

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

42.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 OTTOBRE 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISTIAN INVERNIZZI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3	Ferone Rinieri, <i>Consigliere della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti</i>	12
Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Corte dei conti sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza:		Petronio Francesco, <i>Presidente di Sezione della Corte dei conti preposto alla funzione di referto della Sezione delle Autonomie</i> ...	3, 11
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3, 10, 11, 12	Ruggiero Francesca Anna (M5S)	10
		<i>ALLEGATO: Documentazione presentata dalla Corte dei conti</i>	13

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 anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare e la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Corte dei conti sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca – ai sensi dell'articolo 5, comma 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale – l'audizione in videoconferenza di rappresentanti della Corte dei conti sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza. In rappresentanza della Corte dei conti sono in collegamento da remoto il presidente di Sezione Francesco Petronio, preposto alla funzione di referto della Sezione delle Autonomie; il presidente di Sezione Fabio Viola, preposto alla funzione di coordinamento della Sezione delle Autonomie, nonché i consiglieri della Sezione delle Autonomie Rinieri Ferone, Stefania Fusaro e Marcello Degni.

L'audizione odierna rappresenta una preziosa opportunità per arricchire – con l'au-

torevole contributo della Corte dei conti – il lavoro di analisi che la Commissione sta svolgendo in ordine all'assetto e alle tendenze evolutive del federalismo fiscale, nella cornice dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione e dalla legge n. 42/2009. Dal confronto di questa mattina sarà quindi possibile ricavare utili elementi di valutazione e di approfondimento sui diversi aspetti che riguardano – solo per citare alcuni punti ricorrenti – la configurazione del sistema tributario regionale e locale, la stretta relazione tra autonomia e responsabilità nelle decisioni di entrata e di spesa, il superamento del modello di finanziamento degli enti fondato sulla spesa storica e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la definizione dei meccanismi perequativi, l'operatività degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica e i possibili sviluppi legati al regionalismo differenziato. Ricordo che i componenti della Commissione, in virtù di quanto stabilito per il Regolamento della Camera nella riunione del 4 novembre 2020, possono partecipare alla seduta anche da remoto. Ricordo a tutti, ovviamente, la necessità di prenotarsi presso la Presidenza, qualora si volesse intervenire. A questo punto do il benvenuto ai nostri ospiti che ringrazio a nome di tutta la Commissione per aver accettato l'invito cedendo la parola al presidente di Sezione Francesco Petronio.

FRANCESCO PETRONIO, *Presidente di Sezione della Corte dei conti preposto alla funzione di referto della Sezione delle Autonomie*. Grazie, presidente. Iniziamo la nostra relazione sullo stato di attuazione del federalismo fiscale. Per un progetto di riforma dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di Governo, abbiamo la legge n. 42/2009, che facendo leva sul principio di

sussidiarietà e sulla *accountability* degli amministratori locali nei confronti delle rispettive collettività amministrare, mirava a garantire agli enti territoriali da un lato un complesso di risorse finanziarie stabili e adeguate alle funzioni da svolgere, dall'altro sufficienti spazi di variazione dei tributi in grado di assicurare l'equilibrio dei bilanci e servizi aggiuntivi rispetto agli standard statali. Costituivano elementi centrali della riforma il superamento del tradizionale modello centralizzato di prelievo tributario, dal quale residuavano per gli enti territoriali limitati spazi di autonomia nella gestione dei tributi devoluti e il passaggio da modelli di finanziamento fondato sulla spesa storica a criteri riferiti alla determinazione dei costi standard e dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché i meccanismi perequativi. L'effettivo spostamento dell'asse della finanza pubblica verso gli enti di autonomia territoriale, comporta correlativamente l'esigenza di potenziare gli strumenti necessari ad assicurare il coordinamento tra i diversi livelli di Governo. Tuttavia il processo di riassetto istituzionale e di revisione del sistema fiscale avviato nello scorso decennio, ha avuto uno sviluppo incerto negli ultimi anni, dimostrandosi difficoltosa l'attuazione dei nuovi meccanismi distributivi e perequativi. La legge delega sul federalismo fiscale è rimasta, quindi, in parte inattuata, principalmente per la sua coincidenza temporale con la grande crisi finanziaria del 2008. Di fatto l'emergenza economico-finanziaria e la conseguente necessità del consolidamento dei conti pubblici si sono sovrapposte al processo di riforma in atto, condizionando e limitando l'autonomia fiscale locale che può considerarsi attuata solo parzialmente. D'altra parte la mancata determinazione di tutti i livelli essenziali delle prestazioni ha ostacolato il compimento del principio del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali. Per le Regioni, le manovre di finanza pubblica che si sono succedute dal 2010 nell'intento di ridurre il *deficit* pubblico e di rispettare i vincoli europei, hanno impedito l'individuazione dei trasferimenti statali da sopprimere. Conseguentemente non è stata rideterminata

l'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche) che secondo il principio dell'invarianza della pressione fiscale complessiva avrebbe dovuto garantire un gettito equivalente ai trasferimenti soppressi. Tale sistema che avrebbe riconosciuto alle Regioni la più ampia possibilità di attuare politiche economiche e sociali, non ha trovato una compiuta attuazione. Anche in quest'ambito il percorso è stato frenato dalla mancata definizione di livelli di spesa appropriata.

La competenza per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da garantire su tutto il territorio nazionale è rimessa in via esclusiva allo Stato, tuttavia i LEP previsti dal decreto legislativo n. 68/2011 non sono stati ancora definiti, anche se nell'ambito dei programmi di benessere sociale alcune Regioni hanno già individuato i cosiddetti livelli essenziali di prestazione sociale. Le maggiori difficoltà nell'attuazione si rinvergono sul versante regionale, in quanto il sistema di finanziamento è rimasto sostanzialmente quello precedente al decreto legislativo n. 68/2011. La mancata attuazione del federalismo fiscale nei confronti del sistema regionale ha portato al mantenimento di un sistema di finanziamento condizionato da scelte operate a livello centrale, sfruttando alcune inefficienze che possono caratterizzare la fiscalità erariale. Il processo attuativo della riforma ha subito reiterati rinvii, ed è stabilito al 2023 il nuovo orizzonte temporale che si prefigura per attuare la piena copertura della spesa regionale, rapportata a costi e fabbisogni standard delle funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni erogate in condizioni di efficienza e appropriatezza su tutto il territorio. Ulteriore elemento di complessità deriva dall'iniziativa di alcune Regioni, volta ad ottenere condizioni di autonomia differenziata che deve fondarsi sul principio di sussidiarietà, in base al quale l'attribuzione di ulteriori funzioni e competenze dovrebbe essere riconosciuto alle Regioni, laddove si dimostrino in grado di esercitare meglio, rispetto all'attuale inefficienza operativa dello Stato. Il conferimento di mag-

giori livelli di autonomia, amplia la necessità che gli amministratori diano conto di come questi poteri e le correlate risorse siano utilizzate, nonché dei risultati conseguiti. Secondo la Corte costituzionale, la tutela dell'unità economica della Repubblica giustifica un Governo unitario della finanza pubblica e controlli esterni sugli enti territoriali al fine di evitare tensioni sugli equilibri di bilancio.

Per quanto concerne gli enti locali, hanno costituito fattori trainanti nel processo verso il federalismo fiscale, l'assegnazione allo Stato di parte del gettito dei tributi locali, la sostituzione del minor gettito di tributi propri sull'abitazione principale con contributi compensativi e il blocco delle aliquote fiscali protratto fino al 2018. Tuttavia per gli enti locali si registrano segnali di ripresa del processo autonomistico. Infatti dal 2015 con la legge di stabilità si è dato avvio al riparto della componente orizzontale del Fondo di solidarietà comunale, ossia della quota alimentata dagli enti con risorse proprie. Tale modalità è destinata a consolidarsi progressivamente ed è previsto un graduale incremento vicino al 100 per cento delle risorse oggetto di perequazione nell'arco dal 2007 al 2013. La legge di bilancio 2020 ha ridefinito – a decorrere dal 2021 – la votazione a regime del fondo, incrementandolo significativamente. Resta da completare – rafforzando gli interventi sopra ricordati – il processo di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e attivare adeguate risorse statali per rendere possibile la perequazione. Tali azioni sono propedeutiche alla distribuzione delle risorse basata su fabbisogni standard. In questo contesto, il criterio pro capite utilizzato nella ripartizione delle risorse potrebbe necessitare di correttivi, con particolare riferimento alle aree interne e alla quantificazione dei fabbisogni monetari insoddisfatti. È auspicabile, inoltre, il parziale superamento del meccanismo di perequazione orizzontale, utilizzato all'interno del comparto comunale per la redistribuzione di quote significative del tributo immobiliare. Un meccanismo di perequazione verticale con interventi statali potrebbe fornire un ulteriore sostegno in par-

ticolare per le funzioni fondamentali, di cui la riforma prevede l'integrale compensazione.

Nel quadro degli interventi del PNRR, tra le riforme di accompagnamento è contemplato anche l'adeguamento della legge delega in materia di federalismo fiscale, con la necessità di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi per un uso efficiente delle risorse stesse.

Fatta questa introduzione a carattere generale, ci soffermiamo nel dare qualche dato indicatore di bilancio per vedere a che punto è arrivato questo percorso autonomistico. Negli ultimi anni il sistema di finanziamento degli enti locali – dopo la fase più acuta della congiuntura economica sfavorevole che ha bloccato la leva fiscale e ha reso necessario drenare risorse dai bilanci degli enti – mostra segni di ripartenza che devono essere, però, valutati al netto degli effetti prodotti dagli interventi necessitati dall'emergenza sanitaria. Le dinamiche finanziarie degli enti locali non mostrano una chiara tendenza evolutiva negli indici di autonomia finanziaria, mentre si registra un processo un progresso per quanto riguarda la componente perequativa del Fondo di solidarietà comunale, in quanto vi è una progressiva destinazione di maggiori risorse al fondo ed ampliando le capacità fiscali perequabili. Gli interventi redistributivi nella struttura del sistema di finanziamento, migliorano il processo di perequazione nella sua essenziale funzione di correzione degli effetti della distribuzione non omogenea delle basi imponibili e dei bisogni di spesa tra gli enti territoriali. Sul fronte dell'autonomia di spesa si registrano i maggiori progressi, per via della riduzione significativa di molti vincoli, prima con il superamento del Patto di stabilità interno, poi con la soppressione di alcuni limiti specifici, unitamente agli interventi prodotti dalla giurisprudenza costituzionale.

