretta ed esternalizzata e ai posti autorizzati per nidi e micronidi privati, anche quelli privati e pubblici per le “sezioni primavera” e sostanzialmente ammette anche altri servizi integrativi.

D'altra parte, pone qualche dubbio il riferimento al servizio privato, compreso il privato “puro”, oltre alle strutture convenzionate/sovvenzionate che gestiscono servizi a titolarità pubblica. Questo approccio può essere spiegato, da un lato, dalla presenza di politiche di sostegno alla frequentazione degli asili nido che intervengono dal lato della domanda, con *bonus* nazionali o con *voucher* locali da usare liberamente presso qualunque struttura e, dall'altro, dal consistente *gap* tra condizioni di partenza e obiettivo in alcune aree del paese. Tuttavia, il coinvolgimento del servizio privato appare poco convincente dal momento che i LEPS concernono costituzionalmente diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e i poteri pubblici non sono in grado di controllare la capacità produttiva legata alla libera iniziativa privata, qualora non vi siano almeno contratti, convenzioni e forme di accreditamento volti a definirne le caratteristiche quali-quantitative.

La nota metodologica sugli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio relativa agli asili nido, già citata, prevede di assegnare le risorse previste per il periodo 2022-26 ai soli Comuni con copertura inferiore all'obiettivo di servizio (il menzionato 28,88 per cento).

Si tratta di 4.959 Comuni. Nel calcolo vengono inclusi i posti non utilizzati nei servizi comunali degli Enti che non raggiungono l'obiettivo. Infatti si ritiene che tali Enti possano avere maggiore facilità a migliorare i propri risultati avendo già a disposizione le strutture. Questo meccanismo, volto ad affrettare il raggiungimento degli obiettivi, non influirebbe più nel 2027, quando le risorse disponibili consentiranno di raggiungere il livello minimo del 33 per cento. Nel 2022 si prevede un incremento del numero di bambini che utilizzano i servizi pari a 15.639 e una riduzione del *gap* rispetto al livello minimo di copertura del 14 per cento in media, con percentuali maggiori nei Comuni minori (anche per motivi di approssimazione del dato sul numero di posti all'unità maggiore), tanto da arrivare all'83 per cento in quelli con meno di 500 abitanti e al 27 per cento nella fascia sotto 1.000 e sopra 500, mentre i Comuni con oltre 500.000 abitanti si assestano sulla media, dato il maggiore peso sul totale della popolazione. Il fabbisogno standard *pro capite* per i nuovi utenti è stato calcolato in 7.670 euro, inferiore al valore medio del costo per bambino servito risultante dai fabbisogni standard dei Comuni delle RSO, ma ritenuto

³³ SOSE-U-Prot. n. 0000381 del 23-03-2022.

³⁴ La legge di bilancio rinviava, per il riparto dei finanziamenti, l'individuazione degli obiettivi di potenziamento annuali e le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse ad appositi decreti del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, il Ministro dell'Istruzione, il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e il Ministro per le Pari opportunità e la famiglia, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città e Autonomie locali, su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard e tenendo conto, ove disponibili, dei costi standard per la funzione asili nido. Il primo decreto doveva essere emanato entro febbraio dell'anno in corso, i successivi entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello cui si applicano.

coerente con quest'ultimo dato tenendo conto del *bonus* per gli asili nido, il cui valore minimo è attualmente pari a 1.500 euro.

La nota contiene anche indicazioni sui modi per accrescere il numero di posti, che comprendono: l'aumento dei posti nei servizi comunali, in gestione diretta o esternalizzati, attraverso la realizzazione di nuove strutture o l'intensificazione dell'utilizzo di quelle disponibili; il convenzionamento con asili nido privati con riserva di nuovi posti; il trasferimento di risorse agli ambiti territoriali o ad altre forme associate con il vincolo di assicurare nuovi utenti; il trasferimento delle risorse ad altri Comuni in base ad accordi con riserva di nuovi posti; il trasferimento delle risorse alle famiglie attraverso *voucher* o altre forme di contributi volti a usufruire del servizio di asilo nido; altre modalità, tra cui i nidi familiari.

Quanto al trasporto scolastico per gli studenti disabili, non vengono determinati i LEP, ma piuttosto si stabilisce di procedere attraverso obiettivi di incremento della percentuale di studenti privi di autonomia che frequentano la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado che godono del servizio. Tali obiettivi dovranno essere conseguiti, nei limiti delle risorse disponibili e dei LEP (ancora indefiniti), grazie a ulteriori risorse assegnate dalla legge di bilancio per il 2022 attraverso il FSC³⁵, pari a 30 milioni nel 2022, 50 nel 2023, 80 nel 2024, 100 sia nel 2025 che nel 2026 e 120 milioni dal 2027³⁶.

La nota metodologica sugli obiettivi di servizio per il trasporto scolastico di studenti disabili e le modalità di monitoraggio³⁷ individua l'obiettivo di servizio per il 2022 nell'8,95 per cento degli utenti disabili in età scolastica trasportati rispetto al totale degli alunni disabili e prevede il finanziamento di 4.839 Comuni.

Questo obiettivo è stato calcolato sulla base di una valutazione del costo unitario del servizio pari a circa 3.469 euro nel 2022, dato dalla somma del costo del trasporto di un utente generico (pari a 486,6 euro) e di quello di un utente disabile (4.138,8 euro circa) considerati per tre quarti nel 2022, dal momento che il potenziamento avverrà ad anno già iniziato. Le risorse vengono attribuite ai Comuni con numero di utenti inferiore all'obiettivo e, per effetto di un riproporzionamento dovuto agli arrotondamenti all'unità, il costo medio viene infine determinato in circa 3.475 euro. Risultano finanziati il 66 per cento dei Comuni appartenenti alle Regioni interessate e si calcola un incremento del numero di utenti pari a 8.632. Anche in questo caso i Comuni più piccoli appaiono favoriti: la percentuale di copertura potenziale finanziata dalla legge di bilancio, pari al 10,6 per cento in media nel 2022 e al 20,9 per cento nel 2027, risulta, rispettivamente, pari a 61,6 e 62,1 per cento negli Enti con meno di 1.000 abitanti (contro l'8,9 e il 20,2 per cento in quelli con oltre 100.000 abitanti).

³⁵ Fino alla definizione dei LEP gli obiettivi, insieme alle modalità di monitoraggio dell'utilizzo delle risorse, devono essere fissati attraverso un decreto interministeriale simile, anche per le scadenze, a quello previsto nel caso degli asili, ma con il coinvolgimento anche del Ministro per le Disabilità e tenendo conto, in questo caso, dei costi standard per la componente trasporto disabili della funzione istruzione pubblica. Tale decreto dovrebbe anche ripartire, tra i Comuni delle stesse Regioni sopra citate con riferimento agli asili nido, il contributo per accrescere il numero di studenti disabili a cui è fornito il trasporto scolastico.

³⁶ Eventuali somme non utilizzate per l'obiettivo dell'incremento degli studenti disabili cui è fornito il servizio di supporto sono recuperate, prioritariamente nel FSC.

³⁷ SOSE-U-Prot. n. 0000381 del 23-03-2022.

3.2.3 Un quadro generale dei LEPS e dei livelli essenziali per gli asili nido

Gli interventi degli ultimi anni hanno ampliato significativamente l'insieme delle prestazioni su cui sono definiti i livelli essenziali. Tuttavia, il carattere settoriale delle norme ha contribuito a creare un quadro frammentato ed eterogeneo.

Di seguito si offre una sintetica ricostruzione dei singoli LEP, nell'ambito del sociale e degli asili nido³⁸. Non verranno considerati altri LEP che sono stati determinati nel campo della formazione e delle politiche attive con il D.Lgs. 150/2015³⁹. Ci si limita tuttavia a osservare come, in questo caso, il concetto di LEP sia stato particolarmente allargato, fino a includere quasi tutte le operazioni che devono essere compiute per predisporre e realizzare il sistema di politiche attive del lavoro. Non sono altresì considerati eventuali livelli essenziali e obiettivi di servizio fissati in autonomia da Regioni o Comuni e anche programmi tradizionali di sostegno al reddito di determinate categorie, come l'indennità di accompagnamento o l'assegno sociale che, dando luogo a diritti soggettivi, potrebbero essere inclusi tra i LEPS (compaiono infatti anche nella tabella del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali), anche se manca una disposizione legislativa che li definisca come tali. Trattandosi comunque di prestazioni erogate dal livello centrale di governo, non influiscono sui rapporti finanziari tra questo e gli Enti territoriali.

La tabella 7 elenca i LEP fornendo una breve descrizione del contenuto, l'indicazione della norma che li ha introdotti e della fonte del finanziamento (bilancio, fondi specifici, Fondo di solidarietà comunale, risorse europee). Le successive colonne contengono informazioni che consentono di comprendere meglio la natura dei singoli LEP e il quadro complessivo che ne deriva. In particolare, si segnala se sono previsti limiti di spesa e se il finanziamento è strutturale o dovrà essere reintegrato di volta in volta; si indica il livello di governo responsabile della fornitura del livello essenziale; si individua il carattere unidimensionale o multidimensionale del LEP e se ne descrive la natura, ovvero se si tratti, ad esempio, di prestazioni monetarie o in natura, livelli minimi di servizio, disposizioni organizzative o programmatiche.

³⁸ Va ricordato che l'introduzione del "sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni" (D.Lgs. 65/2017), istituito nell'ambito della riforma cosiddetta "La buona scuola" (L. 107/2015), era volta a spostare i servizi educativi per l'infanzia dalla dimensione assistenziale a quella educativa, promuovendo la continuità con le scuole dell'infanzia e mirando a escludere i servizi educativi per l'infanzia da quelli a domanda individuale.

³⁹ In particolare, i LEP individuati dal D.Lgs. 150/2015, che conferma la necessità di prevedere obiettivi annuali, riguardano: i servizi per il lavoro e le politiche attive (dall'attribuzione delle relative funzioni alle Regioni, che devono garantire la presenza dei Centri per l'impiego, all'individuazione di misure di attivazione da parte di queste ultime; dal collocamento dei disabili all'avviamento a selezione dei lavoratori per i quali non è richiesto un titolo di studio superiore alla scuola dell'obbligo); le attività dei Centri per l'impiego (in gran parte realizzabili anche mediante soggetti privati accreditati); il patto di servizio personalizzato tra percettori di ammortizzatori sociali e Centri per l'impiego e le relative caratteristiche; il contatto/convocazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali presso i Centri per l'impiego; l'assegno di ricollocazione. Si ricorda tuttavia che la legge di bilancio per il 2022, nel rivedere la materia dei tirocini, ovvero percorsi di alternanza tra studio e lavoro, e nel prevedere la definizione di apposite linee guida per quelli non finalizzati al conseguimento di un titolo formalmente riconosciuto (non curricolari) attraverso accordo in Conferenza Stato-Regioni, indica tra i criteri la definizione di livelli essenziali della formazione.

Tab. 7 – LEPS e LEP asili nido (1)

Intervento	Descrizione	Riferimenti legislativi	Fonti di finanziamento	Presenza di limiti di spesa	Tipologia di finanziamento (strutturale o temporanea)	Livello di governo responsabile	Natura e caratteristiche	Bisogno unidimensionale o multidimensionale
Reddito di cittadinanza (RdC)	Erogazione del RdC	DL 4/2019, convertito con L. 26/2019	Fondo per il RdC	Risorse disponibili; eventuale rimodulazione del beneficio, sospensione domande ed erogazione	Strutturale	Centrale	Prestazione monetaria (ma in collegamento con prestazioni in natura)	Multidimensionale (in quanto collegato a Patto per il lavoro e per l'inclusione sociale)
Valutazione multidimensionale, progetto personalizzato e sostegni da esso previsti	Operatività dei servizi per la valutazione multidimensionale volta a identificare i bisogni e definizione del progetto personalizzato con i relativi sostegni ⁽²⁾	D.Lgs. 147/2017, modificato dal DL 4/2019, convertito con L. 26/2019	FNPS, Fondo povertà, PON Inclusione, POC	Risorse disponibili a legislazione vigente	Strutturale	Locale, regionale	Procedura/processo, prestazioni in natura	Multidimensionale
Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale e sostegni da essi previsti ⁽³⁾	Stipula di un Patto per il lavoro presso i centri per l'impiego o altro soggetto accreditato o di un Patto per l'inclusione sociale, con il coinvolgimento dei servizi sociali, oltre che eventualmente dei centri per l'impiego e degli altri servizi territoriali	DL 4/2019, convertito con L. 26/2019	Fondo povertà, PON Inclusione	Risorse disponibili a legislazione vigente	Strutturale	Locale (anche centri per l'impiego), regionale	Prestazioni in natura, procedura/processo	Multidimensionale
Offerta integrata di interventi e servizi sociali	Offerta integrata di interventi e servizi secondo modalità coordinate definite dalle Regioni e PA, che prevedano ambiti territoriali omogeni di programmazione per il comparto sociale (ambiti territoriali sociali, ATS), sanitario (distretto) e delle politiche del lavoro (centri per l'impiego)	D.Lgs. 147/2017	-	Risorse disponibili a legislazione vigente	-	Regionale	Organizzazione/programmazione delle attività	Multidimensionale
Servizio sociale professionale: rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente	1 assistente sociale/ 5.000 residenti in ogni ambito territoriale; ulteriore obiettivo di servizio pari a 1/4.000; obiettivo di servizio per il 2026: 1/6.500	L. 178/2020; L. 234/2021, che fissa l'obiettivo di servizio per il 2026	Fondo povertà, FNPS, PON Inclusione, Fondo solidarietà comunale	Risorse disponibili a legislazione vigente	Strutturale	Locale, regionale (programmazione)	Livello minimo di servizio	Multidimensionale
Accesso unitario ai servizi sanitari e sociali e punto unico di accesso (PUA)	L'accesso unitario ai servizi sanitari e sociali è garantito dal SSN come LEA; l'accesso dei soggetti non autosufficienti mediante PUA, collocato presso le Case della Comunità, deve essere garantito dal SSN e dagli ATS	DPCM 12 gennaio 2017 (definizione e aggiornamento dei LEA); L. 234/2021, che tuttavia non fissa esplicitamente un LEPS	FNPS, FNA, fabbisogno sanitario nazionale standard	-	Strutturale	Locale, regionale (aspetti sanitari)	Prestazioni in natura, procedura/processo	Multidimensionale

Tab. 7 – (segue) LEPS e LEP asili nido (1)

Intervento	Descrizione	Riferimenti legislativi	Fonti di finanziamento	Presenza di limiti di spesa	Tipologia di finanziamento (strutturale o temporanea)	Livello di governo responsabile	Natura e caratteristiche	Bisogno unidimensionale o multidimensionale
Unità di valutazione multidimensionale (UVM), progetto di assistenza individuale integrata (PAI) ⁽⁴⁾	L'UVM valuta la capacità bio-psico-sociale dell'individuo in condizione di non autosufficienza; sulla base della valutazione viene definito il PAI, che indica gli interventi coerenti con il bisogno rilevato e le responsabilità e compiti degli operatori che assicurano la presa in carico, nonché il contributo della famiglia o di altri	DPCM 12 gennaio 2017 (definizione e aggiornamento dei LEA); L. 234/2021, che tuttavia non fissa esplicitamente un LEPS	FNPS, FNA, fabbisogno sanitario nazionale standard	-	Strutturale	Locale, regionale (aspetti sanitari)	Prestazioni in natura, procedura/processo	Multidimensionale
Supervisione del personale dei servizi sociali	Supervisione professionale e sostegno, per migliorare la qualità delle prassi degli operatori e contrastare il <i>burn-out</i>	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	PNRR, FNPS	Risorse disponibili a legislazione vigente	In parte temporaneo (PNRR)	Locale	Procedura/processo, livello minimo di servizio	Unidimensionale
Pronto intervento sociale	Si deve attivare per le situazioni di emergenza personali e familiari (es. povertà estrema, abbandono o grave emarginazione)	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	REACT-EU, Fondo povertà, FNPS, PON Inclusion, POC Inclusion	Risorse disponibili a legislazione vigente	In parte temporaneo (REACT-EU)	Locale	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi sociali per le dimissioni protette	Componente a carico dei servizi sociali della continuità dell'assistenza dopo la dimissione ospedaliera	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione; si ricorda il DPCM 12 gennaio 2017 (definizione e aggiornamento dei LEA) per gli aspetti sanitari	PNRR, FNPS, FNA (fabbisogno sanitario nazionale standard)	Risorse disponibili a legislazione vigente	In parte temporaneo (PNRR)	Locale (regionale per gli aspetti sanitari)	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Prevenzione dell'allontanamento familiare	Prevenzione e sostegno delle famiglie vulnerabili per la debole capacità di assicurare le condizioni di un positivo e autonomo esercizio delle funzioni genitoriali ⁽⁵⁾	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	PNRR, FNPS, Fondo povertà, PON inclusion	Risorse disponibili a legislazione vigente	In parte temporaneo (PNRR)	Locale	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi per la residenza fittizia	Garanzia anche a persone senza fissa dimora di servizi per assicurare il diritto all'iscrizione anagrafica, compreso il fermo posta	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	Fondo povertà, REACT-EU	Risorse disponibili a legislazione vigente	In parte temporaneo (REACT-EU)	Locale	Prestazioni in natura	Unidimensionale
Progetti per il "dopo di noi" e per la vita indipendente	Aiuto alle persone con disabilità prive di sostegno familiare, volto anche a evitare l'istituzionalizzazione	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	PNRR, FNA, Fondo "dopo di noi" ⁽⁶⁾	Risorse disponibili a legislazione vigente	In parte temporaneo (PNRR)	Regionale, locale	Prestazioni in natura	Multidimensionale

Tab. 7 – (segue) LEPS e LEP asili nido (1)

Intervento	Descrizione	Riferimenti legislativi	Fonti di finanziamento	Presenza di limiti di spesa	Tipologia di finanziamento (strutturale o temporanea)	Livello di governo responsabile	Natura e caratteristiche	Bisogno unidimensionale o multidimensionale
Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)	Determinazione e applicazione dell'ISEE per accesso alle prestazioni agevolate e definizione del livello di compartecipazione al relativo costo	DPCM 159/2013	Bilancio	-	-	Centrale; gli enti erogatori possono prevedere criteri ulteriori di selezione	Procedura/processo	Multidimensionale
Asili nido: posti equivalenti (in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi), incluso il servizio privato: 33 per cento della popolazione tra 3 e 36 mesi	L'obiettivo va raggiunto entro il 2027 dai Comuni in forma singola o associata; nel frattempo si devono garantire, secondo una progressione differenziata per fascia demografica tenendo anche eventualmente conto del bacino territoriale di appartenenza, obiettivi di servizio annuali da fissare per fascia demografica, dando priorità alle condizioni di svantaggio e tenendo conto di una soglia massima, fissata per il 2022 al 28,88 per cento, valida sino a che non venga raggiunta da tutti i Comuni svantaggiati	L. 234/2022	Fondo di solidarietà comunale, D.Lgs. 65/2017, <i>bonus</i> asili nido, PAC infanzia, Fondo asili nido e scuole dell'infanzia, Fondo sviluppo e coesione, POR, PNRR	Risorse disponibili	In parte strutturale	Locale	Prestazioni in natura	Unidimensionale

Fonte: Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, disposizioni di legge e amministrative.

(1) FNPS: Fondo nazionale per le politiche sociali; FNA: Fondo per le non autosufficienze; PNRR: Piano nazionale di ripresa e resilienza; REACT EU: Programma di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa; PON: Piano operativo nazionale; POR: Piano operativo regionale; POC: Piano operativo complementare inclusione. – (2) I servizi per l'accesso e la valutazione e i sostegni includono, oltre al servizio sociale professionale per la presa in carico, inclusa la componente sociale della valutazione multidimensionale, e al segretariato sociale (un servizio di accoglienza), i seguenti interventi e servizi: tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia e alla riabilitazione; sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, compreso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare, assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità; sostegno alla genitorialità e mediazione familiare; mediazione culturale; pronto intervento sociale (per le situazioni di emergenza personali e familiari). Nel caso di bisogno complesso e coinvolgimento di un'équipe multiprofessionale, i più recenti Piani nazionali degli interventi e dei servizi sociali hanno indicato come obiettivo di servizio l'attivazione di almeno uno di questi interventi e servizi e come *target* specifico l'attivazione di un percorso di sostegno alla genitorialità in presenza di un minore nei primi mille giorni di vita. – (3) Il Patto per il lavoro equivale al Patto di servizio personalizzato per i lavoratori disoccupati (D.Lgs. 150/2015) e il Patto per l'inclusione assume in genere le caratteristiche del Progetto personalizzato (D.Lgs. 147/2017). I dispositivi precedentemente previsti assumono la denominazione dei nuovi. In tabella non si considera il finanziamento specifico per le politiche attive del lavoro. – (4) Il DPCM del 12 gennaio 2017 per la definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza prevede anche la definizione, in alternativa al PAI, di un Progetto riabilitativo individuale (PRI). – (5) Già dal 2011 è stato sperimentato il Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione. – (6) Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, istituito dalla L. 112/2016.

Oggetto e caratteristiche dei LEP. – Nella tabella è indicato un solo caso di erogazione di prestazioni monetarie (il Reddito di cittadinanza), anche se l'estensione del concetto di LEP ad altre forme di sostegno erogate direttamente dagli Enti di previdenza, come l'indennità di accompagnamento o l'assegno sociale, condurrebbe ad ampliarne il numero. Sono invece numerosi i casi di prestazioni in natura. Si tratta di servizi reali come gli asili nido o quelli per le dimissioni protette o per la prevenzione dell'allontanamento familiare, ma anche di servizi di sportello e per l'accesso. Un gruppo di LEP riguarda infatti il riconoscimento di un diritto individuale alla presa in carico da parte dei servizi sociali o del lavoro⁴⁰: valutazione multidimensionale, progetto personalizzato e sostegni da esso previsti, contemplati dal D.Lgs. 147/2017 e, in seguito, per accompagnare il Reddito di cittadinanza (L. 4/2019), il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale, tutti strumenti collegati alle prestazioni di sostegno al reddito. Analogamente, nel caso dei LEP concernenti la non autosufficienza sono previsti l'accesso unitario ai servizi sanitari e sociali, le unità di valutazione multidimensionale e il Progetto di assistenza individuale integrata. Anche la determinazione e applicazione dell'ISEE potrebbero essere ricondotte alla gestione dell'accesso e della presa in carico. Questi LEP comunque si sostanziano nell'utilizzo omogeneo sul territorio nazionale di determinati processi o procedure, volti alla selezione dei beneficiari e alla determinazione delle forme di sostegno da erogare. L'offerta integrata di interventi e servizi sociali concerne invece aspetti organizzativi e programmatori. Altri LEP consistono piuttosto in standard di servizio, come il servizio sociale professionale, che si traduce in una determinata frequenza di assistenti sociali rispetto alla popolazione. La supervisione del personale dei servizi sociali può essere vista come uno standard di servizio, ma anche come un processo/procedura da applicare. Quest'ultimo LEPS è tra quelli definiti in sede di prima applicazione dalla legge di bilancio per il 2022. Gli altri LEPS di questo gruppo riguardano specifiche situazioni di fragilità e/o rischio da affrontare (le situazioni di emergenza personale o familiare, la dimissione dall'ospedale, la debolezza della struttura familiare, la condizione di senza dimora, la disabilità in soggetti rimasti privi del sostegno familiare).

