

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

58.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 GIUGNO 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISTIAN INVERNIZZI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Castelli Laura, <i>Viceministra dell'economia e delle finanze</i>	4, 18
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3	De Menech Roger (PD)	16
Audizione della Viceministra dell'economia e delle finanze, Laura Castelli, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale:		Perosino Marco (FIBP-UDC)	15
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3, 15, 16, 17, 18, 19	Presutto Vincenzo (M5S)	17
		<i>ALLEGATO: Documentazione consegnata dalla Viceministra dell'economia e delle finanze, Laura Castelli</i>	20

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante il resoconto stenografico, anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione della Viceministra dell'economia e delle finanze, Laura Castelli, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione – ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera – della Viceministra dell'economia e delle finanze, Laura Castelli, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

L'audizione costituisce un'ulteriore tappa dell'attività conoscitiva che la Commissione sta portando avanti sul tema poc'anzi richiamato. Tale attività, secondo le determinazioni assunte dall'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, nella riunione dell'11 maggio scorso, proseguirà nelle prossime settimane con le audizioni della Ministra per il Sud e la coesione territoriale, del direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie « Massimo Severo Giannini », del Consiglio nazionale delle ricerche nonché di rappresentanti dell'UPI, dell'ANCI, dell'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia e della società SOSE.

Questa mattina la Viceministra Castelli avrà modo di fornire il proprio prezioso apporto sui vari profili che riguardano l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali nell'ambito di un percorso volto a una maggiore responsabilizzazione degli amministratori pubblici, a un utilizzo efficiente delle risorse e a un miglioramento della qualità dei servizi al cittadino. Le questioni sul campo toccano aspetti complessi, come l'assetto del sistema delle entrate delle autonomie territoriali, anche alla luce delle recenti iniziative di riforma fiscale, il superamento del criterio della « spesa storica » nel riparto dei fondi, i meccanismi di determinazione di fabbisogni standard e capacità fiscali, le dinamiche della perequazione, la definizione dei livelli essenziali di assistenza, la riduzione dei divari di sviluppo tra aree geografiche, gli interventi per fronteggiare le situazioni di sofferenza finanziaria degli enti e, più in generale, gli obiettivi e le criticità dell'intero processo di attuazione del federalismo fiscale, in un contesto che deve tener conto delle sfide poste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dei possibili elementi di novità collegati al regionalismo differenziato.

Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, faccio presente che - in conformità a quanto convenuto in sede di Ufficio di Presidenza e alla prassi già seguita in occasione delle precedenti sedute di audizioni - dopo la relazione introduttiva da parte della Viceministra Castelli, darò la parola a un oratore per Gruppo. Conclusa questa fase della discussione, si potrà valutare, in considerazione del tempo disponibile, se procedere a un'eventuale ulteriore serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per la replica da parte della rappresentante del Governo.

Nel raccomandare ai colleghi di contenere la durata degli interventi, invito a far pervenire alla Presidenza della Commissione le richieste di iscrizione a parlare. A questo punto, rinnovo il benvenuto alla Viceministra Castelli, che ringrazio, a nome di tutta la Commissione, per aver accettato l'invito, e le cedo la parola.

LAURA CASTELLI, *Viceministra dell'economia e delle finanze*. Grazie, Presidente. Dico già da ora che se volete – visto che la relazione è abbastanza corposa, essendo di una trentina di pagine – possiamo fare come la volta scorsa, ossia possiamo tornare ad approfondire con le domande, in maniera che tutti voi possiate esaminare la relazione i cui capitoli sono abbastanza corposi. L'altra volta tale schema aveva funzionato, quindi, Presidente, valutate voi.

L'odierna audizione, che è in continuità con quella precedente e quelle degli altri esperti che sono stati interessati da questa Commissione, si pone l'obiettivo di evidenziare quali sono i traguardi raggiunti nell'ultimo periodo con riferimento ai processi di attuazione del federalismo, ma ancora di più di indicare quali sfide fondamentali si attendono, come quelle che il Parlamento vuole affrontare per definire le strategie e gli interventi normativi, ove necessari, che consentano di delineare un quadro di riferimento che possa positivamente servire a potenziare il processo di federalismo di cui alla legge n. 42 del 2009.

Negli ultimi anni si è colto, finalmente, che l'autonomia degli enti locali, anche in termini di responsabilità sulle proprie risorse, non può prescindere dal garantire il giusto livello di risorse a ciascun ente, quindi proprio il livello necessario, previa definizione dei livelli di servizi da fornire ai cittadini. Quindi, non più lo storico, ma effettivamente che cosa serve.

È stato avviato, pertanto, un percorso chiaro con riferimento ai LEP (Livelli essenziali delle prestazioni) e agli obiettivi di servizio sul sociale, sugli asili nido, sul servizio di trasporto degli alunni con disabilità. Un percorso che era, fino a pochi anni, fa ritenuto puramente teorico e che era di difficile attuazione concreta. D'ora in avanti occorre, quindi, proseguire in tale

direzione per individuare nuovi ambiti interessati dai LEP, al fine di assicurare uguali diritti a tutti i cittadini, prescindendo dalla circostanza che siano nati in una regione piuttosto che in un'altra, attraverso un livello minimo uniforme dei servizi. È infatti necessario considerare che, come decisori politici, siamo chiamati a stabilire quali siano le funzioni e i settori di interesse degli enti territoriali che, in accordo con il quadro costituzionale che individua le funzioni fondamentali, necessitano di essere potenziati e quale sia il livello da esprimere, in termini di LEP o di livelli minimi, da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Federalismo fiscale, autonomia differenziata, perequazione infrastrutturale devono obbligatoriamente far parte di un unico disegno, finalizzato ad assicurare un livello uniforme dei servizi ai cittadini e alle imprese, indipendentemente dal livello di governo che li assicura e dal territorio nel quale tali servizi sono svolti.

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

A tale riguardo, ritengo molto utile sottolineare che, con il comma 592 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2022, abbiamo stabilito che, a decorrere da quest'anno, al fine di garantire l'unitarietà dell'azione di governo nelle funzioni di competenza degli enti territoriali correlate con i livelli essenziali, nonché con i relativi fabbisogni, costi standard e obiettivi di servizio, i Ministri competenti per materia sono tenuti, in ordine alle modalità di riparto delle risorse finanziarie necessarie e di monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi, ad acquisire il preventivo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS).

Questo perché una volta che abbiamo stabilito quali sono le modalità per redistribuire sul territorio in maniera congrua con nuovi criteri, non è più possibile non tornare sui criteri della Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Questa norma è stata inserita nella legge di bilancio per il

2022 ed è operativa. Lo scopo è integrare, con la partecipazione di tutte le amministrazioni in relazione alle specifiche funzioni, la scelta fatta sulla finanza pubblica.

Ne ha rammentato l'importanza, con una nota del 30 maggio indirizzata ai titolari di tutti i Ministeri, il Ministro Franco, che ringrazio per il convinto sostegno al percorso che abbiamo intrapreso; in essa abbiamo ricordato ai Ministeri che da quest'anno si deve assicurare che la modalità definita dalla CTFS sia congrua con il riparto. È successo tante volte in questi anni che ci siano state problematiche sulla distribuzione di fondi di alcuni Ministeri che non erano propriamente in linea con le scelte fatte sugli enti territoriali e con i criteri della CTFS. Quindi, ritengo che questa sia una cosa abbastanza importante da sottolineare.

In tale ottica, nel corso della presente audizione, verrà posta attenzione ai diversi comparti degli enti territoriali, comuni, province, città metropolitane e regioni, ben consapevole che il processo del federalismo fiscale, in passato, non è stato caratterizzato da uniformità di applicazione e che scelte fondanti, come quelle operate in sede di PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza), richiedono un pronto riallineamento.

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

Il comparto dei comuni, specie quello delle regioni a statuto ordinario, è il comparto nel quale il processo del federalismo fiscale si può ritenere più avanzato come stato di attuazione. Due importanti fattori si sono innestati nella sua realizzazione: l'individuazione di specifici settori nei quali stabilire obiettivi di servizio da conseguire e risorse da riconoscere, quindi servizi sociali, asili nido, trasporto per gli alunni disabili, e la riforma fiscale che avrà verosimilmente ricadute sul processo perequativo di finanziamento dei comuni, basato sulle differenze tra fabbisogno standard e capacità fiscali.

Per quanto riguarda gli asili nido, questo è un importante servizio pubblico ri-

volto a bambini in età, ricordiamo, compresa tra 3 e 36 mesi. Tale servizio viene considerato nella funzione sociale dei comuni dalle regole di contabilizzazione del bilancio. Nelle recenti evoluzioni normative si colloca tale servizio all'interno del sistema integrato 0-6 anni nel comparto Istruzione.

Il servizio comunale di asili nido, forse più degli altri, fornisce un quadro della grande differenziazione del livello dei servizi tra i diversi territori. Si osserva una rilevante mancanza di uniformità del servizio pubblico tra Centro, Nord e Sud - troverete nella relazione una tabella che specifica i dati - sia in termini di spesa per abitante sia in termini di percentuale di copertura del servizio.

La disomogeneità territoriale nell'offerta dei servizi degli asili nido persiste anche se consideriamo il servizio offerto dai privati. Anche qui ho riportato una tabella che specifica le percentuali di copertura del servizio, considerando anche i privati. Anche aggiungendo il privato, il livello rimane scoordinato.

Quindi, le due tabelle mostrano il dato della copertura del servizio, comprendendo non solo gli utenti serviti dalla struttura pubblica, in forma diretta ed esternalizzata, ma anche i posti messi a disposizione dalle strutture private.

Il tasso di copertura passa dal 9,31 della Campania, per esempio, al 38,59 del Lazio. Dai dati si evince, inoltre, che nelle aree territoriali e nelle regioni dove vi è una maggiore presenza del servizio pubblico, c'è anche una maggiore presenza di posti privati.

Abbiamo aggiunto una tabella che mostra i dati aggregati per regioni della popolazione 3-36 mesi, degli utenti degli asili nido serviti dalle strutture pubbliche e dei posti autorizzati previsti dalle strutture private.

Le grandi differenze territoriali nell'offerta pubblica degli asili nido hanno fortemente influenzato l'evolversi della metodologia dei fabbisogni standard di questo servizio, tant'è che abbiamo cominciato proprio da lì. Fino all'anno scorso non vi era alcun indirizzo politico su quale fosse un

livello minimo o standard di riferimento, da considerare ai fini del fabbisogno. Si segnala che il servizio di asili nido continua a essere considerato tra i servizi non obbligatori e, ai fini contabili, è ancora considerato tra i servizi a domanda individuale del decreto ministeriale 31 dicembre 1983.

