

Tra regole europee e autonomia regionale, la governance multilivello degli investimenti

Il sostegno agli investimenti delle amministrazioni locali: il ruolo delle Regioni e la Legge di Bilancio 145/2018 c. 134

Claudia Ferretti*, Giuseppe Francesco Gori* e Patrizia Lattarulo*

Con l'uscita dalla fase più severa delle restrizioni sui conti pubblici, che hanno caratterizzato il nostro paese per oltre un decennio, dal 2017 in poi si apre una nuova stagione di rilancio degli investimenti pubblici e di misure di sostegno alla crescita. Le leggi di bilancio prevedono, dunque, accanto alla riapertura di spazi finanziari a favore degli enti territoriali (utilizzo degli avanzi), anche stanziamenti di risorse con una programmazione pluriennale. Vengono, così, impostati con cadenza annuale programmi di spesa articolati su più linee di intervento, rivolti a sostenere specifici settori (es. messa in sicurezza) o diverse tipologie di amministrazioni (es. enti con diversa natura giuridica o Comuni per classe dimensionale). Dalla sovrapposizione di successive programmazioni pluriennali, spesso oggetto di revisioni in corso d'opera, emerge, dunque, un quadro frammentato, di non semplice ricostruzione nella sua interezza. Si tratta dell'applicazione di una strategia basata sulla programmazione ordinaria, alla quale si aggiungerà presto il più corposo e importante piano europeo del PNRR. Questo specifico comma della L.B. per il 2019 (L.145/2018 c.134) assegna alle Regioni funzioni di governance degli investimenti territoriali, un ruolo di coordinamento e supporto alle amministrazioni locali, che rievoca esperienze precedenti (i cd. patti verticali) e che potrebbe trovare nuovo spazio nelle richieste di autonomia oggi al centro del dibattito pubblico. Non ultimo, siamo in procinto dell'adozione di nuove regole europee di controllo dei conti pubblici, con evidente necessità di misure di rigore finanziario, che inevitabilmente coinvolgeranno anche le amministrazioni decentrate. Ci si sta interrogando su come adattare queste misure alla necessità di investimento degli enti; su quali strumenti – dalla governance multilivello, al consolidamento finanziario per ambiti regionali –, potranno evitare l'effetto pro ciclico e depressivo sofferto nel decennio trascorso.

Questo che analizziamo può essere considerato, in definitiva, un modello di governance degli investimenti che, nell'ambito auspicabile di un accordo quadro o di una legge quadro di sistema, potrebbe meritare di essere generalizzato. Anche superando alcuni limiti tecnico-operativi di questa sperimentazione.

1. La Legge di Bilancio 145/2018, comma 134

In particolare, la legge di bilancio del 2019 (L. 145/2018) interviene a sostegno del riavvio degli investimenti pubblici da parte delle amministrazioni territoriali attraverso finanziamenti ordinari, riconoscendone – nel comma 134 – la governance alle amministrazioni regionali. Le amministrazioni regionali avevano, infatti, coperto un ruolo di supporto al territorio negli anni dei cd "patti verticali" intervenendo a sostenere i Comuni in difficoltà di bilancio, senza però grande successo, se non in alcune Regioni come Toscana e Emilia Romagna. Questo ruolo di intermediazione delle Regioni nella governance degli investimenti nasceva dalla necessità di ottimizzare gli spazi di bilancio disponibili, passando da un vincolo difficile da sostenere per il singolo Comune, ad un vincolo valido in aggregato, favorendo così la compensazione tra enti in necessità ed enti con minori pressioni e urgenze. L'altro aspetto interessante del comma riguarda l'ottica pluriennale, ovvero la garanzia di risorse in uno scenario di medio termine, necessa-

rio per favorire la programmazione finanziaria. Il c. 134 destina, quindi, risorse alle Regioni con il vincolo di trasferire ai Comuni almeno il 70% degli importi. Le risorse vanno a finanziare interventi di messa in sicurezza, e viene imposto altresì il vincolo di una rapida messa in opera da parte delle amministrazioni richiedenti (originariamente l'affidamento doveva essere realizzato entro 8 mesi, poi trasformati in 12 mesi nel 2022 D.L. 68/2022). Il c. 139 prevede invece una misura analoga, per Comuni potenzialmente beneficiari e ambito di intervento, ma attivata attraverso un finanziamento diretto ai Comuni da parte dello Stato.

La L. 145/2018 al c. 134 prevede, dunque:

c. 134. Al fine di favorire gli investimenti, per il periodo 2021-2033, **sono assegnati alle Regioni a statuto ordinario contributi per investimenti per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 135 milioni di euro annui per gli anni dal 2021 al 2025, di 270 milioni di euro per l'anno 2026, di 315 milioni di euro annui per gli anni dal 2027 al 2032 e di 360 milioni di euro per l'anno 2033.** Gli importi spettanti a ciascuna Regione a valere sui contributi di cui al periodo precedente sono indicati nella tabella 1 allegata alla presente legge e possono essere modificati a invarianza del contributo complessivo, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2020, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

c. 135. I contributi per gli investimenti di cui al comma 134 sono assegnati **per almeno il 70%, per ciascun anno, dalle Regioni a statuto ordinario ai Comuni del proprio territorio entro il 30 ottobre dell'anno precedente al periodo di riferimento.** Il contributo assegnato a ciascun Comune è finalizzato a investimenti per:

- la messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico;
- la messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti;
- la messa in sicurezza degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici, e di altre strutture di proprietà dei Comuni.

c. 136. Il Comune beneficiario del contributo di cui al comma 135 è tenuto **ad affidare i lavori per la realizzazione delle opere pubbliche entro otto mesi decorrenti** dalla data di attribuzione delle risorse. I risparmi derivanti da eventuali ribassi d'asta sono vincolati fino al collaudo ovvero alla regolare esecuzione e successivamente possono essere utilizzati per ulteriori investimenti, per le medesime finalità previste dal comma 135, a condizione che gli stessi vengano impegnati entro sei mesi dal collaudo ovvero dalla regolare esecuzione.

c. 137. Le Regioni a statuto ordinario pongono in essere le azioni necessarie per un costante monitoraggio degli investimenti dei Comuni beneficiari dei contributi ed effettuano un controllo a campione sulle opere pubbliche oggetto dei medesimi contributi.

c. 138. Il monitoraggio delle opere pubbliche di cui ai commi da 134 a 137 è effettuato dai Comuni beneficiari attraverso il sistema previsto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, classificando le opere sotto la voce «Contributo investimenti legge di bilancio 2019».



Federalismo in Toscana

c 139. Al fine di favorire gli investimenti sono assegnati ai Comuni contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 250 milioni di euro annui per gli anni dal 2021 al 2025, di 400 milioni di euro per l'anno 2026, di 450 milioni di euro annui per gli anni dal 2027 al 2031 e di 500 milioni di euro annui per gli anni 2032 e 2033. I contributi non sono assegnati per la realizzazione di opere integralmente finanziate da altri soggetti.

Le risorse messe in campo dalla L. 145/2018, come successivamente rideterminate art. 1 co. 809 della Legge 178/2020 erano di poco superiori a 3 miliardi nella prima versione della norma, per poi superare i 4 mld complessivi nella successiva revisione, per un periodo che va dal 2021 al 2034, per importi annui differenziati nel tempo a partire dai 135 milioni annui del 2021. La percentuale di risorse da destinare ai Comuni è di almeno il 70% e dunque quasi 3 miliardi devono essere destinati complessivamente ai Comuni, per importi concentrati tra il 2022 e il 2024 (Tab. 1).

Tabella 1
STANZIAMENTI DA LEGGE DI BILANCIO 2018 CC. 134 E 136 RIDETERMINATI CON L 178/2020 ART. 1 C. 809

Milioni euro	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale
C. 134 (risorse a Regioni e Comuni)	135	135	135	135	135	270	315	315	315	315	315	315	360		3.195
C. 139 (risorse dallo Stato ai Comuni)	250	250	250	250	250	400	450	450	450	450	450	500	500		4.900
Rideterminazione L. 178/2020 (ex c. 134)	135	435	424	524	124	259	304	304	304	304	304	304	349	200	4.279
Di cui quota minima destinata ai Comuni 70%	94	304	297	367	87	181	213	213	213	213	213	213	244	140	2.993

Fonte: L.B. 145/2018 e successiva L. 178/2020 Art. 1 C. 809

2. Le Regioni e la gestione delle risorse per i Comuni della L. 145/2018 c. 134

Sulla base del monitoraggio del MEF RGS, dal 2021 al 2024 sono stati finanziati 6.700 progetti per un importo complessivo di 1,5 miliardi. Una cifra coerente con le risorse rese disponibili dalla programmazione pluriennale (Tab. 2).

importo elevato, al contrario della seconda che, invece distribuisce le risorse in modo capillare sul territorio, così come anche Emilia Romagna e Toscana. Seppure in generale l'importo medio degli interventi di messa in sicurezza sia molto basso (228 milioni di media nazionale), in alcune Regioni è quindi possibile riscontrare una concentrazione su maggiori dimensioni.

Tabella 2
NUMERO DI PROGETTI E FINANZIAMENTO PER ANNO

	2021	2022	2023	2024	Totale
Numero di progetti	2.369	1.612	1.286	1.444	6.711
Finanziamento (mln euro)	210	403,9	424,2	492,4	1.530,7

Fonte: MEF

Risorse L.B. 2018 rideterminato nel 2020 (mln euro)	2021	2022	2023	2024	Totale
	135	435	424,5	524,5	1519

Fonte: L.B. 2018 e succ. rideterminazione

La scelta generalmente condivisa dalle Regioni è di destinare quasi la totalità delle risorse disponibili alle amministrazioni del territorio, trattenendo solo risorse residuali (95 mln, pari al 6% del totale) per investimenti diretti della Regione. Gli ambiti di destinazione degli interventi sono, infatti, per lo più ricadenti nelle responsabilità di attori decentrati. I soggetti beneficiari a scala locale possono essere diversi, come gli ATO o amministrazioni intermedie, province, città metro. Ai soli Comuni viene destinato circa un miliardo, per finanziare 5,7mila progetti (Tab. 3).