Nel dettaglio dell'analisi finanziaria – riferito a un insieme di comuni che hanno trasmesso il rendiconto a tutti gli esercizi del quadriennio oggetto di indagine – si osserva che le tendenze registrate sul fronte delle entrate, denotano la complessiva sta-

bilità dei principali indicatori che caratterizzano il livello di autonomia finanziaria degli enti locali nel triennio 2017-2019. Tali tendenze riportano una battuta d'arresto nell'esercizio 2020. Nel corso del triennio precedente, in assenza di fattori esogeni e transitori che nel 2020 ne hanno alterato gli andamenti, tutti gli indicatori considerati hanno assunto valore pressoché costante; in particolare l'autonomia finanziaria si attesta all'85 per cento, l'autonomia impositiva al 63 e l'autonomia tariffaria raggiunge il 22 per cento. Questo è un rapporto tra il volume di entrata e totale entrate correnti. In leggero, ma progressivo incremento, si rileva il prelievo tributario pro capite che passa da circa 648 euro a 677 euro, lasciando comunque inalterato il diffuso *gap* delle capacità fiscali, soprattutto in alcune aree del territorio. Sul punto la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare con la sentenza numero 115/2020 che i disavanzi strutturali imputabili alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio — escludendo quelli invece ascrivibili a poche energie organizzative — meriterebbero un intervento diretto dello Stato attraverso l'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

La spesa corrente pro-capite — sempre di questo insieme dei comuni analizzato sulla base dei dati di bilancio BDAP (Banca dati amministrazioni pubbliche) — dimostra un incremento costante nel quadriennio, particolarmente evidente nel biennio 2017-2018. A partire dall'ultimo biennio, alcuni fattori hanno indubbiamente riavviato la transizione del finanziamento comunale verso un assetto più in linea con gli obiettivi di equità ed efficienza previsti dalla riforma. La dotazione del Fondo di solidarietà comunale è in crescita e nella legge di bilancio 2021 si attesta a 6,8 miliardi di euro, con il progressivo aumento poi nel triennio successivo. Oltre al citato obiettivo del completo superamento della spesa storica come criterio di riparto di risorse comunali, si registrano anche interventi sul fronte della definizione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale,

ovvero sugli elementi di parametrizzazione del Fondo di solidarietà comunale, quale essenziale strumento perequativo che a pieno regime dovrebbe colmare nella massima approssimazione possibile il *gap* tra fabbisogno e risorse disponibili. È stato avviato un processo di revisione dei fabbisogni con l'obiettivo di commisurarli a livelli di servizio standard da garantire su tutto il territorio nazionale. Il principio della standardizzazione ha trovato una prima realizzazione con la revisione dei fabbisogni degli asili nido nel 2019, che è stato esteso alla funzione sociale nel 2020. La riforma fiscale prevista nell'ambito del PNRR, con la conseguente possibilità di intervenire su alcuni tributi locali, rappresenta un'opportunità per intervenire sulla capacità fiscale perequabile, oltre che sul margine entro il quale i comuni possono esercitare la loro facoltà impositiva. Per riesaminare le entrate regionali, con riferimento alle Regioni ordinarie, si nota che l'indice di autonomia finanziaria evidenzia un quadro di sostanziale tenuta nel periodo di osservazione, con una flessione del 2020 dovuta all'impatto economico della pandemia da COVID-19 che ha comportato un effetto fornice, diminuzione dei tributi propri e aumento della spesa. Però questo effetto ha trovato compensazione nei trasferimenti erariali emergenziali. In questo caso bisogna tener conto del fatto che l'andamento del Fondo perequativo nazionale è alimentato all'interno della compartecipazione all'IVA (Imposta sul valore aggiunto) e una funzione compensativa delle differenti capacità fiscali dei territori. La quota di compartecipazione all'IVA corrispondente al fondo perequativo, anche se viene rappresentata tra le entrate del Titolo primo, può essere considerata come un'entrata tributaria propria, nei limiti in cui concorre al gettito effettivamente prodotto nel territorio e assume natura di trasferimento di risorse per la parte eccedente tale gettito. L'analisi delle entrate tributarie per il quadriennio 2017-2020 mostra un *trend* espansivo, e tale evidenza viene sostenuta da un costante incremento dei tributi devoluti che passano da 68 miliardi nel 2017 a 75 miliardi nel 2020. L'andamento dell'ultimo

quadriennio dimostra come si sia, invece, ridotta la quota degli accertamenti di tributi propri non devoluti sul totale delle entrate tributarie, che si attestano su valori tra il 38 e il 33 per cento, con un decremento nel 2020 per il fattore COVID di cui abbiamo detto in precedenza. La modalità di copertura dei servizi essenziali, a cui è destinata una quota importante dei tributi propri, non lascia molti margini di autonomia per il finanziamento delle spese libere a valere su tali tributi. La gestione sanitaria assorbe la parte preponderante delle risorse e le correlative entrate confluiscono nel Fondo sanitario nazionale da ripartire in base a criteri volti ad assicurare il livello delle prestazioni essenziali.

Ulteriori interventi sono rimessi allo sforzo finanziario aggiuntivo. Perequare il rafforzamento dell'autonomia tributaria e lo sviluppo di coordinamento della finanza territoriale, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali e il superamento della spesa storica, sono ancora oggi degli obiettivi inattuati, che non consentono l'attivazione di meccanismi virtuosi nell'ambito della responsabilità impositiva delle Regioni e per la conseguente ridotta responsabilizzazione.

Completata questa carrellata – prima sul piano normativo poi attraverso i dati di bilancio sulla fase raggiunta nell'attuazione del federalismo fiscale – andiamo a trattare il secondo tema dell'audizione, cioè il ruolo delle autonomie nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il programma degli investimenti previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza è imponente e deve essere realizzato in tempi molto serrati. L'intero ammontare delle risorse stanziato dovrà essere impegnato entro la fine del 2023 e riuscire a completare i pagamenti entro la fine del 2026. Si tratta di un impegno sfidante, affidato ad una *governance* definita dal decreto-legge n. 77/2021 e a una robusta semplificazione, in parte avviata con il decreto-legge n. 76 del 2020. Per le riforme di accompagnamento previste nel Piano, è incluso l'adeguamento della legge n. 42/2009 – la legge delega per il federalismo fiscale – con la quale si introduce la necessità di finalizzare le ri-

sorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi, ai fini di un uso efficiente delle risorse. Il Piano ha confermato l'obiettivo del federalismo fiscale, quale ineludibile sistema previsto dall'architettura costituzionale, allungando però l'orizzonte temporale fino al 2026 e prevedendo per le Regioni l'attuazione dell'impianto già previsto dal decreto legislativo n. 68/2011. Dovranno essere portate a termine le azioni propedeutiche ancora inadeguate – tra cui spicca la definizione dei livelli essenziali – e dovrà essere rafforzato il ruolo di coordinamento e di assistenza tecnica delle Regioni al sistema degli enti locali. Il Piano ribadisce la necessità di sviluppare un meccanismo di fabbisogni e costi standard, in quanto la spesa storica cristallizza inefficienza. Il superamento della spesa storica presuppone il preliminare annullamento degli squilibri strutturali che devono essere affrontati da un intervento verticale dello Stato, come ha ribadito la Corte costituzionale. Inoltre sarà necessario assegnare maggiore flessibilità all'autonomia impositiva degli enti territoriali e interventi per rendere possibile – specie per i comuni – di esercitare un'efficace azione di accertamento e di riscossione. Un ruolo determinante in questa direzione può essere svolto dai provvedimenti attuativi della delega fiscale, che si propone, tra l'altro, una ridefinizione dei principali tributi locali. Nella fase attuativa della delega non si potrà prescindere dal riaffrontare il tema del federalismo fiscale e i problemi che attualmente condizionano l'esercizio dell'autonomia tributaria degli enti decentrati. Con riferimento all'attuazione del federalismo regionale, il Piano indica – oltre alle integrazioni valide anche per gli altri livelli sub-centrali – l'individuazione dei trasferimenti dello Stato alle Regioni a Statuto ordinario che saranno realizzati mediante l'incremento di aliquote di tributi o anche misure alternative. Con riferimento alle risorse del Piano, le missioni di maggiore interesse che verranno attuate nei territori, sono in valore assoluto la transizione ecologica di inclusione e coesione sociale, la transazione digitale, la missione salute, istruzione e ricerca, infrastrutture per mobilità

sostenibile. Questo ampio contesto e ruolo importante è svolto dai comuni per le azioni connesse alla tutela e valorizzazione del patrimonio e del territorio, alle infrastrutture sociali, al rafforzamento dei servizi essenziali per la collettività. Si tratta di ambiti interconnessi e reciprocamente funzionali che esprimono – oltre alla sfera di competenza costituzionalmente attribuite alle autonomie – anche la vocazione di prossimità di tali enti. Va ricordato che le amministrazioni locali rappresentano il livello di Governo che realizza i maggiori investimenti e anche nel 2020 – nella fase dell'emergenza pandemica – hanno aumentato i pagamenti portandoli a circa 9,3 miliardi di euro. Questo dato segue un momento importante che si era già registrato nell'esercizio precedente. L'ammontare di risorse assegnate determinerà un incremento elevato dei livelli degli investimenti dei comuni nei prossimi anni, con forte impatto sulla capacità di programmazione e di gestione. Il sistema degli enti territoriali rappresenta pertanto, nel complesso, un settore che può svolgere un ruolo significativo nell'attuazione del Piano e nello stesso tempo necessita di un supporto organizzativo importante per un recupero di efficienza nella gestione delle opere. In tale direzione vanno le disposizioni del decreto-legge n. 80/2021, sul tema di nuove procedure di reclutamento e stabilizzazione del personale, in particolare nelle strutture di supporto tecnico-progettuale e amministrativo degli enti locali.

