

## L'autonomia differenziata: le riforme incompiute e le nuove riforme<sup>1</sup>

Patrizia Lattarulo\*

### Premessa

Lo schema di disegno di legge DDL "Disposizioni per l'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario" datato 1 Febbraio 2023 è un documento snello, composto di pochi articoli, e preciso nell'indicare, non solo gli indirizzi, ma anche le scelte dell'attuale governo in merito a questo ambito di riforma. I 10 articoli, già dal titolo definiscono le scelte politiche sugli aspetti dirimenti della proposta: i LEP, quale garanzia di offerta dei servizi sui territori; le clausole di invarianza finanziaria per le regioni non parte di intese e per il bilancio pubblico; il finanziamento attraverso compartecipazioni; il monitoraggio periodico.

La formulazione della proposta di DDL viene, inoltre, accompagnata dall'istituzione di commissioni distinte per materie, articolate per sottogruppi, il cui compito era lo studio e la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep). Per alcune materie la commissione referente ha stabilito la non sussistenza di un profilo di devoluzione (es. il commercio estero); per altre si rimanda alla normativa preesistente (come nell'ambito sanitario); solo in alcuni casi vengono presentate nuove ipotesi di Lep (come nel governo del territorio). Nel frattempo è stato richiesto di intervenire in audizione alle più importanti istituzioni (UPB, Banca d'Italia, Corte dei Conti, Svimez ...). Tutto questo ha portato all'aprirsi di un ampio dibattito sul tema del regionalismo, con un livello di approfondimento e di analisi di grande interesse, e con un contributo alla riflessione molto più ricco e consapevole rispetto alla lettura spesso ideologica del passato.

Le stesse regioni hanno, per altro, assunto posizioni più mature rispetto a quelle iniziali, dalle quali traspare, al di là dello schieramento politico, una maggiore cognizione dell'effettivo portato della riforma. Rispetto all'adesione spesso improvvisata del primo periodo, ora i distinguo sono maggiori e senza dubbio più informati. A quali spazi di autonomia può infatti ambire una regione con elevati bisogni ed un tessuto economico povero, che beneficia quindi di trasferimenti da altre aree del paese? A questa servirà piuttosto grande coesione e un paese fortemente solidale. Ecco perché le regioni del sud sono schierate su un secco no o una adesione subordinata a forti condizioni (definizione dei Lep e dei fondi di riequilibrio), mentre le regioni del centro nord non rifiutano un rafforzamento delle competenze che potrebbero essere loro assegnate, seppure non aderendo alla proposta del DDL.

Si è quindi aperto un periodo di dibattito, senz'altro positivo, che ha aiutato il confronto su molti aspetti del regionalismo asimmetrico, entrando spesso su temi del regionalismo più latamente inteso. Una riflessione di cui si percepiva il bisogno, usciti dall'emergenza della crisi sanitaria e dalla prova per i sistemi di sanità regionale che questa ha rappresentato.

Tornando al testo del DDL, nonostante la sua concretezza, e l'apparente chiarezza delle scelte, non pochi sono i punti di incertezza e ambiguità che emergono ad una lettura più attenta. Il tema è infatti inaspettatamente complesso e la chiarezza può essere, talvolta, frutto di una eccessiva semplificazione terminologica che rischia di trarre in inganno e di banalizzare.

### 1. La garanzia di livelli essenziali delle prestazioni (Artt. 1 e 3)

Uno degli aspetti più importanti, e che aveva destato maggiori conflitti nel tempo, viene affrontato fin nel primo articolo. Questo chiarisce da subito che a tutti i cittadini, indipendentemente dal luogo di residenza, verranno garantiti gli stessi livelli essenziali delle prestazioni. In altri termini al nord come al sud, nelle regioni con maggiore autonomia o nelle altre, verrà consentito di godere di un livello di servizi essenziali analogo, naturalmente finanziato a costi standard. Anche all'interno di interventi mirati a differenziare tra regioni, obiettivo della politica nazionale è comunque di mantenere una uniformità di trattamento dei cittadini, garantendo la copertura dei fabbisogni standard in tutto il paese, dati dai livelli essenziali delle prestazioni remunerati a costo standard quali "costi di riferimento". Questo è un principio ampiamente condivisibile, evocato da più parti a garanzia di un processo di riforma equo (Arachi et al., 2019). L'istituzione delle commissioni Lep rappresenta una conferma delle buone intenzioni del governo e di voler rapidamente dare concretezza al progetto.

Seppure l'enunciato sia condivisibile, l'esperienza del trascorso ventennio non è altrettanto tranquillizzante. Cosa succede, infatti, quando le risorse disponibili non sono tali da coprire i fabbisogni così definiti? In questo caso, determinato da vincoli esterni, ci si troverebbe nell'alternativa di non garantire i servizi a tutto il territorio o di non coprire i costi relativi alla loro offerta. Questo scenario non è improbabile, se si pensa che è proprio il caso, ad esempio, della sanità. Nel nostro sistema, l'ammontare spettante alla copertura del fabbisogno sanitario viene, infatti, definito in sede di legge di bilancio; l'assegnazione delle risorse alle sanità regionali avviene su base capitolaria per fasce di età; nei rapporti finanziari stato-regioni ha prevalso l'obiettivo di controllo dei conti attraverso i piani di rientro; la definizione dei Lep ha portato ad un ricco e importante sistema informativo, che è la base del monitoraggio dell'offerta che i diversi sistemi sanitari sanno garantire, più importante ai fini di penalizzare le regioni in difficoltà che a fini di riequilibrio. In definitiva, le persistenti disparità nell'offerta dei servizi sul territorio del paese sono emerse con evidenza nel corso dell'emergenza sanitaria, che ha mostrato un paese con capacità di offerta e modelli di tutela dei bisogni dei cittadini fortemente differenziati tra aree geografiche.

Ma questo non è l'unico caso in cui i Lep non hanno corrisposto alla fiducia che in essi veniva riposta. Un caso analogo, in ambito istruzione, è quello del diritto allo studio universitario, materia esclusiva delle regioni. Anche in questo caso le risorse stimate dal ministero per rispondere alle necessità dei territori sono superiori a quelle effettivamente corrisposte, cosicché le regioni sono chiamate ad intervenire in modo significativo e lo fanno differenziatamente, sulla base delle priorità politiche dei loro governi locali e sulla base delle diverse possibilità dei territori di far fronte ai bisogni accedendo a risorse locali (Cerniglia et al. 2022 e Garbini, 2023; Conti et al., 2013).

<sup>1</sup> Con la collaborazione di Marika Macchi (Università degli studi di Firenze). Si ringraziano per gli utili suggerimenti Paolo Di Caro (Università degli studi di Roma "La Sapienza"), Lisa Grazzini e Alessandro Petretto (Università degli studi di Firenze).



È evidente che garantire i Lep solo per alcune regioni costituirebbe una condizione di vantaggio e sarebbe quindi iniquo, per cui correttamente il DDL pone i Lep come garanzia di servizi essenziali in modo trasversale per tutto il sistema regionale.

La mancata disponibilità di risorse necessarie alla copertura dei fabbisogni del paese è, per altro, dovuta a vincoli di bilancio macroeconomici e pone una duplice questione: della ricerca di un non semplice *second best* che si allontani il meno possibile dall'obiettivo desiderato e del *trade off* tra uso alternativo delle risorse per l'offerta di servizi diversi ai cittadini.

Se, quindi, non si dovesse essere in grado di garantire i Lep, quali criteri alternativi si potrebbero applicare? Sempre nel caso della sanità, come precedentemente indicato, il metodo che ha prevalso è stato quello dei costi medi per fascia di età, che però non ha garantito un'equa (seppur non ottimale) distribuzione di servizi sul territorio. È possibile chiedersi cosa succederebbe se applicassimo questo metodo, ad esempio, in ambito di istruzione. A questo proposito è bene ricordare che oggi il ministero assegna le risorse sul territorio sulla base di criteri che molti giudicano neutrali e rispondenti alle diverse componenti di costo: anzianità del personale docente, personale non docente, densità demografica e conseguente dimensione delle classi... Rispetto a questi parametri, il costo medio procapite rappresenta un notevole spostamento di risorse da una regione all'altra e in particolare tra regioni del sud (che oggi hanno in questo ambito costi più elevati) e regioni del nord (il costo procapite oggi – ovvero costo storico – è di 824 euro procapite in Calabria e 528 in Lombardia). Su 30 miliardi di spesa regionalizzata delle regioni a statuto ordinario nel campo dell'istruzione primaria e secondaria, nel 2021 (fonte RGS), è di 3,6 miliardi l'importo che dovrebbe essere mobilitato, pari al 12% della spesa per questi servizi (Grazzini et al., 2020). Alcune regioni trarrebbero un vantaggio fino al 17%, mentre altre dovrebbero rinunciare fino al 25% dei fondi fino ad oggi disponibili. Se in alternativa si utilizzasse, invece, il parametro di riferimento della popolazione in età scolare, si tratterebbe di 3,2 miliardi che andrebbero riallocati, pari all'11% delle risorse. Infine se si prendesse a riferimento il passaggio da spesa storica

a spesa per studente, i miliardi da riallocare sono 2,5 pari all'8% dell'intero ammontare. In tutti i casi nessuna di queste ipotesi garantisce che si tenga adeguatamente conto dei bisogni dei territori né delle caratteristiche e peculiarità dell'offerta (Tab. 1).

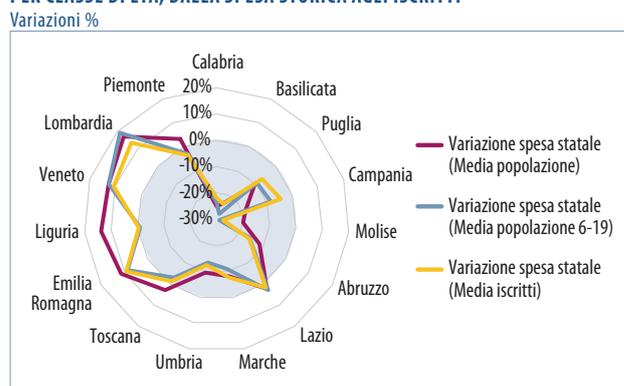
Nelle diverse ipotesi, alcune regioni potrebbero beneficiare del 17% di risorse in più (Lombardia), altre potrebbero dover rinunciare a percentuali fino al 25% della spesa storica (Calabria) (Fig. 2).