Tabella 3
NUMERO DI PROGETTO E FINANZIAMENTO PER TIPOLOGIA DI ENTE BENEFICIARIO

	Finanziamento	% Finanziamento	Numero di progetti	% progetti
Altro	310.119.418	20,3	551	8,2
ATO	40.850.594	2,7	146	2,2
Città metropolitana	8.090.602	0,5	27	0,4
Comune	1.035.453.087	67,6	5.693	84,8
Provincia	29.217.212	1,9	63	0,9
Regione	95.959.112	6,3	165	2,5
Unione di Comuni	4.577.563	0,3	25	0,4
Comunità montana	6.435.204	0,4	41	0,6
TOTALE	1.530.702.793	100,0	6.711	100,0

La Campania finanzia 71 progetti con un importo medio per progetto di oltre 2,7 milioni. Al contrario la Lombardia presenta una maggiore polverizzazione ma anche diffusione degli interventi, con un numero di Comuni beneficiari che supera i 2000 e un importo medio di 100 mila euro. L'alto coefficiente di variazione segnala, comunque, la presenza anche di qualche intervento più significativo accanto alla moltitudine di piccoli (Tab. 4, Carte 5 e 6).

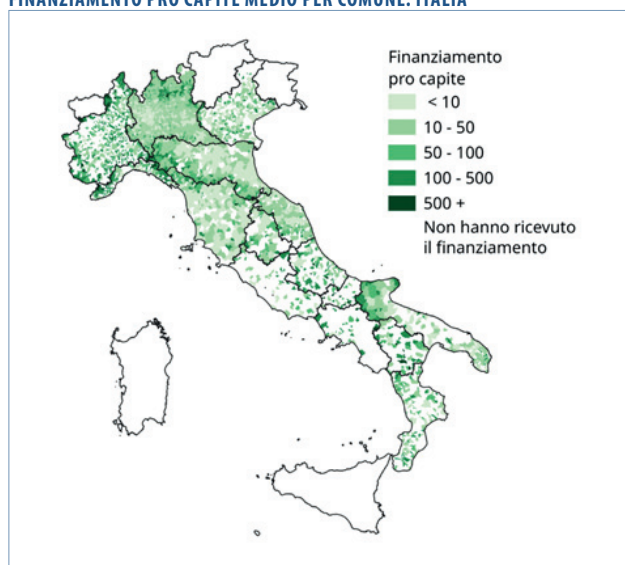
Le Regioni assumono politiche di sostegno molto diverse, e i due casi polari sono rappresentati dalla Campania e dalla Lombardia, la prima concentra le risorse su pochi interventi, anche di

Tabella 4
RISORSE PER REGIONE, IMPORTO MEDIO E COEFFICIENTE DI VARIAZIONE. TUTTI I PROGETTI. 2021-2024

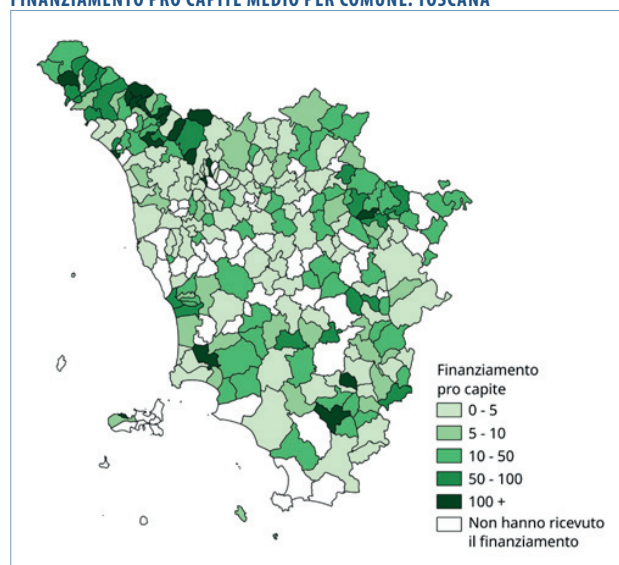
	Numero progetti finanziati	Finanziamento Euro	Numero progetti finanziati Comp%	Finanziamenti Comp. %	Pop Comp. %	Importo medio del finanziamento Euro	Coefficiente di variazione
Abruzzo	128	48.000.400	1,9	3,1	2,5	375.003	1,2
Basilicata	87	37.949.000	1,3	2,5	1,1	436.195	1,3
Calabria	189	44.354.700	2,8	2,9	3,7	234.681	2
Campania	71	205.951.387	1,1	13,5	11,2	2.900.724	1,9
Emilia-Romagna	781	126.833.885	11,6	8,3	8,8	162.399	1,1
Lazio	615	176.353.805	9,2	11,5	11,4	286.754	1,8
Liguria	228	47.235.945	3,4	3,1	3,0	214.709	0,9
Lombardia	2.277	265.325.291	33,9	17,3	19,8	116.524	6,6
Marche	360	52.889.622	5,4	3,5	3,0	146.916	2,2
Molise	28	9.542.498	0,4	0,6	0,6	340.803	1,1
Piemonte	606	124.305.110	9,0	8,1	8,5	205.124	1,1
Puglia	285	123.798.500	4,2	8,1	7,8	434.381	2,7
Toscana	590	118.660.000	8,8	7,8	7,3	201.460	2,2
Umbria	74	29.772.275	1,1	1,9	1,7	402.328	1
Veneto	392	119.730.376	5,8	7,8	9,7	305.435	2
TOTALE	6.711	1.530.702.793	100	100	100	228.395	3,8

Fonte: elaborazioni su Data set MEF

Carta 5
FINANZIAMENTO PRO CAPITE MEDIO PER COMUNE. ITALIA



Carta 6
FINANZIAMENTO PRO CAPITE MEDIO PER COMUNE. TOSCANA



Guardando più specificatamente alle amministrazioni comunali che partecipano alla politica in forma singola, di conseguenza, da un lato in Lombardia, Emilia e Toscana, quasi tutti i Comuni sono beneficiari di risorse, spesso però di importi piuttosto bassi. Al contrario in Campania ed anche in Lazio le risorse sono molto più concentrate su un numero minore di Comuni e interventi.

In Toscana, ben l'81% dei Comuni beneficia di almeno un progetto finanziato, e molti Comuni di più di uno (o di più di un cup). In Emilia Romagna, dove il 91% dei Comuni ha un progetto finanziato, è presente il numero di progetti per Comune più alto (2,2). Analogamente in Lombardia quasi tutti i Comuni

sono stati finanziati. Di conseguenza, il finanziamento medio per Comune non è in Toscana particolarmente alto, pari solo a 82 milioni di euro, ma nella nostra Regione questo va a vantaggio dell'87% della popolazione della regione, contro il 60% dell'intero paese (Tab. 7).

L'importo medio del finanziamento aumenta per classe dimensionale del Comune, come prevedibile, al contrario di quanto avviene per l'importo procapite, che privilegia i piccoli Comuni, passando da 259 a 8 euro, contro importi rispettivamente pari a 365 e 5 in Toscana (Graff. 8 e 9).

Tabella 7
PROGETTI CHE HANNO COME BENEFICIARIO SOLO COMUNI IN FORMA SINGOLA. 2021-2024

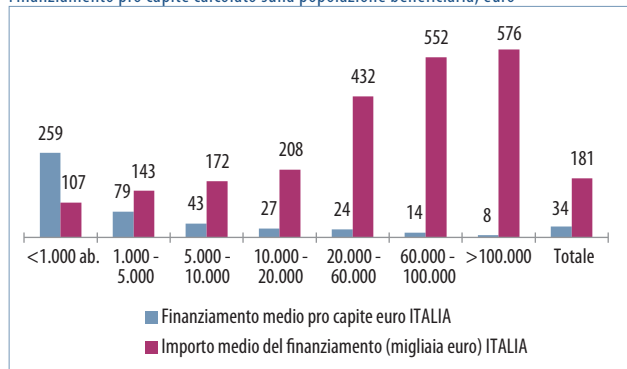
	Numero progetti finanziati	Numero di Comuni beneficiari (ha presentato progetti)	Numero medio di progetti per Comune	Numero Comuni nella Regione	% Comuni che hanno percepito finanziamenti	Finanziamento milioni euro	Finanziamento pro capite pop dei comuni beneficiari (Euro)	Popolazione beneficiaria dei finanziamenti (migliaia)	Popolazione beneficiaria dei finanziamenti rispetto alla pop regionale %	Importo mediano del finanziamento	Finanziamento rispetto a spesa investimenti media triennio %
Abruzzo	111	88	1,3	305	28,9	35	49,4	714	55,8	250.000	4,2
Basilicata	71	49	1,4	131	37,4	30	124,4	246	45,2	234.250	17,2
Calabria	184	129	1,4	404	31,9	37	46,1	821	44,2	100.000	6,6
Campania	38	31	1,2	550	5,6	116	68,9	1.687	30,0	2.479.070	8,9
Emilia-Romagna	743	302	2,5	330	91,5	111	30,1	3.704	83,4	98.119	12,3
Lazio	58	55	1,1	378	14,6	15	26,1	603	10,5	200.000	1,6
Liguria	215	127	1,7	234	54,3	43	39,3	1.111	73,2	198.000	8,2
Lombardia	2.116	1494	1,4	1.506	99,2	171	17,4	9.839	98,6	33.881	7,5
Marche	338	170	2,0	225	75,6	38	28,2	1.365	91,1	80.000	9,7
Molise	28	23	1,2	136	16,9	9	143,7	66	22,6	180.570	7,7
Piemonte	588	509	1,2	1.181	43,1	119	76,9	1.546	36,2	100.000	12,3
Puglia	281	160	1,8	257	62,3	105	52,5	2.015	51,2	150.000	15,2
Toscana	480	223	2,2	273	81,7	82	25,8	3.212	87,0	25.000	11,6
Umbria	69	41	1,7	92	44,6	22	36,6	621	71,8	300.000	14,1
Veneto	371	272	1,4	563	48,3	94	30,4	3.114	64,0	149.595	8,7
TOTALE	5.691	3673	1,5	7.904	46,5	1.035	33,8	30.669	60,8		8,8

