

La spending review formato PNRR

1. PREMESSA

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 miliardi 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 costituito da 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.

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.

La proposta iniziale di taglio è stata oggetto di un lungo confronto con le amministrazioni locali, che ha portato ad una successiva revisione. Ciononostante non è 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. Il dialogo tra le parti ha portato, infatti, ad un contenimento del peso del PNRR nella composizione del taglio, rispetto alla iniziale proposta del Governo, ma

soprattutto concentrato nel primo anno di applicazione, con una crescita progressiva, secondo la norma, fino al 2028. È, inoltre, da considerare, che l'importo del taglio è fisso, 200ml annui, quindi l'effetto del considerare il PNRR tra i criteri di riparto è distributivo tra comuni, cioè il taglio andrà a pesare di più sui comuni più volenterosi nell'adesione al piano europeo, rispetto ad un taglio lineare sulla spesa corrente.

2. L'INCIDENZA DEL TAGLIO PER IL 2024 IN TOSCANA

In Toscana il taglio riguarderà **266** comuni (sono esclusi quelli nella condizione di dissesto o predissesto o in accordo per un piano di copertura per il disavanzo) e nel 2024 sarà pari a **16,4** milioni di euro, cioè **l'8,2%** di quello complessivo (Tab. 1), un peso percentuale ben superiore a quello della popolazione regionale. Il contributo complessivo è il risultato della somma ottenuta tra due valori: quello di **10,7** milioni raggiunto con il criterio della spesa corrente e quello di **5,6** milioni, conseguito invece dal taglio con il criterio di riparto del PNRR. Se, quindi, a livello nazionale il peso del PNRR nel calcolo del taglio è del 35% (70 su 200 milioni), per la Toscana il suo peso è leggermente inferiore (5,6 su 16 milioni).

Tabella 1.
CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA DA PARTE DEI COMUNI PER REGIONE. 2024
Valori assoluti in euro, pro capite in euro e percentuali

	Taglio criterio Spesa	Taglio criterio PNRR	Taglio complessivo	% Taglio complessivo	% Popolazione
Abruzzo	3.000.790	1.751.802	4.752.593	2,4	2,3
Basilicata	1.088.639	637.783	1.726.422	0,9	1,0
Calabria	2.767.261	1.674.803	4.442.063	2,2	3,3
Campania	6.645.097	3.742.615	10.387.711	5,2	9,9
Emilia R.	11.752.270	6.451.521	18.203.792	9,1	7,8
Lazio	19.177.166	8.850.001	28.027.167	14,0	10,1
Liguria	4.858.208	3.095.641	7.953.849	4,0	2,7
Lombardia	26.300.554	13.110.822	39.411.376	19,7	17,6
Marche	4.146.325	2.303.252	6.449.577	3,2	2,6
Molise	678.258	480.748	1.159.007	0,6	0,5
Piemonte	7.698.199	4.377.595	12.075.794	6,0	7,5
Puglia	7.393.743	4.872.841	12.266.584	6,1	6,9
Sardegna	4.650.819	2.777.722	7.428.540	3,7	2,8
Sicilia	5.931.867	3.145.072	9.076.939	4,5	8,5
Toscana	10.710.678	5.660.982	16.371.660	8,2	6,5
Umbria	1.988.128	1.191.988	3.180.116	1,6	1,5
Veneto	11.211.999	5.874.812	17.086.810	8,5	8,6
TOTALE	130.000.000	70.000.000	200.000.000	100,0	100,0
To/It	8,2%	8,1%	8,2%		

In Toscana il taglio inciderà in termini di minore disponibilità di risorse per l'offerta di servizi rispetto alla situazione preesistente, riducendo la spesa corrente (al netto della spesa sociale) dello **0,5%**, collocandosi tra le regioni con l'incidenza del taglio più bassa (Fig. 2). Infatti, la distribuzione dei tagli – che comunque ha una oscillazione media rispetto alla spesa corrente piuttosto contenuta (da 0,47 a 0,55) – sembra essere mediamente più rilevante in alcune regioni meridionali (Molise, Puglia, Calabria) che generalmente partono la livelli di spesa più bassi, rispetto a quelle centro-settentrionali (Lazio, Lombardia, Veneto e Toscana) e nei comuni più piccoli e più grandi rispetto a quelli di dimensioni intermedie (Fig. 3).

