

La seduta termina alle 9.25.

Pag. 39

ALLEGATO



**Ministero
dell'Economia
e delle Finanze**

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Mercoledì 15 giugno 2022

**Audizione della Vice-Ministra dell'Economia e delle finanze
on. Laura Castelli**

Pag. 40

Introduzione

Questa audizione, in continuità con quelle precedentemente rese sia da me che dagli esperti via via interessati dalla Commissione, si pone l'obiettivo di evidenziare i traguardi raggiunti nell'ultimo periodo con riferimento al processo di attuazione del federalismo fiscale, ma, ancor più, di indicare le sfide fondamentali che ci attendono come Parlamentari per definire strategie ed interventi normativi, ove necessari, che consentano di delineare un quadro di riferimento nel cui ambito possa positivamente proseguire e potenziarsi il processo di federalismo fiscale avviato con la legge n. 42 del 2009.

Negli ultimi anni si è colto finalmente che l'autonomia degli enti locali, anche in termini

di responsabilità sulle proprie risorse, non può prescindere dal garantire il giusto livello di risorse a ciascun ente, previa definizione dei livelli dei servizi da fornire ai cittadini.

E' stato avviato, pertanto, un percorso chiaro con riferimento ai Lep e agli obiettivi di servizio (sul sociale, sugli asili nido e sul trasporto degli alunni con disabilità); un percorso che era, fino a pochi anni fa, ritenuto puramente teorico e di difficile attuazione concreta.

D'ora in avanti occorre, quindi, proseguire in tale direzione, per individuare nuovi ambiti interessati dai Lep, al fine di assicurare uguali diritti a tutti i cittadini, prescindendo dalla circostanza che siano nati in Sicilia o in Lombardia, attraverso un livello minimo uniforme dei servizi che ciascun ente deve garantire.

È infatti necessario considerare che, come decisori politici, siamo chiamati a stabilire quali siano le funzioni e i settori di interesse degli enti territoriali che, in accordo con il quadro costituzionale che individua le funzioni fondamentali, necessitano di potenziamento e quale sia il livello, da esprimere in termini di LEP o di livelli minimi, da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Federalismo fiscale, autonomia differenziata, perequazione infrastrutturale devono obbligatoriamente far parte di un unico disegno, finalizzato ad assicurare un livello uniforme di servizi ai cittadini e alle imprese, indipendente dal livello di governo che li assicura e dal territorio nel quale tali servizi sono svolti.

Solo dopo aver stabilito questi rilevanti fattori saremo effettivamente in grado di capire se le risorse disponibili siano sufficienti, in termini quantitativi e redistributivi, e come debbano essere indirizzate al meglio per conseguire il miglior risultato.

A tale riguardo ritengo utile sottolineare che con il comma 592 della Legge di Bilancio 2022, abbiamo stabilito che a decorrere da quest'anno, al fine di garantire l'unitarietà dell'azione di governo, nelle funzioni di competenza degli enti territoriali correlate con i livelli essenziali delle prestazioni, nonché con i relativi fabbisogni, costi standard e obiettivi di servizio, i Ministri competenti per materia sono tenuti, in ordine alle modalità di riparto delle risorse finanziarie necessarie e di monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi, ad acquisire il preventivo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), di cui all'articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, allo scopo integrata dai rappresentanti delle stesse Amministrazioni, in relazione alle specifiche funzioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Ne ha rammentato l'importanza, con una nota del 30 maggio indirizzata ai titolari dei dicasteri, il Ministro Daniele Franco, che ringrazio per il convinto sostegno al percorso che abbiamo intrapreso.

In tale ottica, nel corso della presente audizione, verrà posta attenzione ai diversi comparti degli enti territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane, Regioni), ben consapevole che il processo di federalismo fiscale in passato non è stato caratterizzato da uniformità di applicazione e che scelte fondanti, come quelle operate in sede di PNRR, richiedono un pronto riallineamento.

Non ci si può, infine, esimere dallo svolgere alcune considerazioni sulla correlazione tra processo di federalismo fiscale e recente avvio della riforma fiscale.

1. Comuni

Il comparto comunale, specie quello delle regioni a statuto ordinario, è il comparto nel quale il processo di federalismo fiscale si può ritenere in più avanzato stato di attuazione. Peraltro, due importanti fattori si sono innestati nella sua realizzazione: l'individuazione di specifici settori nei quali stabilire obiettivi di servizio da conseguire e risorse da riconoscere (servizi sociali, asili nido e trasporto degli alunni con disabilità); la riforma fiscale, che avrà verosimilmente ricadute sul processo perequativo di finanziamento comunale basato sulle differenze tra fabbisogni standard e capacità fiscali.

1.1 Interventi di potenziamento dell'offerta di servizi comunali: asili nido, trasporto studenti con disabilità e servizi sociali.

1.1.1 Asili nido

Il livello storico del servizio di asili nido

L'asilo nido è un importante servizio pubblico rivolto ai bambini in età compresa tra 3 e 36 mesi. Tale servizio viene considerato nella funzione sociale dei comuni dal d.lgs. n. 216/2010, nonché dalle regole di contabilizzazione dei bilanci. Nella recente evoluzione normativa, tuttavia, il legislatore (d.lgs. n. 65/2017) colloca tale servizio all'interno del sistema integrato 0-6 anni nel comparto Istruzione.

Il servizio comunale di asili nido, forse più degli altri, fornisce un quadro della grande differenziazione del livello del servizio tra i diversi territori. Si osserva una rilevante mancanza di uniformità del servizio pubblico tra centro, nord e sud del Paese (Tabella 1), sia in termini di spesa per abitante sia in termini di percentuale di copertura del servizio pubblico in rapporto alla popolazione 3-36 mesi.

Tabella 1. Livello della spesa per abitante (€) e percentuale di copertura del servizio pubblico di asili nido (compresi voucher) – comuni RSO per aree territoriali, 2018

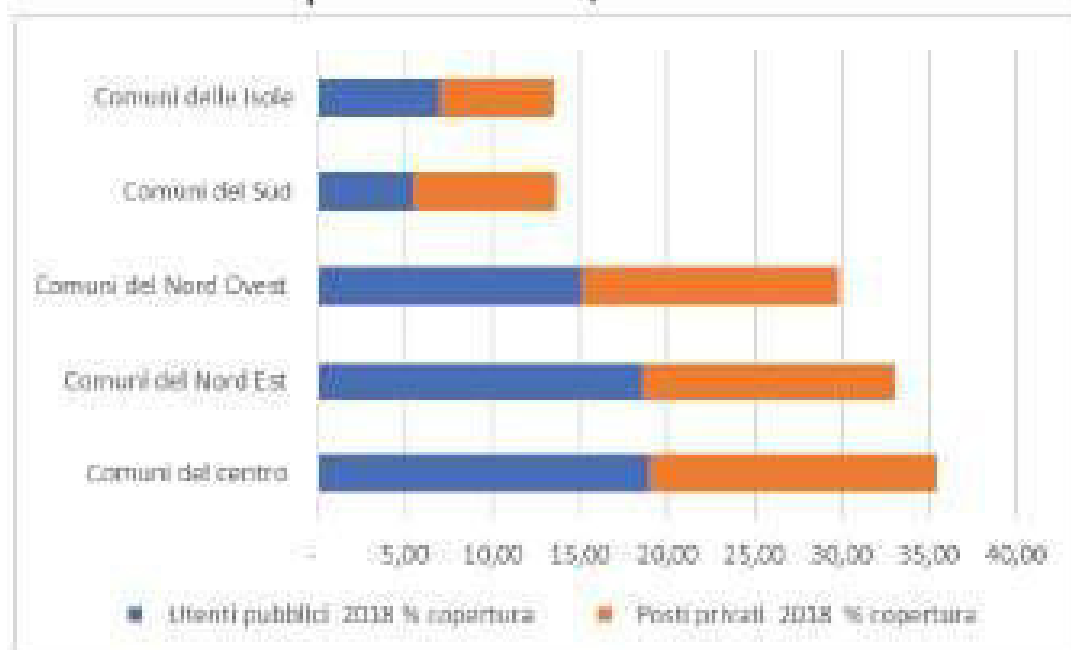
	Spesa storica € per abitante	Livello storico dei servizi %
--	---------------------------------	----------------------------------

Comuni del Nord Ovest	27,33	17,59
Comuni del Nord Est	32,50	18,79
Comuni del Centro	37,86	20,16
Comuni del Sud	9,64	5,48
Totale Italia	25,83	14,95

Fonte: elaborazioni SOSE sui dati OpenCivitas (anno 2018)

La disomogeneità territoriale nell'offerta del servizio degli asili nidi persiste anche se consideriamo il servizio offerto dai privati. La Figura 1 e la Tabella 2 mostrano il dato della copertura del servizio, comprendendo non solo gli utenti serviti dalle strutture pubbliche, sia in forma diretta che esternalizzata, ma anche i posti messi a disposizione dalle strutture private. Il tasso di copertura passa dal 9,31% della Campania al 38,59% del Lazio. Dai dati si evince, inoltre, che nelle aree territoriali e nelle regioni dove vi è una maggiore presenza di servizio pubblico, c'è anche una maggiore presenza di posti privati.

Figura 1. Percentuali di copertura del servizio pubblico e privato degli asili nido – comuni RSO e Isole per aree territoriali, 2018



Fonte: elaborazioni SOSE sui dati Fabbisogni standard e Istat

Tabella 2. Percentuale di copertura del servizio pubblico, privato e totale degli asili nido - Regioni RSO, Sicilia e Sardegna, 2018

Regioni	Copertura % posti pubblici in privati	Utenti pubblici % di copertura	Posti privati % di copertura
Piemonte	26,79	11,75	12,06
Lombardia	30,74	25,12	25,03
Veneto	29,07	11,85	17,42
Liguria	23,74	16,17	16,56
Emilia Romagna	22,41	26,09	11,31
Toscana	28,01	21,25	16,26
Lombardia	27,16	16,71	20,45
Marche	29,04	18,7	10,15
Abruzzo	20,5	8,94	11,06
Lazio	28,59	24,88	18,76
Umbria	24,91	5,54	10,17
Campania	9,31	3,86	5,46
Puglia	20,74	8,81	11,84
Basilicata	17,85	7,15	10,7
Calabria	11,07	2,82	8,28
Sicilia	9,89	4,06	3,88
Sardegna	28,3	10,44	17,85
Totale complessivo	22,03	12,28	12,69

Fonte: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSO, Sicilia e Sardegna

La Tabella 3 mostra i dati, aggregati per regione, della popolazione 3-36 mesi, degli utenti degli asili nido serviti dalle strutture pubbliche e dei posti autorizzati presenti nelle strutture private.