Tabella 1  
SCENARI DI RIALLOCAZIONE DELLE RISORSE PER ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA A SECONDA DEI CRITERI

	Risorse da riallocare Miliardi €	Valori %
Dalla spesa storica alla spesa media	3,6	11,89%
Dalla spesa storica alla pop in età scolare	3,2	10,54%
Dalla spesa storica al costo per studente	2,5	8,24%

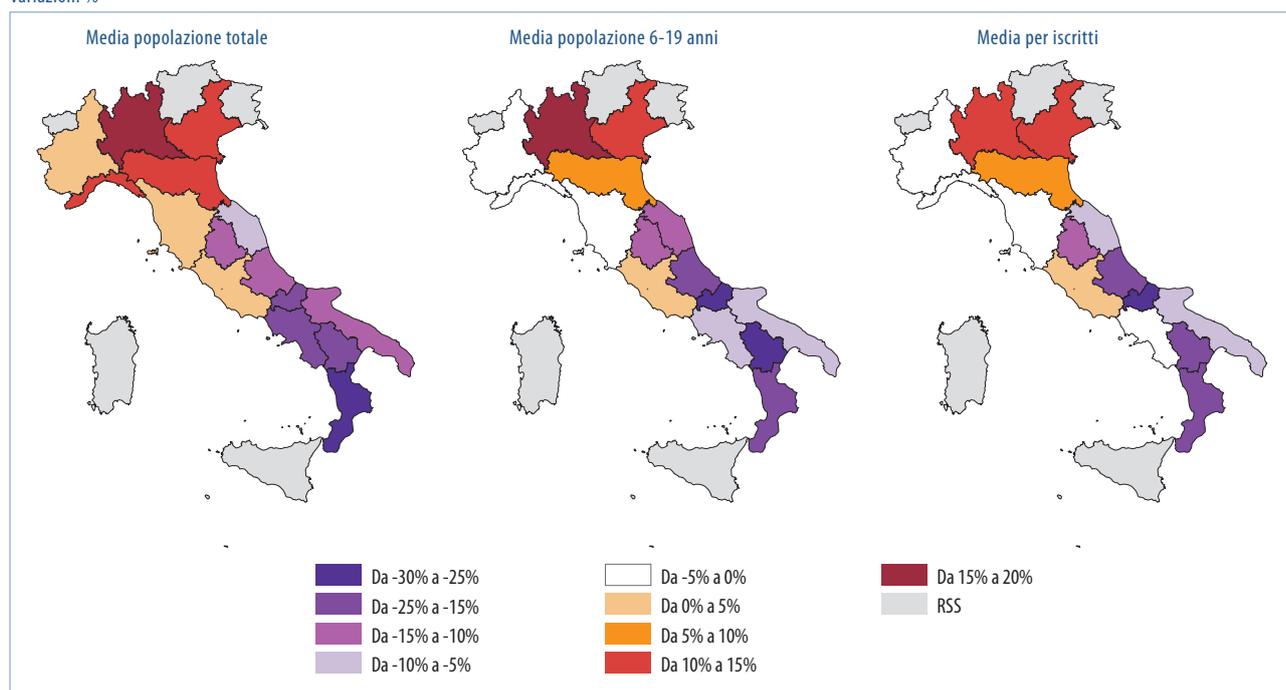
Fonte: Nostre elaborazioni su dati RGS Spesa regionalizzata dello Stato

Grafico 3  
DALLA SPESA STORICA ALLA SPESA MEDIA, DALLA SPESA STORICA ALLA SPESA PER CLASSE DI ETÀ, DALLA SPESA STORICA AGLI ISCRITTI



Fonte: Nostre elaborazioni su dati RGS Spesa regionalizzata dello Stato

Figura 2  
DALLA SPESA STORICA ALLA SPESA MEDIA (SX), DALLA SPESA STORICA ALLA SPESA PER CLASSE DI ETÀ (CENTRO), DALLA SPESA STORICA AGLI ISCRITTI (DX)  
Variazioni %



Fonte: Nostre elaborazioni su dati RGS Spesa regionalizzata dello Stato

Possibili scenari del passaggio dalle risorse attuali ad altre ipotesi di allocazione.

Tabella 4  
REGIONI A STATUTO ORDINARIO  
Variazioni %

REGIONI	Dalla spesa storica alla spesa per abitante	Dalla spesa storica alla spesa per classe di età 6-19 anni	Dalla spesa storica alla spesa per studente
Abruzzo	-11,2%	-15,8%	-15,6%
Basilicata	-23,1%	-27,8%	-23,8%
Calabria	-25,0%	-23,6%	-21,6%
Campania	-18,5%	-8,6%	-4,4%
Emilia Romagna	11,5%	8,6%	9,2%
Lazio	2,4%	2,8%	1,7%
Liguria	13,6%	-1,1%	-0,6%
Lombardia	16,9%	18,8%	13,4%
Marche	-7,8%	-11,1%	-7,6%
Molise	-20,0%	-29,0%	-27,8%
Piemonte	3,1%	-2,9%	-3,6%
Puglia	-11,0%	-9,3%	-7,1%
Toscana	2,8%	-2,7%	-1,0%
Umbria	-9,5%	-13,5%	-12,2%
Veneto	12,8%	12,7%	10,7%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati RGS Spesa regionalizzata dello Stato

## 2. Le clausole finanziarie... “non devono derivare maggiori oneri per la finanza pubblica”... “invarianza finanziaria per le singole regioni che non siano parte dell’intesa” ... (Art. 8)

Sul tema della garanzia di adeguata risposta ai bisogni essenziali della popolazione nelle diverse aree del paese, interviene anche l’Art. 8 del DDL, che richiama le clausole finanziarie di invarianza di bilancio pubblico e di invarianza delle risorse assegnate alle singole regioni non aderenti ai patti. E’ evidente che il rispetto di questa duplice condizione annulla i margini di possibile incremento di risorse anche per le stesse regioni che richiedono maggiore autonomia, di fatto rendendo possibile esclusivamente l’applicazione del criterio della spesa storica. Per rispettare le condizioni poste, infatti, l’ipotesi più plausibile sembra essere quella di un semplice trasferimento di risorse dallo Stato alle regioni, così da intervenire solo sul soggetto a cui è in capo la responsabilità dell’offerta di servizi e le corrispondenti risorse. Ecco, dunque, che se le amministrazioni decentrate si rivelano effettivamente capaci di garantire migliori servizi con gli stessi importi, rispetto allo Stato, come presunto, queste saranno anche in grado di rispondere meglio alle richieste dei propri cittadini. Nello stesso tempo, poter contare su una elevata base imponibile della popolazione e/o una disponibilità a pagare da parte dell’utenza dei servizi offerti sarà certamente un fattore di flessibilità rispetto a possibili incrementi dell’offerta sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo. Solo a queste due condizioni, in definitiva, sembrerebbe ragionevole richiedere una autonomia di governo dall’amministrazione centrale.

In altri termini, riportando il tema all’interno della L. 42/2009, laddove i costi di offerta siano inferiori ai costi standard si manifesterebbe un possibile surplus da parte dell’amministrazione relativamente più efficiente, sempre che sia un surplus limitato nel tempo. Al contrario, una riduzione dei fabbisogni standard o un aumento delle capacità fiscali dei territori di natura più strutturale andrebbe invece riallocata a favore dell’intero sistema delle regioni (UPB, audizione 2022). È proprio su questo sistema di aggiustamento che dovrebbe intervenire il monitoraggio annuale, specificatamente previsto dall’Art. 6.

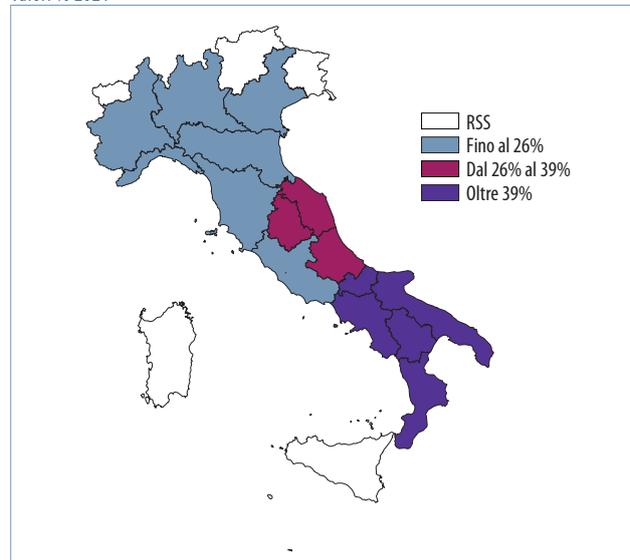
Se non ché su questo punto si inserisce il tema del finanziamento, infatti la capacità di gettito è diversa sui territori deter-

minando una fonte di diseguaglianza nella capacità di offerta di servizi.