Figura 2.
 INCIDENZA DEL TAGLIO SULLA SPESA CORRENTE. 2024
 Valori percentuali medi per regione e valori pro capite in euro

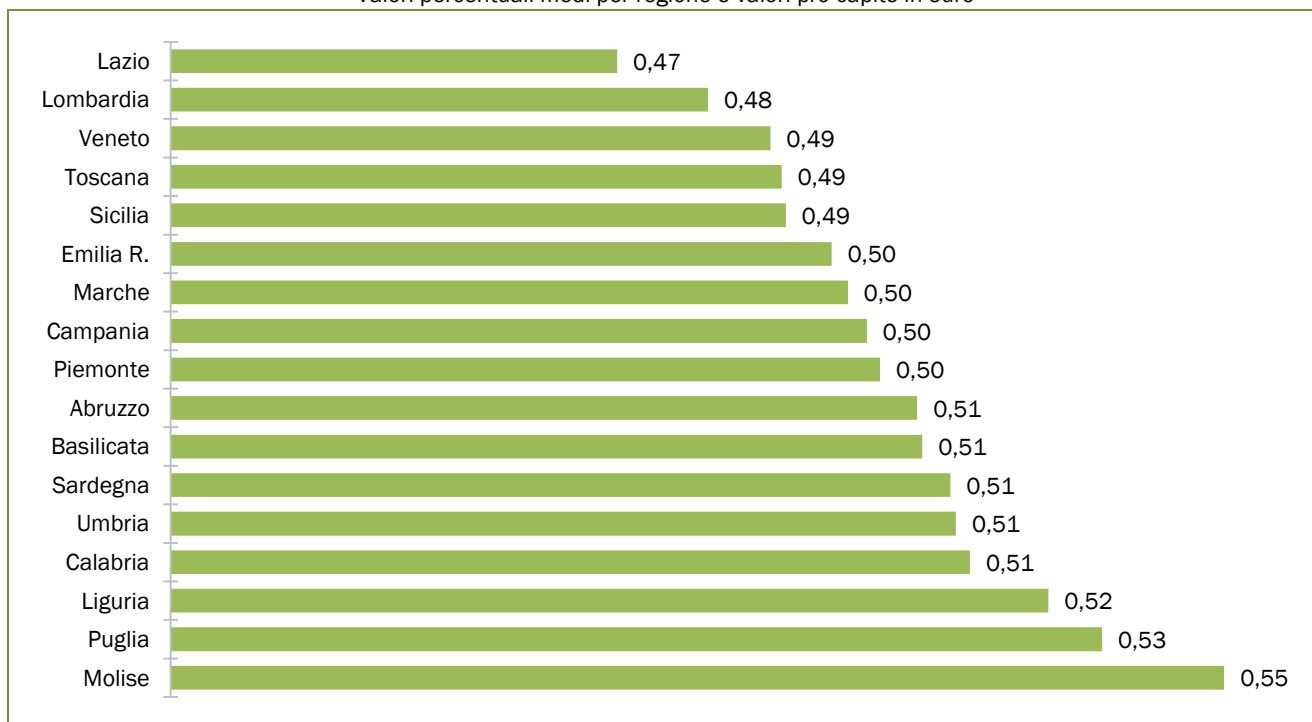
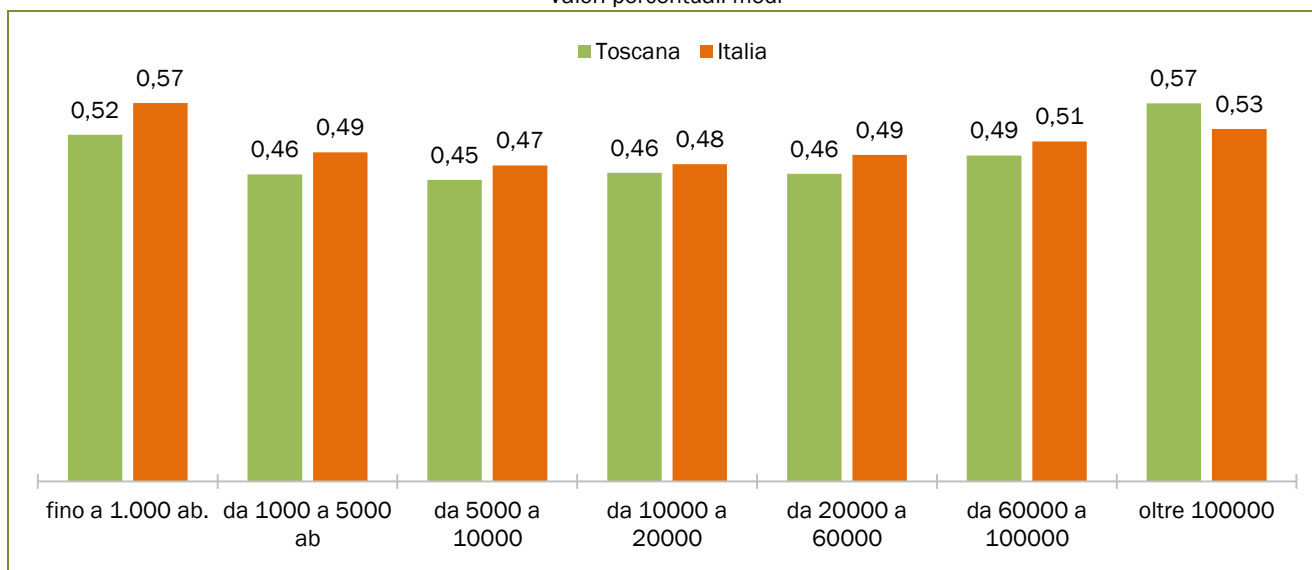
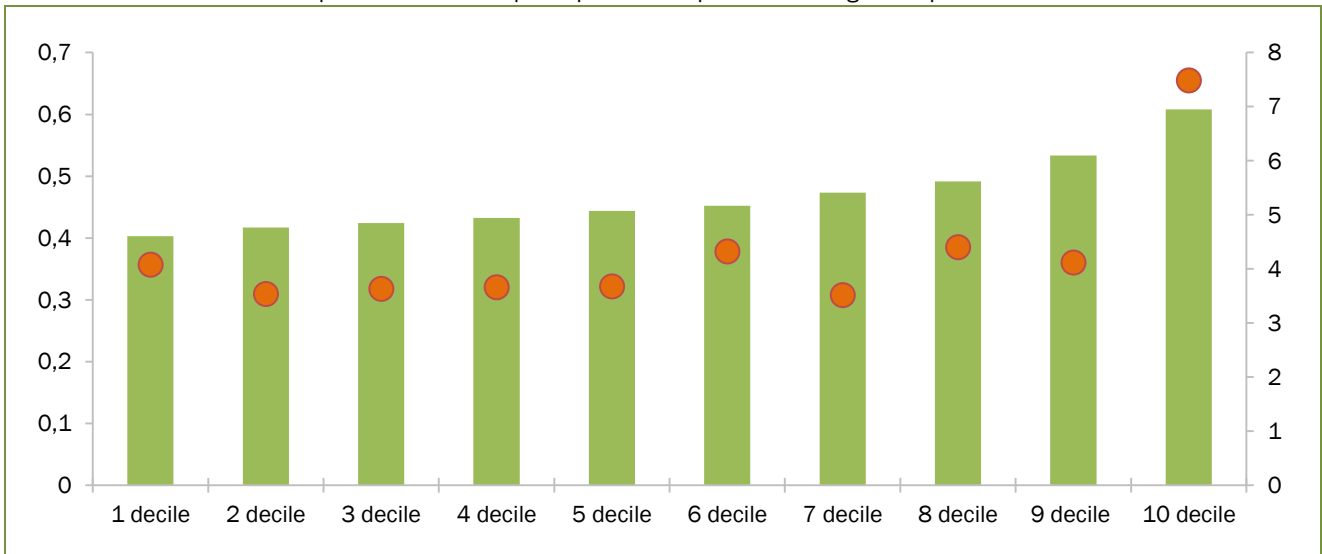