Fonti di finanziamento dei LEP. – Secondo il dettato costituzionale il finanziamento dei LEP deve essere assicurato dai tributi propri degli Enti territoriali, dalle compartecipazioni e dai trasferimenti perequativi senza vincoli di destinazione. Per le Regioni i trasferimenti perequativi previsti dal D.Lgs. 68/2011 non sono mai stati realizzati e per le Province e Città Metropolitane hanno trovato un assetto definitivo solo a partire da quest'anno. Nell'ambito della perequazione comunale, attuata attraverso il Fondo di solidarietà comunale (FSC), la mancata determinazione dei livelli essenziali ha ostacolato la standardizzazione dei fabbisogni, rendendo problematico l'abbandono del criterio della spesa storica. Per di più, nel corso del tempo le prestazioni e i servizi sociali, che costituissero o meno LEP, sono stati via via finanziati con fondi nazionali *ad hoc*, distribuiti agli Enti territoriali, quali il Fondo nazionale per le politiche

⁴⁰ Si veda anche, a questo proposito, il Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023.

sociali (FNPS), il Fondo per la non autosufficienza (FNA), il Fondo povertà e il Fondo “dopo di noi”, richiamati nella tabella⁴¹. Questi fondi, da un lato, hanno l’effetto di vincolare i finanziamenti a specifici interventi anche in assenza di LEP e, dall’altro, sottraggono risorse al serbatoio della perequazione. Nell’ambito dei finanziamenti dei fondi, peraltro, spesso non è definita la quota da utilizzare per quelle specifiche prestazioni che rappresentano LEP.

Per quanto riguarda il FSC, va ricordato che la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020) ha assegnato ulteriori risorse, aggiuntive rispetto a quelle dei fondi sociali, per il rafforzamento dei servizi sociali comunali delle RSO⁴², collegate alla definizione di obiettivi di servizio. Si tratta di importi crescenti da 216 milioni per il 2021 a 651 milioni dal 2030, che rientrano nel sistema di perequazione come risorse di carattere verticale. A seguito di una revisione del fabbisogno standard per la funzione sociale dei Comuni volta a pervenire a un livello più uniforme tra le diverse aree del paese in considerazione della dimensione dei servizi sociali offerti nelle aree più attrezzate, che ha portato anche a una revisione dei relativi coefficienti di riparto, erano stati calcolati infatti fabbisogni aggiuntivi per 651 milioni, ritenuti necessari a favorire lo sviluppo dei servizi sociali nei territori dove sono più carenti⁴³.

Il riparto per il 2021, sulla base dell’apposito coefficiente del fabbisogno standard calcolato per la funzione servizi sociali e approvato dalla CTFS, è stato effettuato con DPCM del 5 marzo 2021. Gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio, indicati dal DPCM del 1° luglio 2021, sono stabiliti in base al valore del fabbisogno standard monetario di ogni Ente per la funzione sociale (escludendo il servizio di asili nido), nel senso che ogni Comune deve destinare a tale funzione almeno un ammontare pari al fabbisogno standard monetario approvato dalla CTFS e riportato nella Nota tecnica allegata al DPCM⁴⁴. Nella tabella 7 questi finanziamenti sono stati collocati sul LEPS relativo al servizio sociale professionale, in quanto si tratta di un obiettivo esplicitamente identificato dal DPCM del 1° luglio 2021, ma sono previsti altri utilizzi più generici: l’assunzione anche di altre figure professionali, diverse dagli assistenti sociali; l’incremento del numero degli utenti; il potenziamento di alcuni interventi (permanenza a domicilio degli anziani, sostegno ai minori e alla genitorialità fragile, sostegno ai disabili), anche attraverso erogazione di *voucher*; il trasferimento di risorse agli ATS.

Con riguardo agli asili nido e al trasporto scolastico per gli studenti disabili, si è già detto dell’incremento delle risorse del FSC previsto dalla legge di bilancio per il 2022. Al

⁴¹ Per l’erogazione del beneficio economico del Reddito e della pensione di cittadinanza è stato invece istituito il Fondo per il reddito di cittadinanza.

⁴² Si ricorda che con la legge di bilancio per il 2022 sono state assegnate ulteriori risorse per il finanziamento e lo sviluppo dei servizi sociali comunali, crescenti da 44 milioni per il 2022 a 113 milioni dal 2030, ai Comuni della Siciliana e della Sardegna.

⁴³ Si veda la Nota tecnica allegata al DPCM del 1° luglio 2021 sugli obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio per definire il livello dei servizi offerti e l’utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali.

⁴⁴ Le risorse aggiuntive del FSC 2021 da vincolare al potenziamento della spesa sociale in caso di non raggiungimento dell’obiettivo di servizio 2021 sono determinate considerando, oltre alle risorse incrementalmente assicurate dalla legge di bilancio per il 2021, anche l’aggiornamento della metodologia. Le risorse del FSC da vincolare al raggiungimento dell’obiettivo di servizio 2021 sono pari al valore minimo tra quelle aggiuntive dovute alla revisione della metodologia e all’incremento della dotazione e la variazione complessiva del FSC 2020-21.

finanziamento degli asili contribuiscono poi altre fonti, tra cui principalmente i fondi connessi con il D.Lgs. 65/2017, e possono essere considerate anche le risorse del *bonus* asili nido, sia pure dal lato della domanda. Si ricordano anche: il PAC infanzia, prorogato fino alla metà del 2022, per potenziare l'offerta dei servizi all'infanzia in quattro Regioni del Mezzogiorno; il Fondo asili nido e scuole dell'infanzia, istituito con la L. 160/2019, volto a finanziare ristrutturazioni e costruzioni di strutture di proprietà comunale; il Fondo per lo sviluppo e la coesione, che può intervenire per ridurre i divari nell'offerta di servizi educativi per la prima infanzia, con particolare riferimento agli asili nido.

Infine, contribuiscono al finanziamento dei LEPS alcuni fondi europei, che confluiscono nel PON inclusione per i servizi sociali e nei POR, e, da ultimo, il REACT-EU e il PNRR. Spesso i Fondi europei coprono spese di investimento. Si ricorda anche il Programma operativo complementare (POC) di azione e coesione inclusione 2014-2020⁴⁵, finanziato dal Fondo di rotazione.

Le Regioni possono fornire ulteriori risorse per il rafforzamento dei servizi sociali, ad esempio integrando il Fondo povertà per garantire i sostegni non monetari oppure, nel caso degli asili nido, intervenendo per ridimensionare il costo della retta per le famiglie, con eventuale copertura di Fondi europei.

I finanziamenti sono per lo più di tipo strutturale, in quanto i fondi da cui si attinge sono stati recentemente stabilizzati⁴⁶, anche se il loro utilizzo in futuro dipenderà dalla programmazione delle risorse che verrà attuata, considerando pure quelle europee disponibili. In alcuni casi si dovrà procedere al rifinanziamento per i prossimi anni, in particolare qualora siano utilizzate risorse temporanee fornite da fondi europei quali il PNRR o il *REACT-EU*. I bisogni cui si fa fronte sono quasi sempre multidimensionali.

Livello di governo responsabile. – La responsabilità dei LEPS afferisce al livello centrale di governo solo con riguardo al Reddito di cittadinanza e all'ISEE. Negli altri casi sono per lo più i Comuni e gli ATS a gestire i servizi, sebbene la programmazione spetti principalmente alle Regioni. Queste sono responsabili, poi, di assicurare l'offerta integrata di interventi e servizi sociali adottando ambiti territoriali di programmazione omogenei per il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro, oltre a gestire i servizi sanitari.

L'esame della tabella, nonché l'analisi delle disposizioni della legge di bilancio per il 2022, evidenzia una serie di criticità del quadro attuale. Se l'ampliamento del concetto di livello essenziale, come si è visto, è stato da un lato funzionale a costruire un processo di progressiva costruzione di un sistema di servizi sociali omogeneo sul territorio, integrato con quelli sanitari e con le politiche del lavoro, e alla condivisione di tale processo tra i

⁴⁵ [Delibera CIPESS n. 40/2021](#)

⁴⁶ Si veda a tale proposito il Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023.

livelli di governo e tra tutti gli attori in gioco, dall'altro lato, comporta a volte una qualche difficoltà a precisarne il contenuto, che non sempre è traducibile in un servizio/prestazione da garantire al cittadino. Inoltre, la legge di bilancio rinvia ancora, tranne che in qualche caso, la definizione dei LEP e delinea con scarsa chiarezza il percorso per determinarli. Soprattutto, le risorse per i LEPS vengono incrementate solo marginalmente, mentre la fissazione dei livelli essenziali richiederebbe nuove fonti di finanziamento, in particolare per la non autosufficienza, la cui riforma è prevista tra l'altro dal PNRR. Quanto agli asili nido, resta dubbia la scelta di includere i servizi privati tra quelli che contribuiscono a comporre il relativo LEP.

Resta inoltre irrisolta la questione della sovrapposizione di molteplici fondi specifici e risorse ordinarie volte alle funzioni sociali, queste ultime soggette a perequazione. È da valutare positivamente la disposizione contenuta nella legge di bilancio che prevede che dall'anno in corso i riparti di risorse collegate a funzioni di competenza degli Enti territoriali correlate con i LEP debbano ricevere il parere preventivo della CTFS, integrata da rappresentanti dei Ministeri competenti.

In prospettiva, la piena attuazione del federalismo fiscale, secondo il disegno previsto dalla L. 42/2009, richiederebbe di riunire i finanziamenti dei LEP erogati dagli Enti territoriali in un unico fondo che assicurasse la perequazione in base ai fabbisogni standard, a loro volta fondati sui LEP. Per favorire la realizzazione di un tale percorso, oltre che per assicurare una sistematizzazione generale, sarebbe utile che le disposizioni volte a determinare i LEP fossero coordinate attraverso una legge quadro e riunite in un unico provvedimento.

4. La delega fiscale e il prelievo locale: il caso dei Comuni

Il DDL delega per la riforma fiscale introduce significative novità per quanto riguarda le forme di finanziamento degli Enti decentrati. In particolare, per i Comuni si annuncia la trasformazione dell'addizionale Irpef in sovrainposta (art. 7, lettera c))⁴⁷.

I Comuni attualmente hanno la facoltà di applicare un'aliquota, fino a un massimo dell'8 per mille⁴⁸, sul reddito imponibile Irpef. L'aliquota può essere differenziata discrezionalmente per gli scaglioni di reddito previsti dall'imposta erariale e può essere prevista una soglia di reddito entro la quale l'imposta dovuta è pari a zero (*no tax area*). In ogni caso l'addizionale non è dovuta se l'imposta netta erariale non supera 10,33 euro.

Nel 2019⁴⁹ il gettito dell'addizionale comunale ammontava a 5 miliardi e coinvolgeva 30,4 milioni di contribuenti, con un prelievo medio di circa 200 euro. L'addizionale, istituita nel 1997, è stata negli anni una fonte di finanziamento largamente utilizzata dagli Enti, che nel tempo hanno eroso significativamente i margini di manovra loro concessi: nel 2020 circa il 45 per cento dei Comuni, corrispondente a circa tre quarti della popolazione, hanno esaurito i margini di manovra dell'addizionale fatto salvo la possibilità di incrementare il prelievo per i redditi più bassi⁵⁰. Nel complesso il margine residuo della leva fiscale applicabile vale circa 1,2 miliardi.

Nel 2019 l'aliquota media complessiva dell'addizionale comunale era pari a circa il 6,5 per mille⁵¹. Si riscontrano significative differenze nella sua distribuzione (tab. 8) sia per dimensione dei Comuni (aliquote più elevate sono applicate generalmente nei Comuni più grandi) sia per territorio (aliquote maggiori al Sud e significativamente minori nei Comuni situati nelle RSS).

I Comuni che non applicano l'aliquota sono circa il 15 per cento del totale, un insieme costituito in prevalenza da Enti di ridotte dimensioni (il loro peso in termini di popolazione è di circa il 4,3 per cento). Per circa la metà dei Comuni l'aliquota media dell'addizionale è superiore al 6 per mille e oltre il 50 per cento della popolazione risiede in Comuni con un'aliquota media superiore al 7,3 per mille (fig. 4).

⁴⁷ La trasformazione da addizionale e sovrainposta è prevista anche per le Regioni (art. 7, lettera a)).

⁴⁸ Per il solo comune di Roma Capitale l'aliquota massima è pari al 9 per mille.

⁴⁹ I dati comunali relativi al 2020, disponibili dal 13 aprile, non riportano informazioni riguardo il reddito imponibile ai fini delle addizionali locali, elemento necessario per valutare le relative aliquote medie implicite. Il reddito imponibile ai fini dell'addizionale può infatti risultare differente dal reddito imponibile ai fini dell'imposta erariale per effetto della non applicabilità delle imposte locali ai contribuenti con imposta erariale nulla.

⁵⁰ Audizione del Consigliere Alberto Zanardi 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 del 20 ottobre 2021.

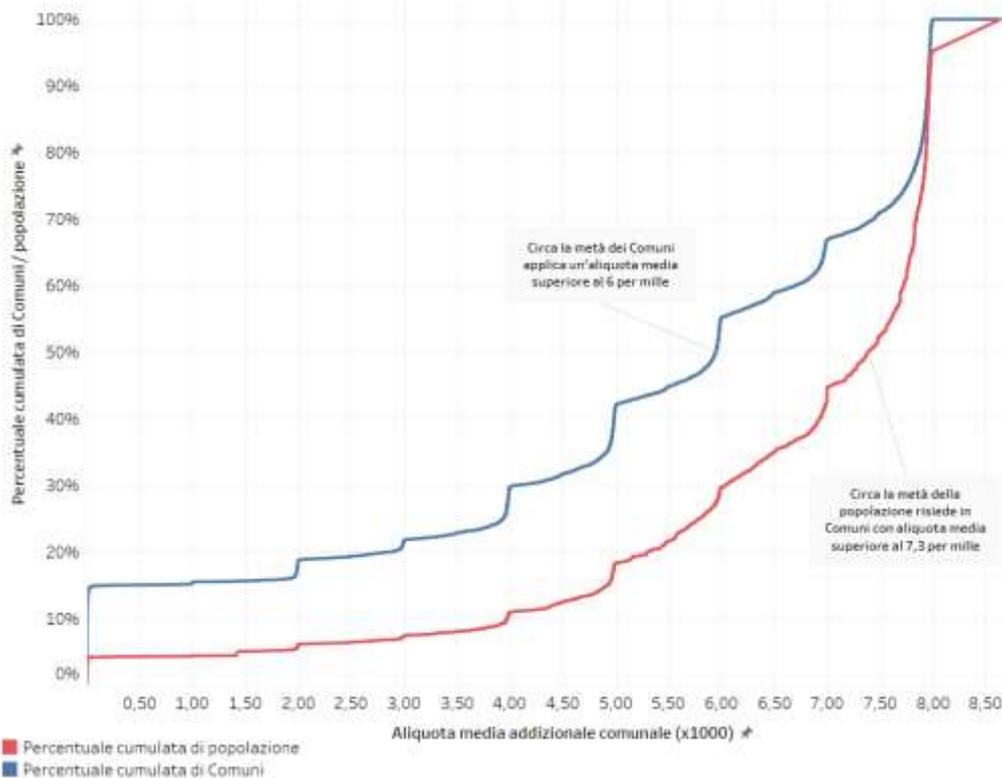
⁵¹ Si tratta dell'aliquota media ponderata, che se applicata da tutti i Comuni produrrebbe il gettito attuale.

Tab. 8 – Aliquote medie effettive dell'addizionale comunale all'Irpef per classe dimensionale e ripartizione geografica nel 2019
(valori per mille; classi dimensionali in migliaia)

		Fino a 5	5 - 10	10 - 50	50 - 200	>200	Totale
RSO	Nord Ovest	5,22	5,95	6,39	7,04	7,30	6,37
	Nord Est	6,35	6,38	6,56	6,04	7,43	6,52
	Centro	6,45	6,97	7,09	6,92	7,76	7,21
	Sud	5,65	6,92	7,06	7,49	7,66	7,02
	Totale	5,64	6,36	6,72	6,89	7,53	6,72
RSS	Nord Ovest	0,50		2,92			1,20
	Nord Est	1,25	2,66	2,71	0,77	7,59	2,36
	Isole	3,24	6,00	6,82	7,26	7,92	6,56
	Totale	1,97	4,22	5,51	4,97	7,84	4,85
Totale		5,00	6,10	6,58	6,64	7,56	6,49

Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle finanze, Portale federalismo fiscale.

Fig. 4 – Distribuzione delle aliquote medie implicite dell'addizionale comunale all'Irpef nel 2019



Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle finanze, Portale federalismo fiscale.

La sovrainposta, a differenza dell'addizionale, è un prelievo commisurato al gettito dell'imposta erariale piuttosto che al reddito imponibile, che può essere manovrato in autonomia dai singoli Enti attraverso l'applicazione di un'aliquota proporzionale. Ne risulta un prelievo più progressivo, data la non proporzionalità dell'Irpef rispetto al reddito imponibile. La delega attribuisce agli Enti la facoltà di scegliere solo il livello dell'aliquota di sovrainposta, superando così le attuali interferenze del prelievo comunale sulla progressività derivanti dall'applicazione di aliquote differenziate per scaglioni e "centralizzando" la funzione redistributiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Il testo della delega presenta delle criticità per quanto riguarda la possibilità di esercitare l'autonomia tributaria. Esso infatti dispone che il limite di manovrabilità dell'aliquota sia fissato in modo da garantire ai Comuni nel loro complesso un gettito corrispondente a quello attualmente derivante dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale all'Irpef. Come già evidenziato nell'audizione del 20 ottobre 2021 presso questa Commissione⁵², questa disposizione di fatto azzererebbe la leva residua a disposizione del comparto e non consentirebbe a un numero rilevante di Enti di ottenere lo stesso gettito oggi garantito dallo sforzo fiscale sull'addizionale. Utilizzando i dati disponibili più recenti, relativi ai redditi 2019 dichiarati nel 2020, l'aliquota di sovrainposta comunale che garantirebbe il medesimo gettito dell'addizionale a livello di comparto (Comuni delle RSO e delle RSS) è pari al 3,06 per cento. Come si evince dalla figura 5, in cui è rappresentata la distribuzione delle aliquote di sovrainposta di equilibrio – ossia dell'aliquota di sovrainposta che consente a ciascun Ente un gettito pari a quello dell'addizionale comunale riscossa nel 2019 – solo il 50 per cento circa dei Comuni, in cui risiede circa un terzo della popolazione, riuscirebbe a ottenere il gettito attuale con un'aliquota pari al 3,06 per cento, ossia l'aliquota di equilibrio dell'intero comparto.

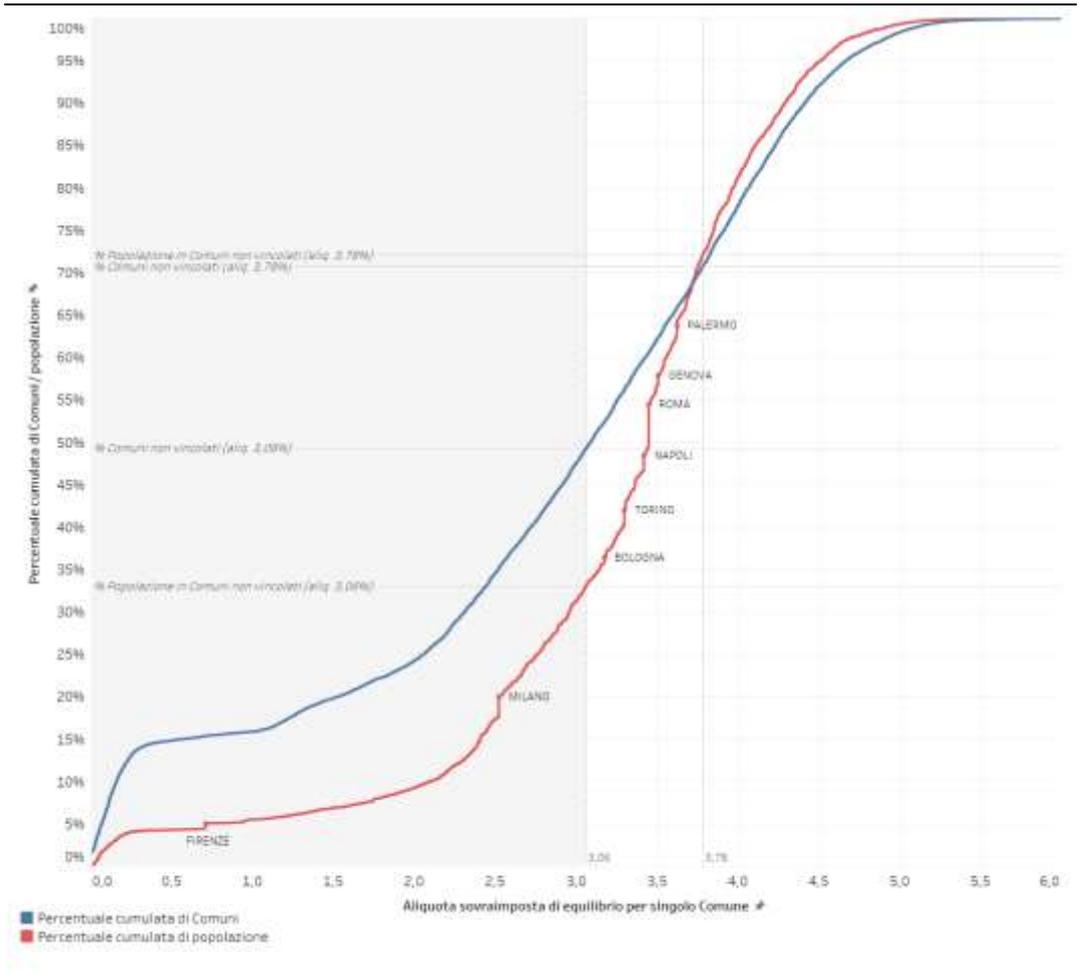
Per consentire al complesso dei Comuni (in RSO e RSS) di mantenere i propri margini di autonomia, assicurando lo stesso gettito (circa 6,2 miliardi) oggi potenzialmente conseguibile con l'applicazione dell'8 per mille, il livello massimo della sovrainposta andrebbe fissato al 3,78 per cento. Tuttavia, questo livello di sovrainposta, pur garantendo lo stesso spazio di sforzo fiscale oggi disponibile per l'addizionale in termini di risorse complessive, non consentirebbe a tutti i Comuni di ottenere il gettito attualmente riscosso. Si tratterebbe in particolare di circa il 29,3 per cento di Enti (il 28 per cento in termini di popolazione; tab. 9) che risulterebbero vincolati nel raggiungimento del gettito riscosso attraverso l'addizionale. La quota degli Enti vincolati salirebbe al 31,8 per cento nelle RSO, mentre sarebbe pari al 17,3 per cento nelle RSS, tuttavia con una quota di popolazione maggiore (il 30,6 per cento contro il 27,5). Si tratta sostanzialmente dei Comuni che oggi applicano un'aliquota media di addizionale

⁵² Audizione del Consigliere Alberto Zanardi 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 del 20 ottobre 2021.

elevata, superiore al 6 per mille. Tra questi, circa il 59,7 per cento dei Comuni nelle RSO e l'81,3 per cento nelle RSS risulterebbero vincolati.