Tabella 3. Servizio pubblico, privato e totale asili nido – Regioni RSO, Sicilia e Sardegna, 2018

Regioni	Popolazione 3-36 mesi	Utenti pubblici e privati 2018 - Numero	Utenti pubblici 2018	Posti privati autorizzati (in esercizio, nell'anno e nel 2018) (pubblici e privati)
Piemonte	84.172	22.403	12.128	1.012
Lombardia	227.884	66.429	32.920	1.420
Veneto	101.121	29.247	11.748	1.128
Liguria	26.221	8.584	4.211	414
Emilia Romagna	92.234	44.263	24.209	1.649
Toscana	71.278	27.092	20.621	1.228
Marche	26.492	6.231	2.929	1.022
Molise	26.481	8.422	3.914	1.048
Abruzzo	121.988	46.422	24.105	1.220
Umbria	25.267	5.422	1.212	1.048
Emilia Romagna	52.44	1.888	888	1.020
Campania	145.422	12.514	5.221	1.212
Puglia	21.954	10.215	1.212	1.020
Basilicata	26.488	1.822	522	1.128
Calabria	42.122	6.222	1.212	1.020
Sicilia	121.422	12.212	6.212	1.212
Sardegna	22.122	1.212	1.212	1.020
Totale complessivo	1.121.988	322.422	1.621.212	1.212.122

Fonte: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSO, Sicilia e Sardegna

Le grandi differenze territoriali nell'offerta pubblica degli asili nido hanno fortemente influenzato l'evolversi della metodologia dei fabbisogni standard di questo servizio. Fino allo scorso anno non vi era alcun indirizzo politico su quale fosse un livello minimo o standard di riferimento da considerare ai fini dei fabbisogni standard. Si segnala che il servizio di asilo nido continua ad essere considerato tra i servizi non obbligatori e, ai fini

contabili, è ancora considerato tra i servizi a domanda individuale dal D.M. 31 dicembre 1983.

Nel 2019, per attenuare l'effetto del livello storico del servizio nel calcolo dei fabbisogni standard, la CTFS ha applicato una correzione basata su una doppia normalizzazione: da un lato, gli utenti storici, oltre la soglia del 28,88% di copertura della popolazione 0-2 anni, non confluiscano a determinare il fabbisogno standard, dall'altro lato, ai comuni senza servizio è stata riconosciuta una copertura minima da garantire attraverso il fabbisogno.

Queste scelte applicative non hanno potuto risolvere il problema della grande differenziazione territoriale nella copertura del servizio pubblico. Tuttavia, esse hanno contribuito al dibattito pubblico sull'argomento, dando avvio ad una nuova fase in cui il policy-maker, per garantire livelli omogenei dei servizi locali, ha messo a disposizione le risorse aggiuntive vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio e/o LEP. Le risorse aggiuntive per il potenziamento degli asili nido comunali collegate al raggiungimento degli obiettivi di servizio sono state per la prima volta previste dal comma 791 dell'art.1 della Legge di bilancio 2021 (Legge 178/2020).

Il potenziamento degli asili nido: obiettivi di servizio e LEP

La Legge di bilancio 2022 (comma 172, art.1, della Legge n. 234/2021) ha apportato un ulteriore cambiamento per il servizio di asili nido. La legge ha individuato i LEP per tale servizio che consiste nel raggiungimento da parte di tutti i comuni delle regioni RSO, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, di un livello di copertura del servizio, tra pubblico e privato, almeno pari al 33% della popolazione 3-36 mesi entro il 2027.

Per finanziare il graduale raggiungimento di tali livelli essenziali di prestazione, la legge n. 234/2021 ha previsto l'incremento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) in misura pari a 120 milioni di euro nell'anno 2022, a 175 milioni di euro nell'anno 2023, a 230 milioni di euro nell'anno 2024, a 300 milioni di euro nell'anno 2025, a 450 milioni di euro nell'anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027.

La legge n. 234/2021 ha, infine, assegnato il compito di coordinamento dei lavori per la determinazione degli obiettivi di servizio per gli asili nido in transizione verso i LEP alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS).

Gli obiettivi di servizio sono da stabilire tenendo conto del finanziamento disponibile nell'FSC negli anni 2022-2026. Essi si esplicheranno nelle regole di assegnazione delle risorse per finanziare l'incremento dell'offerta pubblica nei comuni per i quali il servizio, pubblico e privato, risulterà inferiore all'obiettivo del 33% della popolazione in età 3-36 mesi.

Per individuare i comuni che necessitano dell'intervento pubblico, è stata determinata la percentuale di copertura del servizio degli asili nido pubblici e privati con riferimento all'anno 2018. Sono confluiti in tale calcolo il numero di utenti di nidi e micronidi comunali in gestione diretta ed esternalizzata, i posti autorizzati per nidi e micronidi privati e, infine, i posti autorizzati privati e pubblici per le sezioni primavera. Il valore della popolazione di riferimento utilizzato per il calcolo della percentuale di copertura è rappresentato dalla media per gli anni 2017, 2018 e 2019 della popolazione in età 3-36 mesi (popolazione target).

Per gli enti locali aventi un livello di copertura del servizio inferiore al 33% della popolazione target viene calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari a colmare la differenza tra il livello di servizio osservato e quello obiettivo (gap rispetto al 33% della copertura). Il divario sarà colmato progressivamente con le risorse previste nell'FSC nel periodo 2022-2027. A decorrere dal 2027, le risorse stanziare per gli asili nido in misura pari a 1.100 milioni di euro concorreranno a finanziare il mantenimento del livello di servizio pari al 33% di copertura della popolazione target.

L'incremento delle risorse di parte corrente via via crescenti fino ad arrivare alla significativa cifra di 1.100 milioni annui dal 2027 è finalizzato, peraltro, a garantire ai comuni le risorse necessarie per l'utilizzo delle infrastrutture realizzate con i fondi del PNRR, pari a 3.700 milioni; infrastrutture anch'esse funzionali ad assicurare un livello di servizio almeno pari al 33% dei bambini 3-36 mesi.

Il meccanismo di assegnazione delle risorse e proiezione degli obiettivi

Calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari per raggiungere il livello di servizio pari al 33% della popolazione target, si è individuato implicitamente il livello di costo pro-utente da prendere a riferimento per il finanziamento degli utenti aggiuntivi. Tale valore ammonta a circa 7.670 euro per nuovo utente e deriva dal valore medio del costo standard per bambino servito risultante dai fabbisogni standard per i comuni delle RSO (circa 9.200 euro per utente), tenendo conto della compartecipazione al costo da parte delle famiglie che hanno accesso all'importo minimo del bonus riconosciuto dall'INPS in base alle norme vigenti (1.500 euro annui, art. 1, comma 355, legge n. 232 del 2016).

Nel periodo 2022-2026, il gap rispetto al 28,88% di copertura (livello di copertura massimo previsto per gli anni 2022-2026 dall'art 1 comma 172 legge n. 234/2021) viene colmato gradualmente secondo la disponibilità delle risorse per ciascun anno. Nel calcolo degli utenti aggiuntivi e delle rispettive risorse, oltre agli utenti necessari per colmare il gap rispetto al 28,88% di copertura, confluiscono anche i posti non utilizzati negli asili nido comunali dei comuni sotto obiettivo. La scelta di assegnare, nel periodo di transizione, maggiori risorse ai comuni che dispongono di infrastrutture non pienamente utilizzate risponde alla logica che tali enti potranno più velocemente attivare il servizio ricevendo il finanziamento per la gestione delle strutture già esistenti. Dal 2027, con la piena disponibilità del finanziamento a regime (1.100 milioni di euro annui), sarà integralmente colmato il gap rispetto all'obiettivo del 33% di copertura e il meccanismo dei posti inutilizzati non avrà alcuna influenza.

La Tabella 4 mostra la proiezione degli effetti che le risorse aggiuntive potranno determinare, nelle diverse aree territoriali, quando il sistema sarà a regime nel 2027. La maggiore quantità di risorse verrà destinata ai comuni delle aree territoriali del Sud e delle Isole, alla luce del fatto che il gap di partenza da colmare, per arrivare almeno ad una copertura del 33% in tutti i comuni, risulta più accentuato.

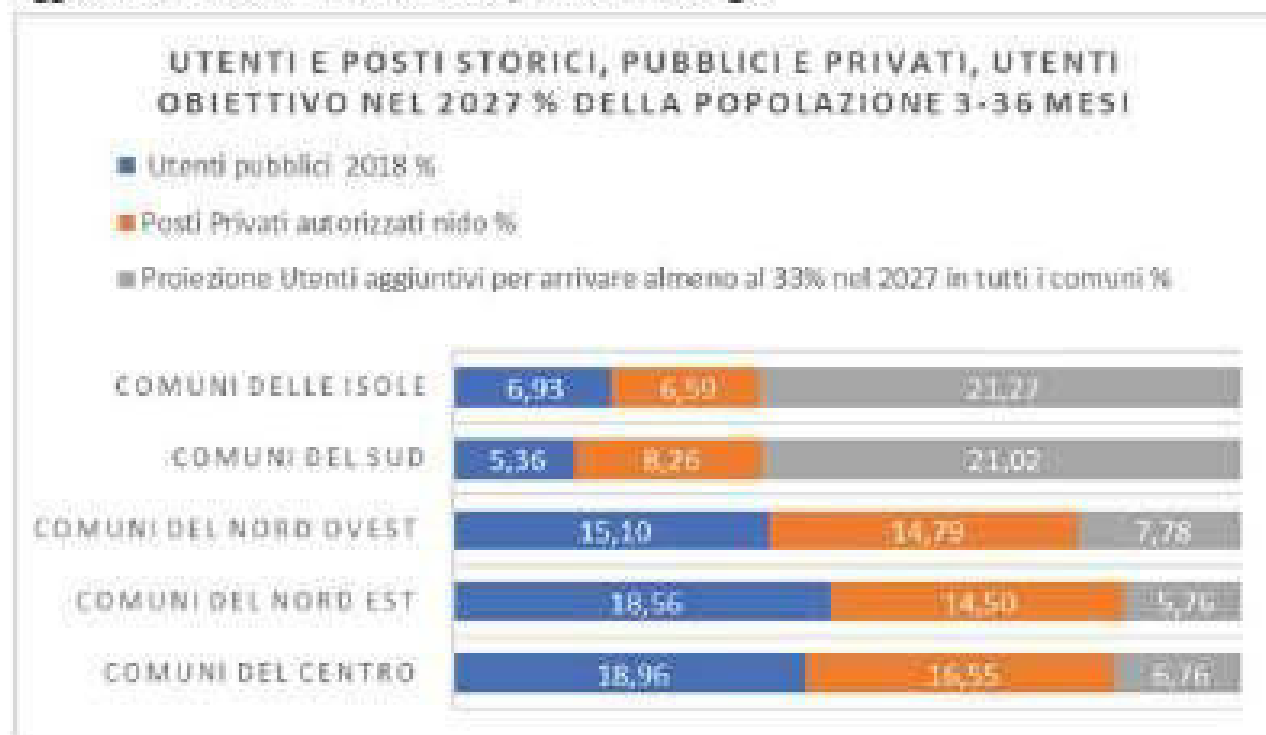
Tabella 4. Utenti/posti storici (2018) e proiezione degli utenti aggiuntivi degli asili nido – comuni aggregati per aree territoriali

Area territoriale	Popolazione 3-36 mesi	Utenti pubblici 2018	Posti Privati autorizzati nido	Utenti pubblici e posti privati 2018 - Numero	Proiezione Utenti aggiuntivi per arrivare almeno al 33% in el 2027 in tutti i comuni	Risorse in regime proiezione
Comuni del Nord Ovest	328.285	48.577	48.538	97.115	25.540,00	168.005.627
Comuni del Nord Est	193.706	25.974	20.092	46.070	11.154,00	86.478.257
Comuni del centro	364.994	50.280	48.857	99.097	17.925,00	138.968.179
Comuni del Sud	174.708	14.783	25.688	40.471	57.715,00	447.605.455
Comuni delle Isole	138.813	9.616	9.153	18.769	29.521,00	128.946.680
Totale complessivo	1.200.506	148.230	152.336	300.566	141.855,00	1.100.000.000

Fonte: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSO, Sicilia e Sardegna

La Figura 2 mostra la distribuzione percentuale dei posti storici, pubblici e privati, e la percentuale dei posti aggiuntivi necessari per arrivare almeno al LEP del 33% in tutti i comuni. Nei comuni del Sud e delle Isole gli utenti aggiuntivi garantiranno il servizio a circa il 21% della popolazione 3-36 mesi.