Nell'ambito della sfera di competenza delle regioni, il Piano dedica agli interventi in campo sanitario la sesta missione « Salute », il cui obiettivo è rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure. Le risorse provenienti dal PNRR costituiscono un'occasione unica per un impegnativo ridisegno del sistema sanitario, che dovrebbe intervenire in particolare sullo sviluppo infrastrutturale e rappresenta l'area più critica di differenziazione tra le Regioni. Nel 2020 il valore assoluto degli investimenti in sanità è cresciuto rispetto al 2019, pur permanendo anche differenze

territoriali, soprattutto tra le Regioni in piano di rientro e non in piano. Gli ingenti investimenti del PNRR, unitamente a una maggiore fiducia e a livelli di domanda più elevati, potranno incentivare anche investimenti privati e rappresentare un traino per la ripresa. Tale tendenza comincia già a dare i primi frutti e le imprese – in particolare le società in mano pubblica – potranno assumere un ruolo importante per favorire azioni necessarie per garantire la ripresa economica del Paese. I progetti di investimento a trazione locale possono costituire un punto di forza, in quanto la trasversalità rispetto alle missioni consente di perseguire con maggiore intensità gli obiettivi di riequilibrio del Piano e agire sul fronte del recupero dei divari di genere – intergenerazionale e territoriale – anche nell'ottica di contribuire all'identificazione dei livelli minimi ed essenziali delle prestazioni, al fine di rendere i diritti di cittadinanza effettivi ed uguali su tutto il territorio.

In linea con questo obiettivo, soprattutto per i profili di recupero dei divari territoriali, si pone il forte impulso all'azione di perequazione infrastrutturale, secondo le disposizioni contenute nell'articolo 15 del decreto-legge n. 121/2021, che attraverso una preliminare ricognizione del patrimonio infrastrutturale esistente, sia da parte dell'amministrazione centrale che da parte degli enti territoriali, ha posto le basi per ridisegnare un'organica trama di potenziamento dei fattori fondamentali per lo sviluppo economico del Paese.

L'obiettivo dell'azione perequativa ben si inserisce nell'ottica innovativa e in particolare dei Piani di ripresa resilienza che sono programmi *performance based*, cioè sono diretti a trasformare e rafforzare l'economia dell'Unione attraverso una spesa efficiente che porti alla creazione di valore aggiunto a beneficio degli Stati membri. Il modello di *governance* fondato su un sistema organico di realizzazione, coordinato e monitorato attraverso l'azione di più soggetti attuatori, può contribuire anche al superamento dei fattori di criticità, quali la dimensione contenuta dei quadri economici che se da una parte offre maggiori

garanzie per il completamento degli interventi, d'altra parte può determinare anche un ridimensionamento del loro impatto macroeconomico. Non va poi sottovalutata l'effettiva capacità di realizzazione e di spesa, pur considerando che i comuni risultano tra gli attori pubblici i soggetti attuatori per la migliore *performance* in termini di completamento delle opere. Tuttavia, come è stato rilevato dalla Corte in precedenti occasioni, le informazioni tratte dalla Banca dati delle opere pubbliche forniscono un quadro di complessivo di ritardo nell'avanzamento finanziario dei progetti, anche se si evince una maggiore capacità di spesa nei comuni con una percentuale di pagamento sul totale dei finanziamenti del 31 per cento, a fronte del 25 che fanno registrare il complesso dei soggetti attuatori. Su questo punto c'è un'appendice di approfondimento al testo della nostra audizione. Tra le misure di accompagnamento al PNRR è prevista una serie di riforme orientate allo snellimento delle procedure di investimento, per garantire rapidità nell'esecuzione degli interventi. In tale prospettiva, la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è considerata uno degli obiettivi da perseguire al fine di favorire l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e il rilancio dell'edilizia. Uno degli elementi da valutare è legato all'effettiva capacità di gestire la consistente mole di risorse provenienti dal Piano, e gli enti sono chiamati a far fronte alle esigenze di progettazione e realizzazione delle opere entro i ridotti termini imposti dall'Europa, in attesa della completa attivazione della Centrale unica di progettazione per le opere pubbliche. A tal proposito, si evidenzia che le previsioni di spesa per investimenti riferiti agli enti locali per il quadriennio appena trascorso, registrano un incremento da 39, 8 miliardi a oltre 55 miliardi nel 2020. Risulta sempre ampio il divario tra le risorse stanziare e quelle effettivamente impegnate che, dopo un'inversione di tendenza, torna ad aumentare nel 2020. Nel meridione si registrano le maggiori difficoltà ad impegnare le risorse stanziare e il nord est, pur presen-

tando una migliore capacità di impegno, riporta un peggioramento.

Dall'analisi della banca dati BDAP-MOP (Monitoraggio delle opere pubbliche), emergono elementi che possono far ben sperare sull'effettivo incremento delle capacità amministrative dei comuni nel programmare e realizzare opere. A riguardo deve essere anche considerato che l'importo medio delle opere, calcolato sul valore complessivo del finanziamento, si è ridotto tra il 2020 e il 2021 rispetto al triennio precedente, ed emergono segnali incoraggianti per il settore delle autonomie locali, che dimostrano di aver saputo cogliere le opportunità offerte dalle numerose norme introdotte nel corso degli ultimi anni, con effetti sulla crescita a livello territoriale. L'indicatore relativo alla propensione agli investimenti locali è in aumento, e si passa da una percentuale del 14, 7 a quella del 18,5.

Passiamo ora alle conclusioni. Per dare nuovo impulso al percorso del federalismo fiscale, è necessario procedere con l'approvazione della legge delega del 2009, tuttora inattuata a causa fondamentalmente della grande crisi finanziaria del 2008. Superato il periodo emergenziale, nel quale sono stati attivati importanti interventi di sostegno agli enti mediante trasferimenti, il percorso attuativo del federalismo dovrebbe ricevere una nuova spinta.

C'è da dire, però, che anche durante il biennio della crisi, si sono registrati significativi sviluppi per gli enti locali, mentre il modello fondato sul decreto legislativo n. 68/2011 ha segnato il passo. Il completamento del federalismo fiscale, specie per la componente regionale, è incluso tra le riforme abilitanti del Piano, e i relativi interventi dovrebbero essere realizzati entro il 2026. Restano sul tappeto le questioni che finora hanno reso difficile il percorso e riguardano le condizioni propedeutiche, in particolare la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il superamento di questa situazione di *impasse* passa attraverso la realizzazione di obiettivi di fondo. Il primo obiettivo è quello dello sviluppo del sistema economico locale, generando crescita e di conseguenza l'ampliamento delle basi imponibili. In tale direzione si muovono le

politiche di rilancio degli investimenti che si sono già avviate a partire dal 2017 e sono organizzate su importanti obiettivi come la rigenerazione del territorio, la qualificazione delle periferie, il risanamento del dissesto geologico e gli interventi dell'edilizia scolastica. Sono obiettivi specifici inclusi anche nel Piano. L'altro obiettivo di fondo riguarda la piena realizzazione di un sistema di perequazione sorretto da un intervento verticale che serva a colmare i *gap* di capacità fiscali. È necessario riprendere e potenziare gli interventi attuati negli ultimi due anni, completando il processo di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e attivando risorse statali per rendere possibile la perequazione. In questo quadro, particolare attenzione va rivolta alle aree interne e alla quantificazione dei fabbisogni monetari insoddisfatti. La riforma del sistema fiscale nazionale dovrebbe coinvolgere anche gli assetti della finanza decentrata, anche se il disegno di legge delega del Governo non interviene specificamente in tale senso. Sarà importante che gli interventi di revisione della fiscalità decentrata valorizzino gli spazi di manovra assegnata agli enti territoriali, nell'ottica di aumentare contemporaneamente autonomia di entrate e responsabilità di spese.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta un'occasione molto importante per migliorare la capacità amministrativa degli enti territoriali, ampliando l'intervento pubblico e stimolando il partenariato economico e sociale sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale. L'intervento pubblico veicolato attraverso il Piano è necessario per colmare il divario territoriale. Il riequilibrio strutturale può favorire il consolidamento della macchina amministrativa, rendere la spesa più efficace e favorire forme associative tra i soggetti pubblici e privati. Un punto rilevante nell'attuazione delle misure per le amministrazioni locali riguarda la capacità gestionale degli enti e soprattutto le concrete potenzialità attuative, il profilo progettuale e quello esecutivo. In tale direzione opera il previsto reclutamento di mille professionisti e tecnici a sostegno degli enti attuativi.

Per superare la frammentazione, possono essere attuati interventi appropriati, privilegiando le Unioni di comuni che potrebbero essere rafforzate e ridisegnate. D'altra parte, lo stesso Piano prevede per i piccoli comuni momenti di aggregazione. In questo quadro trova anche spazio il ruolo di coordinamento degli altri enti del sistema multilivello già previsto nel sistema normativo. Per garantire una *governance* adeguata, le attuali strutture di supporto alla cabina di regia potrebbero attivare un coordinamento dedicato per gli interventi decentrati sul territorio, da integrare con quelli già esistenti. Una struttura tecnica potrebbe dare supporto per l'assegnazione delle risorse, semplificando le regole ordinarie della programmazione multilivello. Costituisce un importante presidio in tal senso il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale appena istituito, anche in ragione della sua composizione ampiamente rappresentativa di tutte le parti coinvolte.

La complessa trama attraverso la quale si sviluppa l'attuazione del Piano in tutte le sue componenti ordinamentali, organizzative e funzionali, impone meccanismi di monitoraggio, di coordinamento e di controllo adeguati, ma al tempo stesso agili per affiancare i soggetti attuatori nello svolgimento della funzione e reindirizzarli tempestivamente nel caso in cui emergano ritardi, inefficienze o sviamenti dagli obiettivi, anche per prevenire l'applicazione dei meccanismi sostitutivi che in ogni caso potrebbero dilatare maggiormente i tempi di attuazione. Con questo abbiamo concluso la nostra esposizione, grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, presidente. Passiamo ora agli interventi dei colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni. È iscritta a parlare l'onorevole Ruggiero. Prego, ne ha facoltà.

FRANCESCA ANNA RUGGIERO. Grazie, presidente. Vorrei innanzitutto ringraziarvi, perché avete sottolineato il lavoro che abbiamo condotto negli ultimi due anni, non solo iniziando ad allontanarci dalla spesa storica per il funzionamento delle

prestazioni essenziali per i comuni, ma soprattutto dare attuazione a quello che aveva detto la Corte più volte, ossia che non è possibile pensare a un processo di regionalismo differenziato, e quindi alle autonomie, a invarianza finanziaria. Era necessario trovare prima le risorse, per fare in modo che ci fossero le risorse necessarie per poter riconoscere nei diversi livelli e in tutti i comuni d'Italia alcuni servizi. Quindi, mi fa piacere il fatto che avete ricordato come il modello « asili nido » sia un modello da seguire per poi andare a definire non solo tutti i livelli essenziali delle prestazioni, ma anche garantire le risorse necessarie ai comuni per poi dare questi servizi.