Il mancato gettito sarebbe pari a circa 109 milioni (circa l'8,6 per cento del gettito dell'addizionale precedentemente riscosso), di cui 92 milioni nelle RSO (8,3 per cento del gettito) e 17 nelle RSS (10,9 per cento del gettito).

Fig. 5 – Distribuzione delle aliquote di sovrainposta di equilibrio per singolo Comune nel 2019



Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle finanze, Portale federalismo fiscale.

Tab. 9 – Gettito sovrainposta ad aliquota massima (1) e margini di autonomia fiscale residua – Analisi per RSO/RSS e aliquota media addizionale Irpef – Anno 2019

	Regione - Aliquota media addizionale Irpef										
	Totale Italia	RSO					RSS				
		Totale RSO	Fino a 1 per mille	Fino a 3 per mille	Fino a 6 per mille	Oltre a 6 per mille	Totale RSS	Fino a 1 per mille	Fino a 3 per mille	Fino a 6 per mille	Oltre a 6 per mille
Quota enti vincolati (a) (%)	29,3	31,8	0,0	0,0	1,2	59,7	17,3	0,0	0,0	3,2	81,3
Quota popolazione in enti vincolati (b) (%)	28,0	27,5	0,0	0,0	0,4	37,2	30,6	0,0	0,0	1,2	53,0
<i>Gettito non recuperato</i>											
Gettito non recuperato (c) (milioni di euro)	109	92	0	0	0	92	17	0	0	0	17
Quota gettito non recuperato (d) (%)	8,6	8,3	0,0	0,0	4,0	8,3	10,8	0,0	0,0	6,5	10,9
<i>Margini autonomia fiscale</i>											
Gettito sovrainposta ad aliquota massima (e) (milioni di euro)	6.241	5.515	89	111	1.204	4.112	726	180	57	124	365
Margini autonomia fiscale sovrainposta (f) (milioni di euro)	1.275	1.002	84	84	417	416	273	174	41	41	18
Variazione margine autonomia fiscale (g) (milioni di euro)	-9	33	-6	2	-36	72	-42	-6	-1	-15	-20

Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle finanze, Portale federalismo fiscale.

(1) Aliquota di sovrainposta tale da garantire lo stesso margine di leva fiscale attualmente a disposizione dei Comuni (3,78 per cento).

4.1 Il ruolo della perequazione nella fase di transizione per i Comuni nelle RSO

La modifica del tributo, da addizionale a sovrainposta, comporta oltre a modifiche del prelievo per i contribuenti e del gettito riscosso in capo ai singoli Enti, anche variazioni nei trasferimenti perequativi attraverso il Fondo di solidarietà comunale (FSC). Com'è noto, il FSC redistribuisce la capacità fiscale standard dei Comuni delle RSO sulla base dei fabbisogni standard. Gli effetti sulle dotazioni del FSC per questi Comuni dipenderanno quindi anche dall'impatto che il passaggio alla sovrainposta avrà sulla capacità fiscale standard.

Attualmente la capacità fiscale utilizzata nel FSC comprende il gettito dell'addizionale comunale derivante dall'applicazione di un'aliquota di riferimento pari al 4 per mille. La capacità fiscale complessiva dei Comuni delle RSO resterebbe invariata nel passaggio alla sovrainposta se l'aliquota di riferimento del nuovo tributo fosse fissata all'1,88 per cento. Con la nuova aliquota si modificherebbero tuttavia le capacità fiscali dei singoli Comuni. A partire dal 2030, quando la perequazione sarà integralmente basata sulla differenza fra fabbisogni e capacità fiscale queste variazioni nella capacità fiscale saranno interamente compensate dai trasferimenti e il passaggio alla sovrainposta non avrà alcun impatto sulle risorse a disposizione dei singoli Enti. Continueranno a persistere invece gli effetti distributivi tra contribuenti causati dal cambiamento di base imponibile e di aliquota.

Nei prossimi anni, tuttavia, una parte delle risorse del FSC continuerà a essere distribuita secondo criteri storici. Questa quota peserà per il 54,5 per cento nel 2023 e decrescerà gradualmente fino ad annullarsi, come già ricordato, nel 2030. Lungo questo periodo di transizione i singoli Comuni non saranno completamente compensati per le variazioni nella capacità fiscale standard.

Gli effetti combinati della trasformazione dell'addizionale standard con aliquota al 4 per mille in sovrainposta standard con aliquota del 1,88 per cento sul gettito dei Comuni delle RSO e sul FSC sono stati simulati e riassunti nella tabella 10 in funzione della dimensione del Comune.

Nel 2023, assumendo l'invarianza dei fabbisogni e della capacità fiscale rispetto al 2022, il FSC redistribuirebbe le risorse a favore dei Comuni di piccole dimensioni e dei grandi centri. I primi (fino a 5.000 abitanti), per effetto di una capacità fiscale dell'addizionale inferiore ai fabbisogni standard stimati (383 milioni, riga *e*, contro 418 milioni, riga *g*), ricevono dal FSC circa 16 milioni di euro (riga *h*). Gli Enti di maggiori dimensioni ricevono complessivamente 14 milioni, benché la loro quota di addizionale standard sia notevolmente più elevata della quota di popolazione (21,4 per cento, riga *f*, contro il 16,9, riga *b*).

Con la sovrainposta i differenziali di capacità fiscale risulterebbero più pronunciati (diminuisce il gettito standard dei Comuni più piccoli e aumenta quello dei Comuni più grandi, riga *j* rispetto a riga *e*) e quindi crescerebbero i flussi perequativi a favore dei Comuni molto piccoli, mentre quelli più grandi diventerebbero contribuenti netti del fondo (riga *m*). Nel complesso il passaggio alla sovrainposta comporterebbe un incremento di 16 milioni della dotazione netta del FSC per i Comuni fino a 5.000 abitanti e una corrispondente riduzione di 39 milioni a svantaggio di quelli sopra i 200.000 abitanti (riga *o*).

Tuttavia, per effetto della non completa perequazione delle capacità fiscali nel periodo transitorio, i Comuni che vedono aumentare la propria capacità fiscale incrementano comunque la propria dotazione di risorse, data dalla somma algebrica della variazione del gettito e della variazione del FSC (riga *q*). Alla fine del periodo transitorio, quando le differenze nelle capacità fiscali saranno interamente compensate, l'effetto della variazione del gettito standard sarà integralmente bilanciato dalla variazione del fondo perequativo (riga *r*).

I residenti nei Comuni più dotati di capacità fiscale vedono aumentare il loro carico tributario (ciò accade in media solo nel gruppo dei Comuni con più di 200.000 abitanti, con un incremento del prelievo di circa 10 euro per abitante, riga *s*), che nel periodo di transizione per effetto della perequazione parziale rimane in parte sul territorio (+6 euro per abitante nei Comuni di grandi dimensioni). A regime, quando la perequazione sarà integrale, il passaggio alla sovrainposta comporterà solo effetti distributivi tra contribuenti, a parità di risorse in capo ai Comuni. All'opposto, nelle aree con minore capacità fiscale i contribuenti beneficeranno di un minore prelievo (è il caso dei Comuni fino a 5.000 abitanti) che si rifletterà, solo nella fase di transizione, in una minore dotazione degli Enti.

Tab. 10– Impatto sul gettito standard e sulla dotazione del FSC del passaggio alla sovraimposta – Analisi per classe dimensionale dei Comuni – Anno 2023 (Comuni delle RSO)

	Classi di popolazione (migliaia)					Totale RSO
	Fino a 5	5-10	10-50	50 - 200	>200	
Quota enti (a) (%)	69,1	15,2	14,0	1,6	0,2	100,0
Quota popolazione (b) (%)	15,9	14,0	35,5	17,8	16,9	100,0
Quota risorse storiche (c) (%)	18,6	11,4	29,5	18,5	22,0	100,0
Quota fabbisogni standard (d) (%)	15,4	12,3	31,7	18,2	22,5	100,0
<i>Addizionale Irpef comunale ad aliquota standard</i>						
AIC - gettito aliquota standard (e) (milioni di euro)	383	361	914	483	582	2.723
AIC - gettito aliquota standard (f) (%)	14,1	13,3	33,6	17,8	21,4	100
AIC in quota fabbisogni standard (g=(Tot(e)*d)) (milioni di euro)	418	334	864	494	612	2.723
<i>Perequazione addizionale</i>						
Perequazione AIC (transizione) (h=(g-e)*45,5%) (milioni di euro)	16	-12	-23	5	14	0
Perequazione AIC (a regime) (i=(g-e)) (milioni di euro)	35	-27	-50	11	30	0
<i>Sovraimposta Irpef comunale ad aliquota standard</i>						
SIC - gettito aliquota standard (j) (milioni di euro)	348	340	879	488	669	2.723
SIC - gettito aliquota standard (k) (%)	12,8	12,5	32,3	17,9	24,6	100
Variazione risorse standard (SIC-AIC) (l=(j-e)) (milioni di euro)	-35	-21	-35	5	87	0
<i>Perequazione sovraimposta</i>						
Perequazione SIC (2022) (m=(g-j)*45,5%) (milioni di euro)	32	-3	-7	3	-26	0
Perequazione SIC (a regime) (n=(g-j)) (milioni di euro)	70	-6	-15	7	-57	0
<i>Variazione FSC</i>						
Variazione perequazione (2022) (o=(m-h)) (milioni di euro)	16	9	16	-2	-39	0
Variazione perequazione (regime) p=(n-i) (milioni di euro)	35	21	35	-4	-87	0
<i>Variazione risorse comunali</i>						
Risorse totali SIC-AIC+DeltaFSC (2022) (q=(j-e)+o) (milioni di euro)	-19	-11	-19	2	47	0
Risorse totali SIC-AIC+DeltaFSC (regime) (r=(j-e)+p) (milioni di euro)	0	0	0	0	0	0
<i>Impatto pro capite</i>						
Variazione imposta per abitante (s=(l/pop)) (euro)	-4	-3	-2	0	10	0
Variazione risorse comunali per ab.(2022) (t=(p/pop)) (euro)	-2	-2	-1	0	6	0

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

Data la progressività dell'imposta erariale, sono i Comuni con reddito imponibile Irpef maggiore quelli che vedono incrementare di più la capacità fiscale nel passaggio dall'addizionale alla sovraimposta. La tabella 11 evidenzia gli effetti sul meccanismo di perequazione secondo lo stesso schema proposto nella tabella 10, raggruppando i Comuni per classi di reddito imponibile Irpef medio.

Tab. 11 – Impatto sul gettito standard e sulla dotazione del FSC del passaggio alla sovrainposta – Analisi per classi di reddito imponibile medio dei Comuni – Anno 2023
(Comuni delle RSO)

	Classi di reddito imponibile medio					Totale RSO
	Fino a 10.000	10.000-15.000	15.000-20.000	20.000-25.000	Oltre 25.000	
Quota enti (a) (%)	3,6	25,4	45,1	23,8	2,1	100,0
Quota popolazione (b) (%)	1,0	14,9	34,4	36,5	13,2	100,0
Quota risorse storiche (c) (%)	1,1	13,3	34,7	36,4	14,5	100,0
Quota fabbisogni standard (d) (%)	0,9	13,1	32,6	36,2	17,2	100,0
<i>Addizionale Irpef comunale ad aliquota standard</i>						
AIC - gettito aliquota standard (e) (milioni di euro)	11	233	824	1147	509	2.723
AIC - gettito aliquota standard (f) (%)	0,4	8,5	30,3	42,1	18,7	100
AIC in quota fabbisogni standard (g=(Tot(e)*d)) (milioni di euro)	25	356	888	987	467	2.723
<i>Perequazione addizionale</i>						
Perequazione AIC (transizione) (h=(g-e)*45,5%) (milioni di euro)	6	56	29	-73	-19	0
Perequazione AIC (a regime) (i=(g-e)) (milioni di euro)	14	123	64	-160	-42	0
<i>Sovrainposta Irpef comunale ad aliquota standard</i>						
SIC - gettito aliquota standard (j) (milioni di euro)	8	193	761	1157	604	2.723
SIC - gettito aliquota standard (k) (%)	0,3	7,1	27,9	42,5	22,2	100
Variazione risorse standard (SIC-AIC) (l=(j-e)) (milioni di euro)	-3	-40	-63	10	95	0
<i>Perequazione sovrainposta</i>						
Perequazione SIC (2022) (m=(g-j)*45,5%) (milioni di euro)	8	74	58	-77	-62	0
Perequazione SIC (a regime) (n=(g-j)) (milioni di euro)	17	163	127	-170	-137	0
<i>Variazione FSC</i>						
Variazione perequazione (2022) (o=(m-h)) (milioni di euro)	1	18	29	-5	-43	0
Variazione perequazione (regime) p=(n-i) (milioni di euro)	3	40	63	-10	-95	0
<i>Variazione risorse comunali</i>						
Risorse totali SIC-AIC+DeltaFSC (2022) (q=(j-e)+o) (milioni di euro)	-2	-22	-34	5	52	0
Risorse totali SIC-AIC+DeltaFSC (regime) (r=(j-e)+p) (milioni di euro)	0	0	0	0	0	0
<i>Impatto pro capite</i>						
Variazione imposta per abitante (s=(l/pop)) (euro)	-6	-5	-4	1	14	0
Variazione risorse comunali per ab.(2022) (t=(p/pop)) (euro)	-3	-3	-2	0	8	0

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

I Comuni con reddito imponibile medio più elevato (classe oltre 25.000 euro) – il 2,1 per cento del complesso degli Enti che pesano il 13,3 per cento in termini di popolazione e il

17,2 per cento in termini di fabbisogni – passano da una quota di gettito standard dell'addizionale del 18,7 per cento a una quota del gettito standard della sovrainposta di oltre il 22 per cento, per un incremento del prelievo di circa 95 milioni complessivi. Per questi Enti nel 2023 l'ammontare del FSC si riduce di circa 43 milioni, con un beneficio netto di circa 52 milioni. In termini *pro capite* il prelievo per abitante aumenta con la sovrainposta di 14 euro, di cui circa 8 euro si riflettono sulla dotazione finanziaria degli Enti nella fase di transizione. Specularmente, nei Comuni nella classe di reddito imponibile medio inferiore (fino a 10.000 euro) il prelievo si riduce di 6 euro *pro capite* che si riflette nella transizione in una minore dotazione degli Enti per circa 3 euro.

Nel complesso la capacità fiscale della sovrainposta è maggiore di quella dell'addizionale soprattutto nel Nord-Ovest e in misura minore nel Centro (per il decisivo apporto di Roma), mentre è minore nel Sud (tab. 12). Nel complesso, si tratta di differenze comunque contenute, con un incremento del gettito standard di 40 milioni per i Comuni del Nord-Ovest (+3,9 per cento) che nella fase di transizione si riflette in una maggior partecipazione al fondo di 18 milioni e dunque un incremento di risorse nette di 22 milioni. Nei Comuni del Sud, il gettito standard si ridurrebbe di 46 milioni (-9,6 per cento), che nella transizione sarebbe solo parzialmente compensato da un incremento delle risorse provenienti dal FSC di circa 21 milioni totali. Nel Nord-Est e nel Centro le capacità fiscali di addizionale e sovrainposta risultano sostanzialmente allineate e dunque gli effetti sul meccanismo perequativo risultano di entità molto contenuta.

Gli effetti netti sui contribuenti risultano di fatto trascurabili in termini *pro capite*, con un incremento del prelievo medio di circa 3 euro per abitante al Nord-Ovest e una corrispondente riduzione per i contribuenti residenti al Sud.

Le variazioni del fondo perequativo, che consentono di conservare parte del maggiore gettito ottenuto dai Comuni con capacità fiscale della sovrainposta più elevata, riducono il numero degli Enti che non riuscirebbero a ottenere il gettito dell'addizionale anche con l'applicazione dell'aliquota massima di equilibrio (3,78 per cento). Nella tabella 13 la quota di popolazione in questi Comuni scende dal 31,8 per cento, indicato in precedenza nella tabella 9, al 28,5 (in termini di popolazione la quota scende dal 27,5 al 24,8 per cento). Gli Enti vincolati sono esclusivamente quelli con aliquota media dell'addizionale elevata. L'entità del gettito non recuperato scende, per effetto della variazione del FSC, da 92 milioni a circa 64.

A regime, con il passaggio alla perequazione totale, gli Enti vincolati scenderebbero ulteriormente (24,6 per cento del totale, 20,8 in termini di popolazione) e le relative esigenze di compensazione si ridurrebbero a circa 35 milioni complessivi.

Tab. 12 – Impatto sul gettito standard e sulla dotazione del FSC del passaggio alla sovrainposta – Analisi per ripartizione geografica – Anno 2023
(Comuni delle RSO)

	Ripartizione geografica				Totale RSO
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	
Quota enti (a) (%)	44,4	13,5	14,8	27,1	100,0
Quota popolazione (b) (%)	31,3	18,4	23,4	26,8	100,0
Quota risorse storiche (c) (%)	31,5	18,7	23,0	26,7	100,0
Quota fabbisogni standard (d) (%)	31,8	18,4	25,2	24,5	100,0
<i>Addizionale Irpef comunale ad aliquota standard</i>					
AIC - gettito aliquota standard (e) (milioni di euro)	1014	569	656	481	2.723
AIC - gettito aliquota standard (f) (%)	37,2	20,9	24,1	17,7	100
AIC in quota fabbisogni standard (g=(Tot(e)*d)) (milioni di euro)	865	500	687	668	2.723
<i>Perequazione addizionale</i>					
Perequazione AIC (transizione) (h=(g-e)*45,5%) (milioni di euro)	-68	-32	14	85	0
Perequazione AIC (a regime) (i=(g-e)) (milioni di euro)	-148	-70	31	187	0
<i>Sovrainposta Irpef comunale ad aliquota standard</i>					
SIC - gettito aliquota standard (j) (milioni di euro)	1054	566	666	435	2.723
SIC - gettito aliquota standard (k) (%)	38,7	20,8	24,5	16,0	100
Variazione risorse standard (SIC-AIC) (l=(j-e)) (milioni di euro)	40	-3	10	-46	0
<i>Perequazione sovrainposta</i>					
Perequazione SIC (2022) (m=(g-j)*45,5%) (milioni di euro)	-86	-30	9	106	0
Perequazione SIC (a regime) (n=(g-j)) (milioni di euro)	-189	-66	21	234	0
<i>Variazione FSC</i>					
Variazione perequazione (2022) (o=(m-h)) (milioni di euro)	-18	2	-5	21	0
Variazione perequazione (regime) p=(n-i) (milioni di euro)	-40	4	-10	47	0
<i>Variazione risorse comunali</i>					
Risorse totali SIC-AIC+DeltaFSC (2022) (q=(j-e)+o) (milioni di euro)	22	-2	6	-25	0
Risorse totali SIC-AIC+DeltaFSC (regime) (r=(j-e)+p) (milioni di euro)	0	0	0	0	0
<i>Impatto pro capite</i>					
Variazione imposta per abitante (s=(l/pop)) (euro)	3	0	1	-3	0
Variazione risorse comunali per ab.(2022) (t=(p/pop)) (euro)	1	0	0	-2	0

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

Tab. 13 – Gettito sovrainposta ad aliquota massima (1) e margini di autonomia fiscale residua considerati gli effetti della variazione del FSC – Analisi per aliquota media addizionale Irpef – Anno 2019
(Comuni nelle RSO)

	Totale RSO	Aliquota media addizionale Irpef			
		Fino a 1 per mille	Fino a 3 per mille	Fino a 6 per mille	Oltre a 6 per mille
Quota enti vincolati (a) (%)	28,5	0,0	0,0	0,2	54,3
Quota popolazione in enti vincolati (b) (%)	24,8	0,0	0,0	0,0	33,7
<i>Gettito non recuperato</i>					
Gettito non recuperato (c) (milioni di euro)	64	0	0	0	64
Quota gettito non recuperato (d) (%)	8,3	0,0	0,0	4,0	8,3
<i>Margini autonomia fiscale</i>					
Gettito sovrainposta ad aliquota massima (e) (milioni di euro)	5.515	89	111	1.204	4.112
Margini autonomia fiscale sovrainposta (f) (milioni di euro)	974	85	84	426	379
Variazione margine autonomia fiscale (g) (milioni di euro)	33	-6	2	-36	72

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

(1) Aliquota di sovrainposta tale da garantire lo stesso margine di leva fiscale attualmente a disposizione dei Comuni (3,78 per cento).

5. Il PNRR e la riduzione dei divari territoriali

Una quota cospicua delle linee di investimento che saranno attivate dal PNRR e di quelle previste nell'ambito del Fondo nazionale a esso complementare (FC) coinvolge le autonomie territoriali in qualità di soggetti attuatori, ovvero soggetti che assumono la responsabilità della realizzazione operativa degli interventi tramite l'avvio, l'esecuzione, il monitoraggio e la rendicontazione degli stessi. In questo paragrafo, dopo una ricostruzione delle risorse complessive destinate al territorio, si riportano i risultati di una prima analisi del Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) della Presidenza del Consiglio dei ministri incaricato del monitoraggio del rispetto del vincolo territoriale di destinazione delle risorse al Mezzogiorno (almeno il 40 per cento delle risorse territorializzabili). Infine si evidenziano le principali criticità che potrebbero ostacolare l'effettiva attenuazione dei divari territoriali, uno degli obiettivi trasversali del PNRR.

5.1 Le risorse e il vincolo territoriale

L'UPB ha stimato che gli Enti territoriali gestiranno, in quanto soggetti attuatori, importi compresi tra circa 66 e 71 miliardi del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, RRF), ovvero approssimativamente tra il 34,7 e il 36,9 per cento del complesso di tali risorse destinate all'Italia per l'insieme delle missioni del PNRR (tabb. 14 e 15)⁵³.