Figura 2. Copertura del servizio pubblico, privato asili nido e copertura con posti aggiuntivi nel 2027 – comuni RSO, Sicilia e Sardegna



Fonte: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSO, Sicilia e Sardegna

I meccanismi di rendicontazione e monitoraggio

Le risorse assegnate per il potenziamento degli asili nido sono vincolate all'attivazione del servizio per gli utenti aggiuntivi assegnati ogni anno e soggette alla rendicontazione da parte dei comuni.

Ai fini della rendicontazione e del monitoraggio tutti i comuni sono tenuti a compilare la Relazione consuntiva. Gli enti sotto obiettivo dovranno, inoltre, rendicontare l'utilizzo

Pag. 47

delle risorse assegnate per il 2022, scegliendo all'interno di un paniere di interventi finalizzati al potenziamento del servizio.

La rendicontazione delle risorse aggiuntive da parte degli enti rappresenta un elemento fondamentale per garantire un reale incremento del servizio.

Con questi primi e importanti passaggi il lavoro non può considerarsi ultimato. Infatti, diviene adesso fondamentale il ruolo delle istituzioni nell'accompagnare questa apprezzabile scelta con adeguate campagne informative che mettano al corrente amministratori e cittadini di questa importante opportunità.

Circa le scelte da operare, vorrei richiamare la vostra attenzione sull'opportunità di affiancare il monitoraggio, analogamente a quanto già previsto per il potenziamento dei servizi sociali e del trasporto degli alunni disabili, con un meccanismo sanzionatorio che assicuri il recupero delle risorse nel caso di mancato raggiungimento, in tutto o in parte, degli obiettivi assegnati, al fine di garantire che tali risorse non siano distolte dagli obiettivi prioritariamente indicati dal legislatore.

1.1.2 Trasporto studenti con disabilità

Il livello storico del servizio trasporto studenti con disabilità

Le competenze comunali nell'ambito delle funzioni di istruzione pubblica sono molteplici e riguardano una serie di attività necessarie per consentire alla scuola dell'obbligo di poter svolgere la propria funzione.

In particolare, i servizi di supporto all'istruzione di competenza dei comuni (scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di 1° grado), sono i seguenti: la messa a disposizione dei fabbricati scolastici e la relativa manutenzione, il trasporto studenti, il servizio di refezione, l'assistenza/trasporto studenti con disabilità e altri servizi complementari (es. centri estivi e pre-post scuola).

La copertura del servizio di trasporto rispetto alla popolazione degli studenti con disabilità è piuttosto differenziata tra i comuni nelle diverse aree territoriali (vedi Figura 3 e Tabella 5).

Figura 3. Trasporto studenti con disabilità. Percentuali di copertura su studenti con disabilità per aree territoriali, 2018



Tabella 5. Trasporto studenti con disabilità. Numero di studenti trasportati e percentuale di copertura su studenti con disabilità per regione, 2018

Regione	Studenti con disabilità trasportati	Copertura del servizio storico
Piemonte	1.093	9,37%
Lombardia	2.685	7,50%
Veneto	793	6,07%
Liguria	383	8,40%
Emilia-Romagna	1.282	10,07%
Toscana	988	9,92%
Umbria	219	8,27%
Abruzzo	540	10,80%
Basilicata	1.257	8,90%
Molise	496	10,70%
Marche	53	7,10%
Campania	1.375	6,70%
Puglia	1.098	8,67%
Apulia	146	12,02%
Calabria	443	7,80%
Sicilia	1.187	5,80%
Sardegna	121	2,40%
Totale	14.735	7,92%

Fante: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSO, Sicilia e Sardegna

Obiettivi di servizio per il servizio comunale del trasporto scolastico di studenti con disabilità

Il legislatore, considerata la differenziazione del livello dei servizi tra i diversi enti, ha individuato la necessità di definire gli obiettivi di servizio e i LEP per questa tipologia di servizio. Con l'approvazione del comma 174, art.1, della Legge n. 234/2021, ha definito le risorse per garantire il potenziamento del trasporto scolastico di studenti con disabilità e il percorso per arrivare alla determinazione dei LEP. La norma prevede uno stanziamento di 30 milioni di euro a partire dal 2022, con un incremento progressivo fino a raggiungere i 120 milioni di euro, a partire dal 2027, a favore dei comuni delle RSO, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna.

Spesso i servizi che interagiscono con i diritti sociali e civili non sono semplici da individuare, sia per quanto riguarda la tipologia del servizio, sia per l'intensità e la qualità degli stessi. Il caso del servizio trasporto studenti con disabilità è emblematico, in quanto le disabilità sono molto differenziate. Per i primi anni di applicazione, gli obiettivi di servizio sono definiti partendo dal livello storico erogato dai diversi enti prevedendo un incremento del servizio, per i comuni sottolivello, in coerenza con l'ammontare delle risorse aggiuntive stanziare.

Gli obiettivi di servizio, come di seguito definiti, sono stati individuati prendendo a

riferimento il costo medio marginale degli studenti con disabilità trasportati dalla scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, sommato al costo medio marginale del generico utente trasportato nei comuni con presenza di plessi scolastici desunti dalla metodologia in vigore per la stima dei fabbisogni standard della funzione di Istruzione Pubblica.

Per stabilire il numero di utenti con disabilità in età scolastica trasportati dal comune si è considerato il dato dichiarato dal comune o dalla forma di gestione associata nel questionario FC50U, con riferimento all'anno contabile 2018, e si è messo in relazione

Pag. 49

al numero di alunni con disabilità frequentanti gli ordini di scuola precedentemente menzionati desunti da fonte del Ministero dell'Istruzione (vedi Figura 4 e Tabella 6).

Per i comuni della Sardegna, non essendo disponibile il dato desunto dai questionari dei fabbisogni standard, è stato assegnato un valore minimo che verrà rivisto in base ai dati rilevati successivamente attraverso il monitoraggio.

Considerando le risorse a disposizione per il 2022, è stata calcolata la percentuale di copertura dell'8,95% degli utenti con disabilità in età scolastica trasportati rispetto al totale degli alunni con disabilità quale obiettivo di servizio per il 2022. In particolare, tale valore è stato ricavato in modo da riconoscere un numero di utenti aggiuntivi da trasportare coerente con un costo complessivo di 30 milioni di euro previsti per il 2022 tenendo conto del costo unitario di riferimento di erogazione del servizio di trasporto identificato in circa 3.475 euro. Il costo unitario è stato arrotondato, per assorbire tutte le risorse assegnate per il 2022, ed è stato calcolato come somma del costo di trasporto di un utente nel comune in cui è presente il plesso statale e comunale (circa 487 euro) e del costo di trasporto di un utente con disabilità della scuola d'infanzia, primaria e secondaria di primo grado (pari a circa 4.139 euro), somma considerata per la sola quota di 9/12 per tenere conto del fatto che la misura di potenziamento dell'obiettivo di servizio interviene nel 2022 ad annualità già iniziata.

Per gli anni successivi al 2022 il costo unitario di riferimento per l'erogazione del servizio sarà riconosciuto per intero con un valore pari a circa 4.625 euro.

Figura 4. Percentuale degli studenti con disabilità trasportati nel 2018 e percentuale degli studenti con disabilità trasportati aggiuntivi nel 2027 – comuni aggregati per area territoriale





Fonte: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSO, Sicilia e Sardegna

Tabella 6. Percentuale degli studenti con disabilità trasportati nel 2018 e percentuale studenti con disabilità trasportati aggiuntivi nel 2027 – comuni aggregati per area territoriale

Area territoriale	Studenti con disabilità trasportati % del totale con disabilità	Utenti aggiuntivi nel 2027 proiezione % del totale con disabilità
Comuni del Nord Ovest	8,00	13,97
Comuni del Nord Est	8,04	13,36
Comuni del Centro	9,55	12,30
Comuni del Sud	7,65	14,57
Comuni delle Isole	5,20	16,01
Totale complessivo	7,92	13,90

Fonte: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSO, Sicilia e Sardegna

Gli effetti e i risultati degli obiettivi di servizio nel 2022 e la proiezione per il 2027

Il numero di comuni finanziati nel 2022 è pari a 4.839, circa il 66% del totale dei comuni appartenenti alle RSO, alla Sardegna e alla Sicilia. Tali enti ricevono nel 2022 le risorse nella misura di 30 milioni di euro per incrementare di 8.632 utenti il servizio di trasporto di studenti con disabilità, nel corso dell'anno (Tabella 7). La Tabella 8 mostra l'effetto delle risorse aggiuntive, nel 2027 a regime, nelle diverse aree territoriali.

Tabella 7. Numero dei comuni finanziati, numero degli utenti del servizio trasporto studenti con disabilità aggiuntivi e risorse attribuite nel 2022 – fascia demografica

			Utenti del servizio trasporto studenti con disabilità	Maggiori risorse per il 2022

Fascia demografica	N. comuni	N. comuni finanziati	trasporto studenti disabili aggiuntivi 2022 (numero)	previste dall'art. 1, comma 174, Legge 234/2021 (euro)
Meno di 500 Abitanti	784	137	153	531.742,35
500 - 999 Abitanti	1.000	530	530	1.841.983,32
1.000 - 1.999 Abitanti	1.386	1.066	1.069	3.715.245,60
2.000 - 2.999 Abitanti	853	671	671	2.332.020,39
3.000 - 4.999 Abitanti	1.013	766	810	2.815.106,58
5.000 - 9.999 Abitanti	1.119	810	1.098	3.816.033,36
10.000 - 19.999 Abitanti	683	491	1.184	4.114.921,22

11

Pag. 51

20.000 - 59.999 Abitanti	398	300	1.642	5.706.672,85
60.000 - 99.999 Abitanti	56	39	459	1.595.227,06
Oltre 100.000 Abitanti	41	29	1.016	3.531.047,27
Totale	7.333	4.839	8.632	30.000.000,00

Fonte: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSQ, Sicilia e Sardegna

Tabella 8. Trasporto studenti con disabilità effetti delle risorse aggiuntive proiezione anno 2027 – Comuni aggregati per area territoriale

Area territoriale	Studenti con disabilità	Studenti con disabilità trasportati	Utenti aggiuntivi nel 2027 proiezione	Risorse aggiuntive nel 2027 proiezione
Comuni Nord Ovest	51.997	4.161	7.266	33.684.373
Comuni Nord Est	25.795	2.075	3.447	15.979.911
Comuni del Centro	42.917	4.098	5.278	24.468.224
Comuni del Sud	40.681	3.113	5.928	27.481.553
Comuni delle Isole	24.766	1.288	3.966	18.385.938
Totale complessivo	186.157	14.735	25.885	120.000.000

Fonte: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSQ, Sicilia e Sardegna

I meccanismi di monitoraggio e rendicontazione

Le risorse assegnate per il potenziamento del servizio di trasporto studenti con disabilità sono vincolate all'attivazione del servizio per gli utenti aggiuntivi assegnati ogni anno e soggette a monitoraggio e rendicontazione da parte dei comuni.