## 3. Il modello di finanziamento, le compartecipazioni (Art 5)

Con la stessa sintetica chiarezza già rilevata, il DDL indica nelle compartecipazioni lo strumento per finanziare l’autonomia delle regioni. Si tratterebbe, dunque, di trasferire alle regioni una quota dei gettiti provenienti dai propri territori, che invece di andare in capo allo Stato rimarrebbe alle amministrazioni decentrate. A questo proposito anche altri commentatori hanno ricordato la diversa base imponibile dei territori e la capacità di gettito, che comporta una altrettanto differenziata capienza della base imponibile tra aree del paese (UPB, 2023; Svimez, 2023; Bordignon et al., 2023). È questo il caso ad esempio, dell’Irpef, il cui gettito è concentrato in alcuni territori: in Lombardia un quarto del gettito maturato localmente basterebbe a soddisfare le necessità per finanziare la spesa dello stato regionalizzata nella materia più complessa ed ambita quale l’istruzione garantendo l’attuale offerta in questa regione, contro il 40% in Campania. Pur sulla base di un calcolo così sommario, appare evidente che, se si trattasse di trasferire materie così importanti, finanziandole con le risorse provenienti dai propri territori, ci si dovrebbe confrontare con le loro diverse capacità fiscali, così che le aliquote e i margini di manovra disponibili sarebbero fortemente difformi nel paese. Ne potrebbero derivare inevitabili ripercussioni sulla tipologia di servizi e relativa qualità che i diversi territori sarebbero in grado di offrire, rendendo così critica la garanzia di eguali opportunità in un settore fondamentale per lo sviluppo sostenibile del paese, come quello dell’investimento in capitale umano.

Figura 5  
RAPPORTO TRA LA SPESA TOTALE PER L’ISTRUZIONE (PRIMARIA, SECONDARIA E UNIVERSITARIA) E IL GETTITO IRPEF  
Valori % 2021



Fonte: Nostre elaborazioni su dati RGS Spesa regionalizzata dello Stato e MEF

È necessario, inoltre, ricordare che quello dei prelievi è un ambito di riforma su cui è recentemente intervenuto il governo in carica, indirizzando il sistema verso una strada che sembrerebbe confliggere con il rafforzamento delle autonomie regionali. Il recente DDL fiscale, infatti, promuove l’abolizione dell’Irap, la principale fonte di autonomia regionale, a favore dell’Ires, una fiscalità questa molto più concentrata in alcune regioni del nord. Al di là delle molte altre considerazioni riguardo all’appropriatezza dell’Irap per il finanziamento delle regioni (Ferretti et al.,

2023; Petretto e Zanardi, 2023), l'effetto delle due riforme porterebbe, quindi, a dover incrementare i trasferimenti orizzontali, tra aree del paese, aumentando le già latenti tensioni tra territori alla base delle stesse richieste di autonomia. Inoltre, dal punto di vista dei margini di manovra delle aliquote, che rappresenterebbero il vero fattore di autonomia di governo locale e di responsabilizzazione, è vero che questi sono estremamente ridotti e comunque poco applicati già oggi. Rispetto al processo di maggiore autonomia regionale, i margini di manovrabilità delle aliquote sono, infatti, per lo più utilizzati dalle regioni in piano di rientro, costrette in questo dalle norme sul ripiano dei disavanzi sanitari. In questo senso, non sembra tanto coerente parlare di autonomia, quanto di responsabilità fiscale.

Figura 6  
**PERDITA (-) O GUADAGNO (+) DI GETTITO NEL PASSAGGIO DA IRAP STANDARD (SENZA PA) A MAGGIORE IRES**

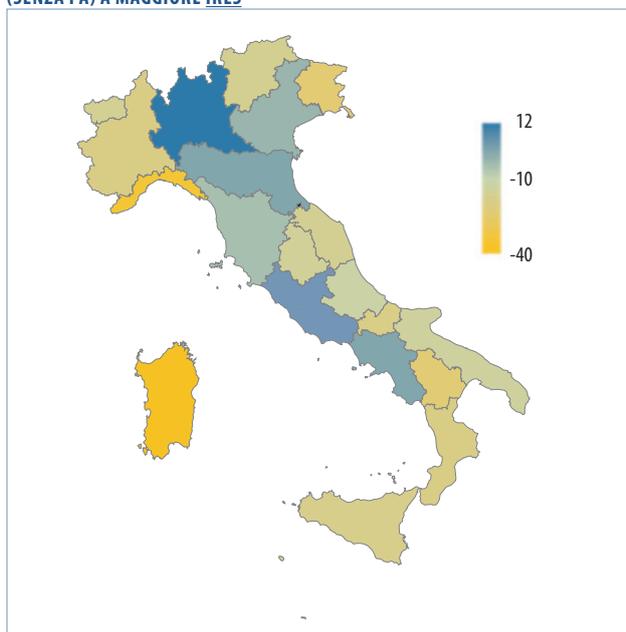
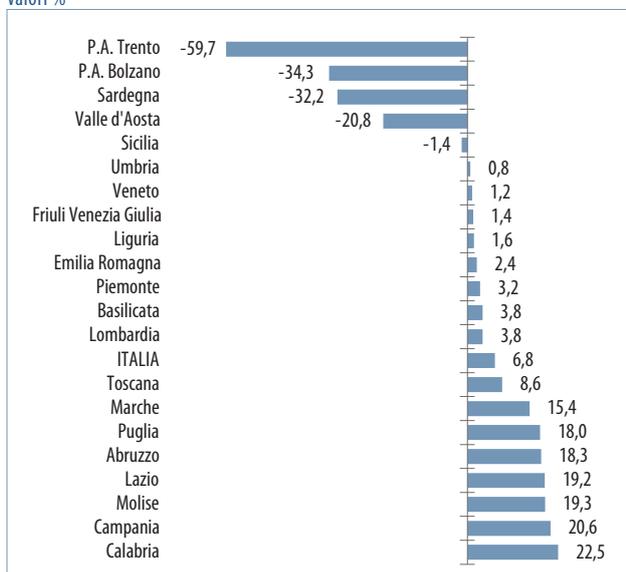


Grafico 7  
**EXTRAGETTITO IRAP. ELABORAZIONI SU DATI MEF. DICHIARAZIONI PRESENTATE NEL 2019 (ANNO DI IMPOSTA 2020). ORDINAMENTO**  
 Valori %



Fonte: Stime Irpet su dati Mef

## 4. Misure perequative (Art. 9)

Al fine di compensare le diverse basi imponibili del territorio e le conseguenze di queste sulla capacità di offerta di servizi da parte delle amministrazioni, sia il processo di decentramento comunale, che il precedente disegno di riforma hanno previsto una azione perequativa sulle basi imponibili. In ambito sanitario, l'attuale normativa fa riferimento all'Iva da ripartirsi tra regioni con finalità di parziale compensazione della differenza tra gettito locale e spesa storica sanitaria. In ambito comunale, la riforma del sistema dei trasferimenti perequativi tra comuni sta accompagnando il progressivo passaggio da un modello di finanza derivata basato sulla spesa storica, ad uno di finanza comunale basato su fabbisogni standard e capacità fiscali (Brugnano et al., 2020; Greco et al., 2021).

L'attuale Disegno di Legge, pur presentando un articolo specifico, sembra esprimersi in modo che potremmo definire evasivo, proprio in merito a uno degli aspetti basilari del processo di riforma. I tre commi che sviluppano gli strumenti "per la promozione dello sviluppo economico, coesione solidarietà sociale" fanno riferimento alla unificazione delle risorse per la spesa in conto capitale e corrente, alla semplificazione amministrativa e alla promozione di interventi speciali in conto capitale. Nessuno di questi punti sembra rappresentare una strategia di perequazione e, per lo più, neanche averci a che fare.

L'assenza di proposte in merito a questo aspetto è, per altro, coerente con le iniziali motivazioni alla base delle richieste di autonomia, la cui origine risiede nella "insoddisfazione per la redistribuzione interregionale realizzata dal governo centrale ritenuta iniqua" e dalla tentazione di rimettere in discussione il principio costituzionale di solidarietà (Zanardi, 2017). Su questo punto si è creata, soprattutto nella prima fase del dibattito, non poca confusione e si innesta l'ambiguità tra rivendicazioni di principio e definizione di regole condivise per un efficace governo della cosa pubblica. A lungo si sono confusi due piani di argomentazioni: da un lato ci sono infatti i trasferimenti monetari e *in kind* a favore dei più deboli, spesso concentrati in alcune aree del paese (che danno luogo ai cd residui fiscali; Di Caro Fratesi, 2019; Gandullia, Leporatti, 2019; Scalera et al., 2017); dall'altro la vera questione posta dalla richiesta di autonomia riguarda piuttosto l'eventuale offerta di servizi da parte dello Stato squilibrata verso alcuni territori o con costi ingiustificatamente superiori. Nel primo caso si tratta di un principio costituzionale di solidarietà, da salvaguardare, nel secondo si parla invece di decentramento ed efficienza del modello di offerta di servizi pubblici ai cittadini.

La questione finale è dunque ancora se e fino a che punto l'autonomia differenziata sia utile a migliorare l'offerta di servizi ai cittadini sia in termini di efficienza che di qualità, non solo e non tanto nelle regioni interessate, ma nel paese nel suo insieme, dove però nella valutazione dei fattori di costo e di beneficio del decentramento e della differenziazione sarebbe necessario tener conto anche del costo pubblico e privato legato agli squilibri territoriali. Da qui derivano, infatti, potenziali esternalità negative sulla crescita e sul benessere del paese, e trovano amplificazione anche da un punto di vista politico/istituzionale le tensioni già esistenti tra le diverse aree geografiche.

In definitiva, al di là della chiarezza espositiva e della affermazione di principi condivisibili, questa proposta non sembra risolvere davvero molte delle incoerenze che rendono difficile percorrere fino in fondo la strada dell'autonomia differenziata. Ugualmente non ancora matura appare anche l'individuazione di un second best che salvaguardi l'offerta di servizi nei territori pur nel quadro della contrazione di risorse pubbliche e in un contesto di decrescenti spazi di manovra fiscale. Nondimeno, va riconosciuta l'importanza del corposo sostegno ad un aperto dibattito, su un tema su cui gli aspetti concreti sembrano spesso relegati in un secondo piano.