Tale stima ha riguardato, in particolare, le Regioni e gli Enti sanitari locali nonché gli Enti locali, senza considerare altre Amministrazioni locali coinvolte a vario titolo in alcune delle iniziative previste (come ad esempio, le Università). Le missioni che coinvolgeranno in massima parte gli Enti territoriali sono quelle relative all'inclusione e coesione e alla salute (oltre che alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica). Ciò è evidente anche nella ripartizione per Amministrazioni centrali titolari degli interventi, che individua la provenienza delle risorse dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nel primo caso (con gestione territoriale stimata al 100 per cento) e da quello della Salute nel secondo (con gestione territoriale del 94 per cento) (tab. 15). È inoltre evidente, come lecito aspettarsi, che la quasi totalità delle risorse di cui è titolare il Ministero dell'Interno sia gestita a livello decentrato (con una stima pari al 94 per cento). A questi importi si aggiunge l'ulteriore impegno che sarà richiesto agli Enti territoriali per la realizzazione, negli stessi anni, anche delle spese previste e finanziate dal Fondo complementare al PNRR (30,6 miliardi) e dagli altri strumenti NGEU (a partire dai 13,5 miliardi di sovvenzioni che dovrebbero essere erogati nell'ambito di REACT-EU).

Si tratta in gran parte di investimenti, assai meno di 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

⁵³ Si veda, per maggiori dettagli anche in relazione alle ipotesi sottostanti a tale stima, Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "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", 20 ottobre, par. 4.

(tipicamente, tramite bandi di gara). L'incremento notevole degli investimenti da realizzare pone certamente un interrogativo circa la capacità delle strutture coinvolte nella realizzazione degli interventi di fare fronte al carico amministrativo associato a tali flussi di spesa, lungo il ciclo di attuazione del PNRR, anche alla luce del forte ridimensionamento degli organici osservato nel decennio che ha preceduto l'emergenza COVID.

Le risorse che saranno assegnate agli Enti territoriali in senso stretto ma anche ad altri destinatari decentrati, al pari del complesso delle altre, dovranno – come noto – essere soggette al vincolo in base al quale al Mezzogiorno deve essere attribuito almeno il 40 per cento delle risorse “territorializzabili”, al fine di soddisfare uno degli obiettivi trasversali del Piano, volto alla riduzione dei divari tra le diverse aree geografiche nella prospettiva di garantire adeguati livelli di servizi sull'intero territorio nazionale.

Tab. 14– Stima delle risorse RRF gestite dagli Enti territoriali in qualità di soggetti attuatori per Missioni
(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 Italia Domani (Quadro finanziario degli interventi e delle riforme del PNRR aggiornato al 30 settembre 2021).

Tab. 15– Stima delle risorse RRF gestite dagli Enti territoriali in qualità di soggetti attuatori per Amministrazioni titolari
(milioni di euro e valori percentuali)

	Totale risorse (RRF) (a)	Risorse gestite da Enti territoriali		Incidenza % sul totale risorse	
		Minimo (b)	Massimo (c)	Minimo (d=b/a)	Massimo (e=c/a)
Min. Pubblica amministrazione	1.269	1.000	1.000	78,8	78,8
Min. Giustizia	2.722				
Min. Transizione digitale	14.337	3.426	3.426	23,9	23,9
Min. Sviluppo economico	18.161				
Min. Esteri	1.200				
Min. Cultura	4.275	1.620	2.620	37,9	61,3
Min. Turismo	2.400	0	500	0,0	20,8
Min. Transizione ecologica	34.683	4.561	5.303	13,2	15,3
Min. Agricoltura	3.680				
Min. Infrastrutture e mobilità sostenibili	39.702	10.594	11.474	26,7	28,9
Min. Istruzione	17.594	10.560	10.560	60,0	60,0
Min. Università e ricerca	11.732				
Min. Lavoro e politiche sociali	7.250	7.250	7.250	100,0	100,0
Min. Interno	12.490	11.766	11.766	94,2	94,2
Min. Sud e coesione territoriale	1.345	825	1.235	61,3	91,8
Min. Salute	15.626	14.667	14.667	93,9	93,9
Min. Economia e finanze	340				
PCM – Dip. Affari regionali e autonomie	135	128	128	95,0	95,0
PCM – Dip. Protezione civile	1.200				
PCM – Dip. Pol. giov. e servizio civile univ.	650				
PCM – Dip. Pari opportunità	10				
PCM – Discipline sportive	700	0	700	0,0	100,0
PCM – Uff. Terremoti					
Totale risorse	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 Italia Domani (Quadro finanziario degli interventi e delle riforme del PNRR aggiornato al 30 settembre 2021).

L'articolo 2, comma 6 bis, del DL 77/2021 relativo alla *governance* del PNRR, affida al Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso l'analisi dei dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR, il compito di verificare il rispetto dell'obiettivo del 40 per cento e, qualora necessario, di sottoporre eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che dovrebbe di conseguenza adottare misure correttive e proporre eventuali misure compensative.

Il DPCoe ha pubblicato lo scorso 9 marzo una prima Relazione⁵⁴ sul quadro delle allocazioni territoriali iniziali effettuando una prima valutazione del rispetto dell'impegno di destinazione di risorse al Mezzogiorno considerando il grado di attivazione delle misure al 31 gennaio 2022.

⁵⁴ Si veda Dipartimento per le politiche di coesione (2022), "Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente", 9 marzo.

Le risorse complessive prese in considerazione dalla Relazione sono pari a 222,1 miliardi, di cui 191,5 relativi alla RRF e 30,6 al FC. Di tale importo totale sono stati valutati come allocabili territorialmente 211,1 miliardi, di cui – secondo il DPCoe – 86 miliardi sarebbero indirizzati al Mezzogiorno, soddisfacendo – con una quota generale pari al 40,8 per cento – il vincolo di destinazione disposto dalla normativa (tab. 16). Per circa il 72 per cento di queste risorse sono state già avviate le procedure per l’attuazione degli interventi.

Nella Relazione del DPCoe, gli interventi con risorse allocabili territorialmente (i già citati 211,1 miliardi) si distinguono da quelli rientranti nelle azioni di sistema (di natura trasversale o valenza nazionale) e si dividono in misure territorializzate (cioè che sono state inserite nel Piano o nelle schede tecniche a esso allegate con un’esplicita localizzazione territoriale e rispetto alle quali è stato indicato il costo, per un totale di 192,7 miliardi) e territorializzabili (misure la cui localizzazione è invece determinata attraverso procedure amministrative – avviate anche precedentemente, come nel caso dei cosiddetti “progetti in essere” – volte al riparto delle risorse o alla definizione e/o selezione dei progetti, per un totale di 18,4 miliardi).

Tab. 16– Misure PNRR (RRF) e Fondo complementare (FC) per Amministrazione titolare: destinazione territoriale al Mezzogiorno e percentuale di attivazione (milioni di euro e valori percentuali)

	Totale risorse (RRF e FC)	Risorse con destinazione territoriale	Di cui: Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno (%)	Di cui: Misure attivate	Misure attivate su risorse Mezzogiorno (%)
	(a)	(b)	(c)	(d=c/b)	(e)	(f=e/c)
Min. Pubblica amministrazione	1.269	688	275	40,0	128	46,6
Min. Giustizia	2.854	2.854	1.137	39,8	468	41,2
Min. Transizione digitale	15.737	10.212	4.685	45,9	3.390	72,4
Min. Sviluppo economico	25.041	24.237	6.004	24,8	4.153	69,2
Min. Esteri	1.200	1.200	480	40,0	480	100,0
Min. Cultura	5.730	5.410	2.078	38,4	1.073	51,6
Min. Turismo	2.400	2.286	654	28,6	654	100,0
Min. Transizione ecologica	39.246	38.576	14.288	37,0	7.424	52,0
Min. Agricoltura	4.883	4.883	1.953	40,0	1.033	52,9
Min. Infrastrutture e mobilità sostenibili	49.462	48.462	23.374	48,2	23.062	98,7
Min. Istruzione	17.594	17.560	7.771	44,3	4.861	62,6
Min. Università e ricerca	12.232	12.232	4.847	39,6	2.418	49,9
Min. Lavoro e politiche sociali	7.250	7.250	2.683	37,0	1.053	39,2
Min. Interno	12.700	12.700	5.963	47,0	5.685	95,3
Min. Sud e coesione territoriale	1.695	1.695	1.345	79,4	575	42,8
Min. Salute	18.013	16.078	6.430	40,0	4.534	70,5
Min. Economia e finanze	340	340	340	100,0	0	0,0
PCM – Dip. Affari regionali e autonomie	135	135	54	40,0	0	0,0
PCM – Dip. Protezione civile	1.200	1.200	446	37,2	126	28,3
PCM – Dip. Pol. giov. e servizio civile univ.	650	650	260	40,0	87	33,4
PCM – Dip. Pari opportunità	10	0	0	0,0	0	0,0
PCM – Discipline sportive	700	700	280	40,0	0	0,0
PCM – Uff. Terremoti	1.780	1.780	691	38,8	691	100,0
Totale risorse	222.122	211.129	86.039	40,8	61.895	71,9

Fonte: elaborazioni su dati del Dipartimento per le politiche di coesione (2022), “Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente”, 9 marzo.

Come si evince dalla tabella 16, la quota complessiva del 40,8 per cento sintetizza percentuali diverse per le Amministrazioni titolari, che risultano per più della metà intorno o superiori al vincolo del 40 per cento. Solo in due casi – per i Ministeri dello Sviluppo economico e del Turismo – le percentuali di risorse indirizzate al Mezzogiorno si situano a un livello significativamente inferiore al vincolo di destinazione, su valori compresi tra il 25 e il 30 per cento circa.

Nel primo caso, la totalità delle risorse è attivata mediante processi e strumenti che interessano l'intero territorio nazionale con procedure a bando, a sportello e selezioni di progetti sulla base di specifici fabbisogni territoriali o di caratteristiche progettuali. In particolare, lo scostamento dalla quota del 40 per cento è ascrivibile principalmente alle misure relative ai crediti di imposta dell'intervento Transizione 4.0 (che costituiscono gran parte delle risorse gestite dal Ministero), per le quali la normativa primaria di riferimento non prevedeva riserve a favore del Mezzogiorno. Può quindi verificarsi che la limitata distribuzione delle risorse al Sud dipenda dal grado e dalla qualità della partecipazione di imprese, Enti locali e altri soggetti localizzati in tale macroarea. Nel caso del Ministero del Turismo, oltre a interventi rilevanti con destinazione territoriale attribuita direttamente dal PNRR ad aree diverse dal Mezzogiorno, l'Amministrazione ha ritenuto di non poter attribuire alle regioni del Mezzogiorno alcun importo di un Fondo immobiliare – già esistente e gestito da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. attraverso la sua controllata CDP Immobiliare Sgr e partecipato dal Ministero – per motivazioni di carattere finanziario: la non autonomia di decisione del Ministero, in quanto non unico titolare di quote del fondo; la presenza di investimenti che devono attenersi ai principi di sostenibilità economico-finanziaria di ogni operazione, da valutare sulla base di criteri di mercato; la presenza di un meccanismo di *open call* che non rende possibile definire *ex ante* vincoli territoriali.

La valutazione degli 86 miliardi destinati al Mezzogiorno è tuttavia suscettibile di revisioni, sia al rialzo che al ribasso, sulla base di fasi di attuazione più avanzate del Piano, successive alla data del 31 gennaio 2022 di riferimento dell'analisi. Ciò dipende dal fatto che, come evidenziato nella Relazione, la valutazione è fondata su criteri di calcolo con differente grado di solidità. In particolare, 28,2 miliardi (il 32,8 per cento degli 86 destinati al Sud) derivano da stime effettuate dalle Amministrazioni centrali titolari sulla base solo di una loro adesione di principio al vincolo del 40 per cento, non essendo state ancora attivate le procedure di assegnazione dei fondi o essendo state attivate procedure senza esplicita previsione di destinazione territoriale; 23,4 miliardi (pari al 27,2 per cento) si riferiscono a interventi già oggetto di riparto attuati attraverso procedure competitive, che tuttavia *ex post* potrebbero non determinare la piena allocazione delle risorse riservate al Mezzogiorno, dipendendo sia dall'effettiva adesione dei soggetti privati e pubblici potenzialmente beneficiari, sia dalla capacità progettuale e amministrativa delle Amministrazioni regionali e locali; 9,6 miliardi (pari all'11,2 per cento) sono desunti da proiezioni circa l'assorbimento da parte del Mezzogiorno di misure basate su tiraggio e/o a sportello ancora aperte; infine, 24,8 miliardi (pari al 28,8 per cento) fanno riferimento a progetti già identificati, che spesso non sono ancora in fase di realizzazione (tab. 17).

Tab. 17– Misure PNRR (RRF) e Fondo complementare (FC) per Amministrazione titolare: risorse con destinazione territoriale e composizione in base al grado di solidità della valutazione della quota Mezzogiorno al 31 gennaio 2022 (milioni di euro e valori percentuali)

	Totale risorse al Mezzogiorno (RRF e FC) (a)	Di cui: Stima (%) (b)	Di cui: Riparto (%) (c)	Di cui: Proiezione (%) (d)	Di cui: Progetti identificati (%) (e)
Min. Pubblica amministrazione	275	53,5	0,0	0,0	46,5
Min. Giustizia	1.137	53,8	0,0	0,0	46,2
Min. Transizione digitale	4.685	29,2	0,0	0,0	70,8
Min. Sviluppo economico	6.004	30,8	7,7	61,5	0,0
Min. Esteri	480	0,0	100,0	0,0	0,0
Min. Cultura	2.078	48,4	24,9	0,0	26,7
Min. Turismo	654	0,0	100,0	0,0	0,0
Min. Transizione ecologica	14.288	55,7	2,9	41,5	0,0
Min. Agricoltura	1.953	82,0	0,0	0,0	18,0
Min. Infrastrutture e mobilità sostenibili	23.374	3,4	34,1	0,0	62,5
Min. Istruzione	7.771	61,2	33,3	0,0	5,5
Min. Università e ricerca	4.847	50,1	49,9	0,0	0,0
Min. Lavoro e politiche sociali	2.683	61,3	38,7	0,0	0,0
Min. Interno	5.963	4,7	21,2	0,0	74,1
Min. Sud e coesione territoriale	1.345	14,9	85,1	0,0	0,0
Min. Salute	6.430	35,3	64,7	0,0	0,0
Min. Economia e finanze	340	0,0	0,0	0,0	100,0
PCM – Dip. Affari regionali e autonomie	54	100,0	0,0	0,0	0,0
PCM – Dip. Protezione civile	446	0,0	71,7	0,0	28,3
PCM – Dip. Pol. giov. e servizio civile univ.	260	100,0	0,0	0,0	0,0
PCM – Dip. Pari opportunità	0	0,0	0,0	0,0	0,0
PCM – Discipline sportive	280	100,0	0,0	0,0	0,0
PCM – Uff. Terremoti	691	100,0	0,0	0,0	0,0
Totale risorse	86.039	32,8	27,2	11,2	28,8

Fonte: elaborazioni su dati del Dipartimento per le politiche di coesione (2022), “Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente”, 9 marzo.

Indipendentemente da vere e proprie analisi, e quindi con un minore grado di solidità, sono stimati al 100 per cento diretti al Mezzogiorno quasi tutti gli interventi la cui Amministrazione titolare è la Presidenza del Consiglio, cui sono, tuttavia, destinate risorse relativamente più contenute. Mostrano percentuali di stima ben superiori al 50 per cento anche interventi con maggiori risorse a disposizione come nel caso dei Ministeri dell’Agricoltura, del Lavoro e dell’Istruzione.

L’analisi del Dipartimento ha permesso di rilevare le misure attivate al 31 gennaio 2022, in base alla presenza o meno di un atto formale che determini l’allocazione territoriale delle risorse, anche orientando le fasi successive dell’attuazione. Ciò consente di quantificare i margini per eventuali azioni correttive ai fini del conseguimento della quota finale di almeno il 40 per cento da destinare al Mezzogiorno.

Considerando il complesso delle risorse RRF e FC, quelle riguardanti misure già attivate ammontano a 152,7 miliardi, pari al 72 per cento delle risorse con destinazione

territoriale (peraltro un'analogha proporzione si osserva nella tabella 16, riferita alla sola quota Mezzogiorno per 61,9 miliardi). A meno di specifici nuovi atti legislativi o amministrativi, eventuali azioni correttive per il rispetto della quota destinata al Mezzogiorno dovranno quindi riguardare gli interventi che assorbono il 28 per cento di risorse, cioè quelle non ancora attivate.

Ai fini della verifica da parte del DPCoe, nella Circolare del 15 ottobre 2021 del Ministro per il Sud, veniva indicato come necessario che le Amministrazioni titolari di interventi previsti dal PNRR, le cui risorse siano allocabili territorialmente, stabilissero in tutti i bandi, gli avvisi o in altre modalità per la presentazione, valutazione e selezione delle proposte progettuali degli interventi da finanziare, coerentemente con il settore di investimento, criteri di selezione e ammissibilità al finanziamento in grado di assicurare il rispetto del principio di riequilibrio territoriale, riservando almeno il 40 per cento delle risorse in favore del Mezzogiorno.

In particolare, la Circolare dispone due modalità di attuazione per il rispetto del vincolo territoriale, in base alle quali: i) nell'ambito delle procedure con coinvolgimento delle regioni del Mezzogiorno, le Amministrazioni devono adottare criteri di selezione e valutazione prevedendo la presenza all'interno dei bandi di meccanismi di scorrimento delle graduatorie dei progetti validamente presentati; ii) nei casi di attivazione di procedure con allocazione finanziaria suddivisa per aree territoriali, le Amministrazioni devono comunque garantire una clausola di riserva per le aree del Mezzogiorno.

Nella Relazione del DPCoe viene messo in evidenza come le scelte operate dalle Amministrazioni spesso non corrispondano a quanto richiesto espressamente dalla Circolare del Ministro per il Sud a garanzia del rispetto del vincolo territoriale. Da una prima ricognizione riguardante misure già attivate con procedure competitive, che non hanno ancora condotto alla selezione dei progetti da finanziare, sembrano emergere tre differenti fattispecie e, in particolare, procedure in base alle quali: i) le risorse non assegnate vengono comunque destinate ai territori meridionali a salvaguardia della quota Mezzogiorno; ii) le risorse non assegnate vengono allocate indipendentemente dalla localizzazione territoriale degli interventi; iii) non è previsto esplicitamente alcun criterio per la destinazione territoriale delle risorse non assegnate.

Più in dettaglio, dall'analisi delle procedure competitive per un valore complessivo di 7,1 miliardi riservati al Mezzogiorno, e in relazione alle tre tipologie di comportamento delle Amministrazioni individuate, è emerso che solo per poco più di un terzo del valore complessivo delle risorse (circa 2,5 miliardi) è stata disposta una salvaguardia della quota per il Mezzogiorno riguardo alle risorse non assegnate per carenza di domande ammissibili, attraverso due modalità: i) le risorse non utilizzate da una Regione del Mezzogiorno saranno assegnate ai progetti ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della quota di riparto di un'altra Regione del Mezzogiorno, assicurando il rispetto della percentuale di risorse destinate alla macroarea; ii) le risorse non assegnate alimenteranno una nuova procedura, con vincolo di destinazione al Mezzogiorno. Al contrario, per la maggior parte delle risorse (3,2 miliardi) non è stata disposta alcuna

modalità di salvaguardia della quota per il Mezzogiorno e per 1,4 miliardi è stato previsto che, ove non dovessero pervenire dal Mezzogiorno richieste di finanziamento sufficienti a esaurire la quota di risorse destinata, si procedesse a scorrimento delle graduatorie indipendentemente dalla localizzazione territoriale degli interventi.

5.2 *La riduzione dei divari territoriali*

In relazione al tentativo di ridurre i divari territoriali, al di là di quanto riportato dal Dipartimento per la coesione, dai lavori dell'UPB sono emersi tre principali elementi di criticità, riguardanti: i) la difficoltà di integrare l'obiettivo territoriale con quelli specifici di ciascun intervento; ii) l'effettiva capacità amministrativa degli Enti e, in particolare, di quelli del Sud; iii) i tempi di realizzazione delle opere, in generale più ampi nel Mezzogiorno.

5.2.1 *L'integrazione tra gli obiettivi*

Per verificare le modalità di integrazione tra gli obiettivi propri degli interventi e il vincolo territoriale (almeno il 40 per cento), l'UPB ha condotto un'analisi sui bandi per l'assegnazione delle risorse del PNRR a favore degli Enti territoriali pubblicati sul portale Italia Domani. Fino al 2 maggio sono stati rilevati 36 bandi per un valore complessivo di 24,3 miliardi, di cui il 43,3 per cento destinato al Mezzogiorno. Circa il 40 per cento delle somme stanziare sono state messe a bando dal Ministero dell'Istruzione (20,4 per cento) e da quello dell'Università e ricerca (18,5 per cento).

Dall'analisi sono emerse alcune differenze nella strutturazione dei bandi che si concretizzano in sei differenti tipologie di formulazione della graduatoria dei progetti⁵⁵: i) una graduatoria unica nazionale con riserva di almeno il 40 per cento⁵⁶; ii) graduatorie uniche per il territorio nazionale ma suddivise per aree tematiche o tipologie di investimento; iii) graduatorie per macroaree con *plafond* determinati sulla base del vincolo territoriale; iv) graduatorie regionali con *plafond* anch'essi regionali determinati sulla base dell'obiettivo primario dell'intervento, che comportano una pre-allocazione di risorse che riflette la distribuzione territoriale dell'obiettivo proprio dell'investimento (e non invece, come nelle due modalità precedenti, un vincolo fissato esogenamente quale è la riserva del 40 per cento); v) graduatorie regionali per tipologia, in questo caso la pre-allocazione dei fondi avviene in modo indiretto (a ogni Regione è stato assegnato un

⁵⁵ In alcuni casi non è prevista alcuna graduatoria. Ciò accade, ad esempio, per le richieste di finanziamento che vengono vagliate in base a criteri specifici.

⁵⁶ Solo in un caso, pur essendo prevista la graduatoria unica nazionale, non vi è espressa indicazione della riserva di almeno il 40 per cento delle risorse al Mezzogiorno ma piuttosto la quota viene direttamente assegnata alla macroarea. Si tratta del bando per interventi finalizzati alla riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua (900 milioni) predisposto dal Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibili.

numero massimo di progetti finanziabili); vi) assenza di graduatoria con assegnazione tramite la procedura “concertativo-negoziale”⁵⁷ (tab.18).

Come già descritto nelle prime analisi condotte sui bandi pubblicati fino alla prima metà gennaio ⁵⁸, le varie modalità individuate per integrare gli obiettivi specifici del PNRR con il vincolo territoriale di tipo trasversale presentano criticità in termini di possibili riordinamenti della graduatoria finale dei progetti selezionati rispetto a quella che si avrebbe in assenza di applicazione del vincolo territoriale, a discapito sia dell’efficienza sia del raggiungimento dell’obiettivo primario degli interventi.

Per i bandi in cui sono previste graduatorie nazionali (di cui il più rilevante è quello relativo al programma nazionale per la qualità dell’abitare, per 2,82 miliardi, del Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibile) il problema si potrebbe verificare quando la graduatoria dei progetti che deriva dai criteri del bando non soddisfa il vincolo territoriale. Per rispettare il vincolo occorrerà in questo caso rinunciare a progetti più rilevanti dal punto di vista degli obiettivi specifici dell’intervento per consentire di finanziare progetti meno pertinenti ma localizzati nel Mezzogiorno.