Fonte: MEF

Federalismo in Toscana

Grafico 9
FINANZIAMENTO MEDIO PRO CAPITE E IMPORTO MEDIO DEL FINANZIAMENTO PER CLASSE DIMENSIONALE COMUNI ITALIA

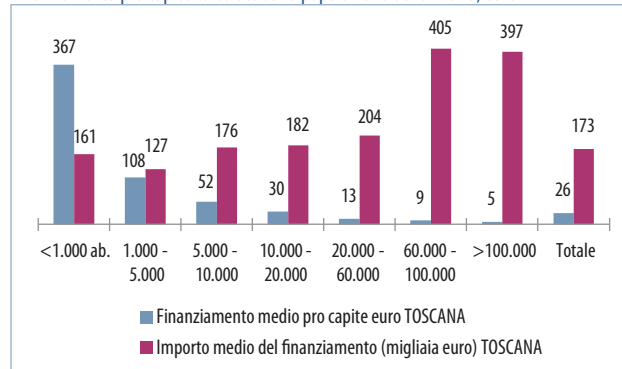
Finanziamento pro capite calcolato sulla popolazione beneficiaria, euro



Fonte: MEF

Grafico 10
FINANZIAMENTO MEDIO PRO CAPITE E IMPORTO MEDIO DEL FINANZIAMENTO PER CLASSE DIMENSIONALE COMUNI TOSCANA

Finanziamento pro capite calcolato sulla popolazione beneficiaria, euro

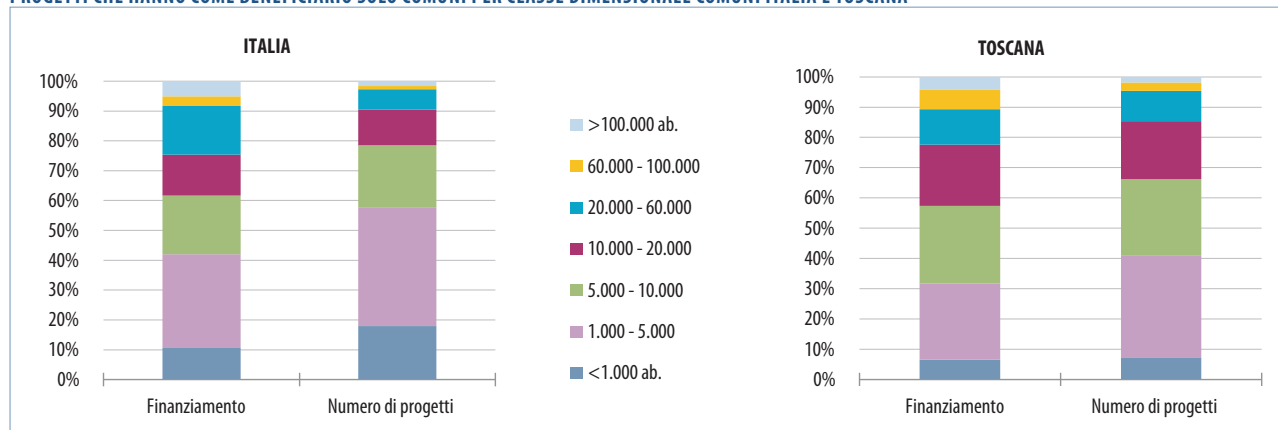


Fonte: MEF

In Toscana il rapporto tra risorse e numero di progetti sembra non favorire la frammentazione in piccolissimi progetti per piccolissimi Comuni al contrario di quanto avviene nella media nazionale, cosa che certamente in parte dipende anche dalla struttura amministrativa della Regione (il 30% delle ri-

sorse, per il 40% dei progetti vengono finanziati in Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, contro rispettivamente il 40% e il 60%). Lo stesso vale per i Comuni di più grandi dimensioni, sopra i 100mila abitanti (Graf. 11 e Tab. 12).

Grafico 11
PROGETTI CHE HANNO COME BENEFICIARIO SOLO COMUNI PER CLASSE DIMENSIONALE COMUNI ITALIA E TOSCANA



Fonte: MEF

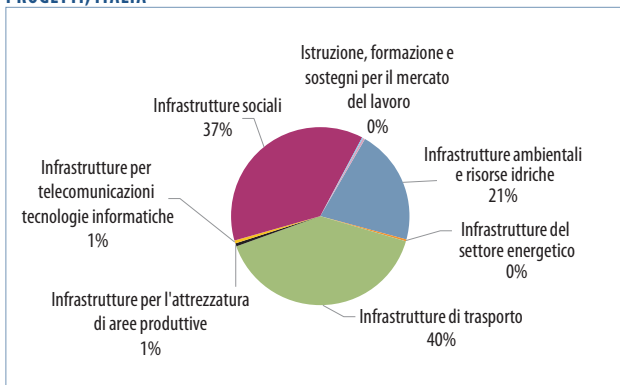
Tabella 12
PROGETTI FINANZIATI, COMUNI PER CLASSE DIMENSIONALE DEL COMUNE. REGIONE TOSCANA

	Finanziamento	Numero di progetti	Popolazione beneficiaria dei finanziamenti	Finanziamento medio pro capite	Importo medio del finanziamento
Fino a 1000 abitanti	5.470.386	34	14.910	367	160.894
Da 1000 a 5000 ab.	20.774.671	163	192.367	108	127.452
Da 5000 a 10000 ab.	21.336.842	121	406.762	52	176.338
Da 10000 a 20000 ab.	16.738.969	92	562.617	30	181.945
Da 20000 a 60000 ab.	9.780.279	48	754.664	13	203.756
Da 60000 a 100000 ab.	5.260.834	13	571.164	9	404.680
Oltre 100000 ab	3.576.876	9	709.580	5	397.431
TOTALE	82.938.857	480	3.212.064	26	172.789

Fonte: MEF

Ricorrendo all'incrocio con altre fonti informative¹ è stato possibile ottenere anche l'articolazione degli interventi per settore. La quota più alta di risorse è destinata alle infrastrutture di trasporto, a seguire le infrastrutture sociali e le risorse idriche. (Graf. 13)

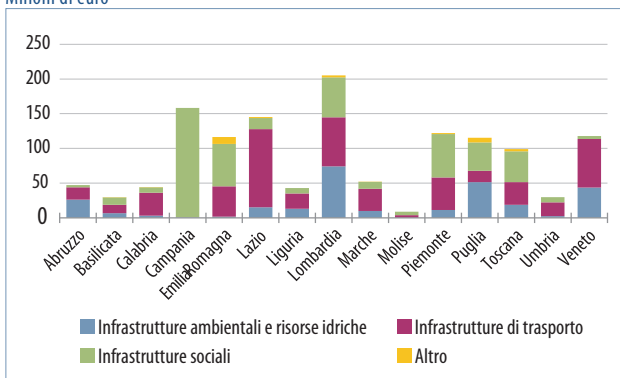
Grafico 13
IMPORTO FINANZIATO PER REGIONE E SETTORE D'INTERVENTO. TUTTI I PROGETTI, ITALIA



Fonte: nostre elaborazioni su OpenCup e Mef

Le infrastrutture di trasporto sono molto presenti in Lazio e Veneto, e il sociale in Campania. In Toscana le opere si distribuiscono in modo abbastanza uniforme sui diversi ambiti (Graf. 14).

Grafico 14
IMPORTO FINANZIATO PER SETTORE DELL'OPERA E REGIONE
Milioni di euro



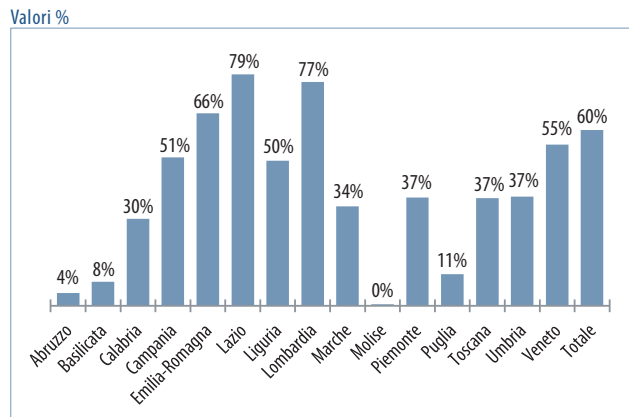
Fonte: nostre elaborazioni su OpenCup e Mef

Il finanziamento da parte dello Stato attrae risorse aggiuntive, nella forma della compartecipazione, che rappresenta il 60% del valore totale dei progetti finanziati nel Paese² (circa 3.35 miliardi di euro). Emilia-Romagna, Lazio e Lombardia registrano quote di cofinanziamento regionali superiori a quella nazionale, mentre in diverse Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Molise e Puglia) si registrano percentuali inferiori al 10% (Graf. 15).

¹ L'elenco dei Codici Unici di Progetto (CUP) degli interventi è stato utilizzato per la ricerca delle informazioni relative al costo del progetto (inclusivo quindi della quota di co-finanziamento dei beneficiari), alle caratteristiche settoriali e tipologiche degli interventi e all'avanzamento dell'iter progettuale. Le fonti dati aggiuntive, a questo proposito, sono quelle delle banche dati OpenCup e BDAP-MOP.

² È stato possibile computare il valore totale dei progetti finanziati solo per i progetti riscontrabili nell'archivio OpenCup, che rappresentano l'85% del numero totale dei progetti finanziati. Inoltre, il dato sull'importo di progetto era in molti casi inferiore a quello del finanziamento, a indicare un probabile ritardo nell'aggiornamento, in OpenCup, delle informazioni di progetto. In questi casi si è provveduto a riallineare il valore del progetto a quello del finanziamento.

Grafico 15
RISORSE AGGIUNTIVE PER REGIONE



Fonte: Nostre elaborazioni su OpenCup e Mef

Infine, si riportano a seguire, a titolo descrittivo, gli ordinamenti dei primi progetti e ultimi in scala dimensionale, per avere una visione della tipologia di opere e del Comune di realizzazione (Tabb. 16-19).