Alcune domande. La prima è se voi avete contezza della spesa allargata degli enti locali e delle Regioni d'Italia, quindi spesa pubblica più spesa privata. Quanto le Regioni e i comuni hanno a disposizione da spendere, in quali casi e in quali ambiti hanno la possibilità di avere servizi e infrastrutture maggiori rispetto alle altre realtà territoriali? Vorrei anche chiedere se siete in contatto e c'è un confronto proficuo con il tavolo tecnico istituito al MEF (Ministero dell'economia e delle finanze) per ridefinire i due fondi perequativi mai attuati per le Regioni, oltre alle risorse, e quindi sarà necessario definire sia i livelli che gli obiettivi di servizio. Su questo ci piacerebbe che la Corte dei conti abbia un ruolo molto più decisivo, non solo *post* problemi finanziari dell'ente, ma un monitoraggio permanente. Questo glielo evidenzio per una ragione molto semplice. Noi abbiamo avuto una sentenza della Cassazione, in cui un comune ha perso — quindi deve pagare le spese legali — perché non ha pagato il fornitore di un'opera, in quanto il soggetto cofinanziatore — in questo caso la regione Puglia — non aveva liquidato la parte del cofinanziamento. Il comune non poteva assolutamente accedere all'anticipo di tesoreria ed è stato sanzionato dalla Cassazione. Un altro caso invece è il comune di Bitetto dove voi, la Corte dei conti, avete inviato delle lettere in cui avete chiesto motivazioni degli anticipi di tesoreria e il comune vi ha spiegato che era sempre

per la stessa questione, ossia per tener fede al pagamento dei fornitori dei servizi. Loro hanno anticipato come tesoreria, perché attendono ancora da tre anni le quote di cofinanziamento della regione Puglia e della città metropolitana di Bari. Io le chiedo come soluzione, in vista anche dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza che sono molto più grandi come risorse rispetto ai fondi europei, ai fondi nazionali e ai fondi regionali, se non sia il caso di pensare a un ente terzo — penso alla Cassa depositi e prestiti — che possa fungere da soggetto mediatore tra gli enti locali che devono pagare i fornitori e devono rispettare dei tempi di pagamento delle fatture e soggetti che non liquidano ancora il cofinanziamento. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Non ci sono altri iscritti, per cui do la parola al presidente di Sezione, Francesco Petronio, per la replica. Prego.

FRANCESCO PETRONIO, *Presidente di Sezione della Corte dei conti preposto alla funzione di referto della Sezione delle Autonomie*. C'è più di una domanda. La prima riguarda il dato di spesa allargata, nel senso spesa pubblica e anche spesa privata. Questo dato noi come Sezione delle Autonomie non lo prendiamo, non lo utilizziamo, mentre per lo più utilizziamo i dati di rendiconto degli enti locali e delle Regioni, e facciamo le relazioni al Parlamento.

Per il tavolo tecnico, la Corte esercita un ruolo di controllo, indubbiamente, a qualche collegamento con le strutture e dovrà rafforzare questi collegamenti, in vista anche delle mansioni che sono assegnate alla Corte, proprio nell'ambito dei programmi per la ripresa economica. Però avere un ruolo all'interno del tavolo tecnico andrebbe, probabilmente, oltre le nostre funzioni.

Poi lei ha sollevato due questioni specifiche che possono essere accomunate dal fatto che il sistema multilivello, cioè i vari passaggi tra livelli di governo territoriale, a volte possono creare dei ritardi nell'erogazione delle risorse che poi vanno a ricadere

sull'ultimo della filiera, cioè sul livello comunale. Indubbiamente questo è un problema che potrebbe anche ripresentarsi nell'attuazione del Piano, e merita molta attenzione. La Corte non può avere un ruolo propositivo oltre campo, però avverte che questo genere di situazioni effettivamente si possono verificare. Forse nell'ambito delle altre due questioni che lei ha segnalato, darei la parola al consigliere Rinieri Ferrone.

RINIERI FERONE, *Consigliere della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti*. Sì, buongiorno. Il problema che ha sollevato l'onorevole è noto, in quanto quando c'è questo passaggio di risorse dagli enti ci sono sempre questi ritardi. Dipende un po' dalla fattispecie, perché gli enti locali che usufruiscono dei contributi, hanno diversi strumenti contabili per poter procedere. Però sono strumenti che mettono sull'avviso sin dall'inizio della necessità di prevedere delle risorse in anticipazione per poi poter recuperare dagli enti di livello superiore, parlo, ad esempio, della figura dei contributi di rendicontazione. La legge dice che quando avrai documentato le spese, daranno i contributi. Diciamo che questo problema a cui lei accennava — e che giustamente lei proietta nel futuro immediato, per quelli che saranno i meccanismi di spesa dei fondi del Piano — è superato in una certa misura, in quanto dal punto di vista contabile c'è questa novità che mentre prima gli enti per poter accertare, quindi scrivere ai loro bilanci le risorse, avevano bisogno della delibera o del provvedimento

di trasferimento adottato dall'ente di livello superiore, adesso basta l'indicazione da parte dell'ente superiore che ci saranno queste assegnazioni, per cui possono già accertare e impegnare. Diciamo che nella prospettiva, questo problema ha trovato una soluzione normativa che facilita molto il compito agli enti locali. Rimane, ovviamente, il problema della cassa. È ovvio che sia nel Testo unico enti locali, sia nelle leggi e nei regimi contabili generali e applicati, si raccomanda sempre di programmare la spesa, ma soprattutto di programmare i pagamenti. Si possono assumere impegni e si possono avviare opere, solo se sin dall'inizio della delibera si ha la certezza della copertura di questi investimenti e anche dei pagamenti.

Riassumendo, è una preoccupazione fondata, trova sollievo nella prospettiva immediata, ma necessita sempre dei livelli di corretta e sana gestione, soprattutto sotto il profilo previsionale. Spero di essere stato esaustivo nella risposta.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti per il loro preziosissimo contributo, grazie veramente per questa audizione. Dispongo che la documentazione trasmessa sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.10.

*Licenziato per la stampa
il 7 giugno 2022*

ALLEGATO



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

**STATO DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, PROSPETTIVE E PIANO NAZIONALE DI
RIPRESA E RESILIENZA**

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE



27 OTTOBRE 2021

Estensori: Pres. Francesco PETRONIO, Cons. Rinieri FERONE, Cons. Stefania FUSARO, Cons. Marcello DEGNI, Cons. Luigi DI MARCO

Hanno collaborato all'istruttoria i funzionari: Grazia MARZELLA, Andrea MAZZILLO, Luisa BATTIATO, Valeria TAGLIAFERRI, Giusi CASTRACANI, Sara SALUSTRI, Alessandro DI BENEDETTO

INDICE

1	PARTE PRIMA	5
1.1	Lo stato di attuazione del federalismo fiscale	5
1.2	Il percorso autonomistico negli indici di bilancio	8
2	PARTE SECONDA	12
2.1	Il ruolo delle autonomie nell'attuazione del PNRR	12
3	CONCLUSIONI	17

APPENDICE

	APPROFONDIMENTI TEMATICI E TABELLE	22
	La dinamica della spesa per gli investimenti dei Comuni	22
	Tabelle Enti locali --- Indicatori entrate/spese	32
	Fondo di Solidarietà Comunale	35
	Tabelle Regioni --- Indicatori entrate/ spese	36

PAGINA BIANCA

1 PARTE PRIMA

1.1 Lo stato di attuazione del federalismo fiscale

Il progetto di riforma dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, avviato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell' articolo 119 della Costituzione), facendo leva sul principio di sussidiarietà e sull'*accountability* degli amministratori locali nei confronti delle rispettive collettività amministrative, mirava a garantire agli enti territoriali, da un lato, un complesso di risorse finanziarie relativamente stabili e adeguate alle funzioni da svolgere, dall'altro, sufficienti spazi di variazione dei tributi in grado di assicurare l'equilibrio dei bilanci e servizi aggiuntivi rispetto agli standard statali.

Costituivano elementi centrali della riforma il superamento del tradizionale modello centralizzato di prelievi tributari, dal quale residuavano, per gli enti territoriali, limitati spazi di autonomia nella gestione di tributi "devoluti" e il passaggio da modelli di finanziamento fondati sulla spesa storica a criteri riferiti alla determinazione di costi standard e dei livelli essenziali di prestazioni (LEP), nonché di meccanismi perequativi.

L'effettivo spostamento dell'asse della finanza pubblica verso gli enti di autonomia territoriale comporta correlativamente l'esigenza di potenziare gli strumenti necessari ad assicurare il coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Tuttavia, il processo di riassetto istituzionale e di revisione del sistema fiscale avviato nello scorso decennio per attuare il progetto di federalismo fiscale ha avuto uno sviluppo incerto negli ultimi anni, dimostrandosi difficoltosa l'attuazione dei nuovi meccanismi distributivi e perequativi.

La legge delega sul federalismo fiscale è rimasta in parte inattuata, principalmente per la sua coincidenza temporale con la grande crisi finanziaria del 2008.

Di fatto, l'emergenza economico-finanziaria e la conseguente necessità del consolidamento dei conti pubblici si sono sovrapposte al processo di riforma in atto, condizionando e limitando l'autonomia fiscale locale che può considerarsi attuata solo parzialmente, residuando ancora ampi margini di miglioramento delle entrate proprie. D'altra parte, la mancata determinazione di tutti i livelli essenziali delle prestazioni ha ostacolato il compimento del principio del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali assegnate a ciascun livello di governo.

Per le Regioni, le manovre di finanza pubblica succedutesi a partire dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, nell'intento di ridurre il *deficit* pubblico e di rispettare i vincoli europei, hanno impedito l'individuazione dei trasferimenti statali da sopprimere in base al d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (cd. "fiscalizzazione" dei trasferimenti statali a favore delle Regioni). Conseguentemente, non è stata rideterminata l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef (con speculare riduzione delle aliquote statali), che - secondo il principio dell'invarianza della pressione

fiscale complessiva, fissato dalla legge delega n. 42/2009¹ - avrebbe dovuto garantire un gettito equivalente ai trasferimenti eliminati.

Tale sistema - nel quale è riconosciuta alle Regioni una più ampia possibilità di attuare politiche economiche e sociali, assicurando spazi di manovrabilità tramite i "tributi propri derivati" - non ha quindi trovato compiuta attuazione. Anche in quest'ambito, il percorso è stato frenato dalla mancata definizione di tutti i "livelli di spesa appropriati", che si distinguono tra spese LEP (fondate sui fabbisogni standard) e spese non LEP (basate sulla capacità fiscale).