Figura 3.
 INCIDENZA DEL TAGLIO SULLA SPESA CORRENTE PER CLASSE DEMOGRAFICA NEI COMUNI TOSCANI E ITALIANI. 2024
 Valori percentuali medi



Se invece ordiniamo gli enti per percentuale del taglio, 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 il taglio ricopra un valore minimo dello 0,4% della spesa corrente nel primo 10% dei comuni con il taglio meno significativo fino ad un massimo dello 0,61% nel 10% dei comuni che presentano la quota di taglio più significativa (Fig. 4). Con il crescere dell'incidenza del taglio cresce (quasi) parallelamente anche il valore pro capite che, letto nell'asse di destra della figura, varia da un minimo di 3,5 euro pro capite fino ad un massimo di 7,5 euro di minore risorse per ogni cittadino.

Figura 4.
 INCIDENZA DEL TAGLIO (ASSE SX) E TAGLIO PRO CAPITE (ASSE DX) NEI COMUNI TOSCANI. 2024
 Valori percentuali medi e pro capite in euro per decile di taglio su spesa corrente



Fornendo una rappresentazione dei singoli comuni in Toscana (Fig. 5), quelli ai quali viene chiesto un contributo più elevato in valore assoluto sono naturalmente i capoluoghi e le realtà più popolose, ma in termini procapite si va dai 2 euro di Capraia e Limite ai 14 euro di Forte dei Marmi. Se guardiamo alle minori risorse rispetto alla spesa corrente pre manovra, i tagli vanno dallo 0,4% di Capoliveri fino allo 0,61% di Firenze.