Tabella 16
GRADUATORIE PROGETTI DI MAGGIORE DIMENSIONE. ITALIA

Nuovi treni di tipo "Regio Express" per il servizio ferroviario regionale	27.504.780,00
Acquisto di n. 6 treni Donizetti per il servizio ferroviario regionale	22.260.780,00
Lavori di realizzazione di un nuovo edificio per uffici e archivio regionale generale in Bari alla via Gentile	12.692.973,79
Lavori di completamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria nel territorio del Comune di Roma Capitale - Lotto 01 - OG3 (strade, autostrade, ponti)	9.300.000,00
Lavori di sistemazione del canale Acquarotta in località Lesina Marina del Comune di Lesina (FG): regolarizzazione delle sezioni lungo l'asta del canale della foce all'imbocco nel lago per il ripristino della originaria sezione e ripristino dei ponti". Completamento	8.500.000,00

Tabella 17
GRADUATORIE PROGETTI DI MINORE DIMENSIONE. ITALIA

Acquisto di n. 2 PC portatili	1.000,00
Attrezzature mobili uso pluriennale per la sicurezza dell'operaio comunale	774,00
Verde pubblico	
Acquisto di attrezzature mobili ad uso pluriennale per la manutenzione del verde pubblico	630,50
Completamento percorso pedonale per raggiungimento fermata TPL* via provinciale	441,46
Acquisto aspirapolvere	170,80

Tabella 18
GRADUATORIE PROGETTI DI MAGGIORE DIMENSIONE. TOSCANA

Pistoia, lavori di demolizione e ricostruzione dell'edificio scolastico che ospita la scuola Primaria Galileo Galilei, l'Istituto Comprensivo Cino da Pistoia e la Secondaria di Primo grado Cino da Pistoia	4.270.000,00
Opere di ripristino danni evento Giugno 2020 e mitigazione del rischio idrogeologico strada comunale Coreglia/Piastroso	3.300.002,93
Attivazione, secondo DGR 1199-2022, di collaborazione con Comune di Prato come soggetto coordinatore delle attività di "Dotazione di strumentazioni informatiche previsti da 1.7.2 M1 C1 del PNRR"	2.000.000,00
Scuola media "Giovanni della Casa"	1.751.850,00

Tabella 19
GRADUATORIE PROGETTI DI MINORE DIMENSIONE. TOSCANA

Palazzo comunale scuola elementare	10.134,09
Vari edifici comunali	10.134,09
Implementazione sistema di videosorveglianza Liciana sicura	10.000,00
"Tutti al mare"	8.500,00

3. I Comuni beneficiari, l'equilibrio di bilancio e la capacità di spesa delle amministrazioni

Le caratteristiche delle amministrazioni hanno importanza nell'avanzamento delle richieste del finanziamento e nell'accesso alle risorse? Tenendo conto della specificità del programma di spesa, rivolto a interventi di messa in sicurezza, della molteplicità di canali di finanziamento che il governo via via attiva, e infine della determinante più importante ovvero della necessità, si cerca di cogliere eventuali correlazioni con le caratteristiche finanziarie e demografiche delle amministrazioni. Sembrano più favoriti i Comuni delle regioni settentrionali, che risultano partecipare alla politica e dunque risultarne beneficiari con più frequenza di quelli appartenenti ad altri territori, ma soprattutto sembra importante la capacità di spesa da parte dei Comuni, rappresentata dalla propensione agli investimenti dimostrata nel periodo precedente e alla spesa per il personale dell'amministrazione, a segnalare la numerosità e la qualificazione (Tab. 20).

Tabella 20
MODELLO LOGISTICO SULLA PARTECIPAZIONE AL PROGRAMMA

	Odds Ratio	Std. Err.	P> z
Rigidità della spesa corrente	1,024591	0,4130309	0,9520
Autonomia tributaria	0,896496	0,205925	0,0340 *
Spesa in conto capitale media 2017-2015	0,999715	0,0000686	0,0000 ***
Saldo di competenza pro capite	1,000207	0,000153	0,0070 **
Comuni appartenenti a Regioni meridionali (dummy)	0,199712	0,0149347	0,0000 ***
Numero di dipendenti del Comune rispetto alla popolazione (x1.000 ab.)	0,956602	0,0078995	0,0000 ***
Spesa per il personale pro capite	1,000000	1,53E-09	0,7570
_cons	3,179662	1,250211	0,0030

***p<0.005; **p<0.025; *p<0.05

4. L'avanzamento degli investimenti

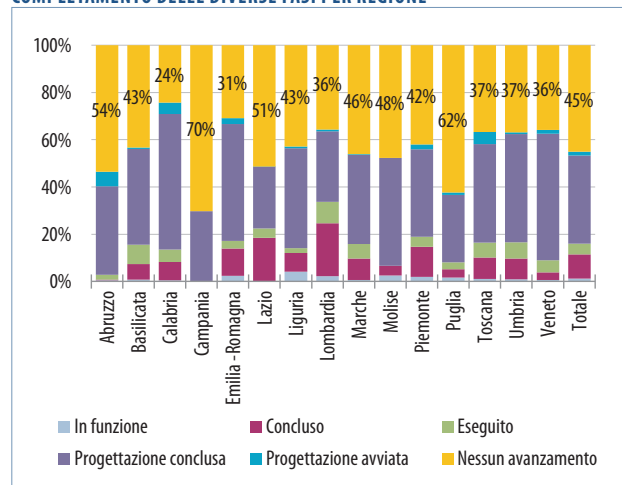
Al di là delle scelte delle politiche regionali nell'uso delle risorse, che possono anche dipendere dalle priorità locali, di assoluta rilevanza tanto per il territorio che per i cittadini sono i tempi di attuazione e messa in opera degli interventi. A sottolineare l'attenzione a questo aspetto, la norma prevedeva un vincolo su questo fronte, relativo all'aggiudicazione dei lavori entro un lasso di tempo predefinito (8 mesi in una prima versione, poi 1 anno).

Ciononostante, e nonostante l'importo veramente ridotto di molti progetti, l'analisi delle fasi di avanzamento, segnala che circa il 45% dei progetti riscontrabili in BDAP non registra nessun avanzamento e solo l'11% sono i progetti conclusi o la cui infrastruttura è già in funzione³ (Graf. 21).

A un generale ritardo, si aggiungono performance molto diversificate dal punto di vista territoriale. Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Veneto, Lombardia ma anche Calabria registrano una quota inferiore di risorse relative a interventi non attivati, mentre Puglia e Campania registrano invece percentuali molto alte. La concentrazione delle risorse su pochi interventi non sembra, quindi, aver premiato le amministrazioni locali di questi territori. Sembra proporsi, dunque, da questo punto di vista il dualismo territoriale già rilevato in altre occasioni.

³ Attraverso il ricorso all'incrocio tra banche dati di cui si è detto, è possibile inoltre rilevare che una percentuale di interventi vengono ereditati dal passato, il 14% sembrano, infatti risalire a precedenti programmazioni, avendo già acquisito un Cup in data antecedente al 2021.

Grafico 21
AVANZAMENTO IMPORTI FINANZIATI PER REGIONE. PERCENTUALE DI COMPLETAMENTO DELLE DIVERSE FASI PER REGIONE

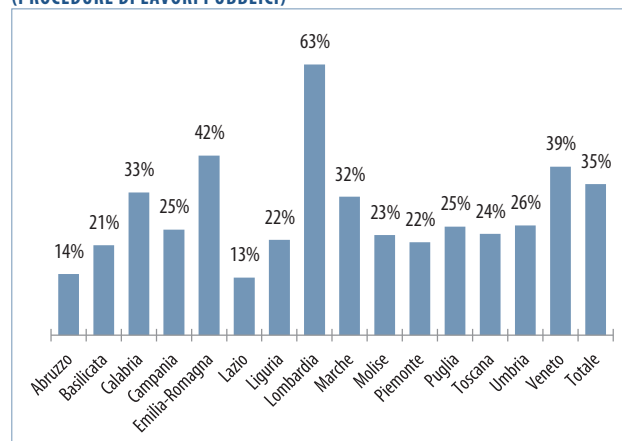


Fonte: nostre elaborazioni su OpenCup, BDAP e Mef

Le informazioni sulle fasi temporali riportate in BDAP, pur indicative sull'avanzamento dei progetti non consentono di identificare la quota di progetti che hanno già espletato la fase di aggiudicazione dei lavori sul mercato degli appalti. Per far luce su questo aspetto abbiamo integrato il set di informativo utilizzando gli Open Data Anac.

A questo proposito, il dato che otteniamo delinea una situazione ad oggi ancora piuttosto critica⁴. Il valore regionale delle procedure di gara aggiudicate rappresenta infatti una quota ancora marginale dell'importo regionale dell'investimento (finanziamento statale e compartecipazione locale) pari al 35%. Solo Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia registrano quote di valore aggiudicato superiori al dato complessivo nazionale.

Grafico 22
AVANZAMENTO IN TERMINI DI IMPORTO DELLE PROCEDURE DI GARA AGGIUDICATE PER REGIONE. QUOTA PERCENTUALE DELL'IMPORTO TOTALE DEI PROGETTI RISCONTRABILE COME AGGIUDICATA SUL MERCATO DEGLI APPALTI (PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI)



Fonte: nostre elaborazioni su OpenCup, Mef e Anac

⁴ Va considerato, tuttavia, che il dato sulle aggiudicazioni sul mercato degli appalti risente di un fisiologico ritardo nelle comunicazioni da parte delle stazioni appaltanti e, in alcuni casi, di una vera e propria omissione della comunicazione da parte delle stesse. Questo si traduce in scarsa completezza del dato comunicato.

5. Conclusioni

Le politiche di bilancio restrittive del passato decennio hanno penalizzato pesantemente gli investimenti pubblici e tanto più quelli in capo alle amministrazioni locali, con un effetto pro ciclico depressivo sulla crescita e acuendo il ritardo nella dotazione infrastrutturale del Paese. Su di essi ha inciso il recepimento particolarmente restrittivo da parte del governo italiano degli indirizzi di rigore finanziario concordati in sede europea, atteggiamento per altro in larga parte riconducibile alla fragilità dei nostri conti pubblici e alla dimensione del debito. L'uscita da questa fase ha visto il nuovo avvio di politiche di rilancio degli investimenti, a cui successivamente si sarebbe aggiunto il grande Piano di Investimenti pubblici europei PNRR. In vista di nuovi accordi sulle politiche di bilancio europee, è necessario studiare possibili strategie per evitare l'effetto depressivo che ha precedentemente colpito soprattutto le amministrazioni decentrate.

Il ruolo delle Regioni nella governance multilivello degli equilibri finanziari e degli investimenti territoriali ha fino ad oggi dato risultati molto incerti, ma è certamente una strategia pro-

mettente da considerare con attenzione per il prossimo futuro. L'applicazione della L. 145/2018 c.134 evidenzia scelte di policy diverse da parte delle diverse amministrazioni, certamente frutto da un lato delle posizioni regionali, ma anche – dall'altro – della capacità di attivazione da parte delle amministrazioni locali e di adesione alle proposte di investimento.