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

Queste scelte applicative non hanno potuto risolvere il problema della grande differenziazione territoriale nella copertura del servizio, tuttavia esse hanno contribuito al dibattito pubblico sull'argomento, dando avvio a una nuova fase in cui il *policy-maker*, per garantire i livelli omogenei dei servizi locali, ha messo a disposizione delle risorse aggiuntive vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio e dei LEP.

Le risorse aggiuntive per il potenziamento degli asili nido comunali, collegate al raggiungimento degli obiettivi di servizio, sono state per la prima volta previste dal comma 791 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2021.

Nella legge di bilancio per il 2022 abbiamo apportato un ulteriore cambiamento per il servizio degli asili nido. La legge ha individuato i LEP per tale servizio, che consistono nel raggiungimento da parte di tutti i comuni delle regioni RSO (regioni a statuto ordinario) e delle Regioni Sicilia e Sardegna di un livello di copertura del servizio tra pubblico e privato almeno pari al 33 per cento della popolazione tra 3 e 36 mesi entro il 2027.

Per finanziare il graduale raggiungimento di tali livelli essenziali delle prestazioni, abbiamo previsto l'incremento del Fondo di solidarietà comunale (FSC), in misura pari a 120 milioni di euro nel 2022,

che arriva fino a 1 miliardo e 100 milioni nel 2027.

Sempre con la legge n. 234 del 2021, abbiamo assegnato il compito di coordinamento dei lavori per la determinazione degli obiettivi di servizio degli asili nido in transizione verso i LEP alla Commissione tecnica dei fabbisogni standard. Gli obiettivi di servizio sono da stabilire tenendo conto del finanziamento disponibile nell'FSC negli anni 2022-2026. Essi si esplicheranno nelle regole di assegnazione delle risorse per finanziare l'incremento dell'offerta pubblica nei comuni per i quali il servizio pubblico e privato risulterà inferiore al 33 per cento della popolazione.

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

Per gli enti locali aventi un livello di copertura del servizio inferiore al 33 per cento della popolazione *target*, viene calcolato il numero degli utenti aggiuntivi necessari a colmare la differenza tra il livello di servizio osservato e quello obiettivo, quindi il *gap* rispetto al 33 per cento della copertura. Il divario sarà colmato progressivamente con le risorse previste dall'FSC nel periodo 2022-2027. A decorrere dal 2027 le risorse stanziare, che sono, quindi, per sempre in misura pari a 1 miliardo e 100 milioni, concorreranno a finanziare il mantenimento del livello del servizio pari al 33 per cento di copertura della popolazione *target*.

L'incremento delle risorse di parte corrente via via crescenti fino ad arrivare alla significativa cifra di un 1 miliardo e 100 milioni, è finalizzato, peraltro, a garantire ai comuni le risorse necessarie per utiliz-

zare le infrastrutture realizzate con i fondi del PNRR. Quindi, sono risorse che serviranno a incrementare la parte di spesa corrente che nascerà con lo spiegamento delle risorse del PNRR, che sono spese di investimento e sono pari a 3 miliardi e 700 milioni. Se non avessimo fatto questo, saremmo caduti nel solito errore della pubblica amministrazione che non pensa che la spesa corrente e la spesa di investimento devono essere integrate.

Questo è importante, perché ho visto che c'è stato molto dibattito su ciò: i sindaci non fanno il bando sugli asili, perché non hanno la spesa corrente. Non è vero, la spesa corrente c'è, credo che i motivi fossero in altri luoghi, tipo il bando, di per sé, che è veramente complicato. In questa relazione voi trovate i numeri che certificano che la spesa corrente, invece, è stata garantita, proprio sulla scia di quella che è la parte infrastrutturale.

Per quanto riguarda i meccanismi di assegnazione delle risorse e le proiezioni degli obiettivi, c'è da dire che, calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari per raggiungere il livello dei servizi pari al 33 per cento della popolazione, si è individuato implicitamente il livello del costo pro-utente da prendere a riferimento per il finanziamento degli utenti aggiuntivi. Tale valore ammonta a circa 7.670 euro per nuovo utente e deriva dal valore medio del costo standard per bambino servito, risultante dai fabbisogni standard per i comuni delle RSO, tenendo conto della partecipazione al costo da parte delle famiglie che hanno accesso all'importo minimo dei *bonus* riconosciuti dall'INPS sulla base della legislazione vigente.

Nel periodo 2022-2026 il *gap* rispetto al 28,88 per cento di copertura viene colmato gradualmente, secondo la disponibilità delle risorse per ciascun anno. Nel calcolo degli utenti aggiuntivi e delle rispettive risorse, oltre agli utenti necessari per colmare il *gap*, confluiscono anche i posti non utilizzati negli asili nido comunali dei comuni sotto obiettivo. Questo anche credo che sia importante. La scelta di assegnare nel periodo di transizione maggiori risorse ai comuni che dispongono di infrastrutture

non pienamente utilizzate risponde alla logica che tali enti potranno più velocemente attivare il servizio, ricevendo il finanziamento per la gestione delle strutture già esistenti.

Dal 2027, con piena disponibilità del finanziamento a regime, quindi 1 miliardo e 100 milioni, sarà integralmente colmato il *gap* rispetto all'obiettivo del 33 per cento.

Abbiamo inserito una tabella che mostra la proiezione degli effetti che le risorse aggiuntive potranno determinare nelle diverse aree territoriali, quindi come si modificherà con queste risorse la situazione rispetto alle tabelle precedenti.

Quanto a rendicontazione e monitoraggio, le risorse assegnate per il potenziamento degli asili sono vincolate all'attuazione di servizi per gli utenti aggiuntivi assegnati ogni anno e soggette alla rendicontazione da parte dei comuni. Ai fini della rendicontazione e del monitoraggio, tutti i comuni sono tenuti a compilare la relazione consuntiva. Gli enti sotto obiettivo dovranno, inoltre, rendicontare l'utilizzo delle risorse assegnate per il 2022, scegliendo all'interno di un paniere gli interventi finalizzati al potenziamento del servizio.

La rendicontazione delle risorse aggiuntive da parte degli enti rappresenta un elemento fondamentale per garantire un reale incremento del servizio e su questo ci tengo a sottolineare che ritengo sia una cosa molto necessaria. Le risorse non sono poche. Noi chiediamo il monitoraggio sulla parte aggiuntiva. È necessario che le amministrazioni ci dicano che effettivamente sono riuscite a utilizzarle, sennò tutto questo lavoro è vano. Io mi rendo conto della difficoltà, della necessità di sburocratizzare, eccetera. Stiamo parlando di molte risorse, stiamo parlando della carne viva delle persone, stiamo parlando della necessità di assicurare che uno sforzo finanziario di questo tipo non sia vano e quindi mi permetto, Presidente, di sottolineare che questo per me è un tassello molto importante, perché vedrete che ne parleremo nei prossimi mesi.

Con questi passaggi di lavoro non si può considerare ultimato il processo. Diviene,

adesso, fondamentale il ruolo delle istituzioni nell'accompagnare questa scelta con adeguate campagne informative che mettano al corrente amministratori e cittadini di questa importante opportunità. Cioè, dobbiamo trovare la maniera per essere sicuri che anche il servizio integrato - ente locale e spesso regione che fa altri servizi - sia capace di spendere al meglio e dare al territorio la giusta offerta. Non è facile in territori dove il *gap* è così basso, ma neanche dove è alto, perché anche regioni dove si pensa che vada tutto meglio fanno fatica ad utilizzare le risorse, perché c'è poca capacità di decidere l'offerta sociale da far crescere.

Io qua ritengo che forse sia necessario decidere un po' chi guida, nei concetti e nei principi, quelle che potrebbero essere le necessità per triennio, per anno. Però, siccome tutti viviamo il territorio, credo che sia importante, soprattutto per voi che fate parte di questa Commissione, capire come i territori, che hanno aree vaste e lavorano spesso in coordinamento sui servizi sociali, siano capaci di fare un *upgrade* di proposta, in un Paese che ha nuove necessità, ha nuovi problemi e anche nuove risorse. Quindi, da una parte c'è lo Stato che aggiunge delle risorse e che comincerà il monitoraggio per capire se le amministrazioni sono capaci di aumentare il servizio, dall'altra c'è un lavoro, poco legislativo ma molto politico, per cercare di aiutare tutta la macchina della pubblica amministrazione a proporre veramente un'offerta congrua rispetto a quelle che sono le richieste.

Poi c'è il tema del trasporto degli studenti con disabilità. Le competenze comunali nell'ambito delle funzioni di istruzione pubblica sono molteplici e riguardano una serie di attività necessarie per consentire alla scuola dell'obbligo di poter svolgere la propria funzione. In particolare, i servizi di supporto all'istruzione di competenza dei comuni, scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, sono i seguenti: la messa a disposizione dei fabbricati scolastici e la relativa manutenzione, il trasporto studenti, il servizio di refezione, l'assistenza/trasporto agli studenti con disabilità e altri servizi complementari.

La copertura del servizio di trasporto rispetto alla popolazione degli studenti con disabilità è piuttosto differenziata tra i comuni nelle diverse aree territoriali. Anche qui abbiamo allegato una tabella specifica; sono dati di SOSE che ringrazio sempre per il sostegno.

Quanto all'obiettivo di servizio per il servizio comunale del trasporto scolastico di studenti con disabilità, dobbiamo dirci che il legislatore, considerata la differenza del livello dei servizi tra i diversi enti, ha individuato la necessità di definire gli obiettivi di servizio e i LEP per questa tipologia. Con l'approvazione del comma 174 dell'articolo 1 della legge n. 234 del 2021, ha definito le risorse per garantire il potenziamento del trasporto scolastico degli studenti con disabilità e il percorso per arrivare alla determinazione dei LEP, anche qui con una cifra crescente dal 2022 al 2027, come abbiamo fatto sugli asili.

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

Questo è un percorso che abbiamo fatto, molto simile a quello precedente, e anche qui trovate come con il costo storico si arriva all'obiettivo del 2027 con le differenziazioni territoriali. Quindi, su questo servizio abbiamo scelto lo stesso criterio che abbiamo utilizzato sugli asili, sostenendo che fosse abbastanza produttivo.

Anche qui, i meccanismi di monitoraggio e di rendicontazione vogliono lo stesso approccio, quindi anche qui c'è una rendicontazione da parte dei comuni. Vi ricordo, noi abbiamo chiesto la rendicontazione della parte in più, cioè non stiamo chiedendo di rendicontare tutto, per quanto sarebbe, forse, anche necessario, essendo diritti. Ab-

biamo capito l'anno scorso che ci sarebbero state delle difficoltà a chiedere tutta la rendicontazione e abbiamo scelto, nelle more di una trattativa fatta con i rappresentanti dei comuni, di chiedere rendicontazione e monitoraggio solo della parte aggiuntiva. Io lo sottolineo, perché, ripeto, penso che sia una posizione da difendere insieme per essere sicuri di rispettare i cittadini.