## Riferimenti bibliografici

- Arachi, G., Greco, L. (2019). “Il dibattito sull’autonomia differenziata”, in Arachi, G. e Baldini, M., a cura di, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, Il Mulino, pp. 163-178.
- Bordignon, M., Rizzo, L., Turati, G. (2023). “Ma come si finanziano i LEP?”, *lavoce.info*, 10.02.2023
- Brugnano, C., Ferraina, G., Loi, F., Minzyuk, L., Nitti, M. (2020). *Fiscal federalism and equalization design under the growing public finance constraint: a case of Italian municipalities*.
- Cerniglia, F., Di Ielsi, G., Mastracci, M., Messina, G., Minzyuk, L., Zanardi, A. (2022). *Il diritto allo studio universitario: livelli standard, spesa e finanziamento*. Ministero dell’economia e delle finanze-Commissione tecnica per i fabbisogni standard. [https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/PDF1-DSU\\_CTFS\\_22\\_10\\_2022.pdf](https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/PDF1-DSU_CTFS_22_10_2022.pdf).
- Conti, E., Duranti, S. e Piccini, L. (2013). *Diritto allo Studio Universitario: una quantificazione del Livello Essenziale delle Prestazioni*, IRPET, Firenze.
- Di Caro, P., Fratesi, U. (2019). “Investigating the Spatial Patterns of Regional Fiscal Residua in Italy”. *Politica economica*, 35(3), 367-394.
- Ferretti, C., Lattarulo, P., Paziienza, M. G. (2023). “Dall’Irap all’Ires, come cambiano le risorse delle regioni”, *Federalismo in Toscana*, n. 1-2/2023.
- Gandullia, L., Leporatti, L. (2020). “Subnational fiscal balance, interregional redistribution and risk-sharing in Italy”. *Regional Studies*, 54(3), 318-328.
- Garbini, G. (2023). *Il Diritto allo Studio Universitario in Italia, il modello di offerta toscano e i Livelli Essenziali delle Prestazioni dopo il PNRR*. Rapporto di ricerca IRPET.
- Grazzini, L., Lattarulo, P., Macchi, M., Petretto, A. (2020). “Asymmetric Decentralization: Some Insights for the Italian Case.” in *Politica economica, Journal of Economic Policy* 1/2020, pp. 63-99, DOI: 10.1429/95943
- Greco, L., Porcelli, F. (2021). “Politiche di emergenza e finanza degli enti territoriali: tra nuovi e vecchi squilibri”, in Arachi G, M. Baldini e S. Toso, a cura di, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2020*, Il Mulino, pp. 125-148.
- Lattarulo, P., (2023). “La gestione multilivello dell'emergenza sanitaria Covid-19”, Presentazione del Rapporto sulla finanza territoriale a cura degli Istituti di ricerca regionali 10/12/2021. <http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2021/11/rft-2021-lattarulo-irpet.pdf>.
- Petretto, A., Zanardi, A. (2023). “Federalismo fiscale negletto nella delega fiscale”, *lavoce.info*, 12/9/2023.
- Poggi, A. (2011). “I Lep e la cittadinanza sociale: nesso essenziale per l’attuazione del Titolo V in materia di istruzione”, in Campione, V., Bassanini, F. (a cura di), *Istruzione bene comune*, collana Libri di Astrid, Passigli ed. (FI).
- Sacchi, A., Scalera, D., Zazzaro, A. (2019). “Decentramento, qualità istituzionale e fornitura di servizi pubblici: Alcune evidenze empiriche”. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 33(1), 81-104.
- Scalera, D., Giannola, A., Petraglia, C. (2017). *Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali*, 33-57.
- Zanardi, A. (2017). *Le richieste di regionalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, Astrid-Cranec.

\*IRPET

## Perequazione infrastrutturale, i tasselli da (ri)comporre

Francesca Petrina\*, Nicola Carmine Salerno\*\*

### Introduzione

Da alcuni decenni ormai l'attenzione sugli investimenti pubblici e sulle risorse a questi dedicate è andata calando, anche a causa di regole fiscali che hanno ulteriormente ridotto gli spazi di intervento sulle dotazioni infrastrutturali, trasferiti quasi completamente in capo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

Paradossalmente, nello stesso tempo il tema della dotazione infrastrutturale viene continuamente riproposto, fin dagli inizi degli anni Duemila, all'interno del processo di riforma federalista, come uno dei presupposti imprescindibili per il riequilibrio socio-economico dei territori. La dotazione infrastrutturale, infatti, costituisce la base per una più equa offerta di servizi tra territori. Tanto più che analisi di impatto dei fondi strutturali dimostrano la maggiore efficacia degli interventi infrastrutturali rispetto ai trasferimenti correnti, sul riassorbimento del *catching-up*.

Sul ruolo degli investimenti pubblici per la ripresa economica punta oggi l'Europa attraverso *Next Generation EU*, l'innovativo programma di ammodernamento infrastrutturale, accompagnato – soprattutto nel nostro Paese – da uno straordinario sforzo di riforme. Il programma europeo si aggiunge ai più tradizionali Fondi strutturali europei, e in particolare al FESR, e alle politiche di spesa infrastrutturale a carico del bilancio dello Stato.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e il Piano nazionale complementare (PNC) nascono sotto l'urgenza di innescare un repentino processo di innovazione, e devono dimostrare la loro efficacia sull'inversione del *trend* economico in tempi molto rapidi. Il loro disegno di *governance* è improntato a questa finalità. Questo cambio di "marcia" si affaccia all'interno di un sistema più ampio di politiche di riequilibrio infrastrutturale da anni abitate a ragionare in una ottica di più lungo periodo. Non è immediato riuscire a combinare i diversi strumenti e a fare collimare le logiche di PNRR/PNC con quelle dei cicli di programmazione degli altri fondi. Tra l'altro, recentemente il quadro nazionale si è arricchito di un ulteriore strumento. La Legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020)<sup>1</sup> e, successivamente, il Decreto "Infrastrutture" (DL 121/2021)<sup>2</sup> hanno istituito e disciplinato il nuovo Fondo per la Perequazione Infrastrutturale (FPI), con una dotazione complessiva relativamente limitata, pari a 4,6 miliardi – 100 milioni per il 2022, 300 milioni per ciascun anno dal 2023 al 2027 e 500 milioni per ciascun anno dal 2028 al 2033 – e senza quote di riserva per il Mezzogiorno. Questo strumento, a differenza dei precedenti, si inquadra all'interno del processo di perequazione infrastrutturale previsto dalle norme di attuazione del federalismo fiscale avviato a inizio 2000. Ha, dunque, una natura e poggia su un modello di intervento completamente differente.

Preliminare alla perequazione del FPI è il censimento infrastrutturale che, rimasto inattuato dal 2009, viene riproposto con uno scadenzario serrato. Il successivo decreto "Infrastrutture" interviene semplificando la procedura prevista dalla Legge di bilancio per il 2021.

Qui di seguito si ricostruisce brevemente il quadro dei fondi e delle risorse oggi dedicate alle infrastrutture, con particolare attenzione agli obiettivi di riequilibrio territoriale.

### 1. Breve excursus normativo: decentramento e fabbisogni infrastrutturali dei territori

Il tema dell'analisi dei fabbisogni infrastrutturali territoriali è emerso in Italia di pari passo con i progetti di attuazione del federalismo fiscale a inizio anni Duemila. Tuttavia, dal punto di vista normativo, si deve attendere il 2009 per le prime misure riguardanti la perequazione infrastrutturale e, in particolare, la Legge delega 42/2009<sup>3</sup> e la Legge 196/2009<sup>4</sup>.

In precedenza, il tema era stato affrontato dal D. Lgs. 56/2000 che, prima della riforma del Titolo V della Costituzione (Legge costituzionale 3/2001), aveva provato a riorganizzare il finanziamento delle prestazioni essenziali su base decentrata, trasferendo i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato in compartecipazioni al gettito e addizionali di imposta. La natura sperimentale e seminale di quel decreto si coglie soprattutto in due aspetti. Da un lato, veniva effettivamente approfondito solo il caso della sanità, dando per risolto il problema della definizione delle prestazioni essenziali e del loro costo ammissibile o *standard*, che invece è stato uno degli snodi più complessi di cui ancora si dibatte; dall'altro, la funzione perequativa tra territori veniva dedicata solo alle esigenze correnti, trascurando le disomogeneità nelle dotazioni infrastrutturali e le loro ricadute in termini di costo di funzionamento e qualità di beni e servizi erogabili. La riforma costituzionale del 2001 ha interrotto il corso del D. Lgs. 56/2000.

La Legge 42<sup>5</sup> ha previsto che, al fine di promuovere il riequilibrio economico e sociale del territorio nazionale, lo Stato si faccia carico degli interventi speciali di cui al Capo V, articolo 16<sup>6</sup>, e della perequazione infrastrutturale di cui Capo VII, articolo 22. In particolare, relativamente a quest'ultima, è stabilito che il Governo attui tutte le iniziative per il recupero del *deficit* infrastrutturale delle diverse aree geografiche del Paese nella fase transitoria del processo federalista, in coerenza con l'azione a sostegno della rimozione degli squilibri economici e sociali. Anche se formalmente i due articoli non si distinguono per occuparsi di risorse correnti il primo e di risorse in conto capitale il secondo, nella sostanza è già nel 2009 che comincia a emergere l'esigenza di portare avanti, in parallelo e in coerenza, l'azione di perequazione delle risorse correnti, per permettere l'erogazione delle prestazioni con i livelli e gli *standard* esistenti, e l'azione di perequazione e miglioramento delle dotazioni strumentali, per permettere l'ampliamento e l'ammodernamento dell'offerta.

In attuazione dell'articolo 16 è stato emanato il D. Lgs. 88/2011<sup>7</sup> contenente i principi generali per l'utilizzo di risorse aggiuntive (rispetto a quelle ordinarie nazionali) per la promozione dello sviluppo e della coesione sociale e la rimozione degli squilibri. È qui che si stabilisce il metodo della programmazione pluriennale e la quota di riserva dell'85% in favore del Mezzogiorno, ancora oggi in vigore per il Fondo di Sviluppo e Coesione, alimentato con risorse nazionali.