Nel caso delle graduatorie per macroaree con *plafond* determinato sulla base del vincolo territoriale (come nel caso, ad esempio, del bando del Ministero della Transizione ecologica per la realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di quelli esistenti, 1,5 miliardi), mentre il vincolo territoriale è, come ovvio, automaticamente rispettato, il raggiungimento dell’obiettivo proprio dell’investimento potrebbe risultare parzialmente ostacolato qualora le macroaree con le maggiori carenze infrastrutturali trovino una limitazione nell’esaurimento del *plafond* prestabilito.

Tab. 18– Bandi per tipologia di graduatoria e vincolo territoriale al 2 maggio 2022
(milioni di euro e valori percentuali)

Tipologia di graduatoria	Numero bandi	Somme stanziare (milioni)	Riserva Mezzogiorno		
			Riparto definito (%)	Riserva 40% (%)	Totale (%)
Unica nazionale	11	7.196,9	5,0	35,2	40,2
Unica nazionale per tipologia	5	3.689,1	0,0	37,1	37,1
Macroarea con <i>plafond</i>	3	1.500,0	60,0	0,0	60,0
Regionale con <i>plafond</i>	5	5.500,0	48,7	0,0	48,7
Regionale per tipologia	1	1.450,6	0,0	31,9	31,9
Concertativo-negoziale	2	700,0	0,0	40,0	40,0
Nessuna graduatoria	9	4.288,8	33,3	12,0	45,3
Totale	36	24.325,4	22,1	21,2	43,3

Fonte: elaborazioni su dati del portale Italia Domani.

⁵⁷ Si tratta del bando per la realizzazione o la rigenerazione di impianti sportivi o agonistici (700 milioni) predisposto dal Dipartimento dello sport presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

⁵⁸ Ufficio parlamentare di bilancio (2022), “I bandi PNRR destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali”, Flash n. 1, 20 gennaio.

Nel caso della modalità che prevede graduatorie regionali con *plafond* determinato sulla base dell'obiettivo primario, potrebbe invece verificarsi che – per effetto della pre-allocazione regionale – un Ente in cui l'obiettivo primario sia stato già raggiunto venga comunque finanziato se altri Enti della stessa Regione, con maggiori *gap* strutturali, decidono di non partecipare al bando lasciando libere le risorse a loro destinate. Un esempio è rappresentato dal bando per l'offerta di servizi educativi nella fascia 0-6 anni (3 miliardi) e, in particolare, quello relativo agli asili nido (2,4 miliardi). In questo caso, un Comune che ha già raggiunto l'obiettivo sia in termini di LEP sia di *target* europeo (si veda l'Appendice 1) può ricevere ulteriori finanziamenti per aumentare ulteriormente la propria offerta grazie al fatto che Comuni della stessa Regione, con minori servizi e destinatari potenziali delle risorse, decidono di non partecipare al bando.

Infine, con riferimento alla procedura concertativa negoziale, si evidenzia che, seppure questa modalità di assegnazione sia orientata a permettere una veloce attivazione della spesa evitando il ricorso a procedure concorrenziali, data la modalità di svolgimento – è prevista una prima fase di selezione dei progetti di massima e una seconda fase di negoziazione degli interventi con i soggetti proponenti – non è possibile valutare a priori l'adeguatezza dei criteri adottati e la relativa efficienza nell'assegnazione dei fondi.

5.2.2 La capacità amministrativa degli Enti

Un ulteriore, rilevante, elemento di criticità concerne – come già sottolineato dall'UPB⁵⁹ – l'effettiva capacità di attivazione e realizzazione della spesa da parte delle strutture tecnico-amministrative di Enti che per numerosi anni hanno visto ridimensionare significativamente la dotazione di personale, a causa delle limitazioni al *turn-over* imposte dalle manovre correttive varate dal 2010 ai fini del consolidamento dei conti pubblici⁶⁰. Criticità emergono anche dalla composizione per età/qualifica indotta dal blocco del *turn-over* e dai fenomeni ampiamente diffusi di rinuncia a svolgere direttamente funzioni quali la progettazione e la valutazione tecnica ed economica degli investimenti, affidandosi invece alla consulenza di professionisti del settore privato⁶¹. In tale contesto di carattere generale, è stato evidenziato⁶² come la posizione relativa del Mezzogiorno appaia peraltro più problematica, avendo sperimentato una più intensa contrazione del personale ed essendo state le successive assunzioni a tempo indeterminato espletate principalmente tramite un maggiore ricorso alla stabilizzazione

⁵⁹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "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", 20 ottobre, par. 4.

⁶⁰ Per alcuni dettagli, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Il contributo dei sottosettori delle Amministrazioni pubbliche al contenimento della spesa", Focus tematico n. 10, 21 settembre, par. 3.1.

⁶¹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche Amministrazioni", Flash n. 4, 17 dicembre.

⁶² Si veda Banca d'Italia (2022), "Il personale degli Enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro-Nord", Questioni di Economia e Finanza n. 677, marzo.

di lavoratori socialmente utili, con implicazioni non favorevoli sul ricambio generazionale e sulla possibilità di inserimento di addetti con titoli di studio più elevati.

Nella direzione di porre rimedio a tali problematiche e in relazione alle nuove esigenze legate all'attuazione del PNRR, il Governo ha disposto numerosi interventi che si articolano su più livelli.

Per rafforzare, in particolare, la capacità amministrativa del Sud esiste una serie di strumenti, sia presenti nell'ordinamento sia attivati appositamente per il PNRR, a cui possono accedere gli Enti territoriali per acquisire risorse tecniche e professionali ed essere in condizione di realizzare le misure previste dal Piano.

L'azione di Governo è stata indirizzata a disporre l'incremento delle facoltà di assunzione e il trasferimento di risorse, la semplificazione e l'accelerazione delle procedure concorsuali e l'adozione di piani estensivi di formazione. Nell'attesa dell'espletamento di tali attività, inoltre, è stato disposto un programma di assistenza tecnica. Sono previste convenzioni con società a partecipazione pubblica nell'ambito delle quali possono essere disposti affiancamenti in loco agli Enti locali, con la costituzione di gruppi di lavoro territoriali dedicati e organizzati anche a livello regionale sulla base dei fabbisogni manifestati dalle Amministrazioni. L'obiettivo è massimizzare l'efficienza e l'efficacia del contributo di risorse professionali dedicate, concentrandole negli ambiti e nei territori (in particolare nell'area del Mezzogiorno) che necessiteranno di maggiore supporto.

In tale ambito sono state attivate sia iniziative di supporto generale ("CAPACITY ITALY" ed "EASY"), sia iniziative rivolte a specifici ambiti come la *task force* di esperti per l'Avviso pubblico sugli asili nido.

"CAPACITY ITALY" vede coinvolte Cassa Depositi e Prestiti, Invitalia e Mediocredito Centrale (in collaborazione con il Nucleo PNRR Stato-Regioni) nell'offrire una piattaforma di servizi di assistenza tecnico-operativa (accessibile dal Portale Italia Domani) a favore di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. La piattaforma è volta ad assicurare il supporto (tecnico-amministrativo ed economico-finanziario) durante tutta la fase dell'investimento al fine di perseguire, nelle tempistiche previste, gli obiettivi del Piano. Contestualmente, garantisce il coordinamento e la razionalizzazione di tutta la documentazione disponibile, l'uniformità nelle attività di comunicazione con le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri nonché l'indirizzo dell'azione delle *task force* territoriali sul PNRR reclutate dalle Amministrazioni pubbliche. L'attuale perimetro di riferimento della piattaforma è rivolto a supportare 27 misure "a regia", corrispondenti a circa 35 miliardi di investimenti, già identificate nei Piani di attività in discussione con i Ministeri. È prevista la possibilità di estendere il supporto a ulteriori interventi "a regia" del PNRR, in funzione delle esigenze espresse dalle Amministrazioni titolari. La piattaforma dispone di oltre 550 professionisti con competenze giuridiche, economiche, tecniche e informatiche.

EASY è stata realizzata da IFEL (Fondazione Anci) a seguito di una convenzione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Ministero dell'Interno. La piattaforma ha lo scopo di raccogliere tutto il materiale necessario alla realizzazione degli investimenti pubblici, non solo quelli inerenti al PNRR, supportando i Comuni lungo l'intero ciclo dell'investimento (finanziamento, programmazione, progettazione e affidamento, esecuzione e rendicontazione). All'interno della piattaforma sono previsti casi d'uso, schemi standardizzati, sezioni informative, linee guida e servizi di supporto.

La *task force* di esperti per l'Avviso pubblico sugli asili nido è stata istituita e messa a disposizione dall'Agenzia per la coesione per rafforzare il supporto tecnico e informativo agli Enti locali al fine di garantire una loro maggiore partecipazione all'Avviso. Infatti, alla prima scadenza del bando relativo agli asili nido erano state richieste circa la metà delle somme stanziare ((1,2 miliardi su 2,4). Contestualmente alla riapertura del bando, esteso per un ulteriore mese, è stata attivata l'apposita *task force*. Alla scadenza della proroga le somme richieste sono state complessivamente pari a 2 miliardi (con un incremento di 800 milioni e con un residuo di 400). Il supporto è stato diretto a stimolare la partecipazione e ad accompagnare gli uffici tecnici nella predisposizione della candidatura.

Inoltre, è stato disposto che l'Agenzia per la coesione territoriale possa stipulare – nel limite di spesa di 67 milioni – contratti di collaborazione con professionisti e personale in possesso di alta specializzazione a supporto degli Enti locali del Mezzogiorno, con funzioni di sostegno alla progettazione, tramite l'elaborazione di studi di fattibilità tecnico-economica, e alle altre attività necessarie alla partecipazione ai bandi del PNRR. Sempre la stessa Agenzia è titolare di un programma (PON_Capacità per la Coesione 2021-2027, con una dotazione finanziaria di circa 1,3 miliardi) destinato all'assunzione a tempo determinato di alte professionalità riservate agli Enti locali delle Regioni mediamente più povere, con la previsione di un meccanismo preferenziale per la loro stabilizzazione in organico. Gli Enti locali potranno anche avere accesso a diverse linee di finanziamento gestite da Amministrazioni centrali già previste a legislazione vigente, come nel caso del Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale, gestito sempre dall'Agenzia per la coesione territoriale, con una dotazione complessiva di circa 161,5 milioni per il biennio 2021-22. Il Fondo ha lo scopo di migliorare e accelerare il processo di progettazione nei Comuni fino a 30.000 abitanti, delle Province e delle Città metropolitane del Mezzogiorno.

Il DL 80/2021 (parzialmente modificato dal DL 152/2021), ha previsto misure volte al rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche Amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR. Le misure dispongono nuove modalità nelle procedure di reclutamento, la possibilità di derogare ad alcuni limiti contrattuali previsti nella normativa vigente, l'incremento della dotazione organica e, infine, la revisione di alcuni aspetti dell'ordinamento del pubblico impiego. Si tratta certamente di uno sforzo importante per rafforzare le capacità tecniche delle Amministrazioni; tuttavia, la ristrettezza dei tempi per l'attuazione delle misure ha avuto come conseguenza una

semplificazione delle procedure di selezione non priva di rischi riguardo alla qualità del personale che verrà reclutato. Su un orizzonte temporale più lungo, il rafforzamento delle strutture tecniche delle Amministrazioni dipenderà anche dalla capacità attrattiva dell'impiego pubblico per figure con competenze tecniche specialistiche negli ambiti professionali oggi più carenti⁶³. Da questo punto di vista, è importante l'introduzione nell'ordinamento del pubblico impiego della quarta area funzionale, che viene istituita con il provvedimento, destinata all'inquadramento del personale di elevata qualificazione, in posizione intermedia tra gli attuali funzionari e i dirigenti.

Sempre con Il DL 80/2021, per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi specificamente all'attuazione del PNRR è stata disposta l'assunzione di un minimo di 1.000 professionisti ed esperti da reclutare secondo le modalità previste nel Portale "InPA" (che dovrebbe consentire attraverso una selezione rapida una riduzione significativa dei tempi di assunzione). Questa misura era uno dei due obiettivi quantitativi – raggiunti – dell'insieme di *milestones* e *targets* del 2021. Per le assunzioni è stata ripartita tra le Regioni la somma di 320,3 milioni, di cui il 40 per cento alle Regioni del Mezzogiorno e il restante 60 alle altre Regioni e Province autonome del Centro-Nord. Ogni Regione, sulla base dei fondi ricevuti, ha fatto pervenire il proprio fabbisogno in termini di profili professionali. Il Dipartimento della Funzione pubblica ha avviato la selezione sul Portale "InPa" dei 1.000 professionisti ed esperti con la pubblicazione di 30 bandi. Secondo quanto riportato nell'Audizione del Ministro dell'Economia dello scorso febbraio, quasi tutti i contratti sono stati stipulati e il personale è già operativo in diverse Regioni (ad es. in Abruzzo, Liguria, Toscana)⁶⁴.

Il DL 80/2021 ha inoltre ampliato i criteri di accesso previsti dalla legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020) che, al fine di garantire la definizione e l'attuazione degli interventi della politica di coesione dell'Unione europea e nazionale (cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027), aveva disposto la possibilità – per le Amministrazioni pubbliche che rivestono ruoli di coordinamento nazionale e le autorità di gestione o i soggetti beneficiari delle Regioni del Mezzogiorno – di assumere personale non dirigenziale (tramite il cosiddetto Concorso Coesione Sud), con contratto di lavoro a tempo determinato – con durata corrispondente ai programmi operativi e comunque non superiore a trentasei mesi – nel limite massimo di 2.800 tecnici. Dopo lo svolgimento delle prove concorsuali, sono risultati 802 vincitori ed è ora in fase di espletamento un nuovo bando per le ulteriori assunzioni.

L'introduzione di quest'insieme di strumenti non garantisce, tuttavia, un aumento effettivo della capacità amministrativa degli Enti territoriali e, in particolar modo, di quelli del Mezzogiorno. Tale aumento dipenderà dalla capacità degli Enti di sfruttare efficacemente le possibilità che sono state messe a loro disposizione negli ambiti di attuazione degli investimenti del PNRR e i primi dati disponibili sembrano segnalare qualche difficoltà al riguardo.

⁶³ Per un'analisi dettagliata delle misure, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche Amministrazioni", Flash n. 4, 17 dicembre.

⁶⁴ Si veda l'Audizione del Ministro del 23 febbraio 2022.

Un esempio è rappresentato dalle richieste di personale specializzato in materia ambientale espresse dalle Regioni che devono contribuire maggiormente alla realizzazione dei *target* previsti nel PNRR. Ci si riferisce, in particolare, all'investimento 1.1 "Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti", della Componente 1 "Agricoltura sostenibile ed economia circolare" della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (1,5 miliardi) – Linea di intervento A: "Miglioramento e meccanizzazione della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani".

Si ricorda, che il bando ha disposto uno stanziamento di 600 milioni, di cui 240 da destinare al Nord e 360 al Centro-Sud, rivolto agli Enti di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale (EGATO) Operativi o, in loro assenza, ai Comuni, i quali possono operare singolarmente o in forma associata.

Sulla base di quanto previsto nelle disposizioni europee⁶⁵ e senza richiamare esplicitamente gli obiettivi in esse contenuti, nel PNRR sono stati formulati specifici *target*, sia per quanto riguarda la raccolta differenziata sia per la riduzione delle discariche abusive (per cui l'Italia è sottoposta a procedura di infrazione), da raggiungere in parte entro la fine del 2023 e in parte entro l'anno successivo. I *target* della raccolta differenziata prevedono entro il 2023 una riduzione di 20 punti percentuali del *gap* tra la Regione con il peggior risultato valutato nel 2019 (Sicilia) e la media nazionale; per il 2024 è prevista la riduzione di 20 punti percentuali del *gap* tra la media delle tre regioni peggiori (Sicilia, Basilicata e Calabria) rispetto a quella delle tre migliori (Veneto, Sardegna e Trentino-Alto Adige).

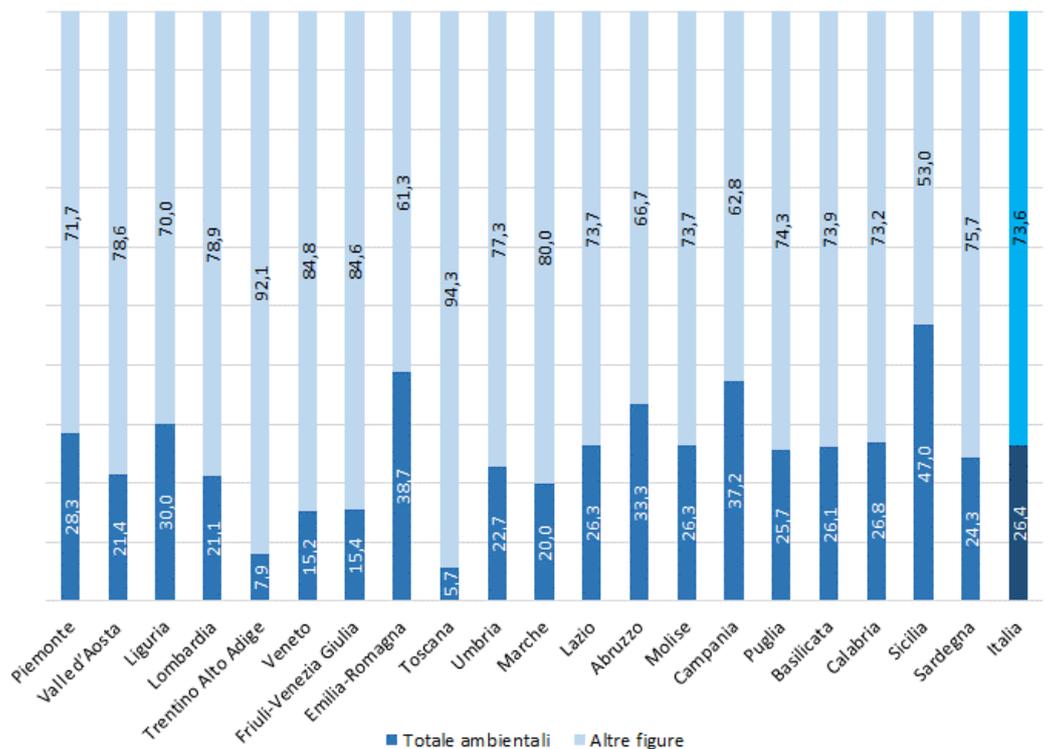
Mentre appaiono coerenti con il raggiungimento del *target* nel 2023 le richieste di personale in materia ambientale della Sicilia, le altre due Regioni con il risultato peggiore (Basilicata e Calabria) hanno avanzato richieste di personale in linea con la media nazionale (fig. 6).

Si ricorda, inoltre, che la scadenza del bando era stata fissata inizialmente per il 14 febbraio 2022 e successivamente prorogata di un mese per favorire una maggiore partecipazione delle Regioni del Sud, considerato che alla data della prima scadenza avevano fatto pervenire richieste per meno del 30 per cento degli ammontari disponibili⁶⁶. Tra le Regioni con minore partecipazione vi erano le tre che devono garantire il raggiungimento dei *target* fissati nel PNRR.

⁶⁵ Direttive europee sull'economia circolare 2018/851 e 2018/852 recepite nel D.Lgs. 116/2020, art. 181, c. 4, lettere c), d) ed e).

⁶⁶ Si veda l'Audizione del Ministro della Transizione ecologica, prof. Roberto Cingolani, innanzi alle Commissioni riunite VIII, X e XIII della Camera dei Deputati, in merito alla relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), riferita all'anno 2021; 15 febbraio 2022.

Fig. 6 – Distribuzione regionale dei professionisti ed esperti in materia ambientale (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati del Dipartimento della Funzione pubblica.

(1) Sono stati classificati nella materia ambientale le seguenti figure professionali: ingegneri energetici e ambientali, geologi, esperti in rinnovabili, esperti in ambiente, biologi e avvocati di diritto ambientale.

5.2.3 I tempi di realizzazione delle opere

Un altro elemento di criticità per l’attuazione del PNRR e la riduzione dei divari territoriali è rappresentato dagli attuali tempi di realizzazione delle opere, che riflettono i tempi delle procedure di appalto e le differenti capacità di programmazione e di gestione delle Regioni e degli Enti locali. Nel seguito del paragrafo si evidenziano le recenti modifiche al Codice degli appalti – finalizzate in alcuni casi anche all’attuazione del PNRR – e si riportano i risultati di un’analisi econometrica che mette in evidenza i benefici che questi cambiamenti potrebbero avere in termini di riduzione dei tempi di realizzazione delle opere e di attenuazione delle differenze per macroarea e, all’interno delle stesse, tra Regioni ed Enti locali.

Il Codice degli appalti varato nel 2016 ha richiesto sin da subito delle correzioni per ridurre alcune rigidità segnalate sia dalle stazioni appaltanti che dagli operatori di mercato. Ulteriori modifiche sono state poi introdotte per creare condizioni più favorevoli alla realizzazione delle opere nell’ambito del PNRR e del Piano di investimenti complementare. Gli interventi sono stati numerosi e hanno riguardato aspetti fondamentali delle procedure di appalto. Alcuni di essi hanno apportato correzioni permanenti, altri

modifiche specificamente legate alla realizzazione delle opere finanziate con il PNRR (a volte estese a quelle finanziate dai fondi strutturali) e altri ancora cambiamenti temporanei con scadenza al 2021 poi prorogata al 2023 (si veda l'Appendice 2).

Le modifiche più rilevanti hanno riguardato: l'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti e di quelle per le procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara⁶⁷; il ripristino dell'equiparazione tra i criteri di aggiudicazione del massimo ribasso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo (nel Codice riformato del 2016 quest'ultima modalità veniva indicata come ordinaria); l'ampliamento della casistica di subappalto (innalzamento della quota di importo subappaltabile), che nel 2016 era particolarmente limitata; la possibilità di ricorrere in più fattispecie all'appalto integrato progettazione-esecuzione⁶⁸, fortemente limitata nel 2016; il sostegno della partecipazione di piccole e medie imprese e di imprese impegnate nella parità di genere e nell'inclusione nei posti di lavoro di persone diversamente abili.

Il disegno di legge delega per la riforma dei contratti pubblici (A.C. 3514), attualmente all'esame parlamentare⁶⁹, intende recepire molte delle modifiche degli ultimi anni all'interno della struttura del Codice degli appalti, in modo da pervenire a una nuova versione con le caratteristiche di completezza e organicità da Testo unico di settore. Si tratterebbe di un cambiamento significativo rispetto all'impostazione della precedente riforma, perché assumerebbero maggiore rilievo gli obiettivi della rapidità di scelta dell'impresa e di esecuzione dell'opera, potenzialmente (ma non necessariamente) in conflitto con gli altri profili che nel 2016 erano stati rinforzati e, in particolare, la separazione dei ruoli tra stazione appaltante e impresa esecutrice nel caso della redazione della progettazione definitiva e esecutiva e la massima promozione della concorrenza con procedure aperte. Inoltre, rispetto alla riforma del 2016, la delega si prefigge di favorire la partecipazione delle imprese di prossimità in coerenza con i principi dello *Small Business Act*.