Sui servizi sociali, le competenze comunali nell'ambito delle funzioni sociali sono molteplici e riguardano diversi tipi di interventi e di popolazione. Le prestazioni sono erogate attraverso servizi, strutture, contributi e sono rivolte a famiglie e minori, disabili, utenti con dipendenze e disagio mentali, anziani, immigrati, nomadi, poveri, senza dimora e multiutenza, cioè qui c'è un mondo. Anche qui vi abbiamo inserito una tabella che esplica i livelli di servizio del 2018, che sono sempre quelli di riferimento. Ma nel 2020, con l'obiettivo di definire i fabbisogni standard per la funzione sociale che non fossero condizionati dai livelli storici dei servizi e nel contempo cogliessero le differenze territoriali dei bisogni, la CTFS ha adottato un nuovo approccio. Cioè, abbiamo pensato che la spesa sociale fosse la prima parte da aggredire con un nuovo meccanismo, avendo tutta questa tipologia di servizi e abbiamo adottato appunto questo approccio che prescinde dal vincolo della spesa storica e quantifica le risorse aggiuntive per potenziare i servizi sociali verso i livelli di prestazione *benchmark*, i cosiddetti obiettivi di servizio, da garantire su tutto il territorio.

Con la legge di bilancio per il 2021 abbiamo stanziato le risorse aggiuntive quantificate nell'ambito dei fabbisogni standard necessari per il potenziamento dei servizi sociali comunali. Le risorse stanziato sono 215,9 milioni di euro nel 2021, per arrivare a 650,9 milioni a decorrere dal 2030.

Le risorse aggiuntive, insieme alle revisioni metodologiche, permetteranno ai comuni nel corso dei prossimi anni di disporre delle risorse sufficienti per garantire un livello di servizio simile a quello delle zone territoriali che storicamente erogano maggiori servizi per questa funzione. Abbiamo messo anche qui una tabella che vi

fa vedere che cosa succede nel corso degli anni e come cresce il servizio.

Le risorse stanziato per il potenziamento dei servizi sociali sono vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio e quindi soggette al monitoraggio e, anche qui, alla rendicontazione. Tra i servizi comunali quello riferito al sociale è forse il più complesso per individuare i livelli essenziali delle prestazioni, proprio perché ha tante tipologie e i servizi riconducibili a questa funzione sono molteplici. Queste variabili rendono molto complessa l'individuazione di un LEP per ogni servizio, oltre al fatto che non esiste una reale mappatura dei servizi erogati che permetta di analizzare la qualità dei servizi offerti, oltre alla quantità. Anche per i servizi sociali gli obiettivi di servizio possono essere lo strumento precursore dei LEP. Cioè, questo meccanismo ci fa dire che, per arrivare al LEP, bisogna costruire il fabbisogno e, quindi, questo grande dibattito storico ormai nel nostro Paese – per cui c'è il LEP e basta – si scontra con la realtà dei fatti: prima del LEP c'è sicuramente il fabbisogno standard. Quindi, utilizzare un meccanismo precursore dei LEP può permettere, grazie al monitoraggio e alla rendicontazione, di ottenere un quadro più preciso del livello dei servizi offerti e della qualità degli stessi. Per la difficoltà di individuare un livello dei servizi obiettivo, date le considerazioni fatte in precedenza, nell'individuazione degli obiettivi di servizio per il sociale per l'anno 2021, è stata presa come riferimento la spesa storica ed è stata confrontata con il fabbisogno standard stimato in euro, sommato alle risorse assegnate nel comma 791 per il 2021, che è il primo che abbiamo visto.

Gli obiettivi di servizio del 2021 sono finalizzati a fare crescere la spesa dei servizi sociali dei comuni in cui la spesa storica è inferiore al fabbisogno standard. Con il monitoraggio e la rendicontazione, i comuni sotto obiettivo devono indicare le finalità delle risorse aggiuntive ricevute, oltre al livello dei servizi erogati. Questo è quello che vi dicevo prima, cioè chiediamo il monitoraggio del pezzetto in più.

La rendicontazione ha l'obiettivo di monitorare i servizi, attraverso la compilazione della relazione consuntiva somministrata sul portale SOSE, che è estesa a tutti i comuni, anche quelli con un livello di spesa sociale non inferiore al rispettivo fabbisogno. Tutti i comuni, inclusi quelli sopra obiettivo, sono chiamati a compilare i quadri riguardanti il numero di utenti serviti e le liste di attesa, distinguendo per macro-interventi. Abbiamo ritenuto che questo fosse importante, perché qui entra in gioco la necessità di una mappatura, che comunque potrà variare; ci si augura di no per quei comuni che riescono a erogare i servizi, ma è importante avere una fotografia completa.

Oltre a monitorare l'impiego delle risorse per i comuni sotto obiettivo e il livello dei servizi nei territori, la compilazione di questa relazione da parte dei comuni sia sotto che sopra obiettivo permette di valutare le scelte fatte dal proprio comune rispetto al resto degli enti simili. La relazione è rappresentata da un modulo strutturato e precompilato in alcune sue parti con i dati provenienti dalla banca dati. Quindi, le amministrazioni si troveranno una parte precompilata che assorbe i dati che già si hanno. Non chiediamo di mettere tutti i dati, quelli che sono in possesso li strutturiamo già. Fornire tali dati ai comuni è un tentativo di offrire una valutazione qualitativa del servizio che, per il momento, non è vincolante ai fini del raggiungimento degli obiettivi di servizio.

Per ciò che concerne i problemi aperti, l'individuazione degli obiettivi di servizio e dei futuri LEP per i servizi sociali è caratterizzata da maggiore difficoltà rispetto agli obiettivi di servizio per gli asili nido e il trasporto degli studenti con disabilità. I fabbisogni a cui devono dare risposte i servizi sociali sono più articolati e multidimensionali e l'utenza potenziale non è facilmente identificabile, come abbiamo detto prima.

Nella prima fase di determinazione e applicazione degli obiettivi di servizio, per le ragioni sopra esposte, si è presa come riferimento la spesa dell'ente per servizi e la si è confrontata al fabbisogno di ogni

ente. In questo modo sono stati identificati gli enti sotto obiettivo che, attraverso le risorse aggiuntive, devono incrementare il proprio livello di spesa. È chiaro che l'incremento della spesa degli enti sotto obiettivo non garantisce automaticamente un effetto di potenziamento dell'offerta. Per questo motivo, l'intenzione è quella di inserire i livelli minimi di alcuni servizi, come ad esempio il numero di assistenti sociali in rapporto alla popolazione, in modo da renderlo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Ovviamente, il tema degli assistenti sociali è un tema dolente, perché sappiamo che qui sono intervenuti, oltre al lavoro fatto dal nostro Ministero, da me con la mia delega, anche altri Ministeri che hanno questa competenza e sono andati in *crash*. Voi ne avete parlato moltissimo. Proprio per questo l'anno scorso abbiamo deciso di fare un punto comune. A tale proposito, occorre ricordare che, nella legge n. 234 del 2021, proprio al fine di rendere coerente la misura di potenziamento dei servizi sociali in esame con quella prevista a carico del fondo povertà, si è previsto che le risorse dell'FSC siano ripartite in modo da raggiungere gradualmente entro il 2026 l'obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente. In tal modo, si può verosimilmente immaginare che all'FSC dovrà essere affidato il compito di assicurare che i comuni in maggior ritardo raggiungano gradualmente entro il 2026, alla luce dell'istruttoria condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, l'obiettivo di servizio di un rapporto di assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e di popolazione residente pari a 1 per 6.500 abitanti. Cioè, l'FSC serve per integrare la parte che lascia più scontenti i territori rispetto alle richieste del rapporto 1-6.500; questa è l'unica cosa che come Ministero dell'economia e delle finanze possiamo fare per aggiungere... perché quel rapporto poneva delle difficoltà rispetto ai dati territoriali.

Quindi, secondo noi, occorrerà ancora intervenire affinché i due obiettivi, quello finanziario generale sulla spesa *benchmark*

per il complesso dei servizi sociali e quello quantitativo specifico sul numero degli assistenti in rapporto alla popolazione, siano tra loro coerenti. Quindi noi stiamo lavorando, perché questa cosa non abbia due pezzi, ecco.

I servizi comunali con squilibrio nel livello dei servizi sono un capitolo che abbiamo voluto aggiungervi parlando di istruzione e di trasporto pubblico locale. Con l'introduzione degli obiettivi di servizio e dei LEP, previsti dalle leggi n. 178 del 2020 e n. 234 del 2021, sono stati introdotti gli strumenti e le risorse per garantire, entro il 2027-2030, un potenziamento dei servizi e una uniformità degli stessi, tra le diverse aree territoriali e tra i diversi enti, per i servizi asili nido, trasporto studenti con disabilità e funzione sociale.

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

Per le funzioni Istruzione e TPL (Trasporto pubblico locale) i fabbisogni standard vengono ancora condizionati dal livello storico dei servizi e, pertanto, sarà necessario pensare ad un aggiornamento metodologico, sul quale stiamo lavorando. Qua siamo nel capitolo su che cosa ci resta da fare in questo tempo che ci rimane.

Per la funzione Istruzione, il divario riguarda soprattutto i servizi a domanda individuale, in particolare la fornitura dei servizi di refezione per gli alunni che fanno il tempo pieno o il tempo prolungato e il servizio pre e post scuola. Si tratta di servizi spesso condizionati da scelte sovramunicipali, dove il singolo ente non ha la piena facoltà di scegliere se fornire o no il servizio. La scelta di istituire classi a tempo pieno o a tempo prolungato spetta alle direzioni regionali del Ministero dell'istruzione. Per l'Istruzione andrebbe definito, quindi, il livello di obiettivo da garantire in tutto il territorio nazionale e verificato se le

risorse disponibili siano sufficienti. Questi sono i nodi che si incastrano con altre amministrazioni che oggi ci fanno dire che su questi servizi non è facile come per altri, per i quali non era per niente facile, ma abbiamo trovato una strada. Andrebbe anche considerato il livello dei servizi di refezione sia pre-scuola che post-scuola, che sono servizi con una forte contribuzione da parte dell'utente, contributi che in alcuni casi superano l'80 per cento dei costi.