Figura 5 (a).
 CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA PER COMUNE TOSCANO. 2024
 Valori assoluti in euro

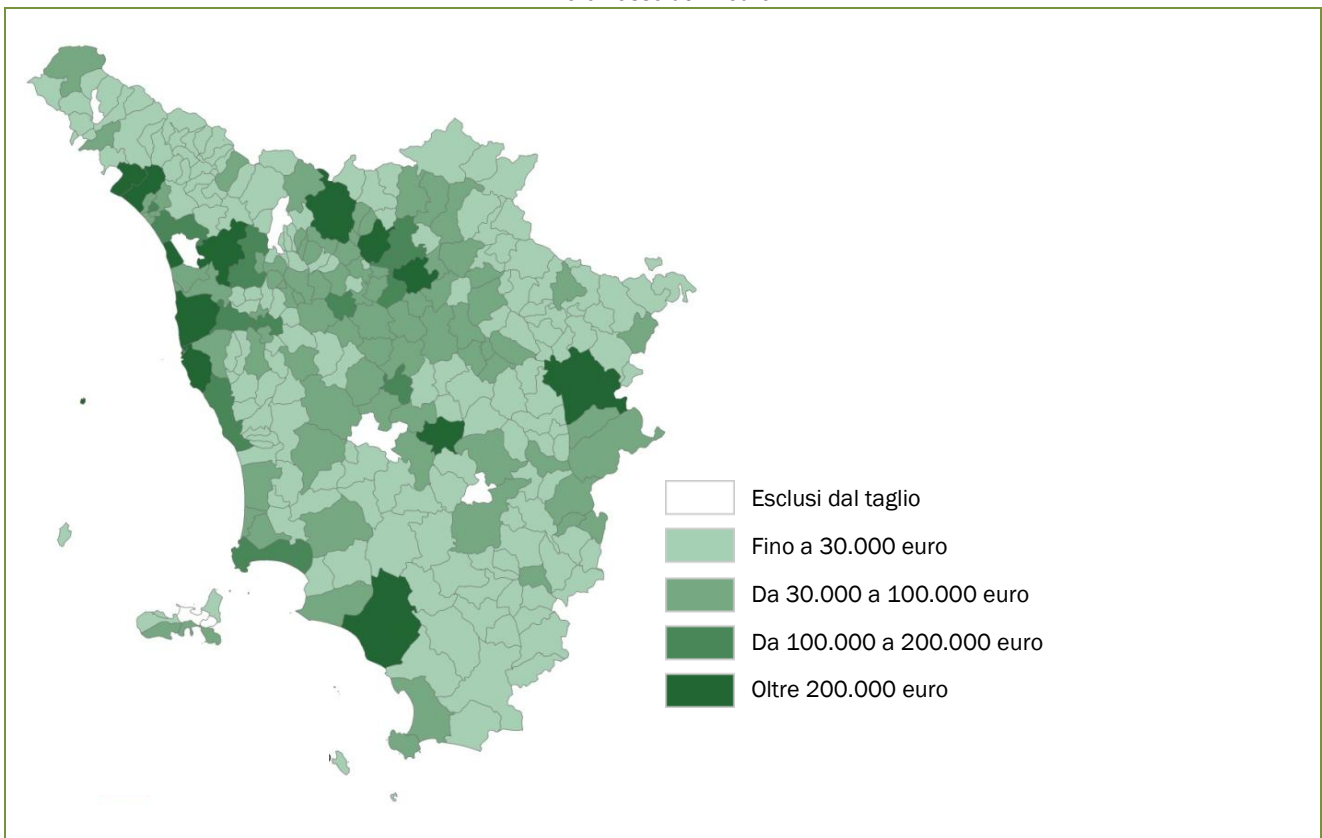


Figura 5 (b).
CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA PER COMUNE TOSCANO. 2024
Valori pro capite in euro