Sulla strada di un possibile rafforzamento delle autonomie regionali, certamente costituisce un ostacolo la disparità registrata tra aree del paese nell'avanzamento delle opere. Il superamento del persistente ritardo nell'adeguamento del capitale infrastrutturale a carico delle amministrazioni locali, diffuso nel paese e soprattutto in alcune sue aree, costituisce una condizione per il raggiungimento di un livello omogeneo dei livelli essenziali delle prestazioni nella dotazione infrastrutturale, garantito dalle stesse proposte di autonomia oggetto del dibattito odierno.

**IRPET*

La spending review che colpisce il PNRR. I dati nazionali

Claudia Ferretti* e Patrizia Lattarulo*

Ritorna la spending review e ancora una volta le regole previste dal centro sembrano dialogare poco con le amministrazioni a cui sono dirette. A valle di 175 miliardi di spesa per il super bonus e di 123 mld di debito per il PNRR e in vista dell'introduzione delle regole fiscali europee, i margini di manovra residui per le politiche di bilancio del paese sono comunque minimi e difficili da recuperare. La Legge di bilancio per il 2024 (commi 533-535) chiede, così, alle amministrazioni locali un contributo alla finanza pubblica pari a 200 milioni annui per i Comuni e a 50 milioni annui per le Province, a valere per il quinquennio 2024-2028, per le regioni a statuto ordinario e le isole. Il taglio incide per lo 0,5% della spesa corrente netta e dovrà essere commisurata a due componenti: in primo luogo alla stessa spesa corrente (al netto della Missione 12, cioè la Spesa sociale), e in secondo luogo dovrà "tener conto" delle risorse PNRR assegnate al 31.12.2023. Ciascun comune dovrà, dunque, contribuire riducendo (o razionalizzando?) la spesa corrente – complessiva, infatti i tagli riguarderanno anche i servizi sociali – in proporzione ai livelli pregressi, ovvero senza nessun disegno di riorganizzazione che assicuri la sostenibilità dei tagli ai fini di mantenimento del livello dei servizi. Dall'altra parte, a determinare le minori risorse contribuisce il PNRR, notoriamente fatto di investimenti e nuove infrastrutture, nidi, scuole, tutela del territorio, digitalizzazione, energia rinnovabile, in ogni caso risorse mirate al riequilibrio nell'offerta dei servizi a vantaggio delle aree più sfavorite del paese e dei comuni più in difficoltà. Mentre il PNRR è nel pieno della sua attuazione, con le non poche contraddizioni del processo in corso (tra le altre, la lunga incertezza della sua rimodulazione) e le difficoltà che le amministrazioni si sono trovate a fronteggiare (dall'inflazione, alle gare deserte, alla carenza di competenze tecniche), si dà così risposta alle principali preoccupazioni delle amministrazioni nell'aderire al progetto europeo: preoccupazioni che riguardano la crescente carenza nella dotazione di personale, da un lato, e più in generale la disponibilità di risorse per la gestione dell'offerta aggiuntiva di servizi. Su questo fronte, emblematico è il caso degli asili nido, con le iniziali reticenze dei comuni a partecipare ai bandi e con la successiva previsione di specifici importi per l'avvio della fase di gestione del servizio e con la sua soppressione su richiesta dell'Europa, in sede di rimodulazione. Su entrambi questi temi – il rafforzamento delle strutture tecniche e le risorse per la gestione dei servizi – dopo tante rassicurazioni, alla resa dei conti viene fatta marcia indietro. E lo sforzo maggiore nell'affrontare la domanda dei propri cittadini, ricadrà proprio sui comuni che il PNRR voleva originariamente sostenere.

La proposta iniziale di taglio è stata oggetto di un lungo confronto con le amministrazioni locali, che ha portato ad una revisione solo parziale. Non è, infatti, cambiata la natura del taglio e la sua logica di fondo, dal momento che è stato mantenuto il riferimento al PNRR, tanto che le rappresentanze delle amministrazioni hanno negato l'accordo.

1. La manovra

Il taglio della spesa corrente dei comuni sarà commisurato, dunque, a due componenti: da una lato la spesa corrente al netto della spesa sociale, dall'altro le assegnazioni PNRR, anch'esse decurtate di alcuni componenti e in particolare gli interventi su asili nido, attrattività dei borghi e isole verdi, e piccole opere di efficientamento energetico e sviluppo sostenibile. Decurtare la base sulla quale viene calcolato il taglio da queste voci, vuol dire certamente andare incontro alle amministrazioni che hanno assegnato priorità a questi ambiti di intervento, ma non vuol dire

garantirne la copertura, dal momento che il taglio, pur inferiore a quanto avrebbe potuto essere, andrà a colpire tutte le voci di spesa, sociale e nidi inclusi.

Inoltre, la proposta originaria prevedeva di attribuire – nel determinare il taglio – lo stesso peso alle due componenti, spesa sociale e PNRR, per un importo di 100 milioni ciascuna, su un totale di 200 milioni. Questo nonostante la spesa sociale netta sia pari a circa 40 miliardi, contro i 16 miliardi di risorse PNRR. Di fatto, dunque, a livello aggregato e per singolo ente, la manovra sopravvalutava il PNRR nel calcolo, rispetto al peso effettivo, commisurando il taglio complessivo del 2024 per 130 milioni alla distribuzione della spesa corrente e per 70 milioni a quello del PNRR nel 2024. Se invece si fosse scelto di ripartire il taglio sulla base del peso effettivo delle due componenti, si sarebbe dovuto scomporre il taglio per 140 milioni commisurandolo sulla spesa corrente e per 60 milioni sulle risorse PNRR.

Inoltre, a livello di singolo ente, amministrazioni più ricche di progettualità PNRR potevano vedersi assegnare un taglio sproporzionato rispetto alla spesa corrente, e la sproporzione poteva arrivare al 300% in alcuni casi.

Nel complesso, il taglio di 200 milioni annui replicato per 5 anni porterà ad una riduzione di risorse di 1 miliardo.

In sede di confronto, andando incontro alle richieste delle amministrazioni, si è concordato di ridurre il peso assegnato al PNRR nel sistema di calcolo, rispetto a quanto previsto nella prima proposta, ma solo temporaneamente. Come già ribadito, nel 2024 il taglio sarà ripartito per 130 milioni sulla spesa corrente e per 70 milioni sul PNRR; per arrivare nel 2028 ad essere ripartito equamente (100 milioni e 100 milioni) sulle due basi di taglio.

Inoltre, il limite massimo del contributo PNRR per singolo ente non potrà essere superiore al 90% dell'importo del contributo sulla spesa corrente, nel 2024; per poi salire via via al 120% nel 2028.

2. Le grandezze di riferimento

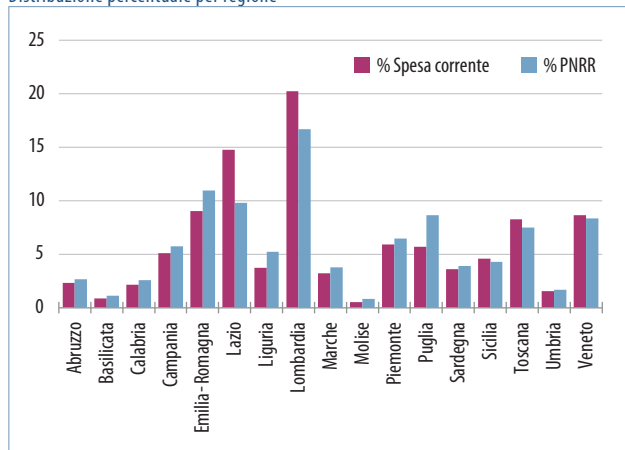
Per i Comuni interessati, e cioè quelli appartenenti a regioni a statuto ordinario e isole, esclusi quelli nella condizione di dissesto o predissesto o in accordo per un piano di copertura per il disavanzo, si presentano le due grandezze alla base del riparto del taglio. Il livello di PNRR per comune ha un ambito di variabilità molto maggiore di quanto non avvenga per la spesa corrente in valori procapite, quindi può incidere – da questo versante – sulla dimensione del taglio. Le due dimensioni, PNRR e spesa corrente, non hanno necessariamente una coerenza a livello di singolo comune.

Guardando alla distribuzione delle basi del taglio sul territorio, è evidente come la spesa corrente, da un lato, e gli interventi finanziati dal PNRR, dall'altro, abbiano una diversa distribuzione territoriale e dunque ciascuna regione sia, in media, più o meno coinvolta dagli investimenti del PNRR o, al contrario, presenti una maggiore o minore spesa corrente. In particolare, sono il Lazio e la Lombardia le regioni dove si concentra più spesa corrente rispetto a PNRR, e che quindi trarranno vantaggio da un criterio di calcolo spostato sul PNRR, al contrario di quanto avviene per Puglia e a seguire Calabria e Campania. Ad esempio, la Puglia mostra un ammontare di spese correnti che equivalgono al 5,7% del totale nazionale e di PNRR che corrisponde al 8,6% di quelle italiane. Naturalmente tale circostanza, e cioè la diversa distribuzione comunale tra le due variabili, inevitabilmente determina effetti diversi a seconda del peso riconosciuto a ciascuna nel determinare il concorso alla finanza pubblica: che si tratti di un peso pari a quello reale (il 70% per la spesa corrente e il 30% per il PNRR), piuttosto che un peso uguale (50% e 50%).