L'attività di monitoraggio e rendicontazione è il passaggio fondamentale per permettere agli obiettivi di servizio di fungere da precursori dei LEP, in quanto grazie a questi passaggi sarà possibile mappare in modo preciso la quantità dei servizi erogati e la qualità degli stessi. In particolare, per il servizio trasporto alunni con disabilità sarà

possibile individuare le diverse esigenze e necessità.

Ai fini della rendicontazione e del monitoraggio tutti i comuni sono tenuti a compilare la Relazione consuntiva, mentre gli enti sotto obiettivo dovranno rendicontare le risorse assegnate per il 2022.

Le somme che, a seguito del monitoraggio, risultassero non destinate ad assicurare l'obiettivo di incremento degli studenti con disabilità trasportati gratuitamente saranno recuperate a valere sull'FSC attribuito ai medesimi comuni o, in caso di insufficienza dello stesso, secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

1.1.3 Servizi sociali

Obiettivi di servizio per servizi sociali erogati dai comuni

Le competenze comunali nell'ambito della funzione sociale sono molteplici e riguardano diversi tipi di intervento e di popolazione target. Le prestazioni sono erogate attraverso servizi, strutture o contributi economici e sono rivolte a famiglie e minori, disabili, utenti

con dipendenze e disagi mentali, anziani, immigrati e nomadi, poveri, senza dimora e multiutenza.

I livelli storici della spesa e delle prestazioni sociali dei comuni RSO presentano grandi divari territoriali (Tabella 9) tra centro nord e sud del paese.

Tabella 9. Livello della spesa e livello dei servizi sociali – comuni RSO per aree territoriali, 2018

	Spesa storica per abitante 2018 €	Livello dei servizi 2018 (utenti totali rispetto alla popolazione residente) %
Comuni del Nord Ovest	115,38	12,28
Comuni del Nord Est	110,29	16,20
Comuni del Centro	114,20	11,25
Comuni del Sud	76,38	9,12
Italia RSO	103,62	11,96

Fonte: elaborazione SOSE da dati OpenCivitas

Nel 2020, con l'obiettivo di definire i fabbisogni standard per la funzione sociale che non fossero condizionati dai livelli storici dei servizi e nel contempo cogliessero i differenziali territoriali nei bisogni, la CTFSS ha adottato un nuovo approccio che prescinde dal vincolo della spesa storica e quantifica le risorse aggiuntive per potenziare i servizi sociali verso i livelli di prestazioni benchmark, i cosiddetti obiettivi di servizio, da garantire su tutto il territorio nazionale.

Con la Legge di bilancio per il 2021, comma 791, art.1 della Legge n. 178/2020 il Parlamento ha stanziato le risorse aggiuntive, quantificate nell'ambito dei Fabbisogni standard, necessarie per il potenziamento dei servizi sociali comunali.

Le risorse sono state stanziare in misura pari a 215,9 milioni di euro per l'anno 2021, 254,9 milioni per l'anno 2022, 299,9 milioni per l'anno 2023, 345,9 milioni per l'anno 2024, 390,9 milioni per l'anno 2025, 442,9 milioni per il 2026, 501,9 milioni per il 2027, 559,9 milioni per il 2028, 618,9 milioni per il 2029 e a 650,9 milioni a decorrere dal 2030.

Le risorse aggiuntive, insieme alla revisione metodologica, permetteranno ai comuni, nel corso dei prossimi anni, di disporre delle risorse sufficienti per garantire un livello dei servizi simile a quello delle zone territoriali che storicamente erogano maggiori servizi per questa funzione. La Figura 5 confronta la spesa storica con il fabbisogno standard 2030 (comprensivo dei 650,9 milioni di euro) nelle diverse aree territoriali delle RSO, mentre la Figura 6 mostra come il riequilibrio delle risorse tra i diversi territori dipenda sia dalle risorse aggiuntive sia dal cambio metodologico dei fabbisogni standard del sociale approvati nel 2020. La Tabella 10 mostra i dati complessivi per le diverse aree territoriali.

Figura 5. Servizi sociali: confronto tra spesa storica 2018 e fabbisogno standard 2030 (comprensivo delle risorse aggiuntive – comuni RSO aggregati per aree territoriali)

Confronto tra spesa storica e fabbisogno standard con risorse aggiuntive euro abitante

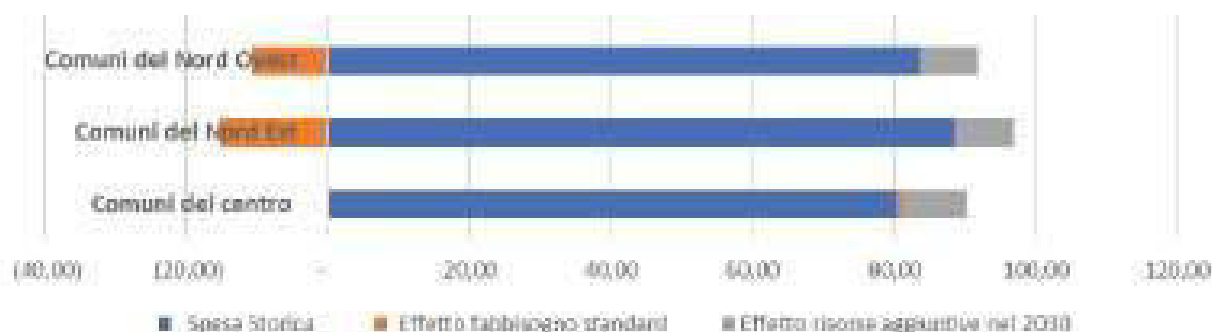


Fonte: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSO

Figura 6. Servizi sociali: elementi che contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo 2030 – comuni RSO aggregati per aree territoriali

Obiettivo rispetto alla spesa storica effetto di risorse aggiuntive e cambio metodologia € abitante





Fonte: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSO

Tabella 10. Servizi sociali proiezione della distribuzione delle risorse aggiuntive nel 2030 – comuni RSO aggregati per aree territoriali

Area Territoriale	Popolazione 2017	Spesa Storica al netto dello sfarzo fiscale	Fabbisogno standard	Risorse aggiuntive 2030	Fabbisogno Standard sommato alle risorse aggiuntive 2030
Comuni del centro	13.365.250	1.073.650.122	1.062.828.399	182.594.680	1.265.423.079
Comuni del Nord Est	8.256.251	828.951.075	806.476.430	175.792.548	982.468.978
Comuni del Nord Ovest	15.969.304	1.336.623.478	1.165.575.632	196.548.142	1.362.123.773
Comuni del Sud	12.707.400	915.321.650	914.568.883	135.064.631	1.074.633.514
Totale complessivo	51.298.105	3.854.546.325	3.854.546.324	650.000.000	4.504.646.324

Fonte: elaborazioni SOSE da archivio Fabbisogni standard e monitoraggio regioni RSO

Le risorse stanziare per il potenziamento dei servizi sociali sono vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio e quindi soggette al monitoraggio e alla rendicontazione da parte dei comuni.

Tra i servizi comunali quello riferito al sociale è forse il più complesso per individuare i livelli essenziali delle prestazioni. I servizi riconducibili a questa funzione sono molteplici, numerose sono le tipologie di utenti e variegata è la tipologia di servizi oltre alle diverse forme di erogazione degli stessi. Queste variabili rendono molto complessa l'individuazione di un LEP per ogni servizio, oltre al fatto che non esiste una reale mappatura dei servizi erogati che permetta di analizzare la qualità dei servizi offerti oltre alla quantità.

Anche per i servizi sociali gli obiettivi di servizio possono essere lo strumento precursore dei LEP, che potrà permettere, grazie al monitoraggio e alla rendicontazione, di ottenere un quadro più preciso del livello dei servizi offerti e della qualità degli stessi.

Per la difficoltà di individuare un livello del servizio obiettivo, date le considerazioni fatte in precedenza, nella individuazione degli obiettivi di servizio per il sociale, per l'anno 2021, è stata presa come riferimento la spesa storica ed è stata confrontata con il fabbisogno standard, stimato in euro, sommato alle risorse assegnate dal comma 791 per l'anno 2021.

Gli obiettivi di servizio nel 2021 sono finalizzati a far crescere la spesa per i servizi sociali

nei comuni in cui la spesa storica è inferiore al fabbisogno standard. Con il monitoraggio e la rendicontazione i comuni, sotto obiettivo, devono indicare la finalità delle risorse aggiuntive ricevute oltre al livello dei servizi erogati.

La rendicontazione delle risorse ha anche l'obiettivo di monitorare i servizi sociali sui territori per poter meglio orientare le politiche del settore nel futuro. A tale scopo, la rendicontazione, attraverso la compilazione della Relazione consuntiva somministrata sul portale SOSE, è estesa a tutti i comuni, anche quelli con un livello di spesa sociale non inferiore al rispettivo fabbisogno. Tutti i comuni, inclusi quelli sopra obiettivo, sono chiamati a compilare i quadri riguardanti il numero di utenti serviti e le liste di attesa distinguendo per macro-intervento (strutture, interventi e servizi e contributi economici) e per categorie target del servizio (anziani, disabili, etc.). Tali informazioni saranno indispensabili non solo per analizzare lo stato attuale di erogazione dei servizi sociali, ma anche per indirizzare l'evoluzione delle politiche del settore.

La compilazione della Relazione consuntiva, oltre a monitorare l'impiego delle risorse per i comuni sotto obiettivo e il livello dei servizi nei territori, permette ai comuni, sia sotto, sia sopra obiettivo, di valutare le scelte fatte dal proprio comune rispetto al resto degli enti simili. La Relazione consuntiva, rappresentata da un modulo strutturato, è precompilata in alcune sue parti con i dati provenienti dalla banca dati dei fabbisogni standard. Fornire tale dato ai comuni è un tentativo di offrire una valutazione qualitativa del servizio, che per il momento, non è vincolante ai fini del raggiungimento degli obiettivi di servizio.

1.1.4 Problemi aperti

LEP dei servizi sociali comunali

L'individuazione degli obiettivi di servizio e dei futuri LEP per i servizi sociali è caratterizzata da una maggiore difficoltà rispetto agli obiettivi di servizio per gli asili nido e il trasporto studenti con disabilità. I bisogni a cui devono dare risposta i servizi sociali sono più articolati e multidimensionali, l'utenza potenziale non è facilmente identificabile e conseguentemente è più difficile tradurre il livello essenziale in un preciso servizio o prestazione da garantire al cittadino.

Nella prima fase di determinazione e applicazione degli obiettivi di servizio, per le ragioni sopra esposte, si è preso come riferimento la spesa dell'ente per i servizi sociali e la si è confrontata al fabbisogno standard di ogni ente; in questo modo sono stati identificati gli enti sotto obiettivo che, attraverso le risorse aggiuntive, devono incrementare il proprio livello di spesa.

È chiaro che l'incremento della spesa degli enti sotto obiettivo, non garantisce automaticamente un effettivo potenziamento nell'offerta dei servizi sociali. Per questo motivo l'intenzione è quella di inserire i livelli minimi per alcuni servizi, come, ad

esempio, il numero di assistenti sociali in rapporto alla popolazione, in modo da renderlo uniforme su tutto il territorio nazionale, in coerenza e in sinergia con quanto previsto dai LEP individuati Ministero del Lavoro.