Su altri aspetti, invece, il disegno di legge delega si ricollega alla riforma del 2016. In particolare, è così per quanto riguarda il percorso di riduzione delle stazioni appaltanti per favorirne specializzazione tecnica e potere contrattuale. Presente nella riforma del 2016, la razionalizzazione delle stazioni appaltanti è rimasta incompiuta e poi indebolita dalle successive modifiche al Codice⁷⁰; adesso viene individuata come un aspetto da ripristinare. Un altro elemento della riforma del 2016 su cui la delega rinnova

⁶⁷ Con convocazione, a seconda dei casi, di 10 o 15 operatori di mercato in concorrenza tra loro.

⁶⁸ Per mettere a gara il progetto esecutivo, ovvero la versione del progetto il più possibile vicina a quella definitiva, tenuto conto di tutte le condizioni tecniche, organizzative e di contesto.

⁶⁹ Lo scorso 9 marzo il Senato ha approvato le modifiche della Commissione Lavori pubblici al testo iniziale proposto dal Governo a metà 2021.

⁷⁰ L'articolo 37 comma 4 del D.Lgs. 50/2016, come modificato dal DL 32/2019 (lo "sblocca-cantieri") ha previsto la facoltà anche per i Comuni non capoluogo di svolgere direttamente le procedure di gara senza l'ausilio degli strumenti aggregativi (stazioni appaltanti statali, centrali di committenza, stazioni appaltanti unificate, ecc.). Lo scorso 30 marzo sono state pubblicate le nuove linee guida dell'ANAC in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti che preludono al recepimento dei nuovi criteri nel Codice degli appalti (plausibilmente con i provvedimenti delegati dal disegno di legge in discussione).

l'attenzione è quello del completamento dei criteri di valutazione delle imprese partecipanti ai bandi (il cosiddetto *rating* degli operatori).

Gli effetti che le nuove regole potranno avere nel favorire la rapida esecuzione degli appalti sono particolarmente rilevanti per la nuova stagione di investimenti pubblici che si è aperta nel 2021 con il PNRR e che proseguirà nei prossimi anni per sostenere, in combinazione con i fondi per la coesione e lo sviluppo, la transizione ecologica e digitale, soprattutto in considerazione del ruolo che dovranno svolgere gli Enti territoriali.

Delle prime indicazioni possono essere tratte dall'analisi econometrica delle procedure di appalto realizzate fra il 2007 e il 2021 condotta dall'IRPET in collaborazione con l'UPB⁷¹ sulla base di un *dataset* costruito appositamente dall'IRPET che integra Open Data dell'ANAC, archivio di Open Coesione e BDAP – Banca dati delle Pubbliche amministrazioni. L'analisi si concentra esclusivamente sulla durata dei cantieri. Al momento, non sono esplicitamente considerati gli aspetti della qualità delle opere, del grado di permeabilità a forme di illegalità e del costo a consuntivo. È anche vero, però, che nella fase che si è aperta dopo la crisi da COVID-19, con ingenti misure di rilancio e modernizzazione del sistema economico, la velocità di realizzazione delle opere è una dimensione cruciale. Arresti e ritardi potrebbero pregiudicare il potenziale di crescita dei prossimi anni, nel momento in cui anche gli altri paesi si stanno riorganizzando per affrontare le nuove sfide. Inoltre, va considerato che l'ottenimento dei fondi legati al PNRR è condizionato all'effettiva realizzazione delle opere secondo una tempistica ben specificata e concordata a livello europeo.

Le procedure di appalto condotte tra il 2007 e il 2021 fanno registrare significativi divari fra territori e fra Amministrazioni (fig. 7). Nel Mezzogiorno la durata è maggiore mediamente del 7 per cento rispetto al Centro, del 21 per cento rispetto al Nord-Est e del 22 per cento rispetto al Nord-Ovest.

Le stazioni appaltanti degli Enti locali⁷² mostrano mediamente *performance* molto buone nel Centro-Nord a confronto, in particolare, con le stazioni centrali/statali, con quelle regionali e con le procedure gestite direttamente da società a partecipazione pubblica e dalle concessionarie della gestione di reti a infrastrutture (fig. 8). Diametralmente opposta la situazione del Mezzogiorno in cui è sempre vantaggioso che la stazione appaltante sia diversa da quelle locali in modo tale da accorciare i tempi mediamente del 7 per cento affidandosi a una stazione centrale/statale, del 6 per cento affidandosi a una regionale e addirittura del 27 per cento lasciando operare, nei loro abiti specifici, le società a partecipazione pubblica e le concessionarie⁷³. Alla base di questa evidenza c'è,

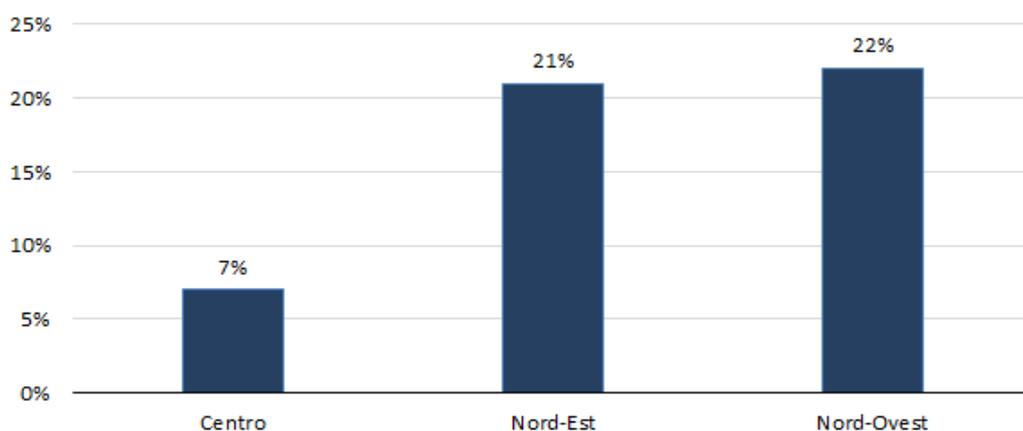
⁷¹ Si tratta di stime econometriche basate su un modello di durata con effetti fissi additivi per una ampia varietà di caratteristiche oggettive e soggettive delle procedure di appalto osservate tra il 2007 e il 2021. La descrizione del modello e dei risultati delle analisi con esso condotte saranno oggetto di un lavoro svolto in collaborazione con l'IRPET di prossima pubblicazione.

⁷² Sono, nella maggioranza dei casi, stazioni appaltanti comunali.

⁷³ In quest'ultimo caso, per un'infrastruttura di trasporto di nuova costruzione e di importo compreso tra 1 e 5.548 milioni, la differenza nella durata complessiva tra un'opera avviata dagli Enti locali e una avviata dalle società a partecipazione pubblica può arrivare a circa un anno (sui circa 3 anni previsti in media).

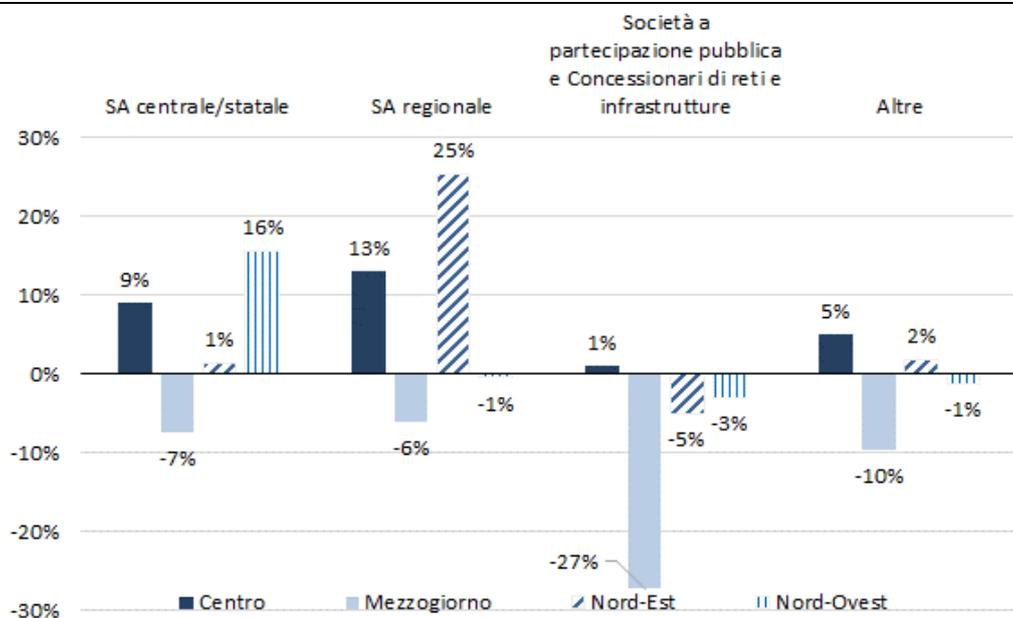
con ogni probabilità, il divario di *performance* (efficienza ed efficacia) che esiste, su un piano più generale, tra le Amministrazioni pubbliche del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno. Le procedure gestite da società a partecipazione pubblica e da concessionarie riescono mediamente a svincolarsi dal livello di *performance* del bacino territoriale a cui appartengono⁷⁴.

Fig. 7 – Durata media degli appalti: scarto tra il Mezzogiorno e le altre macroaree



Fonte: stime IRPET-UPB.

Fig. 8 – Allungamento dei tempi di realizzazione delle opere associabili alla natura delle stazioni appaltanti: scostamento rispetto alle stazioni appaltanti di Enti locali (1)



Fonte: stime IRPET-UPB.

(1) La categoria “Altre”, che contiene prevalentemente opere realizzate da Enti del Servizio sanitario (regionale e nazionale) e da Università, è ampiamente minoritaria in tutte le macroaree.

⁷⁴ Si tratta di società in molti casi abituate a vendere beni e servizi sul mercato, alcune anche quotate in borsa (si pensi ad ACEA, AEM, A2A, ecc.).

La fonte delle risorse finanziarie risulta avere un effetto statisticamente molto significativo sulla durata. Se le risorse sono prevalentemente europee (come per i programmi strutturali comunitari e per il PNRR), mediamente i tempi complessivi di realizzazione si accorciano del 14 per cento rispetto al caso di finanziamento con risorse proprie del committente. Un guadagno simile emerge anche nel caso di prevalente finanziamento centrale/statale e, sia pure in misura più contenuta (-6 per cento), nel caso le risorse provengano dai bilanci regionali. Anche se andrà meglio investigata la sua differenziazione per macroaree, quello che emerge è un effetto rilevante per la *policy*: quanta più terzietà c'è tra finanziatore e committente, tanto più il primo può rivestire il ruolo di controllore *super partes* dell'allocazione delle risorse e della conduzione dei cantieri⁷⁵. Su queste basi, non deve stupire che gli appalti che si avvalgono di finanziamenti europei mostrino mediamente le *performance* migliori, alla luce delle stringenti regole comunitarie sulla partecipazione ai programmi, sulla strutturazione dei bandi e sui pagamenti a *tranche* previa verifica dei risultati. In linea di principio (anche se sarà necessaria la verifica sui dati), dalla presenza di un terzo pagatore attento ci si potrebbe attendere migliori *performance* anche sul piano della corrispondenza ai progetti, della qualità delle opere, dei costi a consuntivo, tutte e tre dimensioni che auspicabilmente dovrebbero pesare sul *rating* sia della stazione appaltante che dell'impresa affidataria. Nella prospettiva dei territori, l'ingente sforzo di investimento pubblico programmato per i prossimi anni è fortemente inquadrato nella cornice europea e questo fa ben sperare per la riduzione dei *gap* di *performance* che in Italia storicamente si registrano tra Regioni e all'interno delle singole Regioni.

I risultati dell'analisi econometrica confermano che le modifiche alle procedure di appalto già disposte per favorire il compimento dei progetti previsti nell'ambito del PNRR e che il disegno di legge delega per la riforma dei contratti pubblici mira a recepire definitivamente nel nuovo Codice degli appalti potrebbero ridurre i tempi di realizzazione delle opere, soprattutto nel Mezzogiorno che deve recuperare il *deficit* infrastrutturale rispetto al resto del Paese. Tuttavia, non si deve sottovalutare la necessità di bilanciare i guadagni di flessibilità e semplificazione – nel disegno dei bandi, nei criteri di aggiudicazione dei lavori, nel coinvolgimento delle piccole e medie imprese e delle imprese di prossimità – con una rinforzata attenzione alla qualità delle controparti, sia sul lato delle stazioni appaltanti sia su quello delle imprese aggiudicatrici. Le misure adottate sembrano muoversi in questa direzione, con una rinnovata attenzione al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e al *rating* di impresa. È opportuno rendere questi cambiamenti regolarmente operativi ed efficaci in tempi stretti, soprattutto pensando a quando, tra una decina di anni, sulle procedure di appalto non ci sarà più quella elevata attenzione delle istituzioni nazionali ed europee e degli organi di informazione che si registra adesso sui progetti del PNRR e del nuovo ciclo di programmazione europea (2022-27).

⁷⁵ Se effettivamente lo vuole e lo fa, perché altrimenti la terzietà del pagatore può attivare anche dinamiche opposte, di deresponsabilizzazione del committente utilizzatore delle risorse (cosiddetta *sindrome à la Kornai*, o *sindrome dei "bilanci soffici"*).

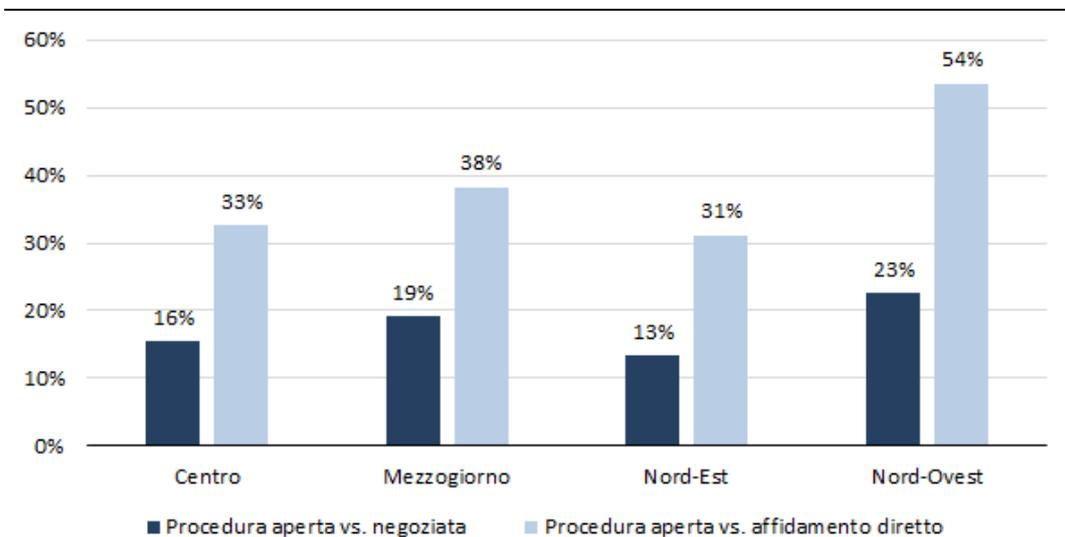
Più nel dettaglio, l'analisi econometrica evidenzia che le possibili concause della durata dei cantieri, sono riconducibili a: 1) procedura di scelta del contraente; 2) criterio di aggiudicazione; 3) tipologia di appalto; 4) dimensione della stazione appaltante; 5) localizzazione dell'impresa aggiudicataria rispetto alla stazione appaltante; 6) esperienza della stazione appaltante e dell'impresa aggiudicataria; 7) provenienza prevalente delle risorse.

Di seguito si riportano i principali risultati delle analisi condotte con riferimento a queste cause.

Procedura di scelta del contraente. – In media, le procedure aperte (le gare propriamente dette) allungano i tempi complessivi di realizzazione delle opere (fig. 9). Rispetto alla procedura negoziata, la maggiore durata è del 13 per cento al Nord-Est, del 16 per cento al Centro, del 19 per cento al Mezzogiorno, del 23 per cento al Nord-Ovest. Se il termine di confronto è l'affidamento diretto, la maggior durata, rispetto alla gara, è del 31 per cento al Nord-Est, del 33 per cento al Centro, del 38 per cento al Mezzogiorno e del 54 per cento al Nord-Ovest.

Ovviamente, poiché le macroaree hanno tempi di svolgimento delle gare diversi (più efficienti e rapide in alcuni casi, meno in altri), è utile guardare anche alle stime di durata assoluta dei cantieri con dettagli per procedura di scelta (fig. 10). Si fa riferimento alla realizzazione *ex novo* delle infrastrutture di trasporto⁷⁶. Non stupisce che dovunque

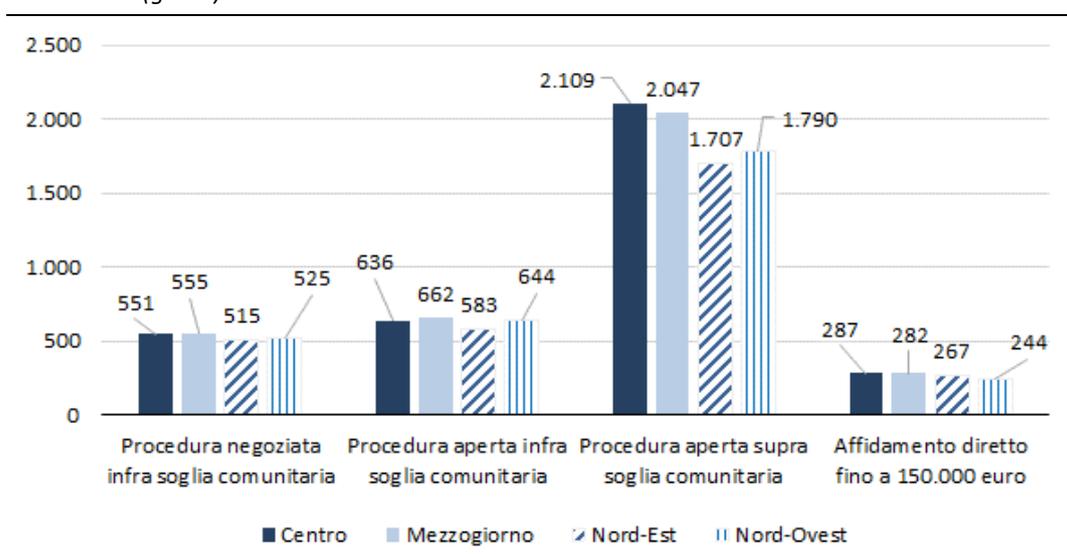
Fig. 9 – Allungamento dei tempi di realizzazione delle opere associabili alle procedure competitive aperte



Fonte: stime IRPET-UPB.

⁷⁶ Il raggruppamento più ampio (strade, autostrade, ferrovie, ponti, viadotti, gallerie, tunnel, porti, aeroporti, ecc.).

Fig. 10 – Durata di realizzazione media delle opere per procedura di scelta del contraente (1)
(giorni)



Fonte: stime IRPET-UPB.

(1) Si fa riferimento alla realizzazione *ex novo* delle infrastrutture di trasporto.

la procedura aperta per opere al di sopra della soglia comunitaria⁷⁷ (tendenzialmente le più complesse) abbia le durate di gran lunga più elevate rispetto alle altre modalità. La modalità che mostra le minori differenze tra macroaree è la procedura negoziata al di sotto della soglia comunitaria. Anche l'affidamento diretto (a oggi possibile per opere di importo non superiore a 150.000 euro) mostra *performance* sufficientemente allineate tra macroaree. Per le procedure aperte al di sopra della soglia, quelle in cui maggiori sono le differenze di durata delle opere tra macroaree, i circa 1.700 giorni del Nord-Est si confrontano con i quasi 1.800 del Nord-Ovest (+5,9 per cento), gli oltre 2.000 del Mezzogiorno (+17,6 per cento), i 2.100 del Centro (+23,5 per cento).

Il proposito del disegno di legge delega di confermare/ampliare le possibilità di affidamenti diretti e di procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara potrà avere un effetto di accorciamento dei tempi delle opere pubbliche, con il Mezzogiorno che ne beneficerebbe più del Centro e del Nord.

Criteria di aggiudicazione. – Non sorprende che il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)⁷⁸ allunghi i tempi in tutte le macroaree, a confronto con

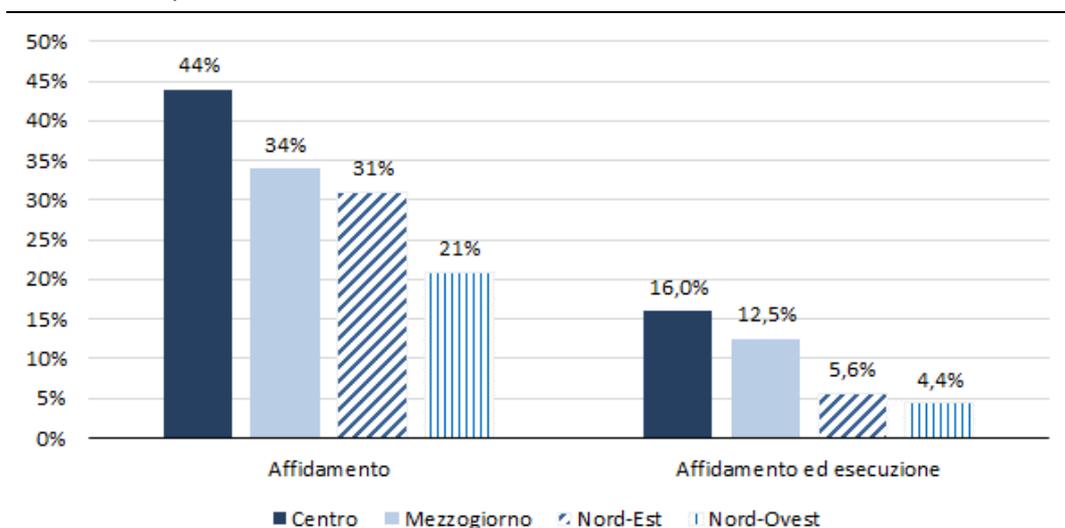
⁷⁷ Nei settori della difesa e della sicurezza: per gli appalti di lavori, 5.382.000 euro; per gli appalti di forniture e di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione, 431.000 euro. Per le concessioni, 5.382.000 euro. Nei settori ordinari: per gli appalti di lavori, 5.382.000 euro; per gli appalti di forniture e di servizi, 140.000 euro; per gli appalti di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni che non sono Autorità governative centrali, 215.000 euro. Nei settori speciali: per gli appalti di lavori, 5.382.000 euro; per gli appalti di forniture e di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione, 431.000 euro. Per i riferimenti normativi, si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:398:FULL&from=IT>.