In attuazione dell'articolo 22 è stato invece emanato il D.M. 26 novembre 2010 ("Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale") che disciplina la ricognizione degli interventi infrastrutturali, attività propedeutica all'azione di perequazione infrastrutturale<sup>8</sup>. È richiesto che la ricognizione degli interventi infrastrutturali emerga dal confronto, settore per settore, tra gli attuali livelli di servizio e uno *standard* definito con riferimento all'intero Paese (*benchmark* interno) o all'Unione europea (*benchmark* esterno). È specificato, altresì, che il con-

<sup>1</sup> L. 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, comma 815.

<sup>2</sup> DL 10 settembre 2021, n. 121 (convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156).

<sup>3</sup> La Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

<sup>4</sup> Legge di contabilità e finanza pubblica.

<sup>5</sup> Dovrebbe dare attuazione all'articolo 119 riformato dalla Legge costituzionale 3/2001. Non senza contraddizioni, tuttavia, perché tenta di dare seguito contemporaneamente alle prescrizioni del terzo e del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Il terzo comma stabilisce che "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante", dove l'assenza di vincolo di destinazione riguarderebbe sia gli ambiti e i settori sia la natura corrente o capitale. Il quinto comma stabilisce invece che "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

<sup>6</sup> Tramite risorse aggiuntive nazionali quali il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).

<sup>7</sup> Reca disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della L. 42/2009.

<sup>8</sup> Gli ambiti infrastrutturali individuati sono: le strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali, nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e infine i collegamenti con le isole.

fronto si avvalga di indicatori in grado di cogliere le due dimensioni quantitativa (le dotazioni) e qualitativa (lo stato delle infrastrutture).

Sul percorso di attuazione dell'articolo 22 della Legge 42/2009 è sopraggiunta a incidere anche la Legge 196/2009 che ha stabilito (articolo 30), nell'ambito della più generale riforma della contabilità pubblica e del bilancio dello Stato<sup>9</sup>, una ampia delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche. Tra gli elementi introdotti dai decreti legislativi attuativi<sup>10</sup> vi è l'obbligo di effettuare l'analisi dei fabbisogni infrastrutturali allo scopo di individuare gli interventi necessari e finanziarli, in ordine di priorità, con risorse a carico del bilancio dello Stato.

In particolare, Il D. Lgs. 228/2011<sup>11</sup> ha introdotto i principi generali per la valutazione *ex-ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi, l'individuazione delle opere necessarie per soddisfarli e la valutazione *ex-post* degli investimenti realizzati<sup>12</sup>. Il D. Lgs. 229/2011<sup>13</sup> ha invece richiesto la creazione di un sistema di gestione informatizzato delle opere pubbliche come strumento di supporto alla programmazione e alla verifica. È da questo impulso che è nato il sistema di monitoraggio opere pubbliche della Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP)<sup>14</sup>.

Le due norme primarie – la Legge delega 42/2009 e la Legge 196/2009 – seppure con finalità parzialmente diverse (la prima orientata alla rimozione degli squilibri tra territori, la seconda per garantire l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa in conto capitale del bilancio dello Stato destinate alle opere pubbliche), presuppongono, e in alcuni passaggi espressamente richiedono, che le Amministrazioni Pubbliche svolgano attività ricognitive analitiche per quantificare i fabbisogni infrastrutturali dei territori avendo in mente il concreto utilizzo delle dotazioni per la fornitura delle prestazioni di servizi a famiglie e imprese e, in particolare, l'erogazione dei servizi in base ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Mentre quanto previsto dalla Legge 196/2009 ha avuto un certo sviluppo, perlomeno in termini di monitoraggio della spesa per investimenti, le disposizioni della Legge delega 42/2009 per quel che riguarda la perequazione infrastrutturale sono rimaste lettera morta. Solo recentemente, con la Legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020), il Legislatore è nuovamente intervenuto in materia, sostituendo il comma 1 dell'articolo 22 della Legge delega 42/2009, così riattivando il processo che dovrebbe occuparsi dell'obiettivo di perequazione delle infrastrutture.

Dopo tanto legiferare dal 2000 a oggi, con passi propedeutici alla perequazione infrastrutturale, non sempre chiari nelle intenzioni e sovente sconnessi da una visione complessiva, sembra arrivata il momento di una applicazione concreta.

## 2. I sistemi informativi sugli indicatori di dotazione infrastrutturale

La costruzione di indicatori di dotazione infrastrutturale è complessa a causa della difficile misurazione del loro stato di manutenzione, capacità di offrire servizi e qualità. L'eterogeneità costituisce un ulteriore elemento di complessità.

Questa base dati costituisce la precondizione del percorso attuativo del FPI, all'interno del quale è stato costituito un Gruppo

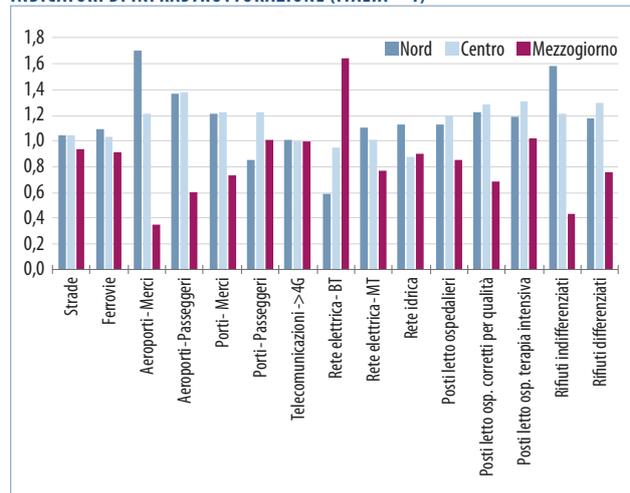
di lavoro tecnico *inter-istituzionale* che ha lavorato nel corso del 2022 a costruire la base dati delle infrastrutture da cui ricavare indicatori sintetici di comparazione tra territori a livello settoriale, in grado di dare conto della dotazione fisica (lo *stock*), della sua qualità e della sua accessibilità. La base dati fa ampio uso dell'“Atlante statistico territoriale delle Infrastrutture” dell'ISTAT<sup>15</sup>, integrato con l'“Annuario statistico del SSN” del Ministero della Salute per i dati relativi al settore sanitario, dall'“Indagine sui servizi sociali dei Comuni” dell'ISTAT<sup>16</sup>, dai dati del Ministero dell'Istruzione per il settore scolastico, dai dati CNIT del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti<sup>17</sup>, dal “Censimento delle acque per uso civile” dell'ISTAT per il settore idrico<sup>18</sup>. Alle fonti statistiche nazionali sono stati poi aggiunti i dati appositamente messi a disposizione da Regioni ed Enti locali.

Formalmente, la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali dovrebbe essere pronta. L'Agenzia per la coesione territoriale, rispettando i termini posti dal DL 121/2021, ha effettivamente predisposto il documento conclusivo che mappa le infrastrutture a disposizione dei territori, sia per la componente di proprietà statale, sia per quella di proprietà di Regioni, Enti locali o altri terzi.

Si deve constatare che le motivazioni per cui si è interrotta l'attuazione dell'art. 15 del DL 121/2021 non hanno apparentemente natura tecnica, né d'altra parte possono essere riconducibili alla crisi da Covid-19 e all'avvio del PNRR e del PNC (con finalità simili ma con risorse molto maggiori), visto che la nuova strutturazione del FPI è stata definita a settembre 2021 e il Gruppo di lavoro tecnico si è riunito durante il 2022, quando la minaccia Covid-19 era già stata superata e l'architettura di REACT-EU già impostata.

In mancanza dei dati ufficiali contenuti nel documento conclusivo, una visione complessiva e sinottica dei divari infrastrutturali può essere rinvenuta in un recente lavoro della Banca d'Italia<sup>19</sup> (Graf. 1). Il Mezzogiorno fa registrare carenze infrastrutturali su quasi tutti gli ambiti considerati.

Grafico 1  
INDICATORI DI INFRASTRUTTURAZIONE (ITALIA = 1)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (2021)

Oltre al ritardo nelle dotazioni di trasporto e comunicazione (strade, ferrovie, aeroporti e porti merci), dal lavoro dei ricercatori della Banca d'Italia emergono con chiarezza i problemi nel settore sanitario (posti letto in degenza ordinaria e per terapia intensiva), in quello del ciclo di raccolta e lavorazione dei rifiuti

<sup>9</sup> Legge 196/2009, art. 30, riguardante le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente.

<sup>10</sup> Si tratta dei D. Lgs. 228 e 229 del 2011.

<sup>11</sup> Reca l'attuazione dell'art. 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della L. 196/2009, in materia di valutazione degli investimenti relativi a opere pubbliche.

<sup>12</sup> Il DL 228/2011 riguarda la spesa ordinaria relativa al bilancio dello Stato e non quella aggiuntiva; riguarda, in altri termini, le opere finanziate a valere sulle risorse iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri o oggetto di trasferimento da parte degli stessi a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati, in forza di specifica delega.

<sup>13</sup> Reca l'attuazione dell'art. 30, comma 9, lettere e), f) e g), della Legge 196/2009 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti.

<sup>14</sup> Si veda: [https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivitv-i/Spesa-per-le-opere-pubbliche/documenti-utili/presentazione\\_BDAP.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivitv-i/Spesa-per-le-opere-pubbliche/documenti-utili/presentazione_BDAP.pdf)

<sup>15</sup> ISTAT, “Indicatori territoriali di dotazione infrastrutturale - Atlante Statistico Territoriale delle Infrastrutture”.

<sup>16</sup> ISTAT, “Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati”.

<sup>17</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, “Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili”.

<sup>18</sup> ISTAT, “Censimento delle acque per uso civile”.

<sup>19</sup> Banca d'Italia (2021), “I divari infrastrutturali in Italia. Misurazione caso per caso”, Questioni di economia e finanza, Occasional Paper n. 635, luglio.

indifferenziati e differenziati, nelle infrastrutture di trasporto e interconnessione.