A tal proposito, occorre ricordare che la legge n. 234 del 2021, proprio al fine di rendere coerente la misura di potenziamento dei servizi sociali in esame con quella prevista a carico del fondo povertà (art. 1, comma 797, legge n. 178 del 2020) ha previsto che le risorse dell'FSC siano ripartite in modo da raggiungere gradualmente entro il 2026 l'obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 per 6.500 abitanti. In tal modo, si può, verosimilmente immaginare, che all'FSC dovrà essere affidato il compito di assicurare che i comuni in maggiore ritardo raggiungano gradualmente entro il 2026, alla luce dell'istruttoria condotta dalla Commissione tecnica fabbisogni standard, l'obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 per 6.500 abitanti. Raggiunto tale traguardo spetterà al fondo povertà traghettare tutti i comuni verso il livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale definito da un operatore ogni 5.000 abitanti, nonché verso l'ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti.

Pertanto, occorrerà intervenire affinché i due obiettivi (quello finanziario generale sulla spesa *benchmark* per il complesso dei servizi sociali e quello quantitativo specifico sul numero di assistenti in rapporto alla popolazione) siano resi tra loro coerenti.

Servizi comunali con squilibrio nel livello del servizio: istruzione e trasporto pubblico locale

Con l'introduzione degli obiettivi di servizio e dei LEP, previsti dalle Leggi n. 178/2020 e n. 234/2021, sono stati introdotti gli strumenti e le risorse per garantire, entro il 2027/2030, un potenziamento dei servizi e una uniformità degli stessi, tra le diverse aree territoriali e tra i diversi enti, per i servizi asili nido, trasporto studenti con disabilità e per la funzione sociale.

Il settore sociale e l'asilo nido rappresentano i servizi per i quali era più urgente intervenire considerata la differenziazione territoriale e la necessità di un potenziamento degli stessi. Le altre funzioni e servizi fondamentali presentano una maggiore uniformità del livello dei servizi e anche dei fabbisogni standard assegnati, i quali non vengono condizionati dal livello storico del servizio, ad eccezione della funzione Istruzione e del servizio di trasporto pubblico locale (TPL).

Per la funzione Istruzione e per il TPL, i fabbisogni standard vengono ancora condizionati dal livello storico dei servizi e pertanto sarà necessario pensare ad un aggiornamento metodologico.

Per la funzione Istruzione il divario riguarda soprattutto i servizi a domanda individuale, in particolare, la fornitura del servizio di refezione, per gli alunni che fanno il tempo pieno o il tempo prolungato e il servizio del pre-post scuola. Si tratta di servizi spesso condizionati da scelte sovracomunali dove il singolo ente non ha piena facoltà di scegliere se fornire o meno il servizio; la scelta di istituire classi a tempo pieno o tempo

prolungato spetta alle direzioni regionali del Ministero dell'Istruzione. Per l'istruzione andrebbero definiti i livelli obiettivo da garantire in tutto il territorio nazionale e verificato se le risorse disponibili siano sufficienti.

Inoltre, andrebbe considerato, che sia il servizio di refezione sia il pre-post scuola sono servizi con una forte contribuzione da parte degli utenti, contributi che in alcuni casi superano l'80% dei costi sostenuti dall'ente.

Il servizio del TPL, relativo ai comuni, riguarda il trasporto urbano: un servizio finanziato in parte, dal fondo nazionale trasporti, in parte dagli introiti dei biglietti e in parte dal finanziamento dei comuni stessi. Per il TPL il livello del servizio storico è molto differenziato; in molti comuni il servizio non esiste e in altri esiste, ma con livelli di differenziazione molto spiccati.

Per questo servizio è necessario che il Parlamento decida se si tratta di un servizio fondamentale, per il quale individuare i LEP e/o obiettivi di servizio e, quindi, se debba essere garantito in tutto il territorio nazionale.

È evidente che nel caso in cui il legislatore definisse gli obiettivi di servizio e i LEP per il TPL le risorse disponibili potrebbero non rilevarsi sufficienti, con la conseguente necessità di reperire allo scopo risorse aggiuntive.

1.2 Gli interventi sulla fiscalità comunale: riflessi del disegno di legge delega per la riforma fiscale

La sostituzione dell'addizionale comunale all'IRPEF con una sovrainposta

Il disegno di legge delega originario presentato dal governo prevede la sostituzione dell'addizionale all'IRPEF, che i comuni possono applicare in via facoltativa, con una sovrainposta sull'IRPEF, che assicuri complessivamente ai comuni un gettito corrispondente a quello derivante dall'applicazione dell'aliquota media attualmente vigente dell'addizionale comunale all'IRPEF.

A tal riguardo, ricordo che l'addizionale non può essere superiore a 0,8 punti percentuali, mentre per Roma Capitale l'aliquota massima è pari allo 0,9 per cento, in relazione alla necessità di finanziare il debito pregresso (ante 28 aprile 2008, attraverso la Gestione Commissariale).

Tra i comuni che possono superare l'aliquota massima devono essere inseriti anche comuni sede di capoluogo di città metropolitana con disavanzo pro capite superiore a 700 euro ai quali in virtù della legge di bilancio 2022 è riconosciuto un contributo subordinato alla sottoscrizione di un accordo per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti tra il Presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato e il sindaco. Con tale accordo il comune si impegna per tutto il periodo in cui risulta

beneficiario del contributo ad assicurare risorse proprie da destinare al ripiano del disavanzo e al rimborso dei debiti finanziari, attraverso alcune misure, tra le quali rientra anche l'incremento dell'addizionale all'IRPEF, oltre i limiti previsti dalla legge.

Con il recente Decreto Aiuti sono stati aggiunti tra i comuni che possono adottare le misure in parola anche i comuni capoluogo di provincia che hanno registrato un disavanzo di amministrazione pro-capite superiore a 500 euro risultante dal rendiconto dell'anno 2020 e i comuni sede di città metropolitana con un debito pro capite superiore a 1.000 euro come risultante dal rendiconto dell'anno 2020 (articolo 43 del D.L. n. 50/2022).

Come vedremo in seguito per le regioni, le proposte di modifica hanno consentito di migliorare il testo originario della delega e di superare alcuni aspetti critici. Un esempio è il superamento del riferimento al gettito determinato mediante l'applicazione dell'aliquota media, che non avrebbe consentito ai comuni di mantenere gli stessi spazi di autonomia tributaria di cui godono attualmente con l'addizionale all'IRPEF.

Nel testo emendato, i limiti alla manovrabilità della sovrimposta all'Irpef da parte dei comuni dovranno invece essere determinati in modo da assicurare al complesso dei comuni lo stesso incremento di gettito attualmente determinato dall'applicazione dell'aliquota massima dell'addizionale comunale all'Irpef.

Questa modifica è particolarmente rilevante alla luce delle evidenze disponibili sui comuni che attualmente applicano l'addizionale comunale e che risultano aver deliberato aliquote già prossime al limite massimo di manovrabilità (pari allo 0,8%).

I dati relativi al 2021 mostrano infatti che circa l'85% dei comuni italiani (6.776 enti su 7.904 complessivi) applica l'addizionale comunale all'Irpef e solo il 15% non ha istituito il tributo. Nel 2021, 5.604 comuni hanno scelto di applicare il tributo mediante un'aliquota unica e i restanti 1.172 comuni hanno deliberato aliquote differenziate per scaglioni. Circa il 75% degli enti che hanno deliberato un'aliquota unica si colloca vicino al livello massimo (aliquota pari o superiore allo 0,6%).

Tra i comuni che applicano un'aliquota unica, il 95% dei comuni delle Marche e il 94% dei comuni dell'Umbria si collocano prossimi al livello massimo (pari o superiore allo

0,6%). In termini di incidenza percentuale, seguono i comuni del Veneto (88%), dell'Emilia Romagna (87%), della Puglia (85%) e della Toscana (84%).

Valori bassi in termini di incidenza percentuale si registrano per i comuni delle Regioni ad autonomia speciale (28% per i comuni della Regione Friuli Venezia Giulia e 24% per i comuni della Regione Sardegna), mentre non risultano comuni che applicano un'aliquota unica pari o superiore allo 0,6% nelle Regioni Trentino Alto Adige e Regione Valle d'Aosta. Tra i comuni delle Regioni a statuto ordinario l'incidenza più bassa si riscontra per i comuni del Molise (48%),

In termini di ricadute della sostituzione delle addizionali con la sovrimposta, meritano un cenno le prime valutazioni sugli effetti redistributivi sugli enti territoriali delle risorse dell'FSC, tenuto conto delle diverse caratteristiche dei due tributi interessati.

Si ricorda, infatti, che l'FSC ripartisce le risorse con finalità perequative tra i comuni delle Regioni a statuto ordinario in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali. Nel 2022, il 39% delle risorse sono state ripartite con finalità perequative e il restante 61% in base a criteri di spesa storica. A legislazione vigente è prevista una progressione che consentirà nel 2030 di distribuire tutte le risorse in base a meccanismi perequativi.

Se nel passaggio dalle addizionali a sovrimeposte dovessero emergere differenze in termini di gettito tra i comuni, sarà quindi necessario valutarle insieme ai meccanismi (inseriti negli schemi perequativi) che oggi assicurano forme di compensazione solo ai comuni delle Regioni a statuto ordinario.

Nel dettaglio, oggi la variazione delle entrate raccolta da ciascun comune, può essere suddivisa in una quota che incide sulla capacità fiscale (ovvero sul gettito ad aliquota standard) e in una quota che incide sullo "sforzo fiscale" eventualmente deliberato dall'ente. La variazione dello sforzo fiscale si riflette a sua volta sugli equilibri di bilancio del comune, ma non influenza la relativa capacità fiscale; la variazione del gettito standard influenza invece l'applicazione del meccanismo perequativo modificando il flusso di risorse che è attribuito ai comuni tramite l'FSC.

Il gettito standard dell'addizionale comunale dei comuni delle Regioni a statuto ordinario è valutato in 2,7 miliardi di euro mentre il gettito effettivo è pari a 4,5 miliardi di euro (la quota standard rappresenta quindi il 60% dell'importo complessivo)¹. Se si includono i comuni delle Autonomie speciali, il gettito complessivo dell'addizionale comunale è valutato in poco meno di 5 miliardi di euro.

Se si fissa l'aliquota di base della sovrimeposta in misura tale da determinare l'invarianza di gettito nel complesso dei comuni rispetto al gettito standard dell'addizionale comunale, le variazioni distributive della quota orizzontale dell'FSC tenderanno a

¹ In assenza di un'aliquota legale standard dell'addizionale comunale all'IRPEF, per la stima della capacità fiscale dei comuni delle Regioni a statuto ordinario si considera il gettito corrispondente all'aliquota intermedia dello 0,4% (tra il limite minimo e il limite massimo).

compensare le variazioni del gettito effettivo, almeno per la parte corrispondente al gettito standard (senza quindi considerare lo sforzo fiscale).

Tale compensazione sarà integrale quando tutto il fondo sarà ripartito in base a fabbisogni standard e alle capacità fiscali, ovvero quando sarà definitivamente superato il criterio delle risorse storiche (dal 2030).