Invece, quanto al servizio del TPL relativo ai comuni, che riguarda il trasporto urbano, esso è un servizio finanziato in parte dal fondo nazionale dei trasporti, in parte dagli introiti dei biglietti e in parte dal finanziamento dei comuni stessi. Quindi, abbiamo molte variabili. Per il TPL il livello del servizio storico è molto differenziato: in molti comuni il servizio non esiste, in altri esiste ma con livelli di differenziazione molto spiccati. Per questo servizio è necessario che il Parlamento decida se si tratta di un servizio fondamentale per il quale individuare i LEP e/o obiettivi di servizio e, quindi, se si debba garantire in tutto il territorio nazionale. Questa è una scelta che va fatta, perché, in caso contrario, non si capisce che strada prendere. È evidente che, nel caso in cui il legislatore definisse gli obiettivi di servizio e i LEP per il TPL, le risorse disponibili potrebbero non rivelarsi sufficienti e quindi bisognerebbe integrarle, come abbiamo fatto per altri servizi. Penso, qui, molto di più rispetto alle risorse che abbiamo messo per gli altri servizi.

Poi c'è il tema della fiscalità comunale, laddove nella riforma abbiamo il tema della sostituzione dell'addizionale comunale all'IRPEF con una sovraimposta. Sapete il disegno di legge che cosa prevede e bisognerà scrivere i decreti attuativi. Al riguardo, ricordo che l'addizionale non può essere superiore a 0,8 punti percentuali, mentre per Roma Capitale l'aliquota massima è pari allo 0,9 per cento, in relazione alla necessità di finanziare il debito pregresso, quindi la vecchia gestione commissariale. Io qui vi racconto un po' com'è strutturata. C'è tutto un discorso sul gettito standard dell'addizionale comunale dei co-

muni delle regioni a statuto ordinario che è valutato in 2,7 miliardi. Insomma, ci sono un po' di numeri, esaminateli con calma. C'è ancora un sacco di strada da fare, nel senso che quella è una delega e bisognerà poi decidere come costruire i decreti. Io credo che ci sarà un grosso lavoro.

Passerei alle province e alle città metropolitane, dove il lavoro è stato molto importante, perché possiamo dirci che il 2022 rappresenta l'anno di avvio di un processo di federalismo fiscale che, per la prima volta, va sulle province e sulle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario che io ho fortemente voluto e che per la prima volta, in attuazione del comma 783 dell'articolo 1 della legge n. 178 del 2020, avvia il processo di abolizione del meccanismo della spesa storica in favore di quello perequativo. Quindi, per la prima volta, con questo processo cambiamo marcia anche su province e città metropolitane.

In via prioritaria, è stata condotta una ricognizione di tutti i contributi e fondi di parte corrente di spettanza di province e città metropolitane per farli confluire nei due fondi che il citato comma 783 prevede di istituire e ripartire, tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e la capacità fiscale.

La ricognizione del quadro finanziario di province e città metropolitane è poi proseguita attraverso l'individuazione del concorso alla finanza pubblica di cui alla legge n. 56 del 2014. Infine, per effetto del comma 785-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 178 del 2020, ai due fondi di parte corrente di cui sopra è stato attribuito un contributo di risorse aggiuntive. Quindi, anche qui, abbiamo fatto un processo, come per gli altri servizi. Insomma, il meccanismo è sempre un po' lo stesso, costruiamo il modello per definire qual è il fabbisogno standard e mettiamo le risorse in progressiva crescita fino a raggiungere i 600 milioni di euro a decorrere dal 2031. Qua — ve lo dico per trasparenza — c'è un dibattito con le province e le città metropolitane che chiedono uno sforzo per provare ad aggiungere risorse nella prossima manovra, così da raggiungere in maniera più veloce gli obiettivi. Ovviamente, non lo trovate

qua, ma c'è anche un discorso su cosa fare per province e città metropolitane, che riguarda come queste si finanziano, perché oggi sono finanziate da due tipologie di entrate che, ovviamente, dipendono da un mercato un po' in crisi, che è quello dell'automobile. Personalmente sto lavorando affinché possiamo trovare insieme, con un tranquillo coordinamento, una modalità per fare sì che questa parte del bilancio non sia così flessibile al ribasso. È la prima volta che ci mettiamo le mani, nel senso che in questi anni nessuno aveva attivato un percorso di questo tipo. Io spero, perché questo processo, se deve funzionare, deve avere la sicurezza di una struttura di bilancio che non sia così in flessione verso il basso in un momento in cui, appunto, il mercato di riferimento è un mercato che è in totale evoluzione, non solo perché la gente compra meno auto, ma perché cambiano anche le tipologie e le modalità del vivere la propria vita in tema di trasporti. Questo ve lo dico per trasparenza.

Le province e le città metropolitane nel PNRR hanno una *Milestone* per l'attuazione del federalismo fiscale che è prevista per il primo semestre del 2026. Anche ciò credo che a questa Commissione sia noto. È un obiettivo che potremo considerare già conseguito, considerando che il meccanismo, come sopra definito in attuazione della legislazione vigente, ha preso avvio nel 2022. Quindi, su questo noi siamo stati precursori.

Sulle regioni c'è il tema del completamento della riforma del federalismo regionale. Anche con riferimento alle regioni, il PNRR prevede un'unica *Milestone* per l'attuazione del federalismo. Al fine di rispettare tale scadenza, il Governo ha fissato un cronoprogramma di specifiche *Milestone-Italia*: entro dicembre del 2023, l'aggiornamento della normativa vigente, cioè soluzioni dei limiti tecnico-giuridici attuali, con particolare riferimento alla fiscalizzazione del fondo TPL di circa 5 miliardi, previa inclusione o meno del servizio tra i LEP, e all'addizionale regionale IRPEF, superando la disomogeneità tra le regioni a statuto ordinario e speciale; entro il 2023, individuazione dei trasferimenti dello Stato alle

regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati mediante incremento delle aliquote dei tributi o misure alternative che vanno individuate; entro dicembre del 2025, definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard.

È chiaro che il rispetto di queste scadenze e il raggiungimento degli obiettivi richiede un impegno assai rilevante. Io su questo sono abbastanza positiva, perché la CTFS sta lavorando con gli *input* che diamo ad essa in maniera molto veloce.

Va richiamato che il processo di attuazione del federalismo regionale ha risentito, fin dall'approvazione della legge n. 42 del 2009, di oggettive difficoltà tecnico-operative connesse ai meccanismi applicativi previsti da alcune norme dei decreti legislativi del 2011 e quindi dobbiamo lavorarci abbastanza. Gli obiettivi di intervento più problematici riguardano la rideterminazione dell'addizionale dell'IRPEF e la compartecipazione regionale al gettito dell'IVA. In particolare, questi sono i due punti. Le norme del decreto n. 68 del 2011 prevedono che la rideterminazione dell'addizionale regionale dell'IRPEF deve essere effettuata in modo tale da garantire alle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurate dalle aliquote di base vigenti alla data dell'entrata in vigore del decreto e ai trasferimenti statali soppressi, ai sensi di una successiva norma dello stesso provvedimento.

Per le regioni a statuto ordinario viene, al contempo, disposta la riduzione delle aliquote dell'IRPEF di competenza statale, al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente. L'applicazione della norma comporterebbe, però, la creazione di due scale di aliquote IRPEF sul territorio nazionale: una per le regioni a statuto ordinario e l'altra per quelle a statuto speciale. Un simile intervento normativo sulla disciplina dell'IRPEF creerebbe un sistema di doppio binario e darebbe luogo ad ingiustificate discriminazioni tra contribuenti in palese violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza che devono essere rispettati.

Occorre, anche, soffermarsi sulla circostanza che l'obiettivo di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente può essere perseguito solo a livello aggregato e non a livello di singolo contribuente. A questa criticità si debbono aggiungere anche le complicazioni sul piano della gestione amministrativa del tributo, che mal si conciliano con le esigenze di semplificazione che devono improntare l'attività del legislatore in maniera fiscale. Quindi, qua c'è un problema che va risolto, un po' di contrasto.

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

L'altro capitolo che abbiamo inserito è la determinazione dei fabbisogni standard per le materie regionali assistite dai LEP diverse dalla sanità. Sulla concreta attuabilità del federalismo regionale incide la mancata definizione dei LEP e dei relativi fabbisogni standard per le materie regionali diverse dalla sanità. L'attività finalizzata alla definizione dei fabbisogni standard per il comparto delle regioni a statuto ordinario, per le materie diverse dalla sanità previste dal decreto-legge n. 50 del 2017 e in base alle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 68 del 2011, si è focalizzata in particolare in relazione alle

funzioni Istruzione e Assistenza. Al fine di giungere alla determinazione del fabbisogno standard per tali funzioni, la CTFS e la SOSE stanno procedendo a una ricognizione completa sia del livello di spesa di parte corrente sia del livello dei servizi offerti.

Anche qui, è un lavoro che abbiamo avviato con grande forza e che, siamo sicuri, a breve potrà farci fare le dovute scelte, anche in termini di necessità di risorse. In riferimento alla spesa di parte corrente per le funzioni di Istruzione e Assistenza, la fonte dati di riferimento è rappresentata dai dati dei bilanci armonizzati disponibili dal 2017 al 2020. L'analisi della scomposizione della spesa per i singoli programmi, nonché per ciascun macro aggregato, ha fatto emergere la necessità di indagare la disomogenea composizione della spesa tra le singole regioni e, a tal fine, sono stati presi in considerazione anche i dati contabili DCA, quelli analitici, relativi agli esercizi dal 2016 al 2020, distinti per missione e programmi, per poter analizzare ciascun programma nelle missioni afferenti alle citate funzioni.

Nei prossimi mesi la CTFS procederà con l'attività di valutazione dei fabbisogni per le funzioni Istruzione e Assistenza sociale delle regioni a statuto ordinario. Solo quando questa analisi sarà completata si potrà predisporre un quadro completo della situazione, che magari ci farà procedere con lo stesso meccanismo usato su altre funzioni: io questo mi auguro.

La definizione dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate dalle regioni previste dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011 prevede che, oltre alle funzioni di Assistenza e Istruzione, vengano monitorati anche i servizi TPL per la parte in conto capitale. Per quest'ultimo servizio esiste una oggettiva difficoltà a definire il livello storico sia del servizio sia degli *output* che, in questo caso, non sono i chilometri percorsi, ma le informazioni di natura infrastrutturale, ovvero le reti e il materiale rotabile, e per sopperire a questa difficoltà è necessario prevedere un lavoro condiviso tra la CTFS, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e

SOSE. Questo è un punto abbastanza difficile e, ovviamente, ci stiamo provando.

Poi, ci sono gli interventi sulla fiscalità regionale che riguardano la delega in ordine alla progressiva abolizione dell'IRAP. Qui abbiamo avviato un percorso sulla legge di bilancio. Sulla delega ci sono dei passi avanti. Ci sarà un'altra legge di bilancio in relazione alla quale, ovviamente, si avrà sempre questo dibattito. Quindi, io qui vi lascio la cronologia delle cose che sono state fatte in maniera che vi fate un'idea. Avete seguito sicuramente tutte le scelte fatte finora.