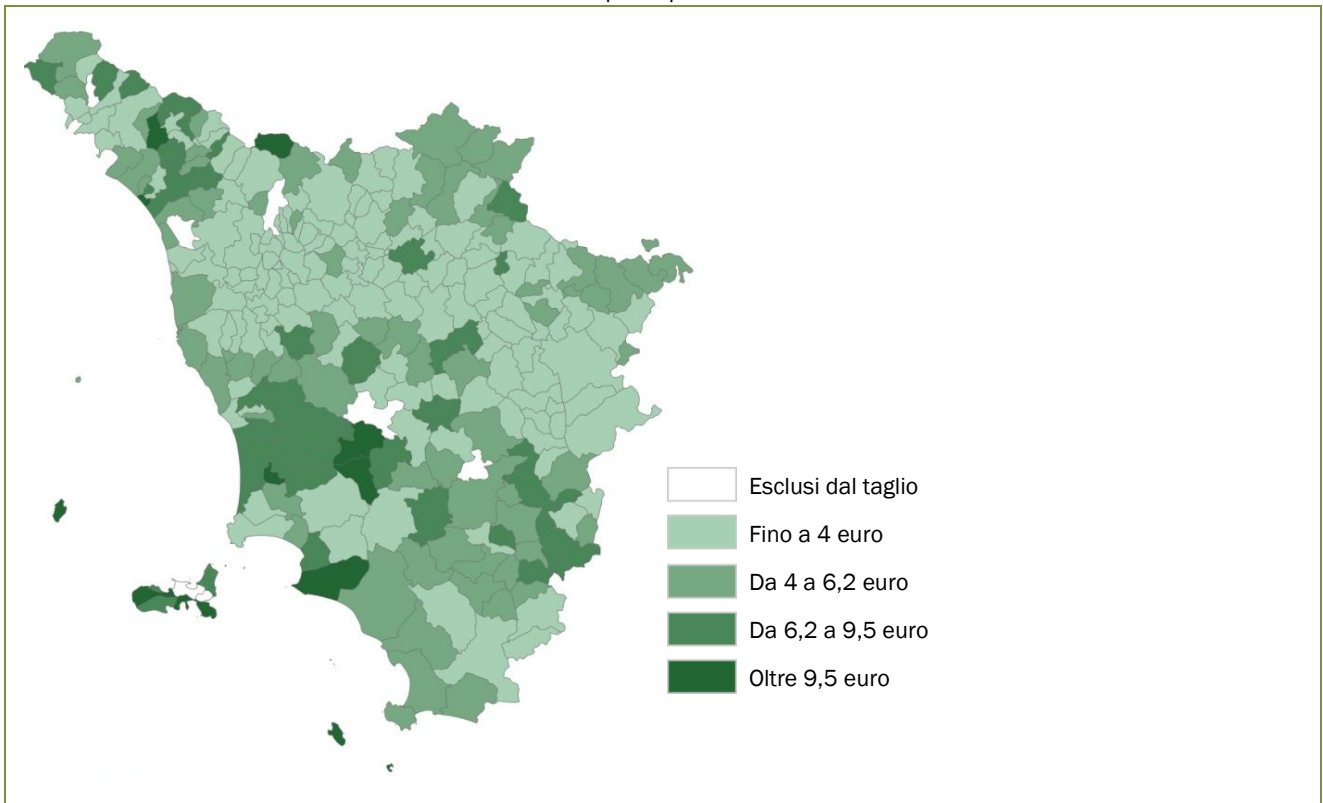
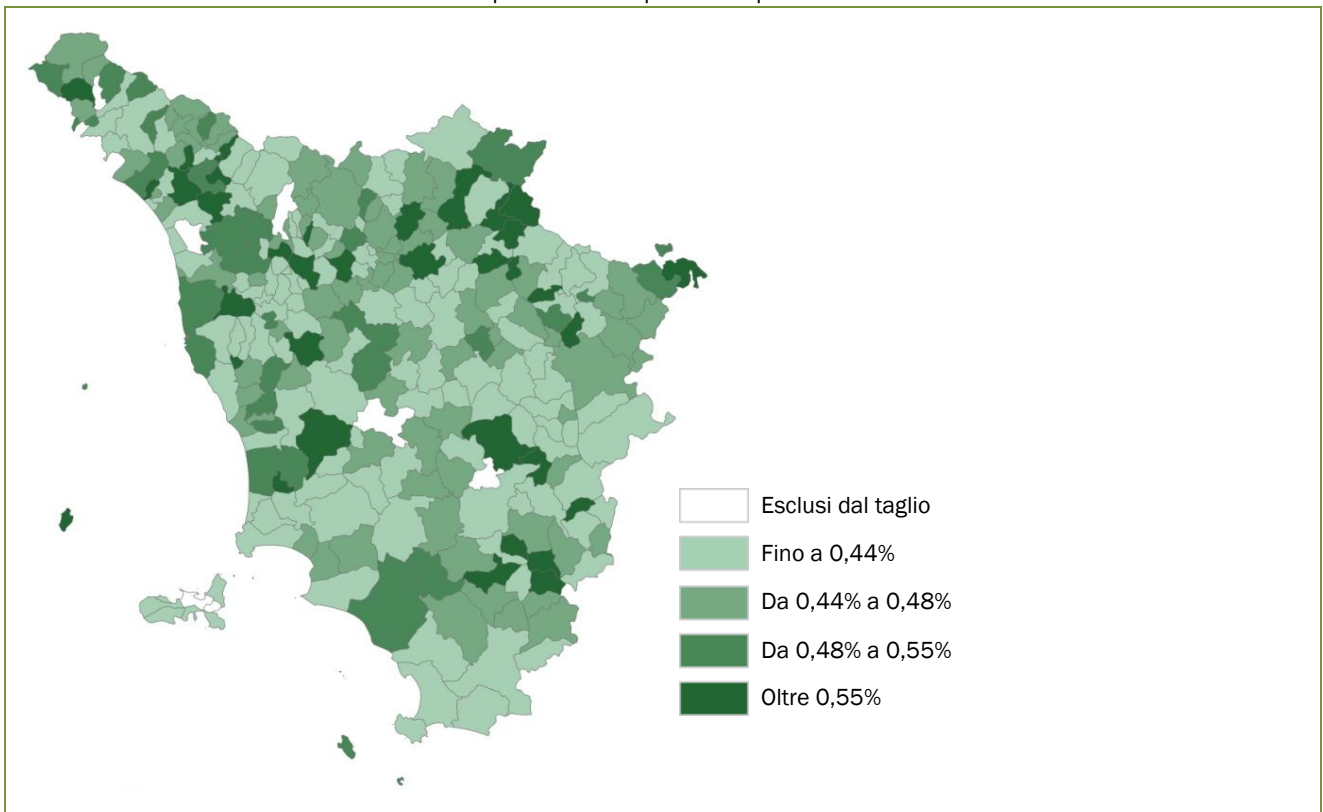