La sostituzione della capacità fiscale relativa all'addizionale comunale con quella

La sostituzione della capofila fiscale relativa all'equilibrato comunale con quello derivante dalla sovrainposta (nello scenario di una perequazione integrale), favorirebbe i comuni di piccole dimensioni che assorbirebbero dall'IFSC maggiori risorse a svantaggio dei comuni di grandi dimensioni.

In altre parole, le variazioni dell'IFSC non si rifletteranno sui bilanci dei comuni perché a una diminuzione (o aumento) del gettito standard incassato dall'ente corrisponderà un aumento (o una diminuzione) di uguale importo del trasferimento perequativo, con il risultato che le risorse standard a disposizione dell'ente rimarranno invariate.

2. Province e Città metropolitane

Il 2022 rappresenta anche l'anno di avvio del processo di federalismo fiscale per province e città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario. Infatti, per la prima volta, in attuazione del comma 783 dell'articolo 1 della legge n. 178 del 2020, abbiamo finalmente dato avvio al processo di abolizione del meccanismo della spesa storica in favore di quello perequativo immaginato dalla legge n. 42 del 2009.

In via prioritaria, è stata condotta una ricognizione di tutti i contributi e fondi di parte corrente di spettanza di province e città metropolitane da far confluire nei due fondi che il citato comma 783 prevede di istituire e ripartire tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali. La ricostruzione del quadro finanziario di province e città metropolitane è poi proseguita attraverso l'individuazione del concorso alla finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e all'articolo 1, comma 150-bis, della legge 7 aprile 2014, n. 56.

Infine, per effetto del comma 785-bis dell'articolo 1 della legge n. 178 del 2020, ai due fondi di parte corrente di cui sopra è stato attribuito un contributo di risorse aggiuntive per 80 milioni di euro nel 2022, 100 milioni nel 2023, 130 milioni nel 2024, in progressiva crescita fino a raggiungere i 600 milioni a decorrere dal 2031.

La ripartizione delle predette risorse complessive delle province e delle città metropolitane, unitamente, come da comma 785 dell'articolo 1 della legge n. 178 del 2020, al concorso alla finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e all'articolo 1, comma 150-bis, della legge 7 aprile 2014, n. 56, avviene in base a due distinti meccanismi.

Il primo meccanismo riassegna il concorso netto alla finanza pubblica tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, con un percorso che arriverà a regime dopo il 2031.

Il secondo meccanismo, invece, assegna a ciascun ente la quota parte degli 80 milioni di euro nel 2022, dei 100 milioni di euro nel 2023 e dei 130 milioni di euro nel 2024 in base ai fabbisogni standard.

La sfida futura sarà quella di verificare il funzionamento del meccanismo perequativo alla luce dell'evoluzione delle entrate provinciali, con riferimento in particolare all'Rc Auto e all'IPT, nonché di assicurare a tutti gli enti risorse adeguate e stabili per il

finanziamento delle funzioni fondamentali agli stessi enti attribuite.

Inoltre, come per i Comuni, anche per le Province e le Città metropolitane occorrerà affiancare al percorso perequativo la fissazione dei LEP e/o degli obiettivi di servizio per definire con maggiore coerenza le eventuali necessità di finanziamento del comparto. In tale ambito potranno anche essere valutate specifiche esigenze di potenziamento di singole funzioni.

Ricordo, infine, che per province e città metropolitane il PNRR prevede un'unica Milestone-UE per l'attuazione del federalismo fiscale, che è il primo semestre del 2026.

Obiettivo che potremo considerare già conseguito, considerato che il meccanismo, come sopra definito in attuazione della legislazione vigente, ha preso avvio dal 2022.

3. Regioni

3.1 Il completamento della riforma del federalismo regionale

Anche con riferimento alle regioni il PNRR prevede un'unica Milestone-UE per l'attuazione del federalismo fiscale regionale che è il primo semestre del 2026.

Al fine di rispettare tale scadenza, il governo ha fissato un cronoprogramma di specifiche Milestones-ITA:

a) entro dicembre 2023: aggiornamento della normativa vigente (legge n. 42/2009 e decreto legislativo n. 68/2011) e, cioè, soluzione dei limiti tecnico-giuridici attuali (con particolare riferimento alla fiscalizzazione del Fondo TPL di circa 5 miliardi, previa inclusione o meno del servizio tra i LEP, e all'addizionale regionale IRPEF, superando la disomogeneità tra RSO e RSS);

b) entro dicembre 2023: individuazione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati mediante incremento di aliquote di tributi (ovvero misure alternative da individuare);

c) entro dicembre 2025: definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard.

E' chiaro che il rispetto di queste scadenze e il raggiungimento di questi obiettivi richiedono un impegno assai rilevante.

Va richiamato che il percorso di attuazione del federalismo regionale ha risentito fin dall'approvazione della legge delega n. 42/2009 di oggettive difficoltà tecnico-operative connesse ai meccanismi applicativi previsti da alcune norme del D.Lgs. n. 68/2011 che hanno portato il legislatore, ancora una volta, con l'art. 31-sexies, del D.L. n. 137/2020, a rinviarne l'entrata in vigore al 2023.

Gli ambiti di intervento più problematici riguardano:

- la rideterminazione dell'addizionale all'IRPEF;
- la compartecipazione regionale al gettito dell'IVA.

Le norme del D.Lgs. n. 68/2011 prevedono che la rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF deve essere effettuata in modo tale da garantire alle RSO entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo e ai trasferimenti statali soppressi ai sensi di una successiva norma dello stesso provvedimento. Per le RSO, viene al contempo disposta la riduzione delle aliquote dell'IRPEF di competenza statale al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

L'applicazione della norma comporterebbe, però, la creazione di due scale di aliquote IRPEF sul territorio nazionale: una per le RSO e una per le RSS. Un simile intervento normativo sulla disciplina dell'IRPEF creerebbe un sistema a "doppio binario" e darebbe luogo a ingiustificate discriminazioni tra contribuenti, in palese violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza che devono permeare l'attività legislativa e amministrativa.

Occorre anche soffermarsi sulla circostanza che l'obiettivo di mantenere "inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente" può essere perseguito solo a livello aggregato e non a livello del singolo contribuente.

A queste criticità si devono aggiungere anche le complicazioni sul piano della gestione amministrativa del tributo che mal si conciliano con le esigenze di semplificazione che devono improntare l'attività del legislatore in materia fiscale.

La seconda area critica nel percorso di attuazione del federalismo regionale riguarda l'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IVA che deve essere attribuito alle RSO in base al principio di territorialità, tenendo conto, quindi, degli importi effettivamente riscossi sul territorio che si desumono dai dati forniti dai contribuenti nelle dichiarazioni annuali dell'IVA. Il nuovo criterio consentirebbe di responsabilizzare le regioni rispetto all'opportunità di attuare politiche di contrasto dell'evasione fiscale e garantirebbe il superamento delle attuali modalità di compartecipazione regionale all'IVA che è attribuita utilizzando come indicatore di base imponibile la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili; detto meccanismo ha consentito finora a ciascuna regione di ottenere la propria quota di risorse a prescindere dalla fatturazione o meno dei consumi.

L'attivazione del nuovo sistema previsto dal D.Lgs. n. 68 /2011 avrebbe dovuto essere avviata dal 2013, ma la concreta applicazione della norma ha presentato problemi operativi di non agevole soluzione che sono tuttora oggetto di approfondimento da parte dei competenti Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento delle Finanze e Ragioneria Generale dello Stato). La difficoltà è fondamentalmente quella di trovare un metodo appropriato per la regionalizzazione del gettito IVA, funzionale a una ripartizione più aderente al dettato della norma che intende assicurare una più puntuale identificazione del luogo in cui avviene la cessione dei beni, ovvero dei luoghi di esercizio delle attività.

3.2 La determinazione dei fabbisogni standard per le materie regionali assistite da LEP diverse dalla sanità

Sulla concreta attuabilità del federalismo regionale incide, altresì, la mancata definizione dei LEP e dei relativi fabbisogni standard per le materie regionali diverse dalla sanità.

L'attività finalizzata alla definizione dei fabbisogni standard per il comparto delle regioni a statuto ordinario per le materie diverse dalla sanità previste dal DL 50/2017 e in base alle disposizioni previste dal D.lgs. 68/2011 si è focalizzata in particolare in relazione alle funzioni Istruzione e Assistenza. Al fine di giungere alla determinazione dei fabbisogni standard per tali funzioni, la CTFS e la SOSE stanno procedendo ad una ricognizione completa, sia del livello di spesa di parte corrente, sia del livello dei servizi offerti.

In riferimento alla spesa di parte corrente, per le funzioni Istruzione ed Assistenza, la fonte dati di riferimento è rappresentata dai dati di bilancio armonizzati BDAP, disponibili dal 2016 al 2020. L'analisi della scomposizione della spesa per singoli programmi, nonché per ciascun macro-aggregato, ha fatto emergere la necessità di indagare la disomogenea composizione della spesa tra singole regioni. A tal fine sono stati presi in considerazione anche i Dati contabili analitici (DCA) relativi agli esercizi dal 2016 al 2020, distinti per missioni e programmi, per poter analizzare ciascun programma delle missioni afferenti alle citate funzioni.

Nei prossimi mesi la CTFS procederà con l'attività di valutazione dei fabbisogni standard per le funzioni Istruzione e Assistenza sociale delle RSO. Solo quando questa analisi verrà completata si potrà disporre del quadro completo della situazione con gli eventuali squilibri di spesa e del livello dei servizi sulla base del quale la CTFS potrà fornire tutti gli elementi utili al decisore politico per definire obiettivi di servizio, LEP e relative risorse.

La definizione dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate dalle regioni, prevista dall'art 13 del D.lgs. 68/2011 prevede che, oltre alle funzioni Assistenza e Istruzione venga monitorato anche il servizio TPL per la parte di spese in conto capitale. Per quest'ultimo servizio esiste una oggettiva difficoltà a definire il livello storico sia del servizio sia degli output, che in questo caso non sono i km percorsi, ma le informazioni di natura infrastrutturale ovvero le reti e il materiale rotabile. Per sopperire a queste difficoltà è necessario prevedere un lavoro condiviso tra CTFS, Ministero dei Trasporti e SOSE. Inoltre, ritengo che occorra considerare se la funzione TPL vada monitorata e mappata anche per la parte corrente che rappresenta senz'altro la parte più significativa per le regioni.

3.3 Gli interventi sulla fiscalità regionale: riflessi del disegno di legge delega per la riforma fiscale

La progressiva abolizione dell'IRAP

La revisione del finanziamento delle regioni coerente con la riforma del federalismo fiscale dovrà poi essere opportunamente coordinata con il disegno di legge di delega fiscale, specie in relazione alla previsione di progressiva abolizione dell'IRAP – che costituisce attualmente il principale tributo del comparto – e del passaggio da addizionale a sovrainposta regionale.

Come si legge nel documento finale dell'"Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario" approvato il 30 giugno 2021 dalla Commissione finanze della Camera dei deputati, la scelta di "superare" l'IRAP appare motivata dal progressivo svuotamento della base imponibile che l'imposta ha subito negli anni più recenti.