C'è poi un capitolo sulla sostituzione dell'addizionale regionale all'IRPEF con una sovrainposta. Analogamente a quanto stabilito per i comuni, anche per le regioni il disegno di legge delega ha la previsione della sostituzione dell'addizionale. Quindi, a seconda di come verrà fatto il decreto, cambierà il sistema.

Poi, abbiamo aggiunto un capitolo sull'applicazione dei fabbisogni standard e dei meccanismi perequativi ai territoriali delle regioni a statuto speciale (comuni e province). Il processo di attuazione del federalismo fiscale, sebbene con le specifiche del caso, sta coinvolgendo anche gli enti locali delle autonomie speciali. In particolare, sulla base delle disposizioni della legge n. 178 del 2020, si è proceduto alla definizione di accordi tra Governo e singole autonomie e, sulla base dei predetti accordi, le singole autonomie hanno provveduto a nominare i propri rappresentanti nella CTFS. Questi incontri si sono necessariamente intensificati per poter avviare al più presto la rilevazione dei dati di interesse. Cioè, non ci può essere un meccanismo completo se non coinvolgiamo anche loro e, in questo, c'è stato un passo avanti.

Sempre nell'ottica di un allargamento del federalismo fiscale anche alle autonomie speciali, è utile ricordare come gli interventi per il potenziamento dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto di alunni disabili interessino anche i comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna che, pertanto, sono chiamati a prendere parte al processo. Anche per esse, abbiamo previsto

norme aggiuntive, perché all'inizio siamo partiti solo da quelle ordinarie. Per quelle speciali abbiamo raggiunto le intese molto più tardi rispetto a quello che ci aspettavamo, però anch'esse hanno le risorse previste per il raggiungimento dei fabbisogni.

Abbiamo, poi, messo un capitolo sul ruolo degli enti territoriali nel disegno e nelle prime fasi di attuazione del PNRR. Abbiamo cercato di farvi vedere i dati su questi temi, che ritrovate nel PNRR e che conoscete. Ne abbiamo già parlato. Questo, diciamo, è l'ultimo capitolo della relazione.

Concludo. Mi scuso per l'esposizione un po' lunga, però è stata nuovamente ghiotta la vostra richiesta, tanto da mettere nero su bianco un processo che, come dico sempre, era solo scritto sulla carta. A tutto ciò, secondo me, andrà aggiunta nei prossimi anni, oltre ai temi del monitoraggio che vi raccontavo, anche una riflessione su quella che è la capacità standard degli enti. Cioè, ci sarà un passo successivo nel quale, oltre a verificare come si spendono i fondi, se si spendono, per le funzioni che i cittadini hanno diritto di ricevere dagli enti territoriali, vi sarà la misurazione proprio della capacità: ecco, qua ci sono molte variabili, quindi anche l'amministrazione, la giunta, eccetera, però ci vuole da parte dello Stato un meccanismo di tutela, cioè bisognerà andare a vedere la capacità reale standard di un ente territoriale nel fornire i servizi, proprio perché le amministrazioni cambiano e non è che le cose restano sempre tal quali. Quindi, credo che sia un processo interessante anche per il domani.

È stato avviato un processo dispiegando molte risorse: queste risorse vanno monitorate e assicurate, non perché lo Stato deve essere cattivo nei confronti degli enti territoriali, ma perché lo Stato deve garantire davvero questi servizi, sennò non abbiamo fatto nulla. Quindi, io sono molto fiera e orgogliosa di questo lavoro, che è stato possibile solo grazie alle strutture che voi conoscete bene, ossia il Ministero dell'economia e delle finanze, la SOSE e la CTFS che ha fatto un lavoro immenso. Non disperdiamolo, perché questo è un patrimonio dello Stato, che in una legislatura, di fatto, ha cambiato l'impostazione. Vedremo

attivamente nei prossimi anni se questo cambierà anche la faccia di un Paese che sarà capace di prendere queste risorse e renderle opportunità. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a Lei, Viceministra. Ha chiesto di intervenire il senatore Perosino, prego.

MARCO PEROSINO. Grazie, Viceministra. È encomiabile che si siano affrontati questi problemi e si siano stanziati risorse ingenti. Sono punti qualificanti. Il trasporto dei disabili a scuola andava avanti a singhiozzo, a seconda di chi riusciva a organizzarsi, più o meno per le scuole superiori. Le province riuscivano con qualche contributo. Però, occorrono senza altro più fondi, ci sono, sono previsti e il servizio va organizzato per bene.

Per quanto riguarda gli asili nido, realizzare quello che è stato deciso non è facile. Rendicontare è obbligatorio evidentemente, ma non è facile rispetto alla situazione. Bisogna raggiungere quel 33 per cento di copertura che è minimale. È uno sforzo, è un 5 per cento in più che sembra poco, ma è tantissimo. Non sarà facile rispetto all'organizzazione degli asili nido che sono nelle cittadine. Sono pochi nei comuni più piccoli e a volte bisogna fare la convenzione col comune vicino per girare i fondi. Però, poi, se gli iscritti del comune che ha girato i soldi non ci sono, bisogna restituire. Fa parte delle cose non facili.

Invece, nel sociale, io apprendo sempre di più parlando con sindaci di ogni parte di Italia e con colleghi, che l'organizzazione del servizio sociale che, come ha detto Lei, è un mare immenso di necessità sempre nuove, a volte è lasciata in capo ai singoli comuni che da soli non riescono. Faccio il più classico degli esempi: se in un comune che gestisce da solo questo servizio si crea una situazione per cui vengono bambini che hanno i genitori con delle problematiche, i bambini vengono allontanati e vengono gestiti in apposite strutture; se in un comune piccolo capita un caso o due all'anno, o anche a volte uno ogni cinque anni, ciò assomma a delle cifre che non possono essere pagate da quel comune;

viceversa, in una organizzazione intercomunale rileva sia la media dei fondi che sono necessari sia la media statistica dei casi che possono capitare. Credo che bisognerebbe dire che la gestione del sociale vada fatta sotto una determinata forma. La migliore, secondo me, è quella consortile, mi creda. All'interno dei consorzi si ha la divisione dei compiti tra gli assistenti sociali, ognuno prende un certo gruppo, gestisce gli anziani o i disabili o le criticità, handicap, alcool, droga, eccetera. Ognuno si specializza e la specializzazione è benefica. E poi i comuni versano mediamente una quota. Le dico la quota che conosco. Sui 20 euro per abitante all'anno si può gestire un consorzio, magari con un contributo regionale, quindi, a quel punto, il numero di assistenti sociali per abitanti torna. Evidentemente questo è molto più difficile a livello di grande città, cosa che Lei sa, ma che dico con piacere.

Due note su quanto detto a pagina 17, a metà, per quanto riguarda la funzione Istruzione, ossia: « Andrebbe considerato che sia il servizio di refezione sia il pre-post scuola sono servizi con una forte contribuzione da parte degli utenti... ». È evidente che un bambino mangia tanto a casa quanto a scuola e quindi va pagato, ma la spesa per la gestione di una mensa parte dalle spese di investimento per la costruzione e anche dalle spese di gestione. Quindi, quello che viene pagato in percentuale è soltanto per il pasto consumato che va a favore di chi lo prepara che, in genere, è una ditta esterna. La ditta esterna lavora con il buono mensa a 3,80 o 4 o 5 euro. Vi sono liti furibonde. Sono gli argomenti delle mamme all'entrata e all'uscita delle scuole. Queste ditte, lo dico con piena cognizione di causa, a questi prezzi non possono prestare un servizio adeguato, perché non ci stanno. È una questione proprio matematica. Quindi, bisogna prendere atto che il costo della mensa dovrà aumentare. In qualche modo qualcuno lo dovrà pagare se vogliamo avere un servizio efficiente ed efficace o un *deficit* non troppo elevato a carico dei comuni.

Poi, il servizio pre-scuola e post-scuola è più difficile da gestire, perché le insegnanti vanno a minuti. Non ce l'ho con le

insegnanti, non me ne vogliano, però cinque minuti, quattro in più forse, andrebbero bene.

Sulle province, a pagina 20, si legge che la ricostruzione del quadro delle province è proseguita attraverso l'individuazione del concorso alla finanza pubblica. La legge del 2014 chiede ancora oggi - c'è già stata una riduzione - uno sforzo di tre miliardi alle province che sono sottratti agli incassi propri, cosa che è molto grave, molto seria. I maggiori stanziamenti - è interessante la cifra di 80 milioni - raggiungeranno la loro efficacia, la loro significatività, ossia 600 milioni, nel 2031, ma da qui al 2031 come fa la provincia. Allora ha 80 milioni, che è già meglio di niente, ma è ancora troppo poco rispetto ai tre miliardi che vengono sottratti dalle entrate proprie che sono legate al mercato dell'auto a cui Lei ha fatto riferimento, che fa le « montagne russe ». Bisognerebbe trovare qualcosa per le spese ordinarie delle province, perché hanno delle funzioni molto importanti che non possono essere rinviate. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a Lei, prego onorevole De Menech.

ROGER DE MENECH. Grazie alla Viceministra per la relazione, che è corposa. Obiettivamente gli argomenti sono molteplici. Io cerco di riunirli su un unico grande capitolo e sfida che abbiamo davanti e che credo è - diciamo - il filo rosso che collega tutta la relazione.

Noi abbiamo non più il desiderio, ma, io credo, l'obbligo di riconoscere le differenze, altrimenti questo Paese non ce la fa. Riconoscere le differenze vuol dire, in termini tecnici, anche e soprattutto in termini tecnici, dare il giusto valore ai servizi e alle prestazioni che i nostri enti locali fanno sul territorio. Questa sfida, ripeto, che è partita molti anni fa con la legge sui fabbisogni e sui costi standard, eccetera, oggi diventa imprescindibile, proprio perché c'è un meccanismo di finanza pubblica non infinito sul campo delle risorse. Quindi, l'unica grande domanda, l'unica grande richiesta che faccio a Lei e a tutto il Ministero è il massimo impegno perché questo processo

possa arrivare a una conclusione, non tanto legata a degli episodi. Cioè, per essere molto chiari, oggi ci sono tre regioni che chiedono l'autonomia. Quella autonomia si basa esattamente anche su quei concetti. Le faccio un esempio collegandomi alla questione delle province. C'è da venire incontro a tagli forse - anzi senza forse - eccessivi fatti alle province, ma, se noi non riconosciamo, in maniera preliminare, le diversità dei territori italiani, da Nord a Sud, dal centro alla periferia, questa operazione, un'operazione vera di perequazione volta a garantire i servizi universali a tutti in tutti i territori, non la portiamo a casa. Le faccio un esempio molto pratico, così ci capiamo. Io provengo da una provincia che rappresenta meno del 5 per cento degli abitanti del Veneto, ma ha più del 20 per cento del territorio del Veneto. Lei capisce che, in termini di strade, quella provincia, se trasferiamo il 5 per cento, non asfalta le strade, perché il 5 per cento della popolazione non basta a mantenere il 20 per cento del territorio. Questo è un caso tipico di tutte le periferie e le aree interne. Ci sono comuni che hanno 9 chilometri quadrati e comuni che hanno 300 chilometri quadrati.