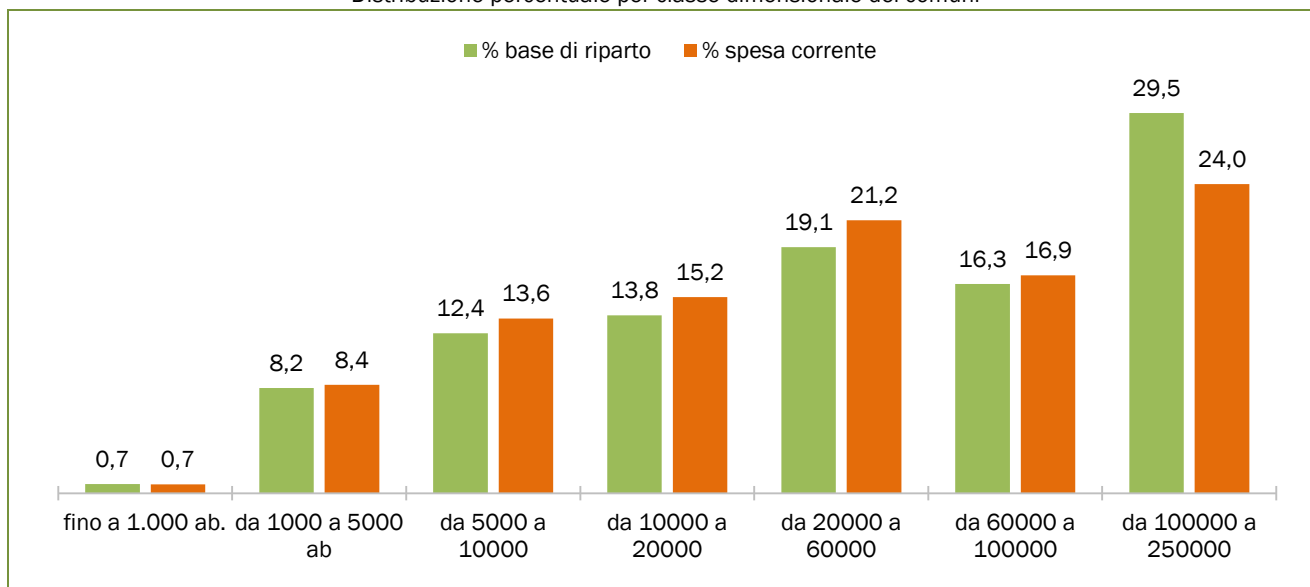