Tabella 1
LE BASI DI RIPARTO PER IL CONCORSO ALLA FINANZA PUBBLICA DEI COMUNI. 2024
Milioni di euro

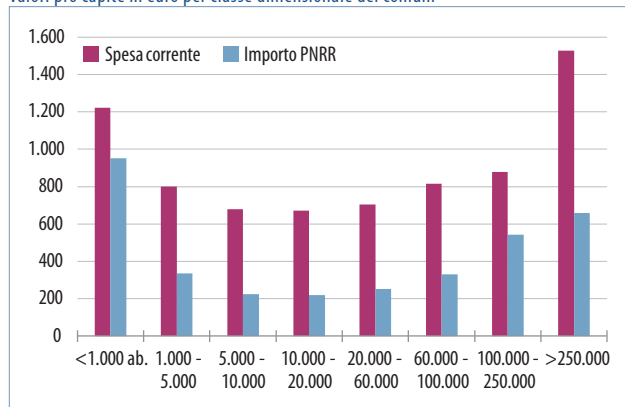
	Spesa corrente al netto sociale (A)	PNRR (B)	TOTALE	% Spesa corrente	% PNRR	% Totale	B/(A+B)
Abruzzo	936,5	441,8	1.378,3	2,31	2,65	2,41	32,1
Basilicata	339,8	183,0	522,8	0,84	1,10	0,91	35,0
Calabria	863,7	426,0	1.289,7	2,13	2,55	2,25	33,0
Campania	2.073,9	952,9	3.026,9	5,11	5,71	5,29	31,5
Emilia Romagna	3.667,9	1.825,6	5.493,5	9,04	10,95	9,60	33,2
Lazio	5.985,2	1.631,5	7.616,7	14,75	9,78	13,30	21,4
Liguria	1.516,3	868,8	2.385,1	3,74	5,21	4,17	36,4
Lombardia	8.208,4	2.782,6	10.991,0	20,23	16,69	19,20	25,3
Marche	1.294,1	628,3	1.922,4	3,19	3,77	3,36	32,7
Molise	211,7	136,4	348,1	0,52	0,82	0,61	39,2
Piemonte	2.402,6	1.075,2	3.477,8	5,92	6,45	6,07	30,9
Puglia	2.307,6	1.442,1	3.749,7	5,69	8,65	6,55	38,5
Sardegna	1.451,5	648,5	2.100,0	3,58	3,89	3,67	30,9
Sicilia	1.851,3	711,0	2.562,3	4,56	4,26	4,48	27,7
Toscana	3.342,8	1.248,3	4.591,1	8,24	7,49	8,02	27,2
Umbria	620,5	281,4	901,8	1,53	1,69	1,58	31,2
Veneto	3.499,2	1.393,2	4.892,5	8,62	8,35	8,55	28,5
TOTALE	40.573.135.145	16.676.538.535	57.249.673.680	100,00	100,00	100,00	29,1

Grafico 2
LE BASI DI RIPARTO PER IL CONCORSO ALLA FINANZA PUBBLICA DEI COMUNI. 2024
Distribuzione percentuale per regione



Le due basi di riparto, inoltre, hanno una distribuzione per classe demografica che segue l'andamento caratteristico della spesa corrente, mostrando valori pro capite più elevati in corrispondenza dei comuni più piccoli e più grandi. Per quanto riguarda la spesa corrente lo sviluppo a U per classe dimensionale si spiega, naturalmente, con le economie di scala che caratterizzano i costi di gestione dei servizi locali dei comuni intermedi e con i maggiori costi sostenuti, al contrario, dai comuni molto piccoli o molto grandi. L'importo del PNRR segue un andamento analogo, con una maggiore dimensione nei piccoli e grandi comuni.

Grafico 3
LE BASI DI RIPARTO PER IL CONCORSO ALLA FINANZA PUBBLICA DEI COMUNI. 2024
Valori pro capite in euro per classe dimensionale dei comuni



3. Il contributo dei Comuni alla finanza pubblica per il 2024

Come già considerato, sono state prese misure rivolte a equilibrare la partecipazione del PNRR al taglio, in modo variabile dal 2024 al 2028. L'incidenza del taglio, cioè la percentuale di minor spesa corrente nelle disponibilità dei comuni, è dello 0,49% nel solo 2024 e va dal minimo di 0,39% per alcuni comuni fino al massimo di 0,6 % per altri.

La distribuzione dei tagli conferma, in aggregato, quanto già detto a proposito delle basi di riparto. Ed infatti, guardando ai dati regionali (Graf. 4), si osserva come l'incidenza sulla spesa corrente sia mediamente più rilevante in alcune regioni meri-

Federalismo in Toscana

dionali (Molise, Puglia, Calabria) rispetto a quelle centro-settentrionali (Lazio, Lombardia, Veneto e Toscana) e nei comuni più piccoli e più grandi rispetto a quelli di dimensioni intermedie (Graf. 5), effetto contemporaneamente tanto dell'incidenza del PNRR che della dimensione del denominatore (spesa corrente) nelle diverse realtà.

Grafico 4
INCIDENZA DEL TAGLIO PER REGIONE 2024
Valori percentuali medi

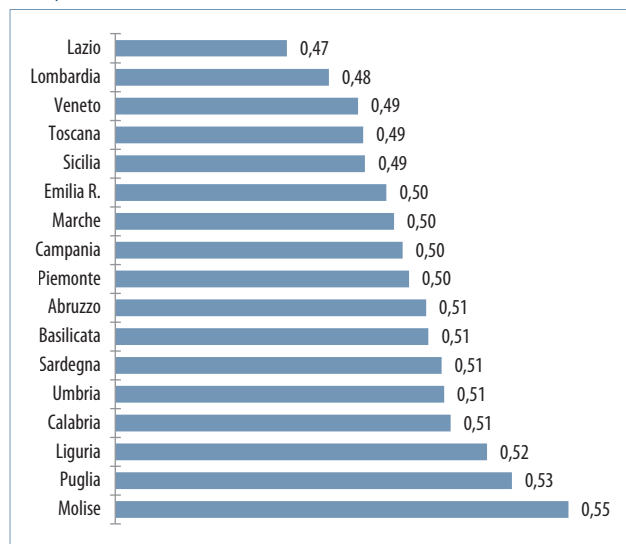
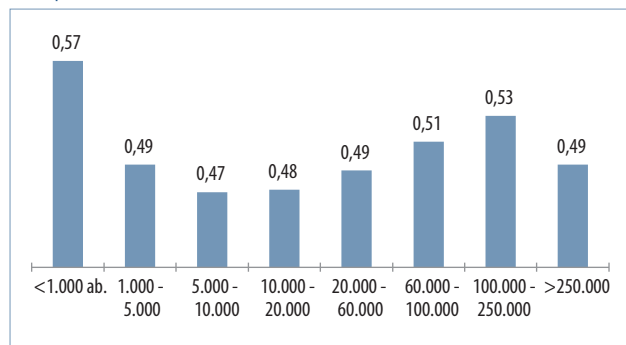


Grafico 5
INCIDENZA DEL TAGLIO PER CLASSE DEMOGRAFICA 2024
Valori percentuali medi



Per meglio apprezzare la manovra, in uno scenario contro fattuale, nella tabella 6 e nel grafico 7 si confrontano due grandezze: da un lato la base di riparto effettiva, e cioè quella che include anche il PNRR, dall'altro l'ipotesi di più tradizionali tagli lineari alla spesa corrente. Com'è naturale attendersi e com'è nello spirito della norma, si penalizzano i comuni con maggiore PNRR, per lo più collocati in Puglia, Campania, Calabria ma anche Emilia Romagna, al contrario di quanto avviene in Lombardia e Lazio.

Dal confronto tra le due distribuzioni per classe demografica, invece, appare evidente come l'ipotesi attuale tenda a penalizzare i comuni di minori dimensioni, dove la concentrazione di PNRR è stata maggiore, mentre al contrario la distribuzione

della spesa corrente andrebbe a penalizzare i comuni intermedi. **Tabella 6**

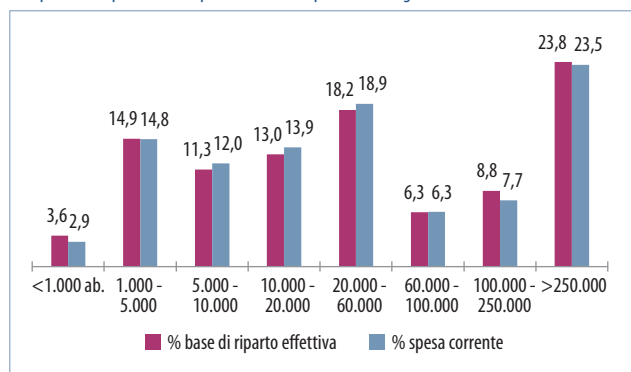
BASE DI RIPARTO EFFETTIVA (MONTANTE) E SPESA CORRENTE AL NETTO DELLA SOCIALE. 2024

Valori assoluti in milioni di euro e composizione percentuale per regione

	Montante effettivo	% montante	Spesa corrente	% spesa	% spesa corr/ montante
Abruzzo	1.378,3	2,4	936,5	2,3	67,9
Basilicata	522,8	0,9	339,8	0,8	65,0
Calabria	1.289,7	2,3	863,7	2,1	67,0
Campania	3.026,9	5,3	2.073,9	5,1	68,5
Emilia R.	5.493,5	9,6	3.667,9	9,0	66,8
Lazio	7.616,7	13,3	5.985,2	14,8	78,6
Liguria	2.385,1	4,2	1.516,2	3,7	63,6
Lombardia	10.991,0	19,2	8.208,4	20,2	74,7
Marche	1.922,4	3,4	1.294,1	3,2	67,3
Molise	348,1	0,6	211,7	0,5	60,8
Piemonte	3.477,8	6,1	2.402,6	5,9	69,1
Puglia	3.749,7	6,5	2.307,6	5,7	61,5
Sardegna	2.100,0	3,7	1.451,5	3,6	69,1
Sicilia	2.562,3	4,5	1.851,3	4,6	72,2
Toscana	4.591,1	8,0	3.342,8	8,2	72,8
Umbria	901,8	1,6	620,5	1,5	68,8
Veneto	4.892,5	8,5	3.499,3	8,6	71,5
TOTALE	57.249,7	100,0	40.573,1	100,0	70,9

Grafico 7
BASE DI RIPARTO EFFETTIVA (MONTANTE) E SPESA CORRENTE AL NETTO DELLA SOCIALE. 2024

Composizione percentuale per classe di ampiezza demografica

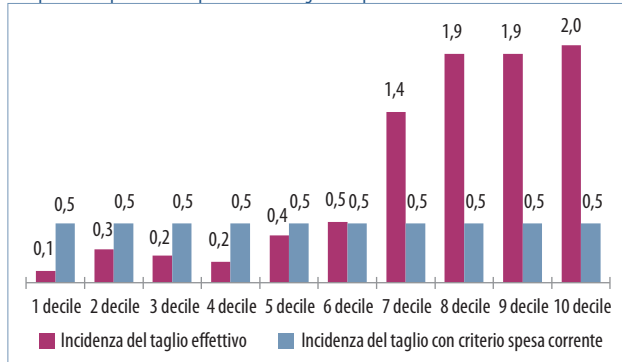


Se invece ordiniamo gli enti per percentuale del taglio rispetto alla spesa corrente, in modo che nel primo gruppo (decile) siano compresi il 10% dei comuni con la quota di taglio più basso, nel secondo gruppo (decile) la quota di taglio immediatamente superiore e così via, si osserva come l'incidenza del taglio sia ovviamente crescente al crescere del decile con un valore massimo che arriva fino a circa il 2% della spesa corrente, al contrario di quanto avviene nel caso di taglio lineare sulla spesa corrente, pari al valore medio di 0,49%. Alcuni comuni, quelli con più PNRR, subiranno come nello spirito della norma un taglio aggiuntivo fino a un punto percentuale e oltre.