Allora, io La ringrazio veramente, perché ho visto nell'impostazione della relazione i numeri, la tecnica, anche gli sforzi che chiediamo. Io credo che su questo, sullo sforzo di analisi, gli investimenti del PNRR rispetto agli enti locali, anche sull'aspetto della digitalizzazione, cioè del rendere molto più digitale il rapporto della pubblica amministrazione tra centro e periferia, possano essere un aiuto per raccogliere i dati e finalmente arrivare a una conclusione per avere quanto meno la base.

Dopodiché, è vero, ci sono anche le situazioni di straordinarietà e chiudo su questo. Allora, se da una parte noi dobbiamo ricostruire un principio di perequazione e di riconoscimento delle difficoltà dei diversi territori, dall'altra dobbiamo anche essere pronti a venire incontro alle nuove difficoltà. È stato detto, perché frequentiamo tutti i sindaci di questa penisola, due minori in comunità in comuni di 5.000 abitanti mandano gambe all'aria il

bilancio. Allora in questo caso, ovviamente, io capisco che possiamo avere una base solida di dati storici, ma ci sono anche le eccezionalità che dobbiamo saper riconoscere, anche dopo che l'evento accade, anche in maniera consultiva e non preventiva. Allora, su questo c'è una grande sfida. Capisco che veniamo da tantissimi anni in cui discutiamo di questa questione qui, ma io credo che oggi, per il Ministero che Lei dirige, questo punto sia un punto focale, perché è strettamente collegato all'utilizzo più razionale possibile - la dico così - delle risorse che abbiamo a disposizione.

Oggi arrivano enormi quantità di risorse in spese di investimento, ma che devono essere supportate e rese operative dalle spese di gestione correnti. Quelle le dobbiamo saper riconoscere. Questa è la domanda e la considerazione che Le faccio, perché credo che questo sia un tema che riguarda veramente tutti i cittadini del nostro Paese. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a Lei. Do la parola al senatore Presutto.

VINCENZO PRESUTTO (*intervento da remoto*). Grazie Presidente, grazie Viceministra Castelli. Complimenti anche per la relazione illustrativa di un tema complesso e che ci vede tutti pienamente coinvolti, un tema che sicuramente avrà un crescendo di interesse nei prossimi mesi.

Nota, ovviamente, un grande lavoro fatto per quanto riguarda gli ambiti locali, dei comuni, quindi con un'estensione alle aree metropolitane e alle province, però c'è anche la necessità, come Lei giustamente ha evidenziato, di allargare questa modalità di calcolo, quella dei fabbisogni standard. E poi, giustamente, come ha evidenziato prima anche il collega, il LEP farà la differenza forse più di ogni altro elemento, tenendo conto di quelle che sono le differenze tra i vari territori. Però, effettivamente - diciamo - questo lavoro necessita di essere esteso anche alle regioni. Quindi, si nota dalla Sua relazione che c'è una differenza per quanto riguarda la profondità del tema così come affrontato.

L'altro elemento sul quale vorrei appuntare l'attenzione è quello del monitoraggio.

È apprezzabile che in questa fase il monitoraggio non sia estremizzato, riconoscendo quindi anche un momento di difficoltà ai comuni, però vorrei chiederLe, soprattutto rispetto al monitoraggio, quali saranno poi le valutazioni che verranno fatte a livello ministeriale rispetto alle prestazioni che i singoli enti locali garantiranno ai territori, perché il monitoraggio consente di valutare, soprattutto in base alla variazione del fabbisogno standard, quelle che sono le cosiddette compartecipazioni. Quindi, in pratica, è prevista, da parte del Ministero o di altro organo preposto, una valutazione in termini di premialità o anche, eventualmente, di sanzione, ovviamente non in maniera cruda, per tenere conto anche del valore politico dell'ente locale che riceve delle risorse in funzione dei servizi che deve garantire al proprio territorio e fare in modo che il virtuosismo sia anche finalizzato, non solo a un riconoscimento politico del proprio ruolo, ma anche in termini di possibilità di avere l'attribuzione della funzione in capo al territorio di appartenenza? Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie a Lei senatore. Lascio la parola alla Viceministra per la replica.

LAURA CASTELLI, Viceministra dell'economia e delle finanze. Diciamo che la norma istitutiva prevedeva - per rispondere al collega Presutto che ringrazio - di ragionare su come le risorse che non si spendono nella maniera corretta e che quindi, in qualche modo, i comuni non utilizzano debbano tornare. È evidente, è nel testo della legge che abbiamo scritto. Ovviamente questo percorso va fatto con cognizione di causa e non deve spaventare nessuno. Poi, insomma, lo dice chi ha lasciato nelle casse dei comuni gli avanzi dell'emergenza Covid-19 che potevano tranquillamente tornare a casa come risorse. Quindi, io ho sempre scelto di lasciare i soldi agli enti, però qua siamo di fronte alla necessità di un monitoraggio fatto seriamente che, appunto, non riguarda neanche tutte le risorse ma quelle aggiuntive, come ho detto, con dati che servono alla collettività e an-

che allo stesso comune - al consiglio comunale, eccetera - per capire esattamente che cosa sta facendo. Ad oggi è previsto un percorso che ragioni di come intervenire su quei comuni, che io mi auguro siano nel minor numero possibile, che non saranno capaci di utilizzare queste risorse. Non abbiamo un meccanismo cattivo e coercitivo su questo, ci prendiamo il tempo di assicurare un monitoraggio. Però, ecco, la mia preghiera alla Commissione era di valutare il fatto che questo monitoraggio è una cosa necessaria, seppure minimale, per queste risorse, affinché davvero possiamo dirci che al cittadino viene dato un servizio. Quindi, ci sarà un dibattito su questo, anche con i rappresentanti degli enti locali, però, secondo me, per tutelare i diritti dei cittadini, dobbiamo un po' tenere la barra dritta su questa linea. Ad oggi non è previsto che quest'anno togliamo risorse agli enti se non le hanno spese, se questa era la domanda.

Sulle altre osservazioni, nel ribadire che, appunto, stiamo cercando di costruire un meccanismo che riguarda le province, io mi auguro lo si possa inserire nella prossima manovra di bilancio. Sarei molto felice di fare l'ultima manovra con la modifica di un criterio che oggettivamente è fuori dalla storia e anche per la parte aggiuntiva di un percorso che va fatto. Mia madre mi diceva: « Hai fatto la metà del tuo dovere ». Quindi, sono abituata, ecco. Però, credo che, dopo anni di cose scritte che non si realizzavano, intanto abbiamo trovato uno strumento e un metodo, perché quando abbiamo identificato lo strumento iniziale degli asili, vedendo che funziona, come avete visto, lo abbiamo poi ribaltato su tutti.

Concordo anche io che le province - l'ho detto infatti anche prima - stanno chiedendo l'aumento delle risorse, ma abbiamo utilizzato i soldi che lo Stato ha tolto alle stesse in maniera coercitiva in questi anni per equilibrare. Certamente, il tema della dimensione del territorio è un tema importante. Io credo che andando avanti, passo dopo passo, sulle funzioni si arriverà anche alle strade. Forse dovremo accelerare su queste, perché è già la seconda volta che

questa Commissione mi sottopone il tema delle strade, che è molto collegato alle province.

Su resto che riguarda il grande tema dell'autonomia, io sono d'accordo che si può provare a non far male a nessuna parte d'Italia, pensando a quelle attività che rimarranno sempre al costo storico. Mi rendo conto che siamo alla fine di un processo, di una legislatura, che vede a brevissimo una campagna elettorale, che vede un tema che ha spaccato per anni l'Italia, che vede un'informazione che cavalca moltissimo su questo e quindi c'è grande cautela. Io penso che in questi cinque anni si sia raggiunto un grandissimo obiettivo che, però, sicuramente non è abbastanza e bisogna fare molto di più. Mi auguro che questi ultimi 8-9 mesi di legislatura, se saranno questi, servano per chiudere alcuni tasselli che io ritengo siano necessari e poi sarebbe bello completarli per lasciarli nelle mani di una prossima

legislatura, che dovrà per forza fare qualcosa. Cioè, una volta avviato questo processo in questo modo, nessuno potrà girarsi dall'altra parte e dire: « Bene, questo processo lo interrompiamo », perché ormai è talmente avviato che obbliga lo Stato a procedere.

PRESIDENTE. Ringrazio la Viceministra Castelli. Chiedo ai membri della Commissione di fermarsi, perché dopo faremo un veloce Ufficio di Presidenza. Dispongo che la documentazione consegnata sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.25.