Figura 5 (c).
CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA PER COMUNE TOSCANO. 2024
Valori percentuale rispetto alla spesa corrente



Le diverse basi di calcolo del taglio comportano, a parità di prelievo, una diversa distribuzione del carico tra comuni. Di seguito si mostrano i due scenari, del taglio: così come è stato formulato e della distribuzione se si fosse fatto riferimento, in modo più tradizionale, alla sola spesa corrente. Vediamo che la prima ipotesi penalizza in Toscana i comuni di maggiori dimensioni, dove la concentrazione di PNRR è stata maggiore (Fig. 6). In altre parole, la scelta del metodo attuale rispetto ad un metodo che si basi sulla sola distribuzione della spesa corrente ha un impatto anche per dimensione degli enti.

Figura 6.
BASE DI RIPARTO EFFETTIVA E CONFRONTO CON L'IPOTESI DI BASE DI RIPARTO RIFERITA ALLA SOLA SPESA CORRENTE (AL NETTO DI QUELLA SOCIALE) NEI COMUNI TOSCANI. 2024
Distribuzione percentuale per classe dimensionale dei comuni



3. L'INCIDENZA DEL TAGLIO NEI PROSSIMI CINQUE ANNI 2024-2028

Nel periodo 2024-2028, il taglio complessivo a carico dei comuni italiani sarà pari ad un miliardo. Nel complesso, gli enti toscani contribuiranno per **quasi 82 milioni di euro**, una parte di questi, 47,3 milioni, saranno commisurati alla spesa corrente, mentre i restanti 34,4 milioni verranno tagliati in proporzione al PNRR.

Tabella 7.
CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA DA PARTE DEI COMUNI ITALIANI E TOSCANI
Valori in euro

	2024	2025	2026	2027	2028	Totale
Toscana	16.371.660	16.352.983	16.343.317	16.364.397	16.364.585	81.796.940
Taglio da spesa corrente	10.710.678	10.298.729	9.474.830	8.650.932	8.238.983	47.374.151
Taglio da PNRR	5.660.982	6.054.254	6.868.487	7.713.465	8.125.602	34.422.789
Italia	200.000.000	200.000.000	200.000.000	200.000.000	200.000.000	1.000.000.000
Taglio da spesa corrente	130.000.000	125.000.000	115.000.000	105.000.000	100.000.000	575.000.000
Taglio da PNRR	70.000.000	75.000.000	85.000.000	95.000.000	100.000.000	425.000.000

Per comprendere come questo taglio penalizzerà effettivamente le amministrazioni da qui ai prossimi 5 anni, prendiamo in considerazione le amministrazioni toscane su cui ricadrà di più la misura. Tra i comuni che subiranno tagli maggiori rispetto alla spesa corrente per manovra, troviamo a pari percentuale di taglio, Altopascio, Borgo San Lorenzo e anche il capoluogo regionale. Questi comuni

subiranno un taglio del 2,8% della spesa corrente. Si tratta, prendendo in considerazione i primi comuni in graduatoria, di comuni di medie dimensioni della Toscana centrale (Tab. 8).

Tabella 8.
ORDINAMENTO DEI COMUNI TOSCANI CON TAGLI SU SPESA CORRENTE PIÙ ELEVATI
Primi comuni in graduatoria

	Taglio 2024	Taglio 2024-2028	Taglio 2024 su spesa corrente	Taglio 2024-2028 su spesa corrente	% PNRR su base di riparto
ALTOPASCIO	63.606	299.037	0,61	2,86	47,2
BORGO SAN LORENZO	85.452	401.747	0,61	2,86	42,7
CASCINA	156.729	736.848	0,61	2,86	43,1
CHIANCIANO TERME	45.190	212.456	0,61	2,86	55,0
DICOMANO	26.527	124.713	0,61	2,86	51,6
FIRENZE	3.190.668	15.000.660	0,61	2,86	47,1
GALLICANO	27.172	127.748	0,61	2,86	43,9
MONTIGNOSO	53.129	249.779	0,61	2,86	43,4
PECCIOLI	42.699	200.744	0,61	2,86	54,0
PELAGO	31.726	149.158	0,61	2,86	58,6
PIEVE A NIEVOLE	32.995	155.124	0,61	2,86	51,5