Grafico 8

BASE DI RIPARTO EFFETTIVA E SPESA CORRENTE AL NETTO DELLA SOCIALE. 2024

Composizione percentuale per decile di taglio su spesa corrente



Infine, se si confrontano questa volta i capoluogo di regione con gli altri enti, si osserva come il metodo attuale andrà a penalizzare i capoluoghi in misura maggiore rispetto a quanto si sarebbe fatto con un taglio alla sola spesa corrente. Naturalmente tale risultato dipende dal fatto che i capoluoghi presentano importi PNRR mediamente più elevati rispetto ai comuni più piccoli.

Tabella 9

BASE DI CALCOLO EFFETTIVO (MONTANTE) E SPESA CORRENTE AL NETTO DELLA SOCIALE. 2024

Valori assoluti in milioni di euro e composizione percentuale tipologia di comune

	Montante effettivo	% montante	Spesa corrente	% spesa	% spesa montante
Non capoluoghi di provincia	35.619,1	62,2	26.056,2	64,2	73,15
Capoluoghi di Provincia	21.630,5	37,8	14.517,0	35,8	67,11
TOTALE	57.249,7	100,0	40.573,1	100,0	70,87

4. L'incidenza del taglio negli anni 2024-2028

Nel periodo 2024-2028, il taglio complessivo a carico dei comuni italiani sarà pari ad un miliardo e, come già discusso, il contributo al calcolo del taglio da parte della componente PNRR è destinato a crescere di anno in anno assegnando un maggior peso a questa fattore rispetto alla spesa corrente (da 70 e 130 milioni a 100 e 100 milioni), questo nonostante la spesa sociale netta sia pari a circa 40 miliardi, contro i 16 miliardi di risorse PNRR). Inoltre, è previsto che cresca progressivamente anche il tetto assegnato al PNRR rispetto alla spesa corrente per singolo

comune (tetto posto al 90% della spesa corrente, che crescerà progressivamente fino al 120% nel 2028). La norma prevede, dunque, in linea di principio una incidenza crescente del PNRR nel definire gli importi dei tagli.

Tabella 10

CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA DA PARTE DEI COMUNI

Valori in milioni di euro

	2024	2025	2026	2027	2028	Totale
Italia	200	200	200	200	200	1.000
Taglio da spesa corrente	130	125	115	105	100	575
Taglio da PNRR	70	75	85	95	100	425

Per comprendere come questo taglio penalizzerà effettivamente le amministrazioni da qui ai prossimi 5 anni, prendiamo in considerazioni le amministrazioni su cui ricadrà di più la misura. Tra i comuni che subiranno tagli maggiori sulla spesa corrente, troviamo a pari percentuale di taglio i capoluoghi di provincia, che subiranno tutti un taglio – comunque calmierato dai tetti imposti dall'accordo – dello 0,61% (Tab. 11).

Tabella 11

ORDINAMENTO DEI COMUNI CON TAGLI SU SPESA CORRENTE PIÙ ELEVATI

Primi comuni in graduatoria. Valori in milioni di euro

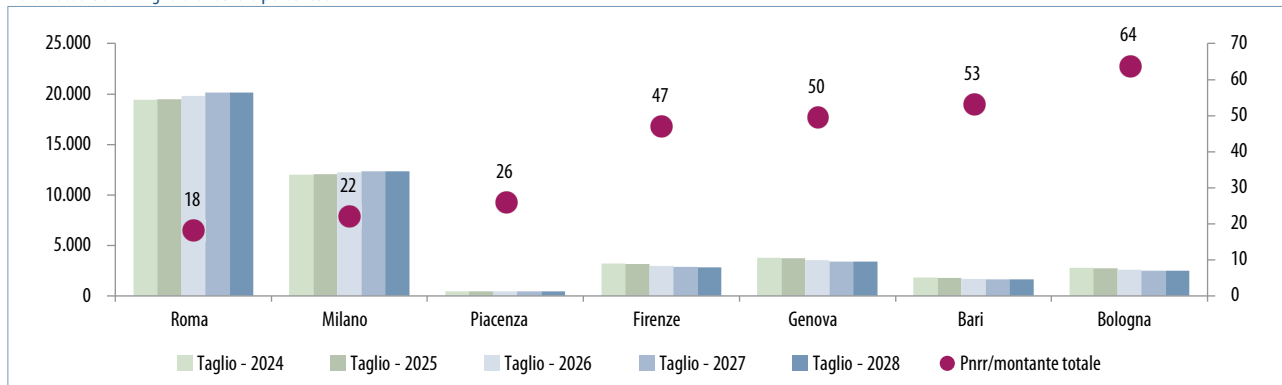
	Taglio 2024	Taglio 2024-2028	% Taglio 2024 su spesa corrente	% Taglio 2024-2028 su spesa corrente	% PNRR su base di riparto
Genova	3.790,3	17.820,0	0,61	2,86	49,5
Firenze	3.190,7	15.000,7	0,61	2,86	47,1
Bologna	2.770,2	13.023,7	0,61	2,86	63,9
Bari	1.820,0	8.556,8	0,61	2,86	53,2
Padova	1.356,1	6.375,7	0,61	2,86	58,1
Taranto	1.111,7	5.226,7	0,61	2,86	61,0
Cagliari	1.026,7	4.826,8	0,61	2,86	47,7
Perugia	875,9	4.118,0	0,61	2,86	47,1
Bergamo	655,6	3.082,1	0,61	2,86	67,4

È da considerare che un acceso dibattito ha riguardato anche l'aumentare nel tempo della componente legata al PNRR nel taglio. L'intento dichiarato di penalizzare in modo crescente nel tempo i comuni che più hanno fatto accesso alle risorse PNRR, ipotizzando che questi possano beneficiare di crescenti margini di efficienza, non trova riscontro però nell'evidenza numerica (Graf. 12), dal momento che, confrontando alcuni capoluoghi, comuni come Bologna vedono diminuire nel tempo il contributo

Grafico 12

CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA IN ALCUNI CAPOLUOGHI (ASSE SINISTRA) E QUOTA PNRR SU BASE DI RIPARTO COMPLESSIVA (ASSE DESTRA)

Valori assoluti in migliaia di euro e percentuali



loro richiesto alla finanza pubblica, al contrario di quanto avviene per Roma o Milano, per i quali la componente di PNRR è più modesta, in termini relativi. La dichiarazione di principio sembra contraddetta, dunque, dall'evidenza numerica – dettata dall'intersezione dei tetti – che va in senso opposto.

5. Conclusioni

Il contributo alla finanza pubblica da parte dei comuni previsto per la prossima legge di bilancio è soprattutto riconducibile alla necessità del Governo di recuperare risorse per le politiche di bilancio annuali, in una compensazione tra tagli fiscali e minori servizi pubblici. La base del taglio – la spesa corrente da un lato, e il PNRR, dall'altro – danno credito a questa interpretazione, allontanando l'ipotesi di una spinta alla ricerca di margini di efficienza attraverso politiche più strutturate di spending review. Inoltre, dato l'intento riequilibrativo dell'intervento, tale

scelta tende a penalizzare proprio le aree e le amministrazioni a cui il PNRR si rivolgeva.

Nella fase più importante del PNRR, per la necessità di recuperare i ritardi nella spesa dei fondi in vista dell'avvicinarsi della scadenza del 2026, nuove norme penalizzano i comuni che si sono dimostrati più virtuosi disattendendo alle molte promesse di sostegno agli enti nella fase di attuazione così come in quella della futura gestione. È inevitabile, infine, ricordare che più della dimensione finanziaria del taglio da PNRR peserà il costo nascosto della misura riconducibile alla minore credibilità del governo nei confronti delle amministrazioni, alle quali era stato promesso sostegno e aiuto nell'affrontare il grande impegno del PNRR e della sua successiva gestione.

* IRPET

Numeri precedenti

2016

Federalismo in Toscana n. 1

- “Qualità e completezza degli studi di fattibilità, un fattore di criticità per i progetti di investimento pubblico italiani” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica” di *Marco Ponti* (Politecnico di Milano)
- “Le strategie europee per gli investimenti pubblici” di *Francesca Petrina* e *Claudio Virno* (Esperti)
- “Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo” di *Agnese Casolaro* e *Alessandro Panaro* (SRM Intesa San Paolo)
- “La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni” di *Paolo Beria* (DASTU, Politecnico di Milano)

Federalismo in Toscana n. 2

- “L’abbandono del patto di stabilità: quante risorse per gli investimenti dei comuni?” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* e *Andrea Taddei* (IRPET)
- “Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?” di *Andrea Ferri* e *Giuseppe Ferraina* (IFEL – Dipartimento Finanza Locale)
- “La situazione economico-finanziaria degli enti territoriali della Toscana. L’analisi della Sezione regionale della Corte dei conti” di *Francesca Petrina* e *Paolo Peluffo* (Corte dei Conti – Sezione Toscana)
- “Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio in Costituzione” di *Onelio Pignatti* (Regione Emilia-Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Impatto sulla finanza regionale della legge di bilancio” di *Massimiliano Ferraresi* (Università di Ferrara), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Leonio Rizzo* (Università di Ferrara & IEB)
- “La spesa sanitaria delle Regioni” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l’esperienza Toscana” di *Patrizia Lattarulo*, *Mauro Massaro* e *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “Il Settore Pubblico Allargato in Toscana. L’analisi conti pubblici territoriali” di *Irene Tassi* (IRPET)