*Licenziato per la stampa
il 26 gennaio 2023*

ALLEGATO



Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Mercoledì 15 giugno 2022

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

Introduzione

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

Negli ultimi anni si è colto finalmente che l'autonomia degli enti locali, anche in termini di responsabilità sulle proprie risorse, non può prescindere dal garantire il giusto livello di risorse a ciascun ente, previa definizione dei livelli dei servizi da fornire ai cittadini.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Comuni

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

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

1.1.1 Asili nido

Il livello storico del servizio di asili nido

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

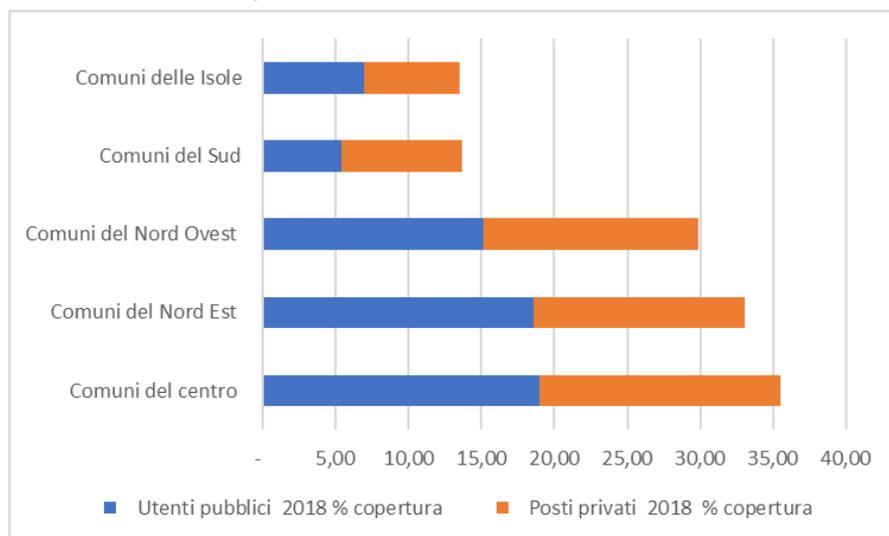
Il servizio comunale di asili nido, forse più degli altri, fornisce un quadro della grande differenziazione del livello del servizio tra i diversi territori. Si osserva una rilevante mancanza di uniformità del servizio pubblico tra centro, nord e sud del Paese (Tabella 1), sia in termini di spesa per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

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

	Spesa storica € per abitante	Livello storico dei servizi %
Comuni del Nord Ovest	27,33	17,59
Comuni del Nord Est	32,50	18,79
Comuni del Centro	37,86	20,16
Comuni del Sud	9,64	5,48
Totale Italia	25,83	14,95

Fonte: elaborazioni Sose sui dati OpenCivitas (anno 2018)

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

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

Fonte: elaborazioni SOSE sui dati Fabbisogni standard e Istat

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

Regioni	Copertura % posti pubblici e privati	Utenti pubblici % di copertura	Posti privati % di copertura
Piemonte	26,79	14,73	12,06
Lombardia	30,74	15,12	15,63
Veneto	29,07	11,65	17,42
Liguria	32,74	16,17	16,56
Emilia Romagna	37,41	26,09	11,31
Toscana	38,01	21,75	16,26
Umbria	37,16	16,71	20,45
Marche	29,04	18,7	10,35
Abruzzo	20,5	8,94	11,56
Lazio	38,59	19,83	18,76
Molise	24,91	5,54	19,37
Campania	9,31	3,86	5,45
Puglia	20,74	8,91	11,84
Basilicata	17,85	7,15	10,7
Calabria	11,07	2,83	8,24
Sicilia	9,89	6,06	3,83
Sardegna	28,3	10,44	17,85
Totale complessivo	26,03	13,34	12,69

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

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

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

Regioni	Popolazione 3-36 mesi	Utenti pubblici e privati 2018 - Numero	Utenti pubblici 2018	Posti Privati autorizzati nido, micronido, asili aziendali, sezioni primavera)
Piemonte	84.372	22.603	12.426	10.177
Lombardia	217.692	66.929	32.910	34.019
Veneto	101.013	29.367	11.768	17.599
Liguria	26.221	8.584	4.241	4.343
Emilia Romagna	92.773	34.703	24.206	10.497
Toscana	71.279	27.090	15.502	11.588
Umbria	16.610	6.173	2.776	3.397
Marche	29.652	8.612	5.544	3.068
Lazio	121.586	46.920	24.105	22.815
Abruzzo	25.867	5.302	2.313	2.989
Molise	5.564	1.386	308	1.078
Campania	134.612	12.534	5.202	7.332
Puglia	81.553	16.915	7.263	9.652
Basilicata	10.646	1.900	761	1.139
Calabria	42.333	4.686	1.199	3.487
Sicilia	111.416	11.017	6.755	4.262
Sardegna	27.397	7.752	2.861	4.891
Totale complessivo	1.200.586	312.473	160.140	152.333

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

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

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

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

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

Il potenziamento degli asili nido: obiettivi di servizio e LEP

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

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

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

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

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

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

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

Il meccanismo di assegnazione delle risorse e proiezione degli obiettivi

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

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

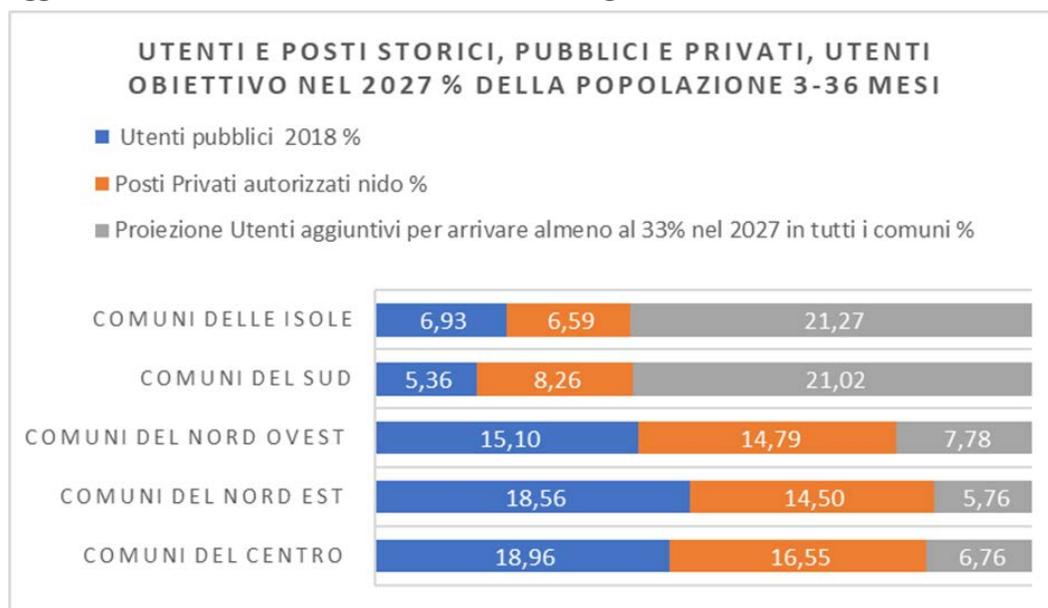
La Tabella 4 mostra la proiezione degli effetti che le risorse aggiuntive potranno determinare, nelle diverse aree territoriali, quando il sistema sarà a regime nel 2027. La maggiore quantità di risorse verrà destinata ai comuni delle aree territoriali del Sud e delle Isole, alla luce del fatto che il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

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

Aree territoriali	Popolazione 3-36 mesi	Utenti pubblici 2018	Posti Privati autorizzati nido,	Utenti pubblici e posti privati 2018 - Numero	Proiezione Utenti aggiuntivi per arrivare almeno al 33% nel 2027 in tutti i comuni	Risorse a regime proiezione
Comuni del Nord Ovest	328.285	49.577	48.539	98.116	25.540,00	198.005.427
Comuni del Nord Est	193.786	35.974	28.096	64.070	11.154,00	86.474.257
Comuni del centro	264.994	50.240	43.857	94.097	17.925,00	138.968.178
Comuni del Sud	274.708	14.733	22.688	37.421	57.735,00	447.605.455
Comuni delle Isole	138.813	9.616	9.153	18.769	29.531,00	228.946.682
Totale complessivo	1.200.586	160.140	152.333	312.473	141.885,00	1.100.000.000

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

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

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

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

I meccanismi di rendicontazione e monitoraggio

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

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

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

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

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

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

1.1.2 Trasporto studenti con disabilità

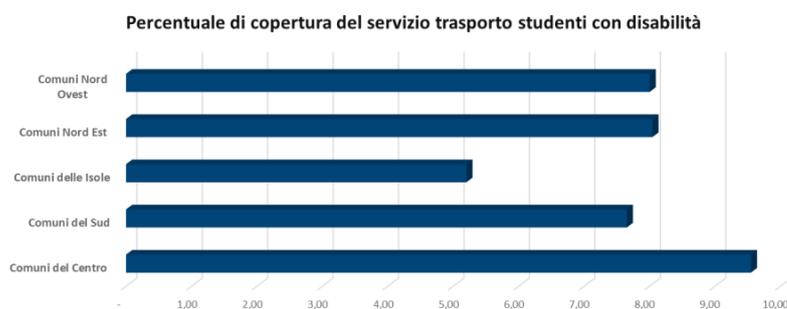
Il livello storico del servizio trasporto studenti con disabilità

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

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

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

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



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

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

Regione	Studenti con disabilità trasportati	Copertura del servizio storica
Piemonte	1.093	9,37%
Lombardia	2.685	7,50%
Veneto	793	6,07%
Liguria	383	8,45%
Emilia-Romagna	1.282	10,07%
Toscana	986	9,91%
Umbria	219	8,27%
Marche	540	10,89%
Lazio	1.857	8,96%
Abruzzo	496	10,70%
Molise	51	7,13%
Campania	1.375	6,75%
Puglia	1.098	8,63%
Basilicata	146	12,02%
Calabria	443	7,83%
Sicilia	1.167	5,88%
Sardegna	121	2,46%
Totale	14.735	7,92%

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

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

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

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

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

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

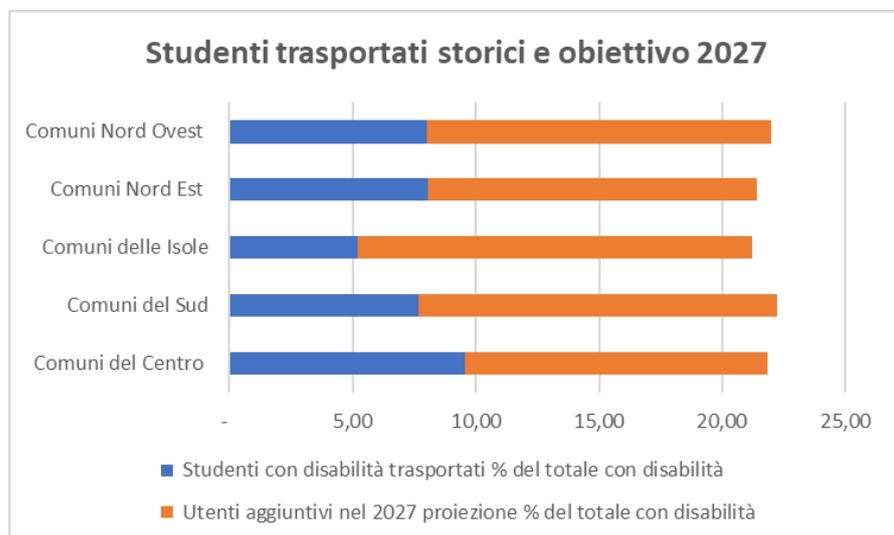
al numero di alunni con disabilità frequentanti gli ordini di scuola precedentemente menzionati desunti da fonte del Ministero dell'Istruzione (vedi Figura 4 e Tabella 6).