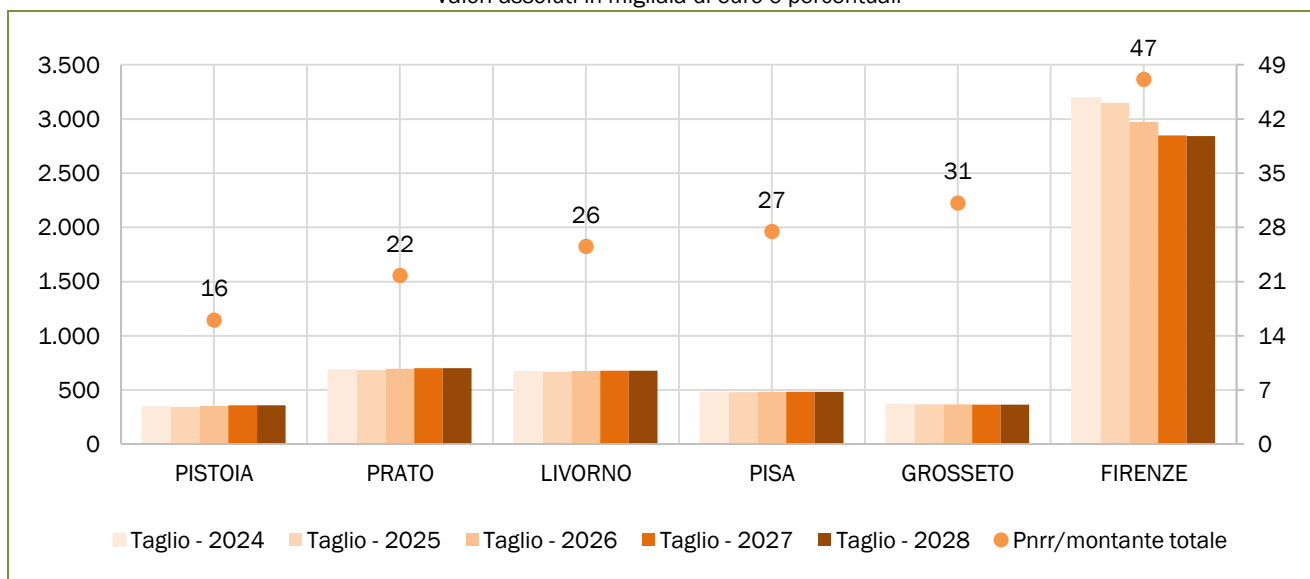
Se invece guardiamo i capoluoghi, tra i più colpiti è presente Firenze, che nell'insieme dei cinque anni dovrà rinunciare ad un importo quasi al 3% della spesa corrente di oggi, per 41 euro per abitante. Gli altri subiranno comunque tagli nei cinque anni per un importo superiore al 2% della spesa corrente attuale: gli ultimi due comuni beneficiano di importanti importi PNRR e, di conseguenza il taglio è da attribuirsi prevalentemente a questa componente, al contrario di quanto accade per Firenze per la quale il taglio è da attribuirsi soprattutto agli alti livelli di spesa corrente.

Tabella 9.
I TAGLI DEI CAPOLUOGHI TOSCANI. ORDINAMENTO SULLA BASE DELL'INCIDENZA DEL TAGLIO SULLA SPESA CORRENTE

	Taglio 2024	Taglio 2024-2028	Taglio % 2024-2028 su spesa corrente	Taglio pro capite	Posizione nella graduatoria nazionale
FIRENZE	3.190.668	15.000.660	2,9	41	1 parimerito
GROSSETO	364.505	1.826.918	2,7	22	1.259
MASSA	326.362	1.637.927	2,6	25	1.393
LUCCA	302.214	1.516.763	2,6	17	1.398
PISA	477.257	2.404.108	2,6	27	1.802
LIVORNO	666.091	3.364.137	2,5	22	2.088
AREZZO	336.447	1.705.545	2,4	18	2.575
CARRARA	282.807	1.433.658	2,4	24	2.578
PRATO	682.169	3.462.715	2,4	18	2.780
PISTOIA	344.350	1.761.232	2,3	20	3.885

È da considerare che un acceso dibattito ha riguardato anche l'inasprirsi nel tempo della componente legata al PNRR nel taglio, dal momento che il contributo al calcolo del taglio da parte della componente PNRR è previsto 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 corrente netta sia pari a circa 40 miliardi, contro i 16 miliardi di risorse PNRR. Contemporaneamente, anche il tetto assegnato al PNRR rispetto alla spesa corrente per singolo comune dovrà aumentare dal 90% del 2024, (rispetto in alcuni casi al 300%), fino al 120% nel 2028. 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 (Fig. 10), dal momento che comuni come Firenze vedono diminuire nel tempo il contributo loro richiesto alla finanza pubblica, al contrario di quanto avviene per altri capoluoghi, per i quali la componente di PNRR è relativamente più modesta.

Figura 10.
 CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA IN ALCUNI CAPOLUOGHI TOSCANI (ASSE SINISTRA) E QUOTA PNRR SU BAS DI RIPARTO
 COMPLESSIVA (ASSE DESTRA)
 Valori assoluti in migliaia di euro e percentuali



4. 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, introdurre riferimenti al PNRR come base sulla quale calibrare i tagli penalizza i comuni che si sono dimostrati più attivi sul fronte degli investimenti e potranno andare incontro a costi aggiuntivi per il mantenimento delle strutture e per l’offerta di servizi aggiuntivi. Dato l’intento riequilibrativo dell’intervento, tale scelta tende a penalizzare proprio le aree e le amministrazioni a cui il PNRR si rivolgeva. L’accordo con le amministrazioni non ha portato a modifiche sostanziali rispetto all’iniziale, ma solo ad una gradualità nell’adozione del principio di colpire il PNRR, che rimane confermato. È inevitabile, infine, ricordare 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.

Nota a cura di
C. Ferretti e P. Lattarulo