⁷⁸ L'OEPV è un criterio più complesso da applicare, perché implica valutazioni multidimensionali anche nello specifico tecnico della realizzazione dell'opera. I suoi riscontri positivi dovrebbero emergere guardando alla

l'aggiudicazione con il criterio del massimo ribasso di prezzo (fig. 11). Guardando alla sola fase dell'affidamento, l'OEPV aumenterebbe i tempi mediamente del 44 per cento al Centro, del 34 per cento al Mezzogiorno, del 31 per cento al Nord-Est e del 21 per cento al Nord-Ovest. Guardando ai tempi complessivi di realizzazione delle opere, le maggiori durate permangono ma su scala significativamente inferiore: +16 per cento al Centro, +12,5 per cento al Mezzogiorno, +5,6 per cento al Nord-Est, +4,4 per cento al Nord-Ovest⁷⁹. Di fatto, guardando all'intera realizzazione delle opere, nel Nord del Paese i ritardi associabili all'OEPV appaiono contenuti, mentre diventano apprezzabili nel Mezzogiorno e nel Centro.

Nel complesso, l'esame delle stime riferite alla procedura di scelta del contraente e al criterio di aggiudicazione suggeriscono che soluzioni semplificate, come quelle a cui la delega vorrebbe restituire maggiore spazio rispetto alla riforma del 2016 (procedura negoziata, affidamento diretto, criterio del massimo ribasso di prezzo), non abbiano effetti negativi in termini di lunghezza dei tempi di realizzazione complessivi dell'opera. Non pare, dunque, che una fase di affidamento più veloce (naturalmente associata a queste soluzioni) comprometta poi una rapida esecuzione dell'opera aumentando la probabilità di rallentamenti dovuti a scarsa completezza contrattuale o a una cattiva

Fig. 11 – Allungamento dei tempi di realizzazione delle opere associabili all'OEPV rispetto al massimo ribasso



Fonte: stime IRPET-UPB.

qualità, alla riduzione delle possibili problematiche in corso d'opera, alle ricadute positive in senso lato di cui potrebbero beneficiare i territori, il tessuto imprenditoriale, i cittadini.

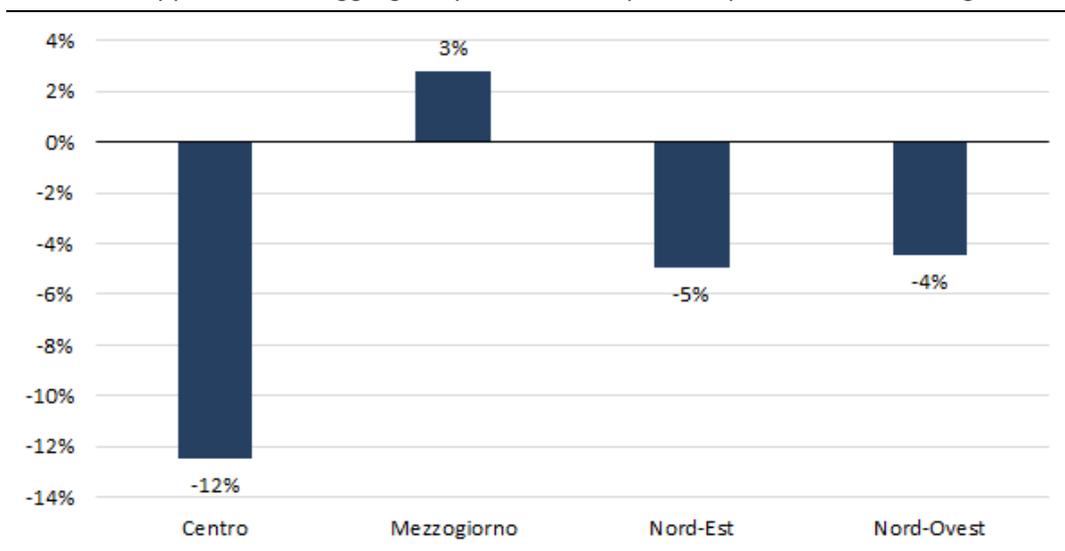
⁷⁹ Ci si poteva attendere qualche effetto positivo dell'OEPV in termini di migliori *performance* nella fase esecutiva da parte di operatori selezionati con un vaglio più accurato. In realtà, dalle stime emergono maggiori durate medie delle fasi esecutive all'interno di procedure avviate con l'OEPV rispetto a quelle con il massimo ribasso di prezzo. Nelle procedure di appalto condotte tra il 2017 e il 2021 non emergerebbe questa maggiore efficienza nella selezione dell'impresa, almeno per quanto riguarda la dimensione della durata.

selezione dell'esecutore. Inoltre, le stime suggeriscono che una generalizzata diffusione del ricorso a procedure aperte e a offerta economicamente più vantaggiosa avrebbe l'effetto, oltre che di indurre una maggiore durata dei lavori in tutte le aree del Paese, anche di incrementare il divario in termini di velocità di realizzazione tra Regioni centrali/meridionali e Regioni settentrionali. I benefici derivanti da una maggior diffusione di procedure aperte e ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, se presenti, vanno dunque ricercati in altre dimensioni dell'efficienza e efficacia della commessa pubblica quali, ad esempio, il costo a consuntivo e la qualità dell'opera.

Tipologia di appalto. – L'appalto integrato, che mette a bando sia la progettazione che l'esecuzione dei lavori, permette di ridurre i tempi di esecuzione a livello nazionale di circa il 7 per cento rispetto al ricorso a bandi di sola esecuzione (in cui la progettazione è stata precedentemente affidata con bando separato a operatori diversi). Questo risultato può essere ragionevolmente ricondotto a una maggiore rispondenza del progetto (definitivo o esecutivo, in base al tipo di appalto integrato) alle capacità produttive dell'impresa esecutrice e conferma l'efficacia dell'appalto integrato sotto il profilo dell'efficienza temporale in fase di esecuzione. L'analisi condotta, incentrata sui tempi e non sulla qualità dell'opera, non può tuttavia indagare la correttezza delle ragioni che avevano spinto il legislatore a limitare l'impiego dell'appalto integrato, ovvero il rischio di un'eccessiva discrezionalità dell'impresa nella redazione del progetto. Nelle prossime versioni del modello sarà meglio investigata la differenziazione per macroaree.

Dimensione della stazione appaltante (locale versus aggregata). – Nel Centro le opere avviate da stazioni appaltanti create da aggregazioni di Comuni (Centrali uniche di committenza, Unioni di Comuni, Comunità montane) sono associate a *performance* di durata mediamente migliori (-12 per cento) rispetto a quelle avviate da stazioni appaltanti riferibili a singoli Comuni (*in-house*, entità dedicate, ecc.). Questo vantaggio è più che dimezzato al Nord (-4/5 per cento). Appare di nuovo in posizione di *outlier* il Mezzogiorno, dove la stima econometrica evidenzia un allungamento dei tempi del 3 per cento se l'appalto è gestito da stazioni di aggregazioni di Comuni invece che dal singolo Comune (fig. 12). Questa evidenza andrebbe investigata più approfonditamente. Come prima lettura intuitiva, si può forse supporre che, lì dove il livello di efficienza/efficacia delle singole Amministrazioni comunali è mediamente alto, le aggregazioni di queste Amministrazioni riescano a fornire *performance* superiori a quelle dei singoli; lì dove, invece, le Amministrazioni comunali scontano già singolarmente dei problemi, le loro aggregazioni potrebbero, invece che risolverli, amplificarli. Nel Mezzogiorno, dunque, il passaggio da stazioni appaltanti comunali a stazioni appaltanti di scala superiore, uno dei propositi del disegno di legge delega, necessiterebbe di essere maggiormente guidato e non lasciato alla spontanea aggregazione degli Enti esistenti che mediamente soffrono già di problemi di organizzazione e indirizzo.

Fig. 12 – Allungamento dei tempi di realizzazione delle opere associabili alle stazioni appaltanti che aggregano più Comuni rispetto a quelle di Comuni singoli



Fonte: stime IRPET-UPB.

Localizzazione dell'impresa aggiudicataria rispetto alla stazione appaltante. – Nel Centro, la provenienza esterna alla Regione dell'impresa aggiudicataria dell'esecuzione dei lavori è associata a migliori *performance* (-6 per cento). Questo vantaggio rimane, anche se statisticamente meno significativo, al Nord, mentre si annulla al Mezzogiorno. È un profilo di analisi che merita di essere approfondito. La riforma del Codice oggi in discussione adotta l'indirizzo di promuovere le imprese del territorio, agevolando l'aggiudicazione a piccole e medie imprese locali, in linea con quanto previsto a livello europeo dallo *Small Business Act*. Al contrario, il Codice attualmente in vigore era andato nella direzione opposta di favorire la piena apertura dei mercati e la concorrenza. Le stime sembrerebbero supportare la scelta compiuta nel 2016 e invece sottolineare alcune criticità di un recepimento troppo meccanico dello *Small Business Act* nelle procedure di appalto. Un efficace *rating* di impresa sarà importante per coordinare due obiettivi altrimenti potenzialmente confliggenti come, da un lato, quello di coinvolgere il più possibile i territori nei processi di sviluppo industriale ed economico e, dall'altro, quello di garantire la selezione degli operatori più adatti alla realizzazione delle opere.

Esperienza della stazione appaltante e dell'impresa aggiudicataria. – Il numero di lavori conclusi nei quattro anni precedenti l'avvio di una nuova procedura di affidamento possono essere una *proxy* dell'esperienza della stazione appaltante che li ha avviati. Le stime sembrano portare conferma di un significativo effetto di riduzione sia dei tempi di esecuzione che dei tempi complessivi di completamento dell'opera (dai preliminari di affidamento sino alla consegna) nel passaggio dalle stazioni con poca esperienza a quelle con più lungo *curriculum* di progetti conclusi negli ultimi quattro anni. Il passaggio dal primo al secondo terzile della distribuzione di questa variabile di esperienza implica una riduzione percentuale della durata del 4 per cento sia per la fase di esecuzione che per i tempi complessivi dell'opera; mentre il passaggio dal secondo all'ultimo terzile, di un

ulteriore 5 per cento di riduzione della durata dell'esecuzione e di un ulteriore 2 per cento dei tempi complessivi dell'opera.

Allo stesso modo, l'esperienza dell'impresa aggiudicataria, anch'essa approssimata dal numero dei lavori portati a compimento nei quattro anni precedenti l'aggiudicazione di un nuovo bando, permette mediamente una riduzione del 3 per cento della durata dell'esecuzione e del 2 per cento della durata complessiva dei lavori, con elevata significatività statistica. In questo caso, tuttavia, il guadagno si realizza solo nel passaggio dal secondo al terzo terzile della distribuzione della variabile di esperienza (la riduzione diviene apprezzabile solo se gli affidatari hanno un *curriculum* di alta qualità).

Questa prima evidenza supporta i propositi di riforma della delega, suggerendo che meccanismi di qualificazione, sia della stazione appaltante sia delle imprese aggiudicatarie, possano contribuire a ridurre i tempi di realizzazione delle opere pubbliche e questo potrebbe essere ancora più vero se essi valorizzassero anche l'esperienza che questi soggetti hanno accumulato nella conduzione di precedenti appalti conclusi nel rispetto dei termini contrattuali e con soddisfazione delle controparti. Nella prospettiva dei territori, dal ricorso sistematico al *rating* di impresa potrebbe arrivare un impulso importante alla riduzione delle stazioni appaltanti, soprattutto quelle frammentate a livello comunale che, come evidenziano gli altri risultati del modello già citati, soprattutto al Mezzogiorno sono tra le plausibili concause degli allungamenti dei tempi di realizzazione delle opere.

6. La perequazione infrastrutturale

Il censimento delle infrastrutture sia statali che di proprietà delle Amministrazioni locali è un prerequisite 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.

La ricognizione era prevista dall'articolo 22 della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009)⁸⁰ con l'obiettivo di attivare interventi speciali, secondo il comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, per il recupero del deficit infrastrutturale. Per oltre un decennio, queste disposizioni sono state recepite solo negli aspetti preparatori e propedeutici (principi guida, informatizzazione, base dati), mentre è stato rimandato il passaggio alla fase operativa.

Durante la fase attuativa della L. 42/2009 sono sopraggiunti il D.Lgs. 88/2011, il D.Lgs. 228/2011, il D.Lgs. 229/2011 e solo uno schema – mai approvato – di decreto per l'attuazione del citato articolo 22⁸¹. Il D.Lgs. 88/2011⁸² dettava i principi generali per l'utilizzo di risorse aggiuntive (rispetto a quelle ordinarie nazionali) per la promozione dello sviluppo e della coesione sociale e la rimozione degli squilibri. È qui che si stabilisce il metodo della programmazione pluriennale e la quota di riserva dell'85 per cento in favore del Mezzogiorno, apparentemente ancora in vigore. Il D.Lgs. 228/2011⁸³ ha introdotto i principi generali per la valutazione *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi, l'individuazione delle opere necessarie per soddisfarli e la valutazione *ex post* di queste opere⁸⁴. Il D.Lgs. 229/2011⁸⁵ ha richiesto la creazione del sistema di gestione informatizzato delle opere pubbliche come strumento di supporto alla programmazione e alla verifica. È da questo impulso che è nato il sistema di monitoraggio opere pubbliche della Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP-MOP)⁸⁶.

Con la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020) e, successivamente, con il decreto Infrastrutture (DL 121/2021) il processo di perequazione infrastrutturale è stato riavviato. In particolare, il decreto Infrastrutture ha istituito il nuovo Fondo per la perequazione infrastrutturale (FPI) con una dotazione complessiva relativamente limitata, pari a di 4,6 miliardi (100 milioni per il 2022, 300 milioni per ciascun anno dal

⁸⁰ 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.

⁸¹ Si veda https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Sche/Schema-Dlgs_art__22_16-nov.pdf.

⁸² Reca disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della L. 5 maggio 2009, n. 42.

⁸³ Reca l'attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della L. 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi a opere pubbliche.

⁸⁴ Il DL 228/2011 riguarda la spesa ordinaria relativa al bilancio dello Stato e non quella aggiuntiva e quindi le opere finanziate a valere sulle risorse iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri o oggetto di trasferimento da parte degli stessi a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati, in forza di specifica delega.

⁸⁵ Reca l'attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della L. 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti.

⁸⁶ https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Spesa-per-le-opere-pubbliche/documenti-utili/presentazione_BDAP.pdf.

2023 al 2027, 500 milioni per ciascun anno dal 2028 al 2033) senza quote di riserva per il Mezzogiorno.

Inoltre, sempre il decreto Infrastrutture ha avviato il censimento infrastrutturale rimasto inattuato dal 2009 prevedendo uno scadenziario serrato. Gli ambiti sono rimasti gli stessi già elencati nel 2009, ma sono stati enfatizzati 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*).

Il decreto ha fissato al 31 dicembre 2021 il termine per la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali sanitarie, assistenziali e scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali idriche, elettriche, di trasporto e distribuzione del gas. Ha fissato, inoltre, al 31 marzo 2022 la determinazione dei criteri con cui, alla luce degli esiti della ricognizione, allocare sul territorio la dotazione programmata del Fondo per la perequazione infrastrutturale. La norma ha assegnato ai diversi Ministeri di occuparsi dell’individuazione delle opere necessarie e delle procedure di appalto e di cantierizzazione.

Pur in assenza di documenti pubblici ufficiali, sulla base di contatti inter-istituzionali, sembrerebbe che la ricognizione infrastrutturale sia stata portata a termine utilizzando prevalentemente le informazioni già disponibili nell’Atlante statistico delle infrastrutture dell’Istat e indicatori di accessibilità e adeguatezza elaborati dalla Banca d’Italia, oltre che dati forniti da alcuni Ministeri. Non è stato invece ancora emanato il decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri che avrebbe dovuto indicare i criteri di riparto delle risorse del Fondo per la perequazione infrastrutturale proprio sulla base degli squilibri territoriali. Il gruppo di lavoro incaricato di elaborare i dati ha avanzato proposte sia per la ponderazione delle variabili utilizzate per il calcolo dell’indice di infrastrutturazione che tiene conto dei diversi settori e sotto-settori sia per il *benchmark* rispetto a cui misurare i *gap* (ad esempio, se considerare l’area più dotata, la media delle cinque aree più dotate come per la sanità, la media nazionale, la media della macroarea più virtuosa, ecc.).

Data la capienza limitata del Fondo (4,6 miliardi in dodici anni) esso appare in primo luogo uno strumento per sperimentare un nuovo approccio alla perequazione infrastrutturale basata sull’applicazione diretta di quote di riparto che rispecchiano esclusivamente i *gap* di infrastrutturazione da colmare.

Le modalità di determinazione dei *gap* infrastrutturali e la corretta quantificazione dei fabbisogni infrastrutturali sono elementi cruciali, oltre che per indirizzare le priorità di investimento e la loro programmazione (settore e area geografica), per il superamento dei criteri storici di ripartizione delle risorse e per il passaggio ad assegnazioni esclusivamente basate sulle effettive esigenze di riequilibrio del territorio. Ciò consentirebbe di non dover prevedere quote di riserva specifiche in favore del Mezzogiorno, spesso tra loro diverse e di difficile integrazione, che diverrebbero automatiche se l’obiettivo è quello di colmare i divari nelle dotazioni infrastrutturali. Inoltre, potrebbe favorire l’unificazione delle fonti di finanziamento e quindi il monitoraggio dei risultati.

Si ricorda che hanno finalità di riequilibrio tra territori sia il PNRR, sia il Fondo di sviluppo e coesione (FSC) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che presentano caratteristiche diverse per quanto attiene alla quota di riserva per il Mezzogiorno oltre che alla *governance*⁸⁷. A fronte di assenza di riserva per il Fondo di perequazione infrastrutturale: 1) il PNRR – come abbiamo ripetuto più volte – prevede che siano assicurate alla macroarea almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente; 2) il FSC prevede una riserva dell’80 per cento⁸⁸; 3) il FESR funziona secondo regolamenti europei, sostiene linee di intervento che sono scelte, ciclo dopo ciclo, dalla Commissione europea e si basa sul rinnovo dell’Accordo di partenariato tra l’Italia e la stessa Commissione europea⁸⁹; le risorse europee del ciclo 2014-2020 sono andate per quasi l’83 per cento al Mezzogiorno⁹⁰.

Da questo punto di vista, è quindi auspicabile che l’elaborazione dei dati territoriali e la messa a punto di indicatori sintetici da usare per il riparto siano completate al più presto e rese pubbliche ai fini di una loro analisi e valutazione.

⁸⁷ Sul punto si rimanda al paragrafo 6 dell’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 del 20 ottobre 2021.

⁸⁸ Tale percentuale è stabilita dall’articolo 1, comma 6, della L. 147/2013 ed è diversa dalla riserva dell’85 per cento prevista dal D.Lgs. 88/2011, formalmente ancora in vigore.

⁸⁹ Le Regioni propongono progetti inseriti nei loro Piani operativi regionali (POR) e utilizzano le risorse ricevute dal FESR per il finanziamento dei relativi appalti. Per il ciclo 2021-27 si veda: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/2021_2027/.

⁹⁰ Su queste risorse dovrebbe valere la riserva generale stabilita dal D.Lgs. 88/2011 pari all’85 per cento.

Appendice 1

Gli asili nido e l'interazione tra LEP, *target* europeo e obiettivi del PNRR

La definizione di LEP nell'ambito degli asili nido, così come descritto nel paragrafo 3.2.2, si inserisce in un contesto più ampio legato all'offerta dei servizi socio-educativi.

Si ricorda che il D.Lgs. 65/2017 (art. 2, c. 3) ha individuato quali servizi per l'infanzia: a) nidi e micronidi; b) sezioni primavera; c) servizi integrativi distinti in: spazi gioco, centri per bambini e famiglie; servizi educativi in contesto domiciliare. La fissazione dei LEP si riferisce ai soli nidi e micronidi.

Il LEP definito nella legge di bilancio per il 2022 si affianca agli obiettivi fissati a livello europeo e a quelli indicati nel PNRR. In questo paragrafo ci si concentra sull'interazione tra questi obiettivi.

Il LEP e il *target* europeo, pur condividendo lo stesso obiettivo (un tasso di copertura del 33 per cento), non sono tra loro perfettamente sovrapponibili, presentando accanto ad alcuni elementi di continuità (rispetto alla titolarità della fornitura del servizio) alcune significative differenze. Queste ultime riguardano sia l'ambito territoriale di riferimento sia i servizi educativi ai quali si rivolgono.

Per quanto attiene all'ambito territoriale di applicazione, mentre il LEP deve essere raggiunto in ciascun Comune o all'interno di un bacino di Comuni (la norma non fornisce alcuna definizione in merito), il *target* europeo ha come riferimento l'intero territorio nazionale. La maggiore granularità prevista dal LEP garantisce la riduzione dei divari territoriali, aspetto questo non considerato nel *target* europeo che, misurando solo i livelli aggregati, genera un effetto compensazione tra le realtà con maggiore offerta di servizi rispetto a quelle in cui c'è più carenza.

Con riguardo all'individuazione dei servizi socio-educativi di riferimento, il LEP risulta più restrittivo considerando i soli nidi e micronidi ed escludendo i posti autorizzati nelle strutture delle sezioni primavera e dei servizi integrativi considerati, invece, sia a livello europeo sia nella legislazione nazionale (D.Lgs. 65/2017 e PNRR). Inoltre, il LEP è definito all'interno del meccanismo di perequazione comunale (FSC) che interessa solo i territori delle RSO unitamente a quelli di Sicilia e Sardegna escludendo pertanto i Comuni delle altre RSS e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Sulla base delle ultime informazioni disponibili⁹¹, i posti nei servizi socio-educativi nel 2019 erano 361.318, pari al 26,9 per cento della popolazione con età inferiore a 3 anni: la quota maggiore, il 21,2 per cento (284.528 posti), era garantito dai nidi e micronidi; il 3,4 per cento dalle sezioni primavera⁹² (45.626 posti), che accolgono bambini da 24 a 36

⁹¹ Si veda Istat (2021), "Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia – Anno educativo 2019-2020", novembre.

⁹² Disciplinate dalla legge finanziaria per il 2007 (L. 296/2006, art. 1, c. 630) e successivamente richiamate dal D.Lgs. 65/2017.