### 3. I fondi dedicati alle infrastrutture

Le politiche per la riduzione dei divari infrastrutturali territoriali e la coesione economica e sociale possono contare nell'attuale quadro normativo su una gamma di almeno cinque diversi strumenti. Tre di essi – il FPI, il PNRR e il PNC – sono nuovi e a ciclo unico; gli altri due – il Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) – sono già esistenti da tempo e basati sui cicli settennali che caratterizzano la programmazione pluriennale del bilancio europeo.

A questi si possono aggiungere anche altri contenitori finanziari del bilancio ordinario che possono avere indirettamente obiettivi di coesione economica e sociale, come ad esempio i tre fondi creati con le Leggi di bilancio per il 2017, 2019 e 2020<sup>20</sup> che, pur non avendo espliciti obiettivi di perequazione tra territori, mirano anch'essi al rilancio degli investimenti infrastrutturali, sono attivi su orizzonti lunghi di tempo (circa quindici anni ciascuno) e, soprattutto, hanno una dotazione finanziaria complessiva iniziale di quasi 111 miliardi solo in parte attribuiti e utilizzati<sup>21</sup>. La consistente dimensione di questi tre fondi, a destinazione e *governance* generiche, contrasta sia con la molto più modesta dotazione del FPI, sia con la capitalizzazione del PNRR e del PNC che è sì nominalmente ingente ma, tenuto conto della straordinarietà del momento e degli obiettivi ambiziosi, a ben vedere ha un ordine di grandezza non molto superiore ai fondi appostati nel 2017, 2019, 2020.

La presenza di differenti fonti di finanziamento aventi obiettivi simili o con ampie aree di sovrapposizione, ma caratterizzate da dotazioni finanziarie, regole contabili, sistemi di *governance* e approcci alla programmazione diversi tra loro, pone la necessità di coordinamento e coerenza degli investimenti. In particolare, la coerenza tra i diversi strumenti finanziari è rilevante sia per evitare frammentazioni, sovrapposizioni o addirittura duplicazioni, sia per garantire l'effettiva addizionalità delle risorse rispetto alla programmazione ordinaria delle spese in conto capitale per realizzare il più rapidamente possibile gli obiettivi di *catching-up* tra territori.

Anche se l'esigenza di coordinamento è un punto chiave che riguarda tutti gli interventi, sulle spese in conto capitale tocca la sua rilevanza massima perché errori e approssimazioni nella "messa a terra" delle opere sono per loro natura difficilmente reversibili. Il tema del coordinamento si è già posto durante i cicli di programmazione passati nelle relazioni tra FSC e FESR e, all'interno del quadro dei Fondi strutturali europei, in quelle tra il FESR, il Fondo Sociale Europeo (FSE)<sup>22</sup> e i Programmi di cooperazione territoriale. Tuttavia, alle dichiarazioni d'intenti dovrebbe seguire una riflessione concreta sulle azioni da perseguire in tal senso, soprattutto perché nei prossimi anni deve realizzarsi tra un maggior numero di fondi chiamati a intermediare molte più risorse, ciascuno con aspetti specifici di *governance* e con diverse riserve di destinazione.

Tutti i fondi sopra menzionati adottano vincoli di destinazione delle risorse a favore del Mezzogiorno: almeno l'80% del FSC, almeno il 40% del PNRR e almeno il 34% del PNC<sup>23</sup>. La riserva del 34% vale anche per tutte le spese per investimenti a carico del bilancio ordinario. Di queste riserve, l'unica con una *ratio*

esplicita è quella del 34%, che fa riferimento alla quota di popolazione residente nelle Regioni del Mezzogiorno. Per i Fondi strutturali europei esiste un modello di riparto nazionale che, sulla base di variabili socio-economiche territoriali, consente, all'inizio di ogni ciclo di programmazione, di attribuire a ciascuna Regione la quota parte dell'ammontare di risorse complessivamente destinate all'Italia. Tale modello rispecchia le modalità con cui la Commissione europea arriva a definire, ciclo dopo ciclo, il riparto delle risorse UE tra Paesi membri<sup>24</sup> sulla base della classificazione di tutte le regioni nella triplice categoria di "meno sviluppate", "in transizione" e "più sviluppate". A valle del riparto regionale, per il FESR (e gli altri Fondi strutturali) e il PNRR i Regolamenti europei prevedono anche le cosiddette "concentrazioni tematiche", che sono dei vincoli di allocazione su specifiche aree di intervento o specifici settori (per esempio, almeno il 30% del FESR dedicato a obiettivi climatici e, per il PNRR; almeno il 37 e il 30% rispettivamente alla transizione ecologica e a quella digitale). I riparti successivi, tra Amministrazioni centrali e territoriali, tra obiettivi di *policy* e tra singoli progetti, avvengono principalmente tramite un processo negoziale che tiene sempre conto dei vincoli di destinazione per territori e per settori stabiliti inizialmente dalla Commissione europea.

Tenuto a sé stante il PNRR che ha una sua *governance* specifica, la programmazione dei Fondi strutturali segue un approccio di tipo negoziale – con particolare attenzione al coinvolgimento del partenariato economico e sociale – che punta a definire, per ogni ciclo, dapprima un accordo tra lo Stato membro e la Commissione europea (il cosiddetto Accordo di Partenariato) e, a valle di questo, Programmi operativi nazionali (PON) e Programmi operativi regionali (POR). Sia PON che POR sono valutati e approvati dalla Commissione europea successivamente alla sottoscrizione dell'Accordo di Partenariato. I principi guida del processo negoziale fanno riferimento alla complementarità, all'addizionalità, alla compensazione delle risorse, all'andamento della spesa storica. Possono altresì avere un ruolo (più o meno esplicito) alcune caratteristiche sia dei territori, come la capacità di assorbimento della spesa, sia delle opere, come la cantierabilità e i moltiplicatori di impatto sull'occupazione e il valore aggiunto.

Al di là dei vincoli di destinazione e della possibilità di fare valere obiettivi perequativi nel periodico confronto negoziale<sup>25</sup>, i fondi esistenti non adottano ulteriori criteri di perequazione più puntuali, né tantomeno basati su misurazione dei fabbisogni dei territori.

**La perequazione infrastrutturale nel PNRR e nel PNC** – Il rilievo che la perequazione infrastrutturale ha tra gli obiettivi del PNRR è legato innanzitutto al vincolo di destinazione territoriale imposto trasversalmente a tutte le Amministrazioni centrali da una norma nazionale. L'articolo 2, comma 6-bis, del DL 77/2021, infatti, prevede che, in sede di programmazione del PNRR, le Amministrazioni centrali assicurino che almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente sia destinato alle Regioni del Mezzogiorno.

Inoltre, la coesione sociale e territoriale costituisce uno dei pilastri che il PNRR italiano mutua dall'impostazione del *Next Generation-EU* e dello strumento che la attua, il *Recovery and Resilience Facility* (RFF)<sup>26</sup>: in particolare, la Missione 5 "Inclu-

<sup>20</sup> Si tratta rispettivamente del *Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese*, del *Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese* e del *Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese*.

<sup>21</sup> Si veda Servizio studi della Camera dei deputati (2020), "I Fondi per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato", settembre; la Nota è stata aggiornata a maggio 2021.

<sup>22</sup> Per una descrizione si veda: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=it>.

<sup>23</sup> Pur trattandosi di un programma di investimenti a ciclo unico complementare al PNRR, il PNC è finanziato da un fondo di tipo ordinario a carico del Bilancio dello Stato.

<sup>24</sup> Le risorse UE assegnate all'Italia sono definite nel cosiddetto Quadro Finanziario Pluriennale (QFP). Quello relativo al periodo 2021-2027 include i Fondi strutturali FESR e FSE+ e il Fondo per la Transizione Giusta (JTF), oltre a quanto assegnato in base a *Next-Generation-EU* (NGEU).

<sup>25</sup> Il criterio negoziale non è, in principio, incompatibile con la valorizzazione dell'evidenza empirica e l'adozione di regole predefinite. Anzi, in un modello ideale, le due prospettive dovrebbero integrarsi, con l'interazione negoziale diretta ad adattare gli interventi al contesto, alla congiuntura o alle informazioni rese disponibili più recentemente, ma sempre all'interno di un quadro ben definito dall'evidenza empirica e dalle più aggiornate statistiche territoriali.

<sup>26</sup> Le 6 Missioni del PNRR condividono priorità trasversali, relative alle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali.

sione e coesione” contempla interventi di sostegno all’*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. All’interno di questa Missione, sono previsti interventi specifici per la coesione territoriale (Componente n. 3), per un complesso di risorse pari a circa 2 miliardi su due linee di azione: il rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne con misure volte a elevare la qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali, e i progetti per lo sviluppo del Sud compresi il contrasto della povertà nell’istruzione, la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e il potenziamento delle zone economiche speciali (ZES).

La spesa per infrastrutture fa capo principalmente al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT) che, su un totale di risorse pari a circa 39,7 miliardi a valere sul PNRR, destinate alle Regioni del Mezzogiorno 18,3 miliardi, circa il 46,2%. Anche le risorse del PNC di competenza del MIT, pari a circa 9,76 miliardi, sono destinate per oltre il 57%, circa 5 miliardi, alle Regioni del Mezzogiorno<sup>27</sup>. Nel complesso di PNRR e PNC, ammontano a circa 23 miliardi le risorse che, tramite il MIT, sono dedicate al Mezzogiorno.

Ai 23 miliardi prima menzionati andrebbero aggiunte le risorse che PNRR e PNC assegnano al Mezzogiorno attraverso gli altri Ministeri, che concorreranno agli obiettivi di infrastrutturazione e perequazione attraverso i loro programmi di spesa, in particolare quelli del Ministero della Salute, del Ministero dell’Istruzione, del Ministero della Transizione ecologica e del Ministero dell’Università e ricerca, che sovrintendono a funzioni diffuse sui territori e intrinsecamente coinvolte nelle transizioni ecologica e digitale.