La competenza per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è rimessa in via esclusiva allo Stato, senonché i LEP, previsti dall'art. 13 del d.lgs. n. 68/2011, non sono stati ancora definiti, anche se nell'ambito dei programmi di benessere sociale, alcune Regioni hanno già individuato i c.d. "livelli essenziali di prestazione sociale" (LEPS), la cui rilevanza trova recente conferma nella legge di bilancio 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, commi 791-793 e 797-804).

Le maggiori difficoltà per l'attuazione del federalismo fiscale si rinvencono sul versante dell'ordinamento regionale², in quanto il sistema di finanziamento è rimasto sostanzialmente quello precedente al decreto legislativo n. 68 del 2011, la cui applicazione è stata reiteratamente rinviata anche a causa della crisi che ha interessato la finanza pubblica.

La salvaguardia degli interessi finanziari dello Stato ha reso necessario uno stretto coordinamento delle politiche fiscali adottate ai diversi livelli di governo ed ha condotto al restringimento degli spazi di autodeterminazione³.

La mancata attuazione del federalismo fiscale nei confronti del sistema regionale ha portato al mantenimento di un sistema di finanziamento condizionato da scelte operate a livello centrale - scontando talune inefficienze che caratterizzano la fiscalità erariale - che si riverberano sui tributi regionali di derivazione statale quali l'IRAP, l'Addizionale regionale all'IRPEF e la compartecipazione all'IVA.

¹ Con il previsto superamento della "finanza derivata", si sarebbe dovuto poi individuare, a decorrere dal 2013, il livello della compartecipazione al gettito Iva sufficiente ad assicurare (insieme all'Irap ed all'addizionale regionale all'Irpef) il finanziamento delle funzioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (da determinare in base ai fabbisogni standard individuati con riferimento alla Regione la cui distanza tra i fabbisogni da finanziare e la capacità fiscale fosse risultata minore).

² Il sistema delle entrate delle Regioni è stato diffusamente analizzato in sede di audizione (11 dicembre 2019) presso la VI Commissione permanente Finanze della Camera dei deputati sul tema "Sistemi tributari delle Regioni e degli Enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata". Si richiamano anche le considerazioni sul sistema delle entrate regionali sviluppate nella "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni e Province Autonome" (deliberazione n. 14/SEZAUT/2020/FRG). In particolare il gettito della compartecipazione regionale all'IVA, istituita dal d.lgs. n. 56/2000, (recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133"), determinato con D.P.C.M., entra nel meccanismo di perequazione previsto dallo stesso decreto ed è assegnato in base a parametri connessi al finanziamento della spesa sanitaria corrente delle Regioni a statuto ordinario. Tale gettito, seppure considerato nell'ambito del Titolo I, quale tipologia a sé stante di entrata corrente diversa da quelle tributarie proprie, nel contempo alimenta il meccanismo perequativo, assumendo la natura di trasferimento.

³ L'art. 1, co. 26, legge n. 208 del 2015 (Legge di stabilità 2016) ha sospeso per il triennio 2016-2018 l'efficacia dei provvedimenti di aumento delle aliquote e delle tariffe adottati dalle Regioni.

Il processo attuativo della riforma delineata dal d.lgs. n. 68/2011 ha subito reiterati rinvii ed è indicato nel 2023⁴ il nuovo orizzonte temporale che si prefigura per attuare la piena copertura della spesa regionale, rapportata a costi e fabbisogni standard, per le funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale⁵, superando il sistema dei trasferimenti erariali e della perequazione basata sulla spesa storica.

Ulteriore elemento di complessità deriva dall'iniziativa di alcune Regioni volta a ottenere condizioni di autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, della Costituzione), che deve fondarsi sul principio di sussidiarietà in base al quale «l'attribuzione di ulteriori funzioni e competenze dovrebbe essere riconosciuta alle Regioni laddove si dimostrino in grado di esercitarle meglio rispetto all'attuale livello di efficienza operativa dello Stato»⁶ e per il quale sarebbe auspicabile l'adozione di una legge-quadro per fissare criteri omogenei per la devoluzione delle funzioni.

Il conferimento di maggiori livelli di autonomia amplia la necessità che gli amministratori diano conto di come questi poteri e le correlate risorse siano utilizzati, nonché dei risultati conseguiti. Secondo la Corte costituzionale la tutela dell'unità economica della Repubblica giustifica un governo unitario della finanza pubblica e controlli esterni sugli enti territoriali (cfr. sent. n. 39/2014) al fine di evitare tensioni sugli equilibri di bilancio. Ne consegue come la richiesta di autonomia differenziata postuli quale corollario l'adozione di idonei strumenti di monitoraggio e di rendicontazione.

Per quanto concerne gli enti locali, hanno costituito fattori frenanti l'assegnazione allo Stato di parte del gettito dei tributi locali, la sostituzione del minor gettito di tributi propri (IMU e TASI sull'abitazione principale) con contributi compensativi e il blocco delle aliquote degli enti territoriali, protratto sino al 2018. Tuttavia, si registrano segnali di ripresa del processo autonomistico. Dal 2015, infatti, con la legge di stabilità 23 dicembre 2014, n. 190, si è dato avvio al riparto della componente orizzontale del Fondo di solidarietà comunale (FSC), ossia della quota alimentata dagli enti con risorse proprie. Tale modalità è destinata a consolidarsi progressivamente⁷, in quanto è previsto un graduale incremento sino al 100% della

⁴ L'ultimo rinvio al 2023, operato dalla disposizione contenuta nell'art. 31-*sexies*, d.l. n. 137/2020 convertito con modifiche dalla legge n. 176/2020 del 18 dicembre, incide in particolar modo sulle disposizioni di cui agli artt. 2 (Rideterminazione dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche delle RSO), 4 (Compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto), 7 (Soppressione dei trasferimenti dello Stato alle Regioni a statuto ordinario), 15 (Fase a regime e fondo perequativo).

⁵ Al fine di affrontare la complessa tematica concernente la piena attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario, tenendo conto della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fondi perequativi regionali, con particolare riferimento alla definizione delle procedure e delle modalità di applicazione delle norme in materia di fiscalizzazione dei trasferimenti (di cui agli articoli 2 e 7, d.lgs. n. 68/2011) e di attribuzione alle RSO di una quota del gettito riferibile al concorso di ogni Regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA (ai sensi dell'art. 9 del citato decreto), nonché di valutare eventuali adeguamenti della normativa, è stato istituito un Tavolo tecnico presso il MEF, al quale partecipano anche componenti designati dalla Conferenza delle Regioni (art. 1, comma 958, della legge n. 145/2018).

⁶ Sul tema la Corte dei conti si è espressa nella audizione presso la Commissione di studio sull'autonomia differenziata, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie sull'attuazione dell'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, della Costituzione del 4 giugno 2021).

⁷ La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), ha elevato la quota perequata del FSC dal 20% al 30%, con la previsione del raggiungimento, entro il 2018, del tetto del 55%.

percentuale di risorse oggetto di perequazione, nell'arco temporale 2020-2030⁸, nonché della quota complessiva delle risorse sulle quali opera la perequazione (il c.d. "target perequativo"), portandola dal 50% al 100% delle capacità fiscali comunali nel loro complesso, ciò attraverso incrementi annuali del 5% fino al 2029.

La legge di bilancio n. 178/2020 (comma 794), ha provveduto a ridefinire, a decorrere dal 2021, la dotazione a regime del Fondo incrementandolo significativamente.

Resta ancora da completare, rafforzando gli interventi sopra ricordati, il processo di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e attivare adeguate risorse statali per rendere possibile la perequazione. Tali azioni sono propedeutiche a una distribuzione delle risorse basata sui fabbisogni standard.

In questo contesto, il criterio *pro capite* utilizzato nella ripartizione delle risorse potrebbe necessitare di correttivi con particolare riferimento alle aree interne (a causa del processo di spopolamento) e alla quantificazione dei fabbisogni monetari insoddisfatti, come è stato già realizzato per gli asili nido dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard.

È auspicabile, inoltre, il parziale superamento del meccanismo della perequazione orizzontale utilizzato all'interno del comparto comunale per la redistribuzione di quote significative del tributo immobiliare. Un meccanismo di perequazione verticale con interventi statali potrebbe fornire un ulteriore sostegno, in particolare, per le funzioni fondamentali, di cui la riforma prevede l'integrale compensazione, lasciando inalterato il meccanismo di perequazione orizzontale per le funzioni facoltative, dove è prevista la riduzione parziale della differenza della capacità fiscale standard.

Nel quadro della realizzazione degli interventi del PNRR, tra le riforme di accompagnamento, è contemplato l'adeguamento della legge delega in materia di federalismo fiscale con la quale si introduce la necessità di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi per un uso efficiente delle stesse risorse. Nei prossimi anni il percorso avviato con la legge n. 42/2009 e i connessi decreti delegati dovrà, quindi, necessariamente registrare un periodo di assestamento, portando a termine le azioni propedeutiche ancora inattuata, tra cui spicca la definizione dei livelli essenziali.

1.2 Il percorso autonomistico negli indici di bilancio

Negli ultimi anni il sistema di finanziamento degli enti locali, dopo la fase più acuta della congiuntura economica sfavorevole che ha bloccato la leva fiscale e ha reso necessario drenare risorse dai bilanci degli enti, mostra segni di ripartenza che devono però essere valutati al netto degli effetti prodotti dagli interventi necessitati dall'emergenza sanitaria.

Nel contesto dell'incompiuta riforma federalista, le dinamiche finanziarie degli enti locali non mostrano una chiara tendenza evolutiva degli indici di autonomia finanziaria, mentre si registra un progresso per quanto concerne lo sviluppo della componente perequativa del

⁸ Art. 57, d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 (c.d. d.l. "Fiscale).

Fondo di solidarietà comunale (FSC), attraverso la progressiva destinazione di maggiori risorse ed ampliando le capacità fiscali perequabili. Gli interventi redistributivi nella struttura del sistema di finanziamento migliorano il processo di perequazione nella sua essenziale funzione di correzione degli effetti della distribuzione non omogenea delle basi imponibili e dei bisogni di spesa tra gli enti territoriali. Si tratta di un percorso di convergenza nei livelli dei servizi finanziato con risorse aggiuntive dal bilancio dello Stato e accompagnato da meccanismi di monitoraggio.