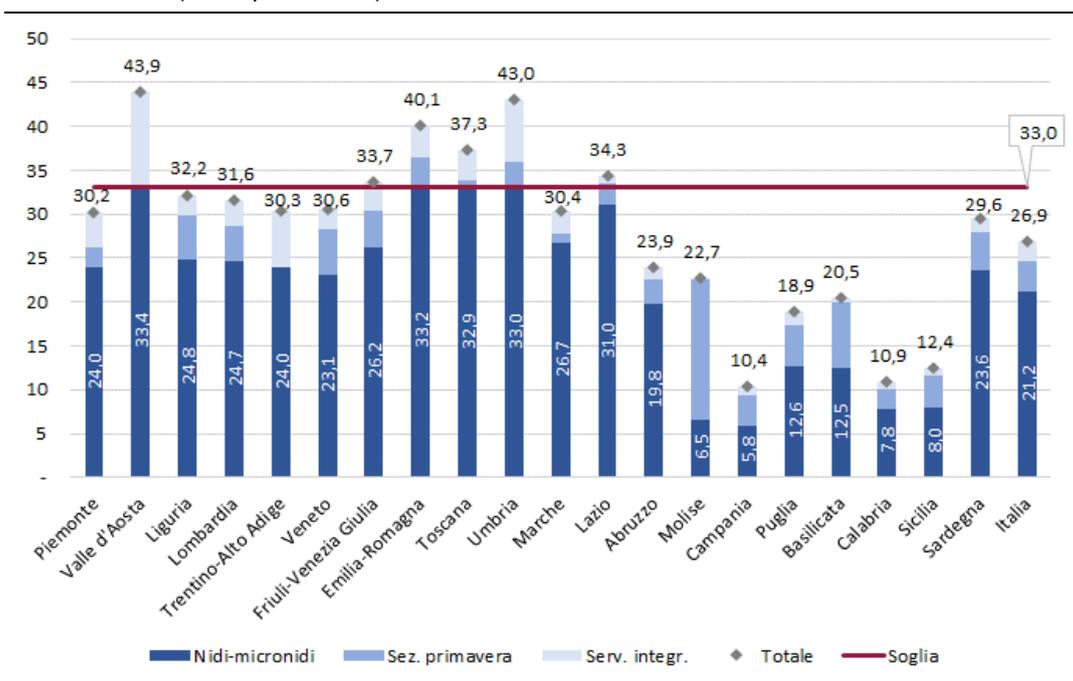
mesi e si collocano prevalentemente nelle scuole dell'infanzia; infine, il 2,3 per cento dai servizi integrativi per la prima infanzia (31.164 posti) (fig. A1.1).

Nelle Regioni del Mezzogiorno, ad eccezione della Calabria e dell'Abruzzo, si registra un'offerta di posti nelle sezioni primavera superiore alla media nazionale con valori più elevati in Molise e Basilicata. La scelta di non considerare nel LEP questo segmento dei servizi ha pertanto escluso un significativo segmento dell'offerta. In assenza di un effetto di spiazzamento, relativamente ai servizi esclusi, il raggiungimento del LEP garantirebbe, tuttavia, il superamento del *target* europeo.

Nell'individuazione della titolarità dell'offerta, invece, il LEP, seppur in linea con le indicazioni europee, non effettua alcuna distinzione tra pubblico e privato. Sempre con riferimento al 2019, osservando solo i nidi e micronidi su base nazionale si registra una lieve prevalenza dell'offerta pubblica (55,4 per cento) rispetto a quella privata. A livello regionale, tuttavia, emerge un quadro fortemente disomogeneo che vede una rilevante offerta pubblica in Valle d'Aosta, in Molise e in Emilia Romagna, mentre l'offerta privata prevale in Calabria, in Sardegna e in Puglia (fig. A1.2).

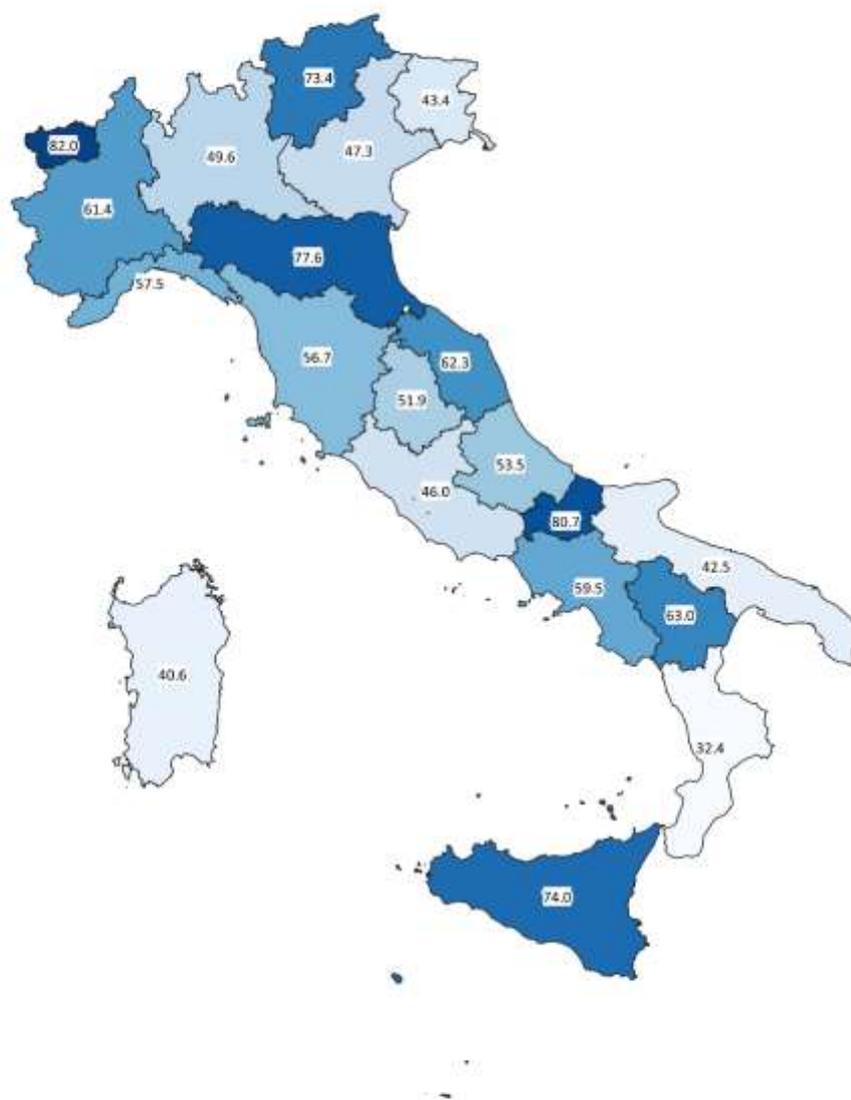
Per quanto riguarda l'interazione tra il LEP e gli obiettivi del PNRR previsti nella linea di investimento 1.1 della Componente 1 della Missione 4 (M.4-C1-I1.1) si rilevano alcune incongruenze di cui è possibile delineare solo i contorni principali. Gli effetti finali potranno essere valutati solo quando saranno disponibili informazioni di dettaglio relativamente agli esiti dei bandi pubblicati in attuazione del decreto del Ministro

Fig. A1.1 – Copertura dei posti pubblici e privati per servizio offerto e Regione nel 2019
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. A1.2 – Posti pubblici nei nidi e micronidi sul totale del servizio offerto nel 2019
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

dell'Istruzione n. 343 del 2 dicembre 2021⁹³ relativi agli asili nido e alle scuole dell'infanzia.

Si ricorda che nel PNRR sono stati stanziati 2,4 miliardi per gli asili nido (fascia 0-2 anni) e 0,6 per le scuole per l'infanzia (fascia 3-6 anni) e poli dell'infanzia (questi ultimi ricomprendono anche la fascia 0-2). L'obiettivo è la realizzazione di circa 265.000 posti necessari a garantire, entro la fine del 2025, il superamento del *target* europeo del 33 per cento di copertura della popolazione nella fascia 3-36 mesi. Inizialmente il bando aveva previsto come data di chiusura il 28 febbraio 2022; alla data di scadenza per i nidi erano giunte richieste pari solo alla metà delle somme stanziare. Per tale motivo i termini del bando sono stati riaperti fissando la scadenza al 31 marzo 2022. A tale data le risorse richieste ammontano complessivamente a 2 miliardi dei 2,4 disponibili. Dei 400 milioni non richiesti, 330 saranno destinati al finanziamento delle candidature pervenute nell'ambito dei poli dell'infanzia e 70 milioni, ancora residui, saranno oggetto di un nuovo bando per gli asili nido destinato ai Comuni delle Regioni del Mezzogiorno, con priorità alla Basilicata, al Molise e alla Sicilia, in cui le richieste pervenute sono state inferiori rispetto al *budget* loro assegnato⁹⁴.

Congiuntamente alla scarsa adesione di alcune Regioni al bando succitato, è utile ricordare, che al fine di determinare il numero di posti necessari al raggiungimento del 33 per cento del *target* europeo, il bando per la realizzazione di nuovi posti con i fondi del PNRR aveva adottato nei criteri di assegnazione dei *plafond* regionali⁹⁵ il totale dei servizi offerti (nidi e micronidi, sezioni primavera e servizi integrativi) e non solo i nidi e i micro nidi. Il disallineamento tra i criteri adottati per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR e la definizione del LEP, seppur in parte attribuibile alla sequenza temporale dell'adozione dei provvedimenti, delinea uno scarso coordinamento tra le norme che potrebbe in parte compromettere il raggiungimento del LEP.

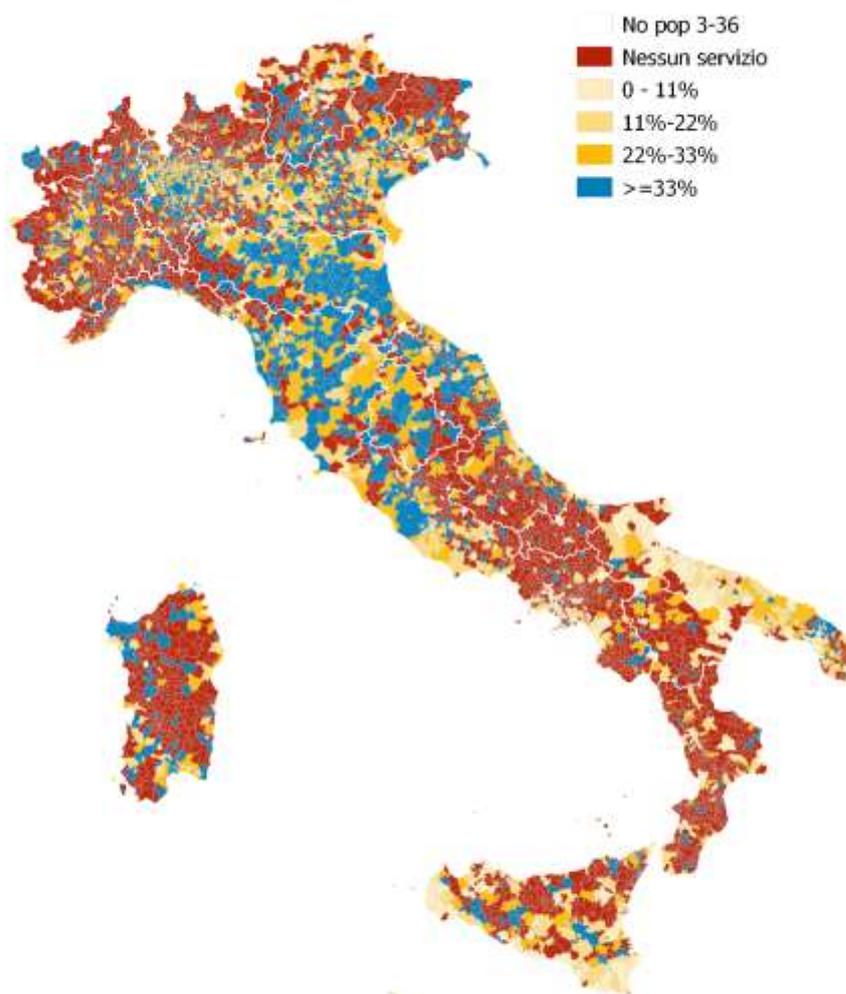
Sulla base delle informazioni disponibili, sempre riferite al 2019, è possibile verificare quali siano i Comuni che hanno già raggiunto il LEP (fig. A1.3). A riguardo è utile ricordare che la popolazione di riferimento adottata è quella relativa ai bambini in età 3-36 mesi che differiscono per circa 107.400 unità rispetto alla popolazione 0-36 mesi. Il quadro che si delinea presenta una forte disomogeneità sia a livello nazionale sia all'interno delle stesse Regioni. Si riscontrano maggiori difficoltà nel Mezzogiorno e un'offerta in linea con il LEP già presente in alcune regioni del Centro-Nord. Complessivamente, il 57 per cento dei Comuni non ha offerto nel 2019 alcun servizio di nido o micronido; circa il 40 per cento di questi territori è concentrato nel Mezzogiorno; poco meno del 52 per cento si trova al Nord, di cui circa il 35 per cento in Lombardia e Piemonte; di contro in Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Veneto molti Comuni hanno già raggiunto il LEP o offrono un grado di copertura prossimo al raggiungimento dell'obiettivo.

⁹³ https://pnrr.istruzione.it/wp-content/uploads/2021/12/m_pi.AOOGABMI.Registro-DecretiR.0000343.02-12-2021.pdf.

⁹⁴ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "I bandi PNRR destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali", Flash n. 1.

⁹⁵ *Ibidem*.

Fig. A1.3 – Copertura dei posti per la popolazione 3-36 mesi nei nidi e micronidi pubblici e privati per Comune nel 2019
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

La lettura dei dati su base comunale richiede, tuttavia, alcune cautele già evidenziate nell'audizione sul DDL di bilancio per il 2022⁹⁶. Si ricorda che l'elevata eterogeneità in termini demografici dei Comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni, pone il problema dell'esistenza di un'adeguata popolazione di riferimento a cui destinare il servizio. Anche se il LEP può essere raggiunto all'interno di un bacino per alcune realtà territoriali e, in particolare, quelle situate in zone geograficamente disagiate, vi è il rischio di dover operare un *trade-off* tra il rispetto del LEP e quello della dimensione minima del servizio.

⁹⁶ Si veda l'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul disegno di legge di bilancio per il 2022 del 23 novembre 2021.

Appendice 2

I cambiamenti delle norme sugli appalti dal 2016 a oggi

Nell'ultimo quinquennio la normativa sui contratti pubblici e sugli appalti è stata rivista più volte per ridurre aspetti di rigidità segnalati sia dalle stazioni appaltanti che dagli operatori di mercato. In particolare, nonostante fosse stata concepita come una riforma organica per dare stabilità all'impianto normativo, quella operata attraverso il D.Lgs. 50/2016, è stata oggetto di importanti revisioni già nel periodo *pre*-pandemico con il cosiddetto "Correttivo" (D.Lgs. 56/2017) e con il DL 32/2019 cosiddetto "Sblocca-cantieri" (convertito con la L. 55/2019)⁹⁷.

Le modifiche più importanti al Codice riformato del 2016, apportate in questa prima fase di revisione, di cui alcune permanenti e altre a termine, hanno riguardato in particolare: (1) il ripristino dell'equiparazione fra i criteri del massimo ribasso e dell'offerta economicamente vantaggiosa definita sulla base del rapporto qualità-prezzo⁹⁸; (2) l'ampliamento della possibilità di ricorso ad affidamento diretto o a procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara⁹⁹; (3) il ripristino in via eccezionale e non oltre il 2020 dell'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione (l'appalto integrato) dei lavori di manutenzione straordinaria¹⁰⁰; (4) sino a fine 2020, innalzamento dal 30 al 40 per cento della soglia subappaltabile, con facoltà di scelta demandata alla stazione appaltante¹⁰¹; (5) estensione da 10 a 15 anni del periodo documentabile per il possesso dei requisiti di idoneità di impresa per partecipare ai bandi di gara (il cosiddetto *rating* di impresa).

A queste revisioni si sono aggiunte, nel biennio 2020-21, quelle del DL 76/2020 ("Semplificazioni") e il DL 77/2021 ("Semplificazioni-bis"), convertiti rispettivamente con la L. 120/2020 e la L. 108/2021, entrambi recanti modifiche urgenti con la finalità, da un lato, di sostenere l'approvvigionamento di beni e servizi da parte delle Amministrazioni pubbliche (soprattutto il SSN)¹⁰² e, dall'altro, di adeguare il Codice degli appalti per agevolare il più possibile la realizzazione degli investimenti pubblici, sulla scorta del processo già avviato dal decreto "Sblocca-cantieri". Se la maggior parte di queste

⁹⁷ Per una disamina dell'evoluzione normativa sugli appalti e sui contratti pubblici prima che entrasse in vigore la normativa emergenziale di contrasto delle conseguenze del COVID-19, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "*Il procurement dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme*", Nota n. 2/2020.

⁹⁸ Il decreto legislativo aveva indicato come criterio preferenziale l'OEPV, l'offerta economicamente più vantaggiosa.

⁹⁹ La procedura aperta ordinaria (la gara) rimaneva necessaria per lavori pubblici di importo complessivo superiore al milione di euro. Nelle procedure aperte si introduceva sino a fine 2020 la possibilità che la stazione appaltante valutasse le offerte prima della verifica della idoneità degli offerenti.

¹⁰⁰ Per i lavori di manutenzione ordinaria l'appalto integrato era già possibile.

¹⁰¹ Cadevano anche gli obblighi di individuazione in sede di gara dei subappaltatori e di verifica dei requisiti di loro idoneità.

¹⁰² Soprattutto con misure temporanee di semplificazione delle procedure di acquisto di servizi, lavori e forniture per fare fronte all'emergenza epidemiologica e di tamponamento degli aumenti eccezionali dei prezzi in particolare nel settore dell'edilizia (ad esempio, DL 18/2020, DL 34/2020, DL 73/2021, DL 121/2021).

modifiche ha riguardato esclusivamente l'attuazione del PNRR, alcune hanno avuto carattere più generale; inoltre, come in precedenza, alcune hanno carattere permanente e altre sono state stabilite a termine.

In particolare, il DL 76/2020 ("Semplificazioni"):

- 1) ha previsto un'estensione senza precedenti dei lavori avviabili ricorrendo all'affidamento diretto e alla procedura negoziata rendendo di fatto potenzialmente esclusi dal meccanismo di gara circa il 99 per cento dei lavori pubblici (pari a circa il 60 per cento del valore totale), ovvero quelli di importo inferiore alla soglia che definisce le opere di interesse comunitario; ha inoltre facilitato l'impiego di soluzioni negoziate anche al di sopra della soglia comunitaria, rendendo più semplice il ricorso alle procedure d'urgenza che le giustificano;
- 2) ha introdotto l'obbligo, per il responsabile unico del procedimento (RUP), di procedere all'aggiudicazione definitiva entro un termine massimo di due mesi per l'affidamento diretto e di quattro mesi per le procedure negoziate, dall'avvio del procedimento, con responsabilità per danno erariale in caso di mancato rispetto dei termini;
- 3) ha previsto l'esclusione dell'impresa aggiudicataria nel caso in cui emergano ritardi – compreso quello nell'avvio dell'esecuzione – a lei imputabili;
- 4) ha introdotto una più rigida definizione delle fattispecie che possono dare luogo alla sospensione dei lavori, limitandone al contempo il numero; per i lavori sopra la soglia comunitaria, ha previsto il Collegio consultivo tecnico, organo nominato dalla stazione appaltante e preposto alla prevenzione di controversie tra questa e l'appaltatore, le cui decisioni hanno valenza di lodo contrattuale (o arbitrato irrituale);
- 5) sul fronte delle procedure autorizzative di natura ambientale (VIA, VAS, IPCC, siti di bonifica, ecc.) che interessano la relazione tra stazione appaltante e Enti/Autorità preposte al controllo, ha previsto una riduzione complessiva dei tempi massimi per le diverse fasi dell'interlocuzione tra Amministrazione competente e proponente¹⁰³. Ha inoltre previsto un maggiore livello di definizione del progetto per il quale si richiede la valutazione di impatto ambientale, in modo da evitare ritardi dovuti a successive richieste di chiarimenti da parte dell'Amministrazione competente al rilascio della valutazione. Per facilitare questo passaggio, ha infine introdotto la possibilità per il proponente di definire in anticipo, in contraddittorio con l'Autorità competente, il livello di dettaglio opportuno.

¹⁰³ È intervenuto sui termini per la presentazione di controdeduzioni, per il rilascio di pareri, per la richiesta di integrazioni e per la consegna di tali integrazioni.

Anche i cambiamenti contenuti nel DL 77/2021 (“Semplificazioni-bis”) e nella L. 238/2021 (la legge europea 2019-2020) sono stati numerosi e sostanziali e qui se ne citano solo i più importanti per il loro impatto sui territori¹⁰⁴: (1) previsione della durata massima al dibattito pubblico; (2) possibilità di inserire nei bandi finanziati dal PNRR incentivi e premi alla partecipazione della piccole e medie imprese; (3) semplificazioni nell’affidamento di appalti finanziati dal PNRR e da fondi strutturali europei e, in particolare, possibilità di procedura negoziata senza pubblicazione del bando e di appalto integrato sulla base di progetto di fattibilità tecnico-economica; (4) innalzamento al 50 per cento della soglia subappaltabile sino a ottobre 2021 e, successivamente, eliminazione totale della soglia previa adeguata motivazione delle scelte effettuate¹⁰⁵; (5) innalzamento, sino al 30 giugno 2023, della soglia sia per l’affidamento diretto anche senza consultazione di più imprese, sia per la procedura negoziata con numero minimo di invitati ribassato; (6) riduzione delle stazioni appaltanti per le opere finanziate dal PNRR con esclusione dei Comuni non capoluogo obbligati a servirsi di centrali di committenza, stazioni uniche di area o altri soggetti aggregatori qualificati; (7) proroga sino a giugno 2023 delle misure agevolative a termine introdotte dalla L. 55/2019¹⁰⁶; (8) clausole di preferenza per premiare, all’interno dei bandi, la parità di genere e il coinvolgimento delle persone diversamente abili.

Più in generale, i diversi interventi operati a partire dal DL 32/2019 (lo “Sbloccacantieri”) sono andati nella direzione di un ribilanciamento del controllo del ciclo di vita del contratto pubblico a favore delle stazioni appaltanti, favorendone l’operato sia con la maggiore facilità di ricorso a soluzioni discrezionali, sia con la riduzione degli oneri procedurali ottenuta anche semplificando il dialogo con le imprese aggiudicatrici e con gli Enti preposti al rilascio di autorizzazioni. A fronte di questo maggiore raggio d’azione discrezionale, per le stazioni appaltanti sono stati introdotti anche incentivi al rapido espletamento delle loro funzioni.

Nel 2022, il DDL delega in materia di contratti pubblici (A.C. 3514) si pone nuovamente l’obiettivo della revisione organica del Codice degli appalti, dopo le numerose modifiche degli ultimi anni.

¹⁰⁴ Per una trattazione esaustiva si rimanda a: Dossier congiunto del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”, 23 marzo 2022, e a Camera dei deputati, “DL 77/2021 - Governance del PNRR e semplificazioni”.

¹⁰⁵ Con il contraente principale responsabile in solido. La stazione appaltante diveniva libera di ricorrere al subappalto senza prefissati limiti, ma aumentavano le responsabilità di verifiche preventive e controlli in corso d’opera.

¹⁰⁶ In particolare, proroga della possibilità di appalto integrato anche per progetti non finanziati dal PNRR e da fondi strutturali europei, della sospensione dall’obbligo di indicare i subappaltatori in sede di gara e della possibilità, all’interno delle procedure aperte, di valutare prima le offerte e poi i requisiti di idoneità degli offerenti.