2017

Federalismo in Toscana n. 1

- “Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio” di *Maria Cristina Mercuri* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Interventi sulla fiscalità di impresa: tra cambiamenti strutturali e spinte congiunturali” di *Francesca Gastaldi* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “La promozione delle imprese e dei loro investimenti” di *Marco Mariani* (IRPET)
- Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico di *Mauro Grassi* (Direttore di #Italiasicura)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice degli appalti” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma” di *Paolo Berio* (Città metropolitana di Roma)
- “La riforma dei contratti pubblici” di *Alberto Cucchiarelli* (ANAC – Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici)
- “La riforma del sistema di affidamento dei contratti pubblici: in ipotesi di integrazione tra le centrali di aggregazione e di committenza” di *Giovanni Forte* (Unione Valdera)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Tax gap regionale efficacia degli strumenti di auditing fiscale” di *Alfonso Carfora*, *Rosaria Vega Pansini*, *Stefano Pisani* (Agenzia delle entrate)
- “Le interazioni spaziali nelle politiche fiscali sul patrimonio immobiliare: un’analisi sui comuni italiani” di *Chiara Bocci*, *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “I nodi irrisolti della capacità fiscale standard” di *Carmela Brugnano*, *Giuseppe Ferraina*, *Larysa Minzyuk* (IFEL, Dipartimento Finanza locale)
- “L’imposta sul reddito d’impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo*, *Irene Tassi* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Investimenti pubblici, risorse e riforme” di *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo*, *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “La finanza decentrata, risorse e riforme” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

2018

Federalismo in Toscana n. 1

- “Politiche di contrasto all’evasione: la partecipazione dei Comuni all’accertamento dei tributi erariali” di *Andrea Angeli* (IRPET)
- “Il sostegno della Regione ai Comuni nella lotta all’evasione fiscale” di *Luigi Idili* e *Agnese Parrini* (Regione Toscana)
- “Riflessioni sul contrasto ad evasione/elusione della fiscalità locale in un Comune di 14.000 abitanti” di *Lorenzo Nesi* (Assessore alle politiche finanziarie del Comune di Montelupo Fiorentino)
- “La lotta all’evasione dell’ecotassa tramite la partecipazione degli enti locali” di *Claudio Sciancalepore* (Università degli studi di Bari)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa), *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Marika Macchi*, *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa)
- “Spanish (Regional) Decentralization” di *Laura Varela Candamio* (University of A Coruña)
- “Autonomia scolastica e regionalismo differenziato” di *Santino Piazza* (IRES Piemonte)
- “Regionalismo differenziato e sanità. Livelli di spesa, LEA e performance: il caso della Regione Puglia” di *Roberta Garganese* e *Iary I. P. Goffredo* (IPRES) e *Benedetto Giovanni Pacifico* (Regione Puglia)

2019

Federalismo in Toscana n. 1

- “La Legge di Bilancio per il 2019 e gli interventi per la spesa degli enti locali” di *Claudia Ferretti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Legge di Bilancio 2019 e autonomia tributaria: quali prospettive per la finanza comunale?” di *Maria Teresa Monteduro* (Ministero Economia e Finanza)
- “La Legge di Bilancio 2019 e le misure per le Regioni” di *Guido Mazzoni* (Ancrel)
- “Ripristino delle Province, Città Metropolitane e Legge di Bilancio 2019” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Prove di differenziazione. Nuovi compiti delle regioni dopo la riforma delle Province” di *Patrizia Lattarulo* e *Michele Seremia* (IRPET)
- “Nota sulla definizione dei fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario nelle materie diverse dalla sanità ai sensi del D.L. 50 del 2017” di *Francesco Porcelli* (SOSE Spa)

Federalismo in Toscana n. 3/4

- “Il federalismo asimmetrico nella letteratura internazionale” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze)
- “Regionalismo e riparto di risorse: il metodo del costo storico, del costo medio, dei fabbisogni standard” di *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale” di *Leonio Rizzo* e *Riccardo Secomandi* (Università degli Studi di Ferrara e IEB, Università degli Studi di Ferrara e Università degli Studi di Parma)
- “Regionalismo differenziato e autonomie speciali: analogie reali o ipotetiche?” di *Alice Valdesalici* (Eurac Research - Istituto di studi federali comparati)
- “Between exit and disintegration: devolution e relazioni intergovernative nel Regno Unito dopo Brexit” di *Gabriella Saputelli* (Ricercatrice presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” - ISSIRFA-CNR)

2020

Federalismo in Toscana n. 1

- “DL 18 marzo 2020: misure fiscali a sostegno della liquidità di famiglie e imprese” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “La spesa sanitaria toscana e i provvedimenti dell'emergenza Covid-19” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Le amministrazioni locali di fronte all'emergenza sanitaria” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe F. Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 2

- “I comuni motore degli investimenti, nonostante tutto” di *Carlo Lancia* (ANCE Toscana)
- “Nuove prospettive per le assunzioni negli enti locali? Le assunzioni a tempo indeterminato e le ultime novità del decreto rilancio in materia di personale” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)
- “Entrate locali, nuovi spazi per un efficace recupero fiscale. Le nuove regole per l'agevolazione della riscossione previste dalla Legge di Bilancio 2020” di *Andrea Angeli* e *Alessandro Canzoneri* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Lavori pubblici tra lockdown e Decreto Semplificazione” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Pubblica amministrazione e investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Accessibilità materiale e digitale in Toscana” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* e *Leonardo Piccini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Criticità dei lavori pubblici, le opinioni degli enti” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa per investimenti degli enti locali per le infrastrutture scolastiche. Un viale dei sogni (non ancora infranti)” di *Santino Piazza* e *Paolo Feletig* (IRES Piemonte)
- “Riordino delle stazioni appaltanti ed efficienza dei lavori pubblici” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell'arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

2021

Federalismo in Toscana n. 1

- “Condono e fiscalità regionale, effetti di gettito e sulla compliance” di *Andrea Angeli* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Maria Grazia Pazienza* e *Eugenio Palmieri* (Università degli studi di Firenze)
- “La finanza decentrata e le trasformazioni dell'epoca Covid, vecchi e nuovi temi” di *Ernesto Longobardi* (Università degli studi di Bari)
- “I documenti di programmazione e i documenti di economia e finanza delle regioni (DEFER), una rassegna” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell'arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Investimenti pubblici, scenari del PNRR” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “L'istituzione di una Service Tax nell'ordinamento tributario dei comuni” di *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze)
- “Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Maria Grazia Pazienza* (Università degli studi di Firenze)
- “PNRR e riforma del Catasto” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Letizia Ravagli* (IRPET)
- Total Quality management e recupero fiscale. La sperimentazione della Regione Toscana di *Stefania Vanni* (ACI-Regione Toscana)

Federalismo in Toscana n. 4

- “La gestione dell'istruzione durante la pandemia” di *Silvia Duranti*, *Claudia Ferretti*, *Giada Garbini* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

- “La centralizzazione degli acquisti sanitari e il ruolo svolto da centro e regioni nella crisi pandemica” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Le dinamiche delle relazioni intergovernative stato-regioni durante l'emergenza sanitaria” di *Nicolò Paolo Alessi* (Dottorando di ricerca presso le Università di Verona e Fribourg/Freiburg (Svizzera) e Junior researcher presso l'Istituto di studi federali comparati di Eurac research)

2022

Federalismo in Toscana n. 1

- “Lo stato dell'arte nell'applicazione dei fabbisogni standard per il servizio di asilo nido” di *Letizia Ravagli* (IRPET)
- “I servizi sociali tra vecchie e nuove disuguaglianze territoriali: risorse aggiuntive e obiettivi di servizio nel fondo di solidarietà comunale” di *Roberta Garganese* (Fondazione IPRES) e *Francesco Porcelli* (Università di Bari)
- “Perequazione e fabbisogni standard del fondo di solidarietà comunale (FSC). Il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna” di *Alberto Scheda* (Dirigente Studi e ricerca Finanza locale e spesa P.A. - Regione Emilia Romagna)

Federalismo in Toscana n. 2

- L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Nicola Carmine Salerno* (UPB)
- Il servizio ferroviario regionale e gli interventi del PNRR di *Leonardo Piccini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3/4

- Risorse, territori, istituzioni nell'avvio del PNRR di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Letizia Ravagli* (IRPET)
- Rigenerazione urbana e territoriale nel PNRR di *Laura Fregolent* (Università Iuav di Venezia) e *Elena Franco* (Architetto, esperta di politiche integrate, si occupa di valorizzazione urbana e territoriale. Svolge attività di ricerca e formazione per enti pubblici e privati)
- Accessibilità e equità territoriale nel futuro della Toscana: gli investimenti di PRIIM e PNRR di *Leonardo Piccini* (IRPET)
- Il PNRR della Città metropolitana di Firenze di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

2023

Federalismo in Toscana n. 1/2

- “Dall'IRAP all'IRES, come cambiano le risorse delle Regioni” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Maria Grazia Paziienza* (Università degli studi di Firenze)
- “Gettiti e compliance nella fiscalità regionale, il pagamento del bollo auto in Toscana” di *Damiano Baldaccini* (Collaboratore IRPET)
- “Perequazione e fabbisogni standard del fondo di solidarietà comunale (FSC). Il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna” di *Alberto Scheda* (Dirigente Studi e ricerca Finanza locale e spesa P.A. - Regione Emilia Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “L'autonomia differenziata: le riforme incompiute e le nuove riforme” di *Patrizia Lattarulo* (IRPET) con la collaborazione di *Marika Macchi* (Università degli studi di Firenze)

- “Perequazione infrastrutturale, i tasselli da (ri)comporre” di *Francesca Petrina* (Presidenza del Consiglio dei Ministri, DPCoe – NUVAP) e *Nicola Carmine Salerno* (Ufficio Parlamentare di Bilancio – UpB)

Federalismo in Toscana n. 4

- Il pubblico impiego, le criticità strutturali e la collaborazione pubblico-privato nell'attuazione del Piano di Investimenti europei di *Francesco Bogazzi* (IRPET), *Silvia Duranti* (IRPET), e *Valentina Patacchini* (IRPET)
- Il PNRR e le misure per il territorio. Bando “Attrattività dei Borghi” di *Chiara Agnoletti* (IRPET) e *Caterina Fusi* (IRPET)

2024

Federalismo in Toscana n. 1

- “I LEP nel Diritto allo studio universitario” di *Silvia Duranti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “L'assistenza agli anziani non autosufficienti: squilibri territoriali e prospettive di riforma” di *Laura Pelliccia* (Studiosa di politiche sanitarie e di welfare), *Elisabetta Tondini* e *Mauro Casavecchia* (Agenzia Umbria Ricerche)