Entrando nel dettaglio degli investimenti MIT<sup>28</sup>: il 41,8% delle risorse dedicate alla Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” che sono state già oggetto di procedure amministrative attuative (circa 3,45 miliardi) è, almeno sulla carta, a disposizione del Mezzogiorno per lo sviluppo della mobilità locale sostenibile e per gli investimenti in sistemi di trazione a energia rinnovabile (energia elettrica e idrogeno); il 50% delle risorse della Missione 3 “Infrastrutture per la mobilità sostenibile” (oltre 15 miliardi, nel totale di PNRR e PNC) è dedicato al Mezzogiorno per il potenziamento della rete ferroviaria (estensione delle linee dell’alta velocità, potenziamento dell’interconnessione, sostituzione delle motrici a gasolio, modernizzazione delle stazioni e dei porti); per alcune Componenti delle due Missioni già citate e per la Missione 5 “Inclusione e Coesione”, l’Amministrazione si è impegnata a fare affluire al Mezzogiorno, tramite bandi di gara, una quota significativa delle risorse<sup>29</sup>.

Tuttavia, a fronte di questa importante mole di risorse finanziarie che in sede di programmazione sono vincolate dal MIT ai territori del Mezzogiorno, occorre rimarcare che sia la dimensione, sia la complessità delle procedure amministrative e tecniche, sottostanti la gran parte degli interventi di cui è titolare il MIT, comportano un intrinseco rischio di ritardi nella fase attuativa che è responsabilità di diversi soggetti, tra i quali i Comuni. Tale rischio è particolarmente elevato nei territori del Mezzogiorno, a causa della debolezza amministrativa di cui soffrono soprattutto gli Enti locali.

<sup>27</sup> Si ricorda che l’allocazione delle risorse del PNC deve rispettare il vincolo di destinazione delle risorse del bilancio ordinario, ossia assegnazioni in base alla popolazione residente (il 34% al Mezzogiorno).

<sup>28</sup> Si veda la *Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle Regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente*, Dipartimento politiche per la coesione, dati al 30 giugno 2022. Non è ancora pubblica la Terza relazione istruttoria che dovrebbe contenere i dati aggiornati almeno 31 dicembre 2022 e dare conto anche delle revisioni del PNRR (posticipato di *target* e defianziamento di alcune linee di intervento).

<sup>29</sup> I progetti su edilizia sociale, infrastrutture idriche, digitalizzazione dei sistemi logistici, aree interne e zone economiche speciali.

**La perequazione infrastrutturale nel Fondo di Sviluppo e Coesione** – Il FSC finanzia interventi aggiuntivi e speciali a valere su risorse nazionali, di carattere infrastrutturale materiale e immateriale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra territori. Ha carattere pluriennale con cicli di programmazione allineati a quelli dei Fondi strutturali europei. L’utilizzo delle risorse avviene su delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), secondo principi di complementarità e addizionalità rispetto agli altri interventi finanziati con i Fondi strutturali europei e, da quest’anno, anche dal PNRR e dal PNC.

Sebbene oggetto di recenti riforme (articolo 44 del DL 34/2019 e da ultimo articoli da 1 a 6 del DL 24/2023<sup>30</sup>) dirette a semplificarne il funzionamento, programmazione, gestione e attuazione di questo Fondo risultano ancora oggi estremamente frammentate, anche a causa dell’utilizzo parzialmente distolto dalla sua finalità originaria per far fronte, nella prassi e in forza di disposizioni di legge, a esigenze di bilancio di varia natura ed emergenziali. Di conseguenza, la quantificazione dell’effettiva dotazione finanziaria di ciascun ciclo, le sue assegnazioni agli obiettivi di programma e il monitoraggio della fase attuativa dei vari interventi sono soggetti a riprogrammazioni continue che rendono necessarie complesse operazioni di riclassificazione contabile, oltre a far perdere di vista la finalità iniziale.

La dotazione finanziaria del FSC per il periodo di programmazione 2021-27 è stata definita nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020, per un ammontare complessivo di 73,5 miliardi. Tuttavia, a seguito di numerosi de-finanziamenti e ri-finanziamenti di varia natura, delle allocazioni già disposte per legge e delle assegnazioni con apposite delibere del CIPESS, nonché tenuto conto delle risorse confluite nel PNRR (15,6 miliardi), l’ammontare complessivo ancora da programmare attualmente a disposizione del Fondo è pari a circa 48,6 miliardi<sup>31</sup>.

Nel ciclo precedente, il FSC ha messo a disposizione risorse per poco più di 68 miliardi. Per quello che riguarda l’allocazione territoriale, le assegnazioni operate direttamente da disposizioni di legge e le assegnazioni a titolo emergenziale hanno fatto sì che il vincolo di destinazione territoriale a favore del Mezzogiorno sia stato leggermente disatteso, risultando *ex post* pari al 78% e non all’80%.

Relativamente ai dati attuativi e osservando unicamente le risorse relative al ciclo 2014-20, su un totale assegnato di 49,9 miliardi, risultano impegni per 21 miliardi con una percentuale di avanzamento del 42%, e pagamenti per 6,5 miliardi con una percentuale di avanzamento del 13%. I dati sottostanti il monitoraggio evidenziano, peraltro, come la distribuzione territoriale delle risorse non ancora impegnate tenda a concentrarsi proprio nelle Regioni del Mezzogiorno.

**La perequazione infrastrutturale nel Fondo Europeo di Sviluppo Regionale** – Il FESR è, dei cinque fondi attivati dall’Unione europea, quello specializzato negli investimenti infrastrutturali<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Il 19 settembre 2023 è stato approvato il DL 124 (o DL “Mezzogiorno”) che ha previsto ulteriori modifiche procedurali all’utilizzo del FSC. In particolare, si stabilisce che la dotazione finanziaria del FSC, previa una o più delibere CIPESS di riparto tra le diverse categorie di beneficiari, possa essere impiegata per iniziative e misure afferenti alle politiche di coesione, come definite dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, nonché per l’attuazione degli “Accordi per la Coesione”, i cui contenuti – singoli progetti e linee d’azione – sono definiti d’intesa tra le parti interessate (Ministeri, Regioni e Province Autonome). Rimane ferma la coerenza con le politiche settoriali e con le politiche di investimento e di riforma previste nel PNRR, secondo principi di complementarità e di addizionalità.

<sup>31</sup> Si veda a questo proposito Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (2023), “*Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale*”, 15 febbraio 2023.

<sup>32</sup> Gli altri sono il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo Europeo per gli Affari marittimi e la pesca.

Per il ciclo di programmazione 2021-27 gli investimenti devono essere concentrati prioritariamente sulla transizione ecologica e digitale con una dotazione per l'intera UE di 217 miliardi. Le risorse del ciclo 2021-27, indirizzate attraverso l'Accordo di Partenariato e i Programmi 2021-27 per l'Italia, sono pari complessivamente a 75 miliardi, di cui 42,7 di risorse UE nel complesso dei tre fondi FESR, FSE+ (Fondo Sociale Europeo) e JTF (Fondo per la Transizione giusta). A tale quota si aggiungono le risorse destinate ai programmi dell'Obiettivo Cooperazione territoriale europea (1,2 miliardi comprensivi del cofinanziamento nazionale). All'Accordo di Partenariato 2021-27 sono collegati 10 Programmi nazionali (PON) e 38 Programmi regionali (POR), a valere sui fondi FESR, FSE+ e JTF.

Nella nuova programmazione gli stanziamenti FESR per l'Italia ammontano in totale a 51,2 miliardi, di cui poco più di 24 miliardi di cofinanziamento nazionale<sup>33</sup>. Le aree/regioni meno sviluppate beneficeranno di quote di finanziamento fino all'85% degli investimenti, mentre quelle in transizione e le più sviluppate fino rispettivamente al 60 al 40%<sup>34</sup>. Durante il precedente ciclo 2014-2020, le risorse messe a disposizione dell'Italia si sono attestate a circa 38,4 miliardi<sup>35</sup>, di cui 23,7 dedicati al Mezzogiorno (quasi il 62%) e 14,7 al Centro-Nord<sup>36</sup>. Del complesso delle risorse stanziare, circa 36,4 miliardi (il 94,7%) sono stati impegnati e 24,2 miliardi pagati<sup>37</sup>.

Tabella 1  
MONITORAGGIO DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI (2014-2020) AL 31 DICEMBRE 2022

Fondo	Risorse (A)	Impegni (B)	di cui: impegni per contrasto Covid-19	Pagamenti (C)	di cui: pagamenti per contrasto Covid-19	Avanzamento impegni (B/A)	Avanzamento pagamenti (C/A)
FESR	38.407,42	36.378,57	4.786,57	24.207,18	4.314,21	94,72%	63,03%
FSE	27.450,21	19.764,25	2.550,35	14.159,75	1.813,22	72,00%	51,58%
Totale	65.857,63	56.142,82	7.336,92	38.366,93	6.127,43	85,25%	58,26%

Fonte: RGS – IGRUE

L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea per l'accesso ai fondi strutturali comunitari 2021-27<sup>38</sup> sottolinea (pag. 42 e segg.) come “[...] l'esigenza che l'eccezionale ammontare di fondi aggiuntivi messi a disposizione dell'Italia per la politica di coesione e per l'attuazione del PNRR venga impiegato in un'ottica di massimizzazione delle complementarità e sinergie fra i due strumenti di intervento. A tal fine, è necessaria un'importante azione di coordinamento strategico, da espletarsi sia in fase di programmazione, sia nella fase di attuazione, al fine di evitare sovrapposizioni e frammentazioni e, allo stesso tempo, per rafforzare gli obiettivi di addizionalità propri della coesione, in particolare nel Mezzogiorno”. Con queste finalità l'Accordo prevede l'istituzione, nell'ambito del Comitato Accor-

do di Partenariato, di un Tavolo tecnico dedicato che si riunirà almeno due volte l'anno<sup>39</sup>.