Sul fronte dell'autonomia di spesa si registrano i maggiori progressi, per via della riduzione significativa di molti vincoli, prima con il superamento del patto di stabilità, poi con la soppressione di alcuni limiti specifici, disposta dalla legge 145/2018 (legge di stabilità per il 2019), unitamente agli effetti prodotti dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze 247/2017, 252/2017, 101/2018) in materia di libera disponibilità degli avanzi e delle risorse vincolate.

Tutti questi fattori hanno concretamente determinato un maggiore respiro della discrezionalità programmatica degli enti territoriali che trova conferma nei dati sulla spesa corrente e su quella degli investimenti.

Articolando nel dettaglio l'analisi della situazione finanziaria - riferita ad un campione di 7.401 Comuni che hanno trasmesso il rendiconto in tutti gli esercizi del quadriennio oggetto d'indagine - si osserva che le tendenze registrate sul fronte delle entrate denotano una complessiva stabilità dei principali indicatori che caratterizzano il livello di autonomia finanziaria degli enti locali, nel triennio 2017/2019. Tali tendenze riportano una battuta d'arresto nell'esercizio 2020, nel quale l'esigenza di far fronte alla crisi pandemica ha comportato considerevoli aumenti dei trasferimenti dello Stato legati alla perdita di gettito di alcuni tributi locali, determinando una riduzione degli indicatori considerati.

Nel corso del triennio precedente, in assenza dei fattori esogeni e transitori che nel 2020 ne hanno alterato gli andamenti, tutti gli indicatori considerati hanno assunto valori pressoché costanti: in particolare l'autonomia finanziaria (ovvero il rapporto tra le entrate del Tit. 1 e del Tit. 3 sul totale delle entrate correnti) si attesta intorno all'85%; l'autonomia impositiva (ovvero il rapporto tra le entrate del Tit. 1 sul totale delle entrate correnti) circa al 63%; l'autonomia impositiva sulle entrate proprie (ovvero il rapporto tra le entrate del Tit. 1 sulle entrate del Tit. 1 e del Tit. 3) si stabilizza intorno al 74%; l'autonomia tariffaria (ovvero il rapporto tra le Entrate del Tit. 3 sul totale delle entrate correnti) raggiunge il 22% e l'autonomia tariffaria sulle entrate proprie (ovvero il rapporto tra le Entrate del Titolo 3 sulle Entrate del Tit. 1 e del Tit. 3) il 26%.

In leggero ma progressivo incremento, invece, si rivela il prelievo tributario *pro capite* che passa da euro 648,85 del 2017 ad euro 677,44 del 2019, lasciando comunque inalterato il diffuso *gap* delle capacità fiscali, soprattutto in alcune aree del territorio.

Sul punto la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare, con la sentenza n. 115/2020, che i disavanzi strutturali imputabili alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio - escludendo quelli ascrivibili alle patologie organizzative - meriterebbero

l'intervento diretto dello Stato attraverso l'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost.

Per quanto concerne la spesa corrente *pro capite* si denota un incremento costante nel quadriennio, particolarmente evidente nel biennio 2017-2018. L'aumento più significativo si registra nei Comuni delle Isole (oltre 60 euro di aumento *pro capite* nel quadriennio).

A partire dall'ultimo biennio, alcuni fattori hanno indubbiamente riavviato la transizione del finanziamento comunale verso un assetto più in linea con gli obiettivi di equità ed efficienza che la Costituzione e la legge 42/2009 assegnano al federalismo fiscale.

La dotazione del fondo di solidarietà risulta in crescita nella legge di bilancio 2021, attestandosi a 6,8 miliardi di euro nel 2021, 7,1 miliardi nel 2022 e 7,2 miliardi nel 2023. Al contempo analizzando i dati forniti dal Ministero dell'Interno relativi alla composizione del fondo per gli anni 2018-2020, si rileva il progressivo incremento della quota perequativa della differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, più accentuata nelle aree geografiche con più basso potenziale di gettito.

Oltre al citato obiettivo del completo superamento della spesa storica come criterio di riparto delle risorse comunali, si registrano interventi anche sul fronte della definizione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, ovvero sugli elementi di parametrizzazione del FSC quale essenziale strumento perequativo che, quando opererà a pieno regime, colmerà nella massima approssimazione possibile il gap tra fabbisogno e risorse disponibili.

È stato avviato un processo di revisione dei fabbisogni con l'obiettivo di commisurarli a livelli di servizio standard da garantire sul tutto il territorio nazionale. Il principio della standardizzazione dei livelli di servizio ha trovato una iniziale realizzazione con la revisione dei fabbisogni degli asili nido nel 2019 ed esteso alla funzione del sociale dal 2020.

La riforma fiscale prevista nell'ambito del PNRR e la conseguente possibilità di intervenire su alcuni tributi locali rappresenta, invece, un'opportunità per intervenire sulla capacità fiscale perequabile oltre che sui margini entro i quali i comuni possono esercitare la propria facoltà impositiva⁹.

Passando all'esame delle entrate regionali, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, l'indice di autonomia finanziaria (costruito sul rapporto tra le entrate del Tit. 1 e del Tit. 3 sul totale delle entrate correnti) evidenzia un quadro di insieme di sostanziale tenuta nel periodo in osservazione, con una flessione nel 2020 dovuta all'impatto economico della pandemia da "Covid-19", che ha comportato la diminuzione dei tributi propri e l'aumento della spesa (cosiddetto "effetto forbice") compensato dai trasferimenti erariali emergenziali.

⁹ Con il decreto 31 dicembre 2020 del Ministero dell'economia e delle finanze è stato effettuato l'aggiornamento della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario, a metodologia invariata, al fine di tenere conto dell'adeguamento della base dati all'anno 2017 e della neutralizzazione del peso della capacità fiscale relativa al servizio smaltimento rifiuti sul totale in base alla nuova stima dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica dei fabbisogni standard nel settembre del 2020.

Tali dinamiche devono essere interpretate anche alla luce dell'andamento del "fondo perequativo nazionale", alimentato all'interno della compartecipazione all'IVA con funzione compensativa delle differenti capacità fiscali dei territori¹⁰.

La quota di compartecipazione all'IVA corrispondente al fondo perequativo, anche se rappresentata tra le entrate del Titolo 1, può essere considerata un'entrata tributaria propria di ciascuna Regione nei limiti in cui concorre al gettito effettivamente prodotto nel territorio, mentre assume natura di un trasferimento di risorse per la parte eccedente tale gettito¹¹.

L'analisi delle entrate tributarie (Titolo 1 - entrate di natura tributaria contributiva e perequativa) per il quadriennio 2017-2020, registra un *trend* espansivo (109,6 miliardi nel 2017, 110,1 nel 2018, 110,7 nel 2019 e 111,9 nel 2020) generato dalle esigenze di crescente copertura del fabbisogno sanitario. Tale tendenza in crescita viene, di fatto, sostenuta dal costante incremento dei tributi devoluti, che passano dai 68,1 miliardi del 2017 ai 75 miliardi del 2020.

Lo scrutinio dell'andamento dell'ultimo quadriennio dimostra come si sia poi ridotta la quota degli accertamenti dei tributi propri non devoluti sul totale delle entrate tributarie, attestandosi su valori tra il 38% e il 33% circa, con un decremento particolarmente significativo nel 2020.

Inoltre, le modalità di copertura finanziaria dei livelli essenziali, a cui è destinata una quota rilevante dei tributi propri, non lasciano molti margini di autonomia per il finanziamento delle spese libere a valere su tali tributi.

Per le Regioni è da considerare che la gestione sanitaria assorbe la parte preponderante delle risorse e che le correlative entrate confluiscono nel Fondo sanitario nazionale (FSN) da ripartire in base a criteri volti ad assicurare il livello delle prestazioni essenziali, rimettendo gli ulteriori interventi ad uno sforzo finanziario aggiuntivo.

I servizi sanitari hanno un impatto rilevante sulle risorse pubbliche e sul bilancio regionale con un'incidenza della spesa sanitaria pari a circa l'80% di quella totale per la quasi totalità delle Regioni¹² e un considerevole peso sulla determinazione del valore *pro capite*. Eppure, nonostante il percorso di graduale avvicinamento ai livelli essenziali, il sistema sanitario non

¹⁰ Cfr. deliberazione n. 14/SEZAUT/2020/FERG, "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni e delle Province Autonome, cap. "Analisi delle entrate regionali", p. 85 e ss, nel quale i dati del Titolo 1, estratti da Bdap, sono riclassificati, per il triennio 2016-2018, al netto della quota del fondo perequativo corrispondente a trasferimenti, sul presupposto che la compartecipazione all'IVA può essere considerata effettivamente un'entrata tributaria propria della Regione solo fino alla concorrenza della quota di gettito effettivamente prodotto nel territorio.

¹¹ Cfr. Audizione presso la VI Commissione permanente finanze cit., nel cui ambito si è anche evidenziato come un elemento che può alterare il livello di significatività degli aggregati contabili è connesso ai movimenti nelle contabilità speciali per anticipazioni e rimborsi dei finanziamenti per la sanità, in quanto "il tradizionale ritardo nella ripartizione definitiva delle risorse destinate ai servizi sanitari regionali comporta, la gestione "provvisoria" delle anticipazioni ricevute nell'ambito delle contabilità speciali, con regolazioni contabili che intervengono in esercizi successivi. A seguito del rinvio di queste procedure di regolarizzazione, il saldo complessivo tra movimentazioni in entrata e in uscita delle contabilità speciali registra un costante sbilanciamento, in positivo o in negativo, con conseguente tardiva imputazione ai capitoli di entrata del Titolo 1 corrispondenti al fondo sanitario nazionale (Irap, compartecipazione all'Iva e addizionale Irpef). Questa prassi applicativa, oltre a riflettersi negativamente sulla possibilità di effettuare un'adeguata programmazione delle risorse e delle attività dei propri servizi sanitari regionali, altera la rappresentazione del gettito tributario nelle diverse Regioni a statuto ordinario.

¹² Fanno eccezione la Regione Basilicata, che mostra un'incidenza della spesa sanitaria inferiore all'80% per tutti gli esercizi considerati, e la Regione Calabria negli esercizi 2017-2019.

è in grado di garantire su tutto il territorio nazionale un'assistenza uniforme, per quantità e qualità. Gli indici di valutazione dei LEA, secondo la vecchia e la nuova disciplina, ne sono una testimonianza. Il fenomeno può essere rilevato anche attraverso i dati della mobilità interregionale o anche quelli relativi alle Regioni in piano di rientro sanitario, quelle che presentano i problemi di adeguamento infrastrutturale e tecnologico più evidenti (senza considerare le diverse politiche regionali sui *ticket*).