Pag. 63

Ricordo, tra le misure più significative che hanno caratterizzato questo percorso, che la Legge di bilancio per l'anno 2015 aveva previsto l'integrale deducibilità dalla base imponibile del costo del lavoro per i dipendenti assunti a tempo indeterminato e che, da ultimo, la Legge di bilancio per il 2022 ha escluso dal pagamento del tributo le persone fisiche che esercitano attività commerciali e arti e professioni. Da queste modifiche è derivato un progressivo "avvicinamento" della base imponibile dell'IRAP a quella dell'imposta sul reddito delle società-IRE5; infatti, la componente attualmente soggetta a tassazione risulta essere, in prevalenza, il reddito d'impresa.

Con l'obiettivo di una revisione complessiva dei redditi d'impresa e tenuto conto delle recenti evoluzioni del tributo, le Commissioni parlamentari hanno raccomandato un riassorbimento del gettito IRAP nei tributi attualmente esistenti, preservando la manovrabilità da parte degli enti territoriali e il livello di finanziamento del servizio sanitario nazionale, senza caricare di ulteriori oneri i redditi da lavoro dipendente e assimilati. Tra le diverse proposte discusse, l'eventuale superamento dell'IRAP con l'introduzione di un'addizionale all'IRE5 (alla quale non sarebbero ovviamente soggette le imprese non dotate di autonoma organizzazione) potrebbe generare effetti redistributivi indesiderati legati sia all'incremento dell'incidenza del prelievo su una platea di soggetti passivi più circoscritta rispetto a quella dei soggetti passivi IRAP sia alla sperequazione territoriale delle basi imponibili.

Questi aspetti sembrano essere stati in parte circoscritti dalle ultime modifiche proposte al testo della legge delega finalizzate a migliorare la versione originaria.

Ricordo infatti che il testo iniziale del ddl Delega non offriva alcuna indicazione sulle modalità per realizzare il "graduato superamento" del tributo regionale e si limitava a precisare che doveva essere garantito "in ogni caso il finanziamento del fabbisogno sanitario".

A seguito dell'esame degli emendamenti, è stato concordato con le forze di maggioranza il principio che il "superamento" attribuisca priorità alle società di persone, agli studi associati e alle società tra professionisti.

Questa precisazione consente di limitare, almeno in una prima fase, le necessarie e significative coperture finanziarie legate all'integrale superamento dell'Irap e di contenere anche la portata degli effetti distributivi sopra richiamati.

Sulla base dei dati delle dichiarazioni dei redditi il gettito IRAP della sola componente privata si è ridotto tra il 2014 e il 2020 di oltre 8 miliardi di euro, passando quindi dai 20,8 miliardi relativi all'anno d'imposta 2014 ai 12,4 miliardi dichiarati per l'anno d'imposta 2020.

La modifica prevista dalla legge di Bilancio 2020, che ha escluso dal pagamento del tributo le persone fisiche che esercitano attività commerciali e gli esercenti arti e professioni, comporterà un'ulteriore riduzione di gettito di competenza annua stimata in circa 1,3 miliardi di euro. Se l'attuazione della previsione della legge delega fosse limitata, almeno in una prima fase, all'esclusione dall'IRAP delle società di persone, degli

studi associati e delle società tra professionisti si determinerebbero minori entrate su base annua valutabili in circa 1,25 miliardi di euro.

Pag. 64

Inoltre, tenuto conto che il gettito dell'IRAP è destinato al finanziamento del Servizio Sanitario, è stata condivisa la proposta di specificare che le norme che saranno predisposte dal legislatore delegato devono assicurare l'invarianza dei gettiti attuali per le regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario e per quelle che sono sottoposte a piani di rientro che, in base alla legislazione vigente, comportano l'applicazione, anche automatica, di aliquote dell'IRAP maggiori di quelle minime. È stato, inoltre, sottolineato che detti interventi normativi non devono generare aggravii di alcun tipo sui redditi da lavoro dipendente o da pensione.

Le modifiche del testo della legge delega proposte (ancorché non approvate) costituiscono in definitiva un passo in avanti nella direzione di chiarire le modalità con le quali si provvederà al superamento dell'Irap e di individuare il perimetro dei soggetti che saranno progressivamente esonerati.

In prospettiva, temi importanti da affrontare nel percorso di attuazione della legge delega riguarderanno le forme e le modalità di conciliazione delle nuove tipologie di imposizione sostitutive dell'IRAP e le loro ricadute sugli assetti decentrati. Il superamento dell'IRAP, infatti, non è stato correlato alla precisa individuazione di fonti alternative di entrata che possano compensare le Regioni per la perdita di gettito. La previsione della legge delega, ovvero che il superamento dell'Irap assicuri adeguate risorse per il finanziamento del sistema sanitario, dovrà essere valutata alla luce dell'attuale composizione delle entrate tributarie delle Regioni e degli spazi di autonomia finanziaria.

Questi aspetti sono importanti per avviare sin dai prossimi mesi una riflessione sull'adeguatezza del livello di autonomia finanziaria delle Regioni. Ricordo infatti che oggi gli spazi di autonomia attualmente riconosciuti alle Regioni sono ampi e consentono di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle, nonché di disporre deduzioni dalla base imponibile; tali strumenti consentono anche di attuare agevolazioni finalizzate ad attrarre investimenti nei territori regionali, con significative ricadute occupazionali e di sviluppo economico.

In assenza di ampliamenti degli spazi di autonomia, queste prerogative delle politiche regionali verrebbero meno e l'eventuale perdita di gettito sui tributi propri derivati dovrebbe essere compensata mediante trasferimenti, analogamente a quanto avvenuto, con riguardo agli effetti finanziari conseguenti all'avvio della riforma fiscale nella legge di bilancio 2022, che ha istituito un Fondo per compensare le Regioni e le Province autonome (art. 1, co. 9, legge n. 234/2021).

Scelte analoghe di compensazione dei futuri interventi di superamento dell'IRAP andranno quindi, in prospettiva, valutate dal legislatore delegato all'interno del diverso assetto del finanziamento delle funzioni previsto dal federalismo fiscale (legge n. 42/2009, nonché d.lgs. n. 68/2011), su cui mi soffermerò nel seguito di questa Audizione.

L'auspicio è quindi quello che i futuri interventi in questa delicata materia siano disegnati in modo da conciliare l'attuazione dei principi del federalismo regionale e i risultati finora acquisiti in materia di autonomia finanziaria e di avvio di un percorso di perequazione, evitando il rischio di un possibile ritorno alla finanza derivata.

La sostituzione dell'addizionale regionale all'IRPEF con una sovraimposta

Analogamente a quanto stabilito per i comuni, anche per le Regioni il disegno di legge delega per la riforma fiscale prevede la sostituzione dell'addizionale regionale all'IRPEF - un'altra significativa fonte di entrata per le Regioni - con una sovraimposta all'IRPEF.

L'aliquota di base della sovraimposta sull'IRPEF potrà essere variata dalle regioni, in aumento o in diminuzione, entro i limiti prefissati dalla norma. Durante l'esame degli emendamenti, è stata condivisa la proposta di modifica volta a precisare che detti limiti devono essere determinati in modo da assicurare alle regioni nel loro complesso lo stesso incremento di gettito attualmente garantito dall'applicazione del livello massimo dell'addizionale regionale all'IRPEF. La sostituzione deve, inoltre, consentire alle regioni di acquisire, con l'applicazione della nuova aliquota di base della sovraimposta all'IRPEF, il medesimo gettito che avrebbero ottenuto applicando l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF stabilita dalla normativa statale.

Analogamente a quanto avvenuto per l'IRAP, è stata condivisa la proposta di prevedere espressamente anche per le regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario e non solo per quelle sottoposte a piani di rientro per disavanzi sanitari - con l'applicazione, anche automatica, di aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF maggiori di quelle minime - un incremento obbligatorio della sovraimposta, tale da garantire lo stesso gettito attualmente assicurato dall'applicazione delle aliquote delle addizionali regionali all'IRPEF maggiorate nella misura obbligatoria.

Devo osservare innanzitutto che la sostituzione delle addizionali con una sovraimposta all'IRPEF presenta alcune caratteristiche apprezzabili sul piano del disegno complessivo del prelievo (considerazioni analoghe possono essere avanzate riguardo al passaggio da addizionale a sovraimposta IRPEF a livello comunale).

In primo luogo, la sovraimposta rende neutrale l'imposizione regionale con riguardo alla struttura di progressività dell'IRPEF stabilita dalla normativa statale, eliminando in tal modo differenziazioni difficilmente giustificabili in termini di equità verticale e orizzontale. Infatti, con la sovraimposta lo Stato potrebbe determinare in via esclusiva la progressività dell'IRPEF, mentre alle regioni potrebbe essere riconosciuta la possibilità di stabilire un'unica aliquota per tutti i livelli di reddito, da scegliere, eventualmente, all'interno di un range prefissato dalla legge statale. La sostituzione delle addizionali con sovraimposte consentirebbe inoltre di superare un aspetto critico dell'attuale sistema di prelievo legato alla circostanza che - superata la fascia di esenzione da IRPEF - le addizionali sono applicate su tutto il reddito, compreso quello non soggetto all'imposta statale.

In secondo luogo, un prelievo commisurato direttamente al debito d'imposta e non alla

base imponibile dell'IRPEF appare più semplice e trasparente per i contribuenti. Consentirebbe inoltre di superare anche le difficoltà derivanti dal moltiplicarsi di disposizioni normative, statali e regionali, che, in materia di agevolazioni, generano un'estrema variabilità delle aliquote marginali effettive e rendono poco trasparente il prelievo.

Infine, verrebbe preservata l'autonomia impositiva delle regioni, assicurando comunque - all'interno dei limiti prefissati dalla normativa statale di riferimento - adeguati margini di incremento o diminuzione sulla sovraimposta. Questa scelta appare coerente con

Pag. 66

l'esigenza di assicurare alle regioni spazi di autonomia nella determinazione del tributo, alla luce dell'art. 119 della Costituzione. Verrebbero in tal modo salvaguardati anche i principi del federalismo fiscale, in quanto la disciplina della sovraimposta non si tradurrebbe in una sostanziale passiva attribuzione di una quota del gettito dell'IRPEF, ma potrebbe essere accompagnata da un intervento diretto dell'ente territoriale nella determinazione del tributo, pur nei limiti prefissati dalla legge statale.

4. Applicazione dei fabbisogni standard e dei meccanismi perequativi agli enti territoriali delle RSS (comuni e province)

Il processo di attuazione del federalismo fiscale, sebbene con le specifiche del caso, sta coinvolgendo anche gli enti locali delle Autonomie speciali. In particolare, sulla base del disposto del comma 807 dell'articolo 1 della legge n. 178 del 2020 – che prevede che “Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concordano con lo Stato le azioni necessarie affinché gli enti locali del proprio territorio partecipino alle rilevazioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard poste in essere dalla SOSE - Soluzioni per il sistema economico Spa, ai sensi dell'articolo 31, comma 3, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68” – in sede di definizione degli Accordi tra Governo e singole Autonomie in materia di finanza pubblica è stato condiviso che, a decorrere dal 1° gennaio 2022, ciascuna Regione o Provincia Autonoma partecipa ai lavori della CTFS con propri rappresentanti al fine di procedere, in un'ottica condivisa e nel rispetto delle prerogative costituzionalmente riconosciute, alla rilevazione dei fabbisogni e dei costi standard dei propri enti locali. Sulla base dei predetti Accordi, le singole Autonomie hanno provveduto a nominare i propri rappresentanti che sono stati già chiamati ad un primo incontro della CTFS; incontri che dovranno necessariamente essere intensificati per poter avviare al più presto la rilevazione dei dati di interesse.