#### 4. Il Fondo di perequazione infrastrutturale

L'istituzione del Fondo di perequazione infrastrutturale in Legge di Bilancio adotta una impostazione basata sul riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali e pone le sue premesse nel censimento delle infrastrutture. A questo proposito, il successivo decreto “Infrastrutture” interviene semplificando la procedura prevista dalla Legge di bilancio per il 2021: gli ambiti sono modificati rispetto a quelli elencati nel 2009<sup>40</sup>, ma si dà più enfasi agli aspetti “prestazionali e qualitativi” delle dotazioni infrastrutturali, ponendo in primo piano il loro utilizzo ai fini dell'erogazione di adeguate prestazioni per cittadini e imprese (il loro *output*). Viene fissato al 31 dicembre 2021 il termine per la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali sanitarie, assistenziali e scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche. Inoltre, viene fissata entro il 31 marzo 2022 la data per la determinazione dei criteri con cui, alla luce degli esiti della ricognizione, le risorse del Fondo devono essere allocate ai Ministeri cui viene infine attribuita, ciascuno per gli ambiti di propria competenza, la responsabilità di individuare i progetti da finanziare (le opere) e di gestire le procedure di appalto e la cantierizzazione.

Più in particolare, il comma 1-bis dell'articolo 15<sup>41</sup> stabilisce che, sulla base della ricognizione delle dotazioni infrastrutturali e tenendo conto anche della qualità delle infrastrutture e dei servizi collegati, siano “*stabiliti i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario [tra territori ...], con particolare attenzione*” ad alcuni elementi relativi a specificità territoriali quali: l'estensione delle superfici, l'insularità, l'appartenenza ad aree interne, zone di montagna o ai territori del Mezzogiorno; la densità della popolazione e delle unità produttive. Si fa inoltre riferimento alle aree meno connesse alle reti stradali e ferroviarie nazionali. Infine, individuati i criteri di priorità e le azioni da perseguire per ogni settore, si procede al riparto delle risorse del FPI tra i Ministeri competenti, tenuto conto del PNRR e del PNC nel frattempo intervenuti.

Le azioni da compiere a valle del riparto del FPI tra i Ministeri competenti sono specificate nel comma 1-*quater*: “[*Entro il 30 giugno 2022, ciascun Ministero competente [individua, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e di intesa con la Conferenza Stato-Regioni,] gli interventi da realizzare, che non devono essere già oggetto di integrale finanziamento a valere su altri fondi nazionali o dell'Unione europea, l'importo del relativo finanziamento, i soggetti attuatori, in relazione al tipo e alla localizzazione dell'intervento, il cronoprogramma della spesa, con indicazione delle risorse annuali necessarie per la loro realizzazione [...]. Gli interventi devono essere corredati [...] del Codice unico di progetto (CUP)*”. Il monitoraggio avviene secondo i metodi e gli strumenti introdotti dal già citato D. Lgs. 229/2011<sup>42</sup>, classificando le opere finanziate dal

<sup>33</sup> Sul sito *web* del Dipartimento per le politiche di coesione sono disponibili sia l'Accordo di Partenariato approvato dalla Commissione nel luglio del 2022, sia l'elenco dei 58 programmi (nazionali, regionali e transfrontalieri) a titolarità italiana cofinanziati a valere sui Fondi strutturali.

<sup>34</sup> Per una sintetica descrizione, si rimanda alla pagina *web* dedicata al FESR e, più in generale, alle politiche di coesione sostenute dall'Unione europea sul sito del Parlamento europeo.

<sup>35</sup> Ci si riferisce al FESR in senso stretto. Non si considerano i circa 1,3 miliardi dei Programmi della Cooperazione territoriale europea.

<sup>36</sup> veda il documento “Attuazione dei programmi 2014-2020: Importi programmati, impegni, pagamenti”, presentato e discusso a Napoli a marzo 2023 (<https://politichecoesione.governo.it/it/la-politica-di-coesione/la-programmazione-2014-2020/stato-di-attuazione-2014-2020/riunioni-annuali-di-riesame/riunione-annuale-di-riesame-anno-2022/>).

<sup>37</sup> Per il ciclo 2014-2020 vale la regola “n+3” che obbliga a utilizzare le risorse entro tre anni dalla fine del settennato; in caso contrario le risorse non spese sono disimpegnate. Il nuovo ciclo 2021-27 ha rivisto la regola restringendo l'orizzonte a “n+2”.

<sup>38</sup> Si veda: <https://politichecoesione.governo.it/it/la-politica-di-coesione/la-programmazione-2014-2020/stato-di-attuazione-2014-2020/riunioni-annuali-di-riesame/riunione-annuale-di-riesame-anno-2022/>.

<sup>39</sup> Si veda nota 37.

<sup>39</sup> Sarebbe molto utile conoscere quali indirizzi e quali decisioni sono presi dal Tavolo tecnico e come si traducono nell'allocazione delle risorse e nella “messa a terra” dei progetti.

<sup>40</sup> Rispetto alla versione originaria dell'art. 22, non sono più considerati la rete fognaria, la rete elettrica, digitale e di trasporto e distribuzione del gas.

<sup>41</sup> Comma 1-bis dell'articolo 15: “*All'esito della ricognizione [delle dotazioni infrastrutturali], sono stabiliti i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario [tra territori ...], con particolare attenzione alle aree che risentono di maggiori criticità nei collegamenti infrastrutturali con le reti su gomma e su ferro di carattere e valenza nazionale [...], all'estensione delle superfici territoriali e alla specificità insulare e delle zone di montagna e delle aree interne, nonché dei territori del Mezzogiorno, alla densità della popolazione e delle unità produttive. [Per ogni ambito di intervento] sono individuati i Ministeri competenti e la quota [del fondo a loro annualmente], tenuto conto di quanto già previsto dal PNRR e dal Piano complementare*”.

<sup>42</sup> Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti.

FPI sotto la voce “Interventi per il recupero del divario infrastrutturale ex Legge di bilancio 2021”.

Il FPI si presenta con due caratteristiche innovative. La prima è l’approccio stesso alla perequazione infrastrutturale, guidata interamente dall’oggettività dei dati dei territori e per ciò stesso scollegata dalla spesa storica e da quote di riserva prefissate per il Mezzogiorno, e meno dipendente dalle periodiche fasi di contrattazione e ricontrattazione all’interno del Governo (tra Ministeri) e tra Governo e Amministrazioni territoriali, che invece sono la parte preponderante dell’approccio negoziale alla ripartizione delle risorse. La seconda caratteristica è l’attenzione, per la prima volta così esplicita, alle prestazioni che le infrastrutture dovranno concorrere a erogare: non tanto la dotazione capitale in sé, ma la dotazione come *input* essenziale – accanto alle risorse umane e tecnologiche – della funzione di produzione di beni e servizi di cui i territori hanno bisogno.

Entrambe le innovazioni dovrebbero rendere più rapida e coerente l’azione di riduzione degli squilibri tra territori e, nel contempo, agevolare il coordinamento tra i progetti finanziati con il FPI e quelli a carico degli altri fondi, nazionali ed europei, dedicati a sviluppo e coesione dei territori. L’oggettività dei dati, infatti, si presta a fare da guida all’allocazione delle risorse e ancora sia il confronto istituzionale sia il raccordo con le altre fonti. Inoltre, il riferimento alle prestazioni da erogare tramite le infrastrutture (ossia all’*output* o all’*outcome* cui l’investimento è finalizzato) salda un passaggio logico che, nonostante la sua rilevanza, è sinora mancato nella pur folta legiferazione che negli ultimi venti anni ha riguardato la stima dei fabbisogni *standard* di Regioni ed Enti locali e la conseguente riduzione dei divari territoriali, ovvero la stretta dipendenza dei costi variabili delle prestazioni rientranti nei

Livelli Essenziali di Assistenza (LEA, rilevanti per lo specifico ambito dei servizi sanitari) e nei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP, per i restanti servizi) dalla qualità del capitale fisico a disposizione<sup>43</sup>.

La ridotta capitalizzazione<sup>44</sup> e la programmazione a termine – meno di 450 milioni in media all’anno sino al 2033 – sembrano assegnare al FPI natura sperimentale, come *test* per verificare eventuali difficoltà o resistenze nel riorientare la politica degli investimenti nei territori, per poi, alla luce dei risultati, aumentarne il raggio di azione. L’ampliamento dell’ambito soggettivo e/o oggettivo del FPI potrebbe realizzarsi anche assegnandovi risorse sinora passanti per altri fondi dedicati allo sviluppo e alla coesione dei territori, oppure con un’armonizzazione delle rispettive regole di riparto con quelle del FPI. Sino al 2026, questa fase di *test*, ad oggi non ancora partito, si sovrappone con il funzionamento dei due piani straordinari per gli investimenti e le riforme strutturali, il PNRR e il PNC.

*\*Presidenza del Consiglio dei Ministri, DPCoe - NUVAP  
\*\*Ufficio Parlamentare di Bilancio - UpB*

*(Le opinioni espresse in questo contributo sono esclusivamente attribuibili agli Autori e non riflettono necessariamente la posizione degli Enti di appartenenza)*

<sup>43</sup> Lo *stock* è tra gli *input* più importanti nella funzione di produzione delle prestazioni rientranti nei LEA e nei LEP. Si pensi agli ospedali, alle scuole, alle reti fisiche di comunicazione e trasporto.

<sup>44</sup> Tra l’altro, visto che lo stanziamento è rimasto quello nominale iniziale, il suo valore reale viene ridotto dall’aumento dell’inflazione intervenuta nella seconda parte del 2021 e nel 2022, il cui rientro è previsto avvenire gradualmente nel prossimo triennio.

## Federalismo in Toscana

### Redazione

#### IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)  
e Patrizia Lattarulo

#### Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini  
e Agnese Parrini

### Sede di redazione

#### IRPET:

Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 FIRENZE  
Tel. 055/4591261 - e-mail: redazione@irpet.it

## 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 IRT” 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 differenziato 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 (DEFRR), 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 Sceda* (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 *GClaudia 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 Sceda* (Dirigente Studi e ricerca Finanza locale e spesa P.A. - Regione Emilia Romagna)