Temi quali il rafforzamento dell'autonomia tributaria, lo sviluppo del ruolo di coordinamento della finanza territoriale, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali, il superamento della spesa storica (con l'introduzione dei livelli essenziali delle prestazioni ed il finanziamento delle funzioni sulla base dei fabbisogni e dei costi standard), costituiscono ancora oggi un obiettivo inattuato, con esiti negativi per l'attivazione di meccanismi virtuosi nell'ambito della responsabilità impositiva delle Regioni e per la conseguente ridotta responsabilizzazione delle autonomie territoriali.

2 PARTE SECONDA

2.1 Il ruolo delle autonomie nell'attuazione del PNRR

Il programma degli investimenti previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è imponente e deve essere realizzato in tempi molto serrati. L'intero ammontare delle risorse stanziare dovrà essere impegnato entro la fine del 2023 per riuscire a completare i pagamenti entro la fine del 2026. In altre parole, il Paese deve assumere, nei prossimi mille giorni, obbligazioni per oltre 222 miliardi (Dispositivo di Ripresa e Resilienza e Fondo Complementare *ex* decreto-legge 59/2021).

Si tratta di un impegno sfidante, affidato ad una *governance* definita nel d.l. n. 77/2021 e ad una robusta semplificazione, in parte avviata (d.l.n. 76/2020).

Tra le riforme di accompagnamento previste nel PNRR è incluso l'adeguamento della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale con la quale si introduce la necessità di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi e ai fini di un uso efficiente delle risorse medesime, superando le difficoltà di attuazione sopra rilevate.

Il PNRR (scheda progetto MICI-119/1.14 Riforma del quadro fiscale subnazionale) ha confermato l'obiettivo del federalismo fiscale, quale ineludibile sistema previsto dall'architettura costituzionale, allungandone, però, l'orizzonte temporale fino al 2026, prevedendo, per le Regioni, l'attuazione dell'impianto ordinamentale previsto dagli articoli 1-15 del d.lgs. n. 68/2011 e, per le Province e Città metropolitane, la distribuzione delle risorse sulla base dei criteri di fabbisogni standard e capacità fiscali definite dallo stesso decreto legislativo. Dovranno, pertanto, essere portate a termine le azioni propedeutiche ancora inattuate - tra cui spicca la definizione dei livelli essenziali - e rafforzato il ruolo di coordinamento e di assistenza tecnica delle Regioni al sistema degli enti locali.

Il Piano ribadisce la necessità di sviluppare il meccanismo dei fabbisogni e costi standard in quanto la spesa storica "cristallizza inefficienza". Un percorso necessario, anche considerando

che il superamento della spesa storica presuppone, oltre all'eliminazione della inefficienza allocativa, il preliminare annullamento degli squilibri strutturali che devono essere affrontati da un intervento verticale dello Stato, come ha ribadito, da ultimo, dalla Corte costituzionale. Inoltre, lo sviluppo del federalismo fiscale implica flessibilità nell'autonomia impositiva degli enti territoriali e adeguati interventi per rendere possibile (in particolare ai Comuni) di esercitare una efficace azione di accertamento e riscossione. Un ruolo determinante può essere svolto in tale direzione dai provvedimenti attuativi della delega fiscale, che si propone, tra l'altro, la ridefinizione dei principali tributi locali. Come è stato rilevato, questa ridefinizione riguarda: l'Imu, attraverso la riforma del catasto; le addizionali Irpef, comunale e regionale, di cui sarebbe prevista la trasformazione in sovrainposta; l'IRAP, che sarebbe soppressa¹³.

Nella fase attuativa della delega non si potrà prescindere dal riaffrontare il tema del federalismo fiscale e i problemi che attualmente condizionano l'esercizio dell'autonomia tributaria degli Enti decentrati, tenendo conto degli spazi di manovrabilità sui tributi locali. Definizione della base imponibile, margini di manovra, ruolo nell'accertamento e nella riscossione sono elementi essenziali per definire, pur nell'ambito di una cornice statale, il grado di autonomia tributaria degli enti territoriali, senza il quale mancano le basi stesse del federalismo fiscale. Di fatto, ogni livello di governo dovrebbe disporre di un tributo da gestire per trarre la quota preponderante delle risorse sulle quali misurare l'*accountability* del decisore.

Con riferimento all'attuazione del "federalismo regionale" il Piano indica, oltre alle integrazioni valide anche per gli altri livelli sub-centrali, l'individuazione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati mediante l'incremento di aliquote dei tributi (o misure alternative).

In questa prospettiva di riforme si collocano gli obiettivi e gli interventi di ripresa e resilienza, previsti dal Piano, in base al quale si desume che le risorse destinate al sistema multilivello sub-centrale, che gli Enti territoriali dovranno gestire come soggetti attuatori, possono essere stimate in un *range* tra i 66,3 e i 70,6 miliardi, cui si aggiungono 15,9 del Fondo Complementare.

Con riferimento alle sole risorse del RRF le missioni di maggiore interesse per i territori sono, in valore assoluto, la "Transizione Ecologica" (tra 18 e 18,7 miliardi) e "Inclusione e Coesione Sociale" (tra 17 e 18,7 miliardi). Seguono la "Transizione Digitale" (tra 6,0 e 7,5 miliardi), la "Salute" (14,7 miliardi corrispondente al 94 per cento dello stanziamento), "Istruzione e Ricerca" (9,8 miliardi, pari al 32 per cento dello stanziamento), "Infrastrutture per mobilità sostenibile" (tra 1 e 1,3 miliardi).

In questo ampio contesto un ruolo molto importante è svolto dai Comuni per le azioni connesse alla tutela e valorizzazione del patrimonio e del territorio, alle infrastrutture sociali e al rafforzamento dei servizi essenziali per le collettività. Sono ambiti interconnessi e

¹³ UPB, Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, 20 ottobre 2021.

reciprocamente funzionali che esprimono, oltre alla sfera di competenza costituzionalmente attribuita alle autonomie locali, anche la vocazione di prossimità di tali enti.

Va ricordato al riguardo che le amministrazioni locali (in particolare i Comuni) rappresentano il livello di governo che realizza i maggiori investimenti (dal 2010 al 2019 circa il 60 per cento degli investimenti fissi lordi). Anche nel 2020, nella fase dell'emergenza pandemica, hanno aumentato i pagamenti, portandoli a circa 9,3 mld di euro, dopo l'aumento del 15% registrato nel 2019¹⁴.

È da tenere presente che l'ammontare di risorse assegnate determinerà un incremento molto elevato del livello degli investimenti dei Comuni nei prossimi anni (rispetto al periodo precedente) con forte impatto sulla capacità di programmazione e gestione. Il sistema degli enti territoriali rappresenta pertanto, nel complesso, un settore che può svolgere un ruolo significativo nella attuazione del Piano e nello stesso tempo necessita di un supporto organizzativo importante per un recupero di efficienza nella gestione delle opere. In tale dimensione si pongono le disposizioni, contenute nel d.l. 9 giugno 2021, n. 80, in tema di nuove procedure di reclutamento e di stabilizzazione del personale, in particolare nelle strutture di supporto tecnico-progettuale e amministrativo per gli enti locali.

Nell'ambito della sfera di competenza delle Regioni, il PNRR dedica agli interventi in campo sanitario la sesta missione "Salute", il cui obiettivo è rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure.

Tale missione si articola in due componenti ed è focalizzata su altrettanti obiettivi: il rafforzamento della prevenzione e dell'assistenza sul territorio, con l'integrazione servizi sanitari e sociali e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). È previsto anche il potenziamento del Fascicolo Sanitario Elettronico e lo sviluppo della telemedicina. Inoltre, è offerto sostegno alle competenze tecniche, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario, e la promozione della ricerca scientifica in ambito biomedico e sanitario.

Le risorse provenienti dal PNRR costituiscono un'occasione unica per un impegnativo ridisegno del sistema sanitario, che dovrebbe intervenire in particolare sullo sviluppo infrastrutturale, che rappresenta l'area più critica di differenziazione tra le regioni.

Nel 2020, il valore assoluto degli investimenti in sanità è cresciuto rispetto al 2019, pur permanendo ampie differenze territoriali, soprattutto tra regioni in piano e non in piano.

Gli ingenti investimenti pubblici derivanti dal PNRR, unitamente alla maggiore fiducia e a livelli di domanda più elevati, potranno incentivare anche gli investimenti privati, e rappresentare un traino per la ripresa. Tale tendenza già comincia a dare i primi frutti¹⁵. Le

¹⁴ Sul tema vedi "Rapporto 2021 Infrastrutture strategiche e prioritarie, programmazione e realizzazione" - CRESME - Ufficio studi Camera in collaborazione con Anac

¹⁵ Nel mese di luglio le aziende sono state il principale soggetto beneficiario dei fondi UE per oltre 305 Mln (36,5% del totale).

imprese e in particolare le società in mano pubblica, potranno assumere un ruolo importante per favorire le azioni necessarie per garantire la ripresa economica del Paese.

I progetti di investimento a trazione locale possono costituire un punto di forza, in quanto la trasversalità rispetto alle missioni consente di perseguire con maggiore intensità gli obiettivi di riequilibrio del Piano e agire sul fronte del recupero dei divari di genere, intergenerazionale e territoriale, anche nell'ottica di contribuire all'identificazione di livelli minimi ed essenziali delle prestazioni al fine di rendere i diritti di cittadinanza effettivi ed uguali su tutto il territorio.

In linea con questo obiettivo, soprattutto per i profili di recupero dei divari territoriali, si pone il forte impulso all'azione di perequazione infrastrutturale secondo le disposizioni contenute nell'art. 15 del d.l. n. 121/2021 che attraverso una preliminare ricognizione del patrimonio infrastrutturale esistente, sia da parte delle Amministrazioni centrali sia da parte degli enti territoriali, pone le basi per ridisegnare un'organica trama di potenziamento dei fattori fondamentali per lo sviluppo economico del Paese.

L'obiettivo dell'azione perequativa ben si inserisce nell'ottica innovativa e in particolare dei piani nazionali di ripresa e resilienza che sono programmi *performance based* e cioè che sono diretti a trasformare e rafforzare l'economia dell'Unione attraverso una spesa efficiente che porti alla creazione di valore aggiunto a beneficio degli Stati membri che attraverso la creazione di debito comune per sostenere il Piano devono, in prospettiva, dividerne le capacità fiscali.