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I meccanismi di monitoraggio e rendicontazione

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

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

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

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

1.1.3 Servizi sociali

Obiettivi di servizio per servizi sociali erogati dai comuni

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

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

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

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

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

Fonte: elaborazione SOSE da dati OpenCivitas

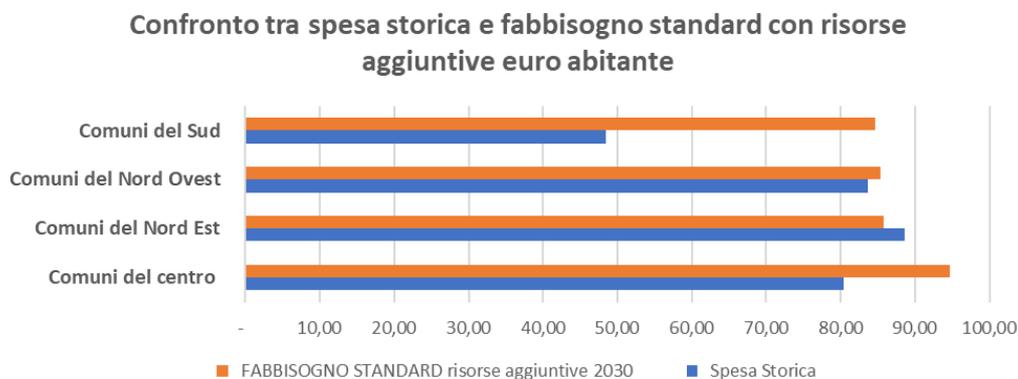
Nel 2020, con l'obiettivo di definire i fabbisogni standard per la funzione sociale che non fossero condizionati dai livelli storici dei servizi e nel contempo cogliessero i differenziali territoriali nei bisogni, la CTFS ha adottato un nuovo approccio che prescinde dal vincolo della spesa storica e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

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

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

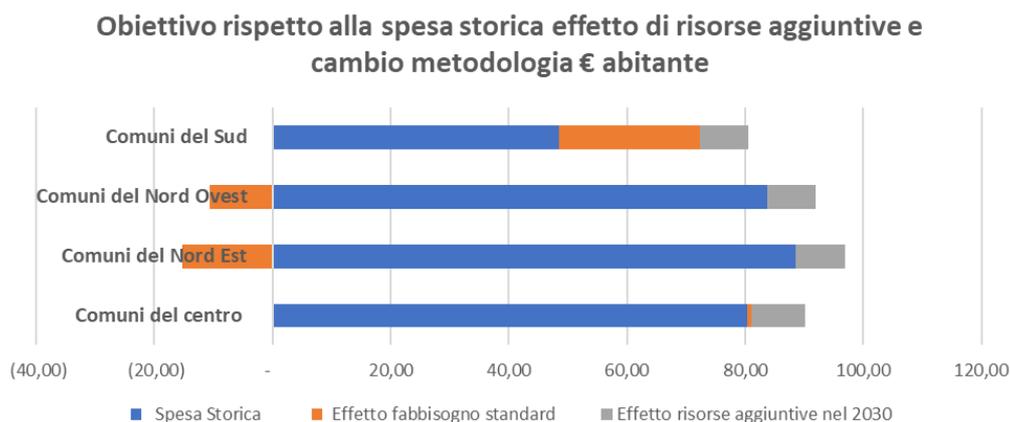
Le risorse aggiuntive, insieme alla revisione metodologica, permetteranno ai comuni, nel corso dei prossimi anni, di disporre delle risorse sufficienti per garantire un livello dei servizi simile a quello delle zone territoriali che storicamente erogano maggiori servizi per questa funzione. La Figura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

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



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

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



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

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

Aree Territoriali	Popolazione 2017	Spesa Storica al netto dello sforzo fiscale	Fabbisogno standard	Risorse aggiuntive 2030	Fabbisogno Standard sommato alle risorse aggiuntive 2030
Comuni del centro	13.365.250	1.073.650.122	1.082.828.399	182.594.680	1.265.423.079
Comuni del Nord Est	9.356.351	828.853.075	686.676.410	115.792.548	802.468.959
Comuni del Nord Ovest	15.969.104	1.336.623.478	1.165.575.632	196.548.142	1.362.123.773
Comuni del Sud	12.707.400	615.522.650	919.568.883	155.064.631	1.074.633.514
Totale complessivo	51.398.105	3.854.649.325	3.854.649.324	650.000.000	4.504.649.324

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

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

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

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

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

Gli obiettivi di servizio nel 2021 sono finalizzati a far crescere la spesa per i servizi sociali nei comuni in cui la spesa storica è inferiore al fabbisogno standard. Con il monitoraggio e la rendicontazione i comuni, sotto obiettivo, devono indicare la finalità delle risorse aggiuntive ricevute oltre al livello dei servizi erogati.

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

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

1.1.4 Problemi aperti

LEP dei servizi sociali comunali

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

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

È chiaro che l'incremento della spesa degli enti sotto obiettivo, non garantisce automaticamente un effettivo potenziamento nell'offerta dei servizi sociali. Per questo motivo l'intenzione è quella di inserire i livelli minimi per alcuni servizi, come, ad esempio, il numero di assistenti sociali in rapporto alla popolazione, in modo da renderlo uniforme su tutto il territorio nazionale, in coerenza e in sinergia con quanto previsto dai LEP individuati Ministero del Lavoro.

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

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

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

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

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

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

Per la funzione Istruzione il divario riguarda soprattutto i servizi a domanda individuale, in particolare, la fornitura del servizio di refezione, per gli alunni che fanno il tempo pieno o il tempo prolungato e il servizio del pre-post scuola. Si tratta di servizi spesso condizionati da scelte sovracomunali dove il singolo ente non ha piena facoltà di scegliere se fornire o meno il servizio; la scelta di istituire classi a tempo pieno o tempo prolungato spetta alle direzioni regionali del Ministero dell'Istruzione. Per l'istruzione andrebbero definiti i livelli obiettivo da garantire in tutto il territorio nazionale e verificato se le risorse disponibili siano sufficienti.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tra i comuni che possono superare l'aliquota massima devono essere inseriti anche comuni sede di capoluogo di città metropolitana con disavanzo pro capite superiore a 700 euro ai quali in virtù della legge di bilancio 2022 è riconosciuto un contributo subordinato alla sottoscrizione di un accordo per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti tra il Presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato e il sindaco. Con tale accordo il comune si impegna per tutto il periodo in cui risulta beneficiario del contributo ad assicurare risorse proprie da destinare al ripiano del disavanzo e al rimborso dei debiti finanziari, attraverso alcune misure, tra le quali rientra anche l'incremento dell'addizionale all'IRPEF, oltre i limiti previsti dalla legge.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Province e Città metropolitane

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Regioni

3.1 Il completamento della riforma del federalismo regionale

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

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

- a) entro dicembre 2023: aggiornamento della normativa vigente (legge n. 42/2009 e decreto legislativo n. 68/2011) e, cioè, soluzione dei limiti tecnico-giuridici attuali (con particolare riferimento alla fiscalizzazione del Fondo TPL di circa 5 miliardi, previa inclusione o meno del servizio tra i LEP, e all'addizionale regionale IRPEF, superando la disomogeneità tra RSO e RSS);
- b) entro dicembre 2023: individuazione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati mediante incremento di aliquote di tributi (ovvero misure alternative da individuare);
- c) entro dicembre 2025: definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard.

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

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

Gli ambiti di intervento più problematici riguardano:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La progressiva abolizione dell'IRAP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La modifica prevista dalla legge di Bilancio 2020, che ha escluso dal pagamento del tributo le persone fisiche che esercitano attività commerciali e gli esercenti arti e professioni, comporterà un'ulteriore riduzione di gettito di competenza annua stimata in circa 1,3 miliardi di euro. Se l'attuazione della previsione della legge delega fosse limitata, almeno in una prima fase, all'esclusione dall'IRAP delle società di persone, degli studi associati e delle società tra professionisti si determinerebbero minori entrate su base annua valutabili in circa 1,25 miliardi di euro.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

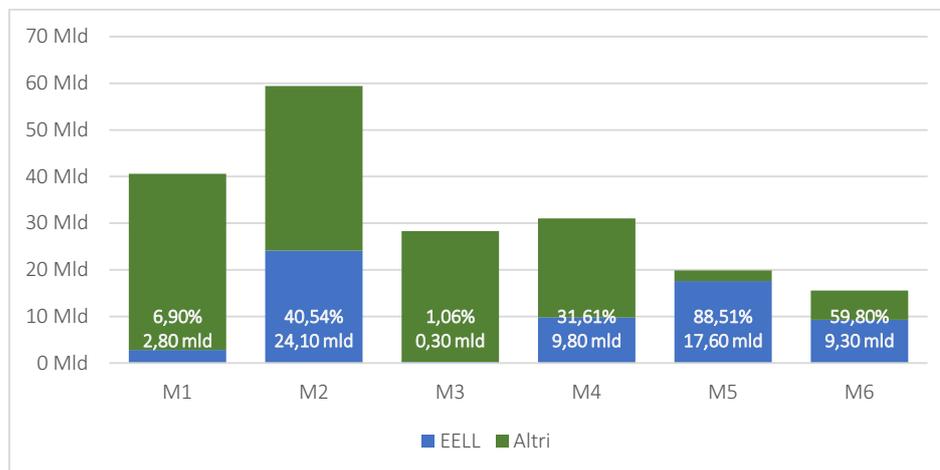
imprescindibile di unitarietà del territorio nazionale, tutti gli enti pur nel rispetto delle prerogative costituzionalmente riconosciute a ciascuna regione e autonomia.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

- a) supporto alle Amministrazioni centrali e territoriali nella predisposizione di capitolati di gara per appalti per l'approvvigionamento di beni, servizi e lavori;
- b) supporto alla progettazione e alla presentazione delle proposte progettuali in risposta ai bandi e avvisi emanati;
- c) selezione di esperti, per fornire supporto tecnico-specialistico attraverso la messa a disposizione di apposite squadre composte per esempio da ingegneri, architetti e altre figure specializzate, per il superamento di eventuali criticità procedurali, tecniche ed amministrative.²

Gli enti locali in qualità di soggetti attuatori devono realizzare gli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche del PNRR (es. rispetto DNSH, contributo all'obiettivo climatico e digitale se di interesse della misura, verifica dell'assenza doppio finanziamento, comunicazione e informazione) e devono alimentare tempestivamente

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

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

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

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

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

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

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

- il primo fondo in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha l’obiettivo di garantire la prosecuzione delle opere già in corso; il fondo interessa, infatti, i bandi aggiudicati sulla base delle offerte presentate entro il 31 dicembre 2021;
- il secondo fondo in capo al Ministero dell’economia e delle finanze ha l’obiettivo di garantire il corretto e tempestivo avvio delle procedure di affidamento avviate dal 18 maggio 2022 al 31 dicembre 2022.

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

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

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

PAGINA BIANCA



18STC0190290