Tale processo – pur nelle differenze rispetto ai territori delle regioni a statuto ordinario e tra le stesse Autonomie speciali e ferma restando la finalità, almeno in termini generali come meglio vedremo in seguito, conoscitiva – rappresenta in ogni caso una sfida fondamentale in quanto l'obiettivo comune non può essere che quello di un livello uniforme minimo e comune da garantire a tutto il territorio italiano, ivi incluso quello delle Autonomie speciali.

Sempre nell'ottica di un allargamento del federalismo fiscale anche alle Autonomie speciali, è utile ricordare come gli interventi per il potenziamento dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto degli alunni con disabilità interessano anche i comuni delle regioni Siciliana e Sardegna che, pertanto, sono chiamati a prendere parte al processo federalista con la stima dei fabbisogni e dei costi standard, delle capacità fiscali, dei livelli di servizio, non in un'ottica meramente conoscitiva, ma di effettiva e concreta attuazione che vede l'interesse del Legislatore orientato a superare i divari tra i territori senza distinzione alcuna rispetto alla loro natura speciale o ordinaria.

Occorre, quindi, ribadire che la conoscenza dei fabbisogni e dei costi standard, delle capacità fiscali, dei livelli delle prestazioni e/o di livelli uniformi dei servizi, alla base dell'attuazione del federalismo fiscale, deve necessariamente riguardare, in un'ottica

Pag. 67

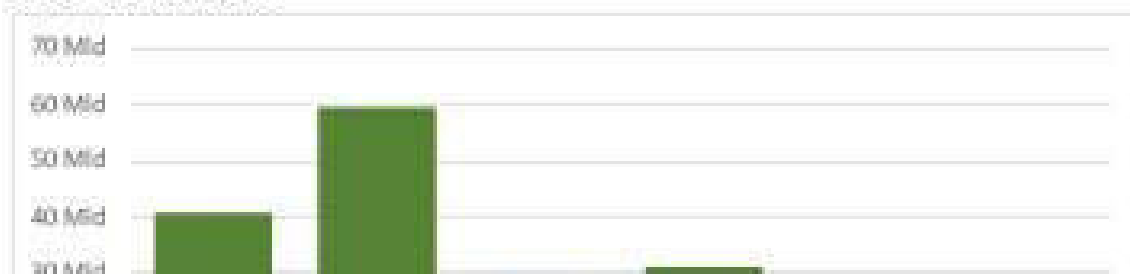
imprescindibile di unitarietà del territorio nazionale, tutti gli enti pur nel rispetto delle prerogative costituzionalmente riconosciute a ciascuna regione e autonomia.

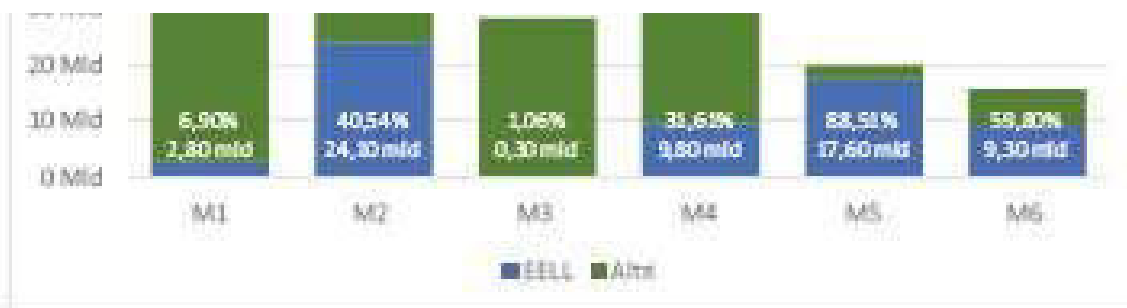
5. Ruolo degli enti territoriali nel disegno e nelle prime fasi attuative del PNRR

In parallelo al processo di attuazione del federalismo fiscale si ritengono utili brevi cenni sul ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR.

Gli enti territoriali ricoprono un ruolo centrale per il successo dell'iniziativa, in quanto soggetti attuatori di una parte rilevante dei progetti di investimento. Si stima, infatti, che circa il 37% del PNRR sarà realizzato da Regioni, Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali (66 miliardi di euro nel caso del PNRR in senso stretto, che si estendono a 80 miliardi di euro senza impatti sull'incidenza complessiva, qualora si consideri anche il Piano nazionale complementare). Tutte le Missioni in cui è articolato il Piano coinvolgono gli Enti territoriali anche se in misura differente: la Figura 7 sintetizza l'ammontare e la quota delle risorse PNRR destinate agli Enti territoriali distintamente per ciascuna Missione.

Figura 7. Ammontare e quota delle risorse PNRR destinate agli Enti territoriali per ciascuna Missione





Oltre a concorrere nella realizzazione del PNRR attraverso specifiche progettualità e la loro concreta attuazione in aree che variano dagli asili nido, ai progetti di rigenerazione urbana, all'edilizia scolastica e ospedaliera, all'economia circolare, agli interventi per il sociale e altri ancora, le amministrazioni locali partecipano, in qualità di destinatari finali, alla realizzazione di alcuni progetti attivati a livello nazionale, come per esempio, quelli in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) propone, com'è noto, modalità innovative nei rapporti finanziari tra Unione europea e Stati membri; la novità principale è che i Piani nazionali per la ripresa e resilienza (PNRR) si configurano come contratti di performance e non come programmi di spesa.

La realizzazione del PNRR, essendo un contratto di performance, prevede 527 traguardi e obiettivi, di cui 213 Milestone, ossia traguardi di natura qualitativa e/o procedurale, e 314 Target, ossia obiettivi quantitativi; traguardi e obiettivi che sono alla base dei rimborsi da parte dell'Unione Europea.

Le Milestone e i Target la cui attuazione coinvolge gli Enti locali sono in totale 137, con una netta prevalenza dei Target (108, che costituiscono il 34,4% di tutti i Target del PNRR) sulle Milestone (29, il 13,6% di tutte le Milestone del Piano), dovuta al ruolo preponderante di Soggetto attuatore.

Al fine di raggiungere pienamente gli obiettivi e realizzare le opere entro i termini di chiusura del Piano (giugno 2026), è di tutta evidenza che lo sforzo delle amministrazioni locali nei prossimi anni sarà rilevante.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha intrapreso alcuni interventi per assicurare il supporto tecnico alle amministrazioni, sia centrali che territoriali, attraverso specifici accordi stipulati con società pubbliche per le seguenti tipologie di azioni:

- a) supporto alle Amministrazioni centrali e territoriali nella predisposizione di capitolati di gara per appalti per l'approvvigionamento di beni, servizi e lavori;
- b) supporto alla progettazione e alla presentazione delle proposte progettuali in risposta ai bandi e avvisi emanati;
- c) selezione di esperti, per fornire supporto tecnico-specialistico attraverso la messa a disposizione di apposite squadre composte per esempio da ingegneri, architetti e altre figure specializzate, per il superamento di eventuali criticità procedurali, tecniche ed amministrative.³

Gli enti locali in qualità di soggetti attuatori devono realizzare gli interventi nel rispetto

delle norme vigenti e delle regole specifiche del PNRR (es. rispetto DNSH, contributo all'obiettivo climatico e digitale se di interesse della misura, verifica dell'assenza doppio finanziamento, comunicazione e informazione) e devono alimentare tempestivamente

² A completamento delle iniziative appena illustrate, sono altresì disponibili i seguenti strumenti:

- a) Fondo concorsi di progettazioni e idee per la coesione territoriale (istituito dall'articolo 12 della Legge n. 156 del 2021), a favore dei Comuni del Mezzogiorno e delle aree urbane interne per rafforzare la capacità progettuale dei Comuni (fino a 30.000 abitanti) con una dotazione di circa 161,5 milioni;
- b) Piani di intervento per le Competenze, la Capacità Organizzativa e l'Innovazione Locale (P.I.C.C.O.L.I.) (finanziati nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020), rivolta ai "Piccoli Comuni", che finanziano, con 42 milioni, azioni per il rafforzamento delle capacità organizzative e del personale per l'adeguamento alle dinamiche di innovazione e di trasformazione digitale, e per la crescita della programmazione e della gestione dell'amministrazione del territorio e dello sviluppo locale;
- c) Task Force Edilizia Scolastica (finanziata nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020), che comprende presidi di esperti ingegneri e architetti, selezionati con procedura ad evidenza pubblica, con particolare expertise in materia di appalti pubblici, progettazione edilizia anche scolastica e ricostruzione post sisma, a disposizione degli enti del territorio.

il sistema di monitoraggio e rendicontazione "Regis", messo a disposizione dalla Ragioneria generale dello stato.

La trasmissione al sistema "Regis" dei dati utili, tra l'altro, ai fini degli audit e dei controlli, riguarda principalmente le informazioni inerenti ai dati anagrafici delle operazioni, al cronoprogramma del progetto, all'espletamento delle procedure amministrative, all'avanzamento delle fasi procedurali e delle fasi di spesa, alla realizzazione concreta delle attività ed al conseguimento degli obiettivi stabiliti (milestone e target, DNSH, tagging).

Se la prima fase di attuazione del dispositivo (settembre 2021-giugno 2022) ha visto coinvolti gli enti locali per la presentazione delle proposte progettuali alle singole misure del PNRR, sarà la fase successiva la vera sfida a livello locale. Se vogliamo assicurare l'obiettivo di raggiungere tutti gli impegni (Milestone e Target) presi in sede europea, gli enti locali si troveranno di fronte alla contemporanea gestione di un numero rilevante di gare d'appalto, al successivo presidio dell'esecuzione delle opere e alla contestuale costante alimentazione dei sistemi di monitoraggio.

Ciò comporterà la necessità di assicurare un costante supporto alle amministrazioni locali; supporto indispensabile per superare le criticità che, in alcuni casi, potrebbero emergere per carenza di personale e/o carenza di capacità amministrativa.

Con particolare riferimento, poi, alle gare d'appalto, in un quadro già complesso di messa a terra delle rilevanti risorse del PNRR, si è inserito il tema dell'aumento eccezionale dei prezzi dei materiali di costruzione. Il Governo è intervenuto con due specifici fondi finalizzati a fronteggiare anche questa emergenza:

- il primo fondo in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha l'obiettivo di garantire la prosecuzione delle opere già in corso; il fondo interessa, infatti, i bandi aggiudicati sulla base delle offerte presentate entro il 31 dicembre

2021;

- il secondo fondo in capo al Ministero dell'economia e delle finanze ha l'obiettivo di garantire il corretto e tempestivo avvio delle procedure di affidamento avviate dal 18 maggio 2022 al 31 dicembre 2022.

La disposizione che ha istituito quest'ultimo fondo, nel prevedere una priorità per tutte le opere inserite nel PNRR, ha dato la possibilità di prevedere delle modalità semplificate di assegnazione delle risorse agli enti locali.

In particolare, è in corso di valutazione una assegnazione diretta delle risorse in proporzione al contributo concesso, tenendo conto della diversa natura delle opere; natura che potrebbe essere influenzata in modo diversificato dall'aumento dei prezzi dei materiali.

Le modalità in corso di definizione possono essere ricondotte, ancora una volta, ad una azione tempestiva ed efficace per permettere agli enti locali di affrontare con più tranquillità le sfide che si troveranno ad affrontare nei prossimi anni.