Il modello di *governance* fondato su un sistema organico di realizzazione, coordinato e monitorato attraverso l'azione di più soggetti attuatori può contribuire anche al superamento dei fattori di criticità, quali: la dimensione contenuta dei quadri economici che, se da una parte offre maggiori garanzie per il completamento degli interventi, dall'altra può determinare anche un ridimensionamento del loro impatto macroeconomico. Non va, inoltre, sottovalutata l'effettiva capacità di realizzazione e di spesa, pur considerando che i comuni risultano tra gli attori pubblici i soggetti attuatori con la migliore *performance* in termini di completamento delle opere.

Tuttavia, come è stato rilevato dalla Corte in precedenti occasioni¹⁶, le informazioni tratte dalla Banca dati delle opere pubbliche forniscono un quadro complessivo di ritardo nell'avanzamento finanziario dei progetti, anche se si evince una maggiore capacità di spesa nei Comuni, con una percentuale di pagamento sul totale dei finanziamenti disponibili del 31 per cento a fronte del 25 per cento registrato dal complesso dei soggetti attuatori.

Tra le misure di accompagnamento al PNRR è prevista una serie di riforme orientate allo snellimento delle procedure di investimento per garantire rapidità nell'esecuzione degli interventi. In tale prospettiva, la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e

¹⁶ Cfr.:Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali-deliberazione n. 11/SEZAUT/2021/FRG.

concessioni è considerata uno degli obiettivi da perseguire al fine di favorire «l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e ... il rilancio dell'attività edilizia»¹⁷.

Uno degli elementi da valutare è legato all'effettiva capacità di gestire la consistente mole di risorse provenienti dal PNRR. Infatti, gli enti sono chiamati a far fronte alle esigenze di progettazione e realizzazione delle opere entro i ridotti termini imposti dall'Europa, in attesa della completa attivazione della Centrale unica di progettazione per le opere pubbliche, prevista dalla legge di Bilancio 2019 e della eventuale attivazione di convenzioni e collaborazioni tra enti.

A tale proposito, si evidenzia che le previsioni di spesa per investimenti, riferite agli enti locali per il quadriennio appena trascorso, registrano un incremento da 39,8 mld del 2017 a 55,8 del 2020 pari al 40% sull'intero periodo di riferimento.

Tuttavia, risulta sempre ampio il divario tra le risorse stanziare e quelle effettivamente impegnate che, dopo un'inversione di tendenza, torna ad aumentare nel 2020. Nel meridione si riscontrano le maggiori difficoltà ad impegnare le risorse stanziare e il Nord Est, pur presentando una migliore capacità di impegno, riporta un peggioramento dell'indice. Nelle Isole si riscontra, invece, un lieve miglioramento della percentuale della quota impegnata.

Dall'analisi della banca dati (BDAP - MOP) per il periodo (2017-2020) e spingendosi anche sull'anno in corso (gennaio - settembre 2021) emergono elementi che possono far ben sperare sull'effettivo incremento della capacità amministrative dei Comuni nel programmare e realizzare le opere pubbliche. Al riguardo deve essere anche considerato che l'importo medio delle opere, calcolato sul valore complessivo del finanziamento si è sensibilmente ridotto tra il 2020 e parte del 2021 rispetto al triennio precedente. Emergono segnali incoraggianti per il settore delle Autonomie locali che dimostrano di aver saputo utilmente cogliere le opportunità offerte dalle numerose norme introdotte, nel corso di questi ultimi anni, con effetti sulla crescita a livello territoriale.

In linea con quanto osservato sull'andamento delle spese per investimento sia in termini previsionali che di risorse impegnate aumenta l'indicatore relativo alla propensione agli investimenti degli enti locali. Passando da un valore percentuale del 14,7 al 18,5. Occorre riservare particolare attenzione, inoltre, alla distribuzione della spesa nell'ambito delle macroaree territoriali, dove le Regioni del Nord-Est del Sud riducono il proprio indice di 0,3 punti percentuali.

¹⁷ Il Piano prevede che, entro il 31 dicembre 2021, si proceda con l'approvazione di una legge delega al Governo che, nei nove mesi successivi all'entrata in vigore della stessa, dovrà procedere all'approvazione di decreti-legge contenenti la previsione di una riforma del codice degli appalti nella direzione di un avvicinamento della normativa alle disposizioni adottate da altri Stati europei.

3 CONCLUSIONI

Per dare nuovo impulso al percorso del federalismo fiscale è necessario procedere con l'attuazione della legge delega del 2009, che resta in gran parte inattuata, principalmente per la sua coincidenza temporale con la grande crisi finanziaria del 2008.

Superato il periodo emergenziale nel quale sono stati attivati importanti interventi di sostegno agli enti mediante trasferimenti, il percorso attuativo del federalismo fiscale dovrebbe ricevere una nuova spinta. Tuttavia, anche durante il biennio della crisi si sono registrati significativi sviluppi per gli enti locali, mentre il modello per le regioni fondato sul d.lgs. n. 68 ha segnato il passo.

Il completamento del federalismo fiscale, specie per la componente regionale, è incluso nel PNRR tra le "riforme abilitanti", i relativi interventi normativi dovrebbero essere realizzati entro il primo semestre del 2026. Le questioni che sino ad ora hanno reso difficile questo percorso risiedono in gran parte nelle condizioni propedeutiche e in particolare nella definizione dei livelli essenziali nelle prestazioni (LEP) legate ai diritti di cittadinanza per le funzioni comunali e regionali extra-sanitarie e la connessa determinazione dei fabbisogni standard che sono a fondamento del sistema di perequazione, che a sua volta costituisce un importante riferimento nell'ambito all'attuazione del PNRR.

Il superamento della descritta situazione di *impasse* passa attraverso la realizzazione di due obiettivi di fondo. Il primo riguarda lo sviluppo del sistema economico locale in maniera da generare crescita e conseguente ampliamento delle basi imponibili, in tale direzione si muovono le politiche di rilancio degli investimenti a partire dal 2017, focalizzate su importanti obiettivi come quelli della rigenerazione del territorio, della riqualificazione delle periferie, del risanamento del territorio interessato dal dissesto idrogeologico, dagli interventi nel settore dell'edilizia scolastica, che costituiscono anche obiettivi specifici del piano di ripresa e resilienza. L'altro obiettivo riguarda la realizzazione di un sistema di perequazione sorretto dall'intervento verticale che serva a colmare i *gap* di capacità fiscali.

È necessario, pertanto, potenziare i positivi interventi attivati negli ultimi due anni¹⁸, completare il processo di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e attivare adeguate risorse statali per rendere possibile la perequazione.

In questo quadro particolare attenzione va rivolta alle aree interne e alla quantificazione dei fabbisogni monetari insoddisfatti, come è stato fatto per gli asili nido dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard.

La riforma del sistema fiscale nazionale in atto dovrebbe coinvolgere anche gli assetti della finanza decentrata, anche se il disegno di legge delega dal Governo non interviene specificamente sui tributi locali.

¹⁸ Si rinvia per una loro valutazione alla relazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti "Adempimenti istruttori in esecuzione dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 79 del 21 aprile 2021".

In tale ambito sarà importante che gli interventi di revisione della fiscalità decentrata valorizzino gli spazi di manovra assegnati agli enti territoriali nell'ottica di aumentare, contemporaneamente autonomia di entrate e la responsabilità di spesa.

Il PNRR rappresenta un'occasione molto importante per migliorare la capacità amministrativa degli enti territoriali ampliando l'intervento pubblico e stimolando il partenariato economico e sociale sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale. L'intervento pubblico veicolato attraverso il PNRR è necessario per colmare il divario territoriale (inclusione sociale e clausola del 40 per cento). Il riequilibrio strutturale può favorire il consolidamento della macchina amministrativa, rendere la spesa più efficace ed efficiente e favorire forme associative tra soggetti pubblici e privati (partenariato sociale).

Un punto rilevante nell'attuazione delle misure contenute nel piano che interessano le amministrazioni locali riguarda la capacità gestionale degli enti e soprattutto le concrete potenzialità attuative, il profilo progettuale ed esecutivo. In tale direzione opera il previsto reclutamento di mille professionisti e tecnici a sostegno degli enti attuatori.

Per superare la frammentazione possono essere adottati interventi appropriati, privilegiando le Unioni di comuni, che potrebbero essere rafforzate e ridisegnate. D'altra parte, lo stesso Piano prevede per i piccoli Comuni momenti di aggregazione. In questo quadro trova anche spazio il ruolo di coordinamento degli altri enti del sistema multilivello (Province e Regioni) già previsto nel sistema normativo.

Per garantire una *governance* adeguata le attuali strutture di supporto alla cabina di regia (segreteria tecnica, struttura di missione della PDC e servizio centrale per il PNRR presso il MEF), potrebbero attivare un coordinamento dedicato per gli interventi decentrati sul territorio, da integrare con quelli già esistenti. Una struttura tecnica potrebbe dare supporto per l'assegnazione delle risorse semplificando le regole ordinarie della programmazione multilivello. Costituisce un importante presidio in tal senso il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale appena istituito, anche a ragione della sua composizione ampiamente rappresentativa di tutte le parti coinvolte ad ogni titolo nella realizzazione del piano di ripresa.

La complessa trama attraverso la quale si sviluppa l'attuazione del piano in tutte le sue componenti ordinamentali, organizzative e funzionali impone meccanismi di monitoraggio di coordinamento e di controllo adeguati, ma al tempo stesso agili per affiancare i soggetti attuatori nello svolgimento della funzione e reindirizzarli tempestivamente nel caso in cui emergano ritardi inefficienti o sviamento dagli obiettivi, anche per prevenire l'applicazione dei meccanismi sostitutivi che in ogni caso potrebbero dilatare i tempi di attuazione.

APPENDICE

APPROFONDIMENTI TEMATICI E TABELLE

La dinamica della spesa per gli investimenti dei Comuni

È indubbio che gli ingenti investimenti pubblici derivanti dal PNRR, unitamente alla maggiore fiducia e a livelli di domanda più elevati, incentiveranno gli investimenti privati, e traineranno la ripresa¹⁹. Una tendenza che già comincia a dare i suoi primi frutti, infatti, nel mese di luglio le aziende sono state il principale soggetto beneficiario dei fondi UE per oltre 305 Mln (36,5% del totale)²⁰, una conferma evidente sul ruolo centrale che le imprese, e in particolare le società pubbliche, possono assumere per favorire le azioni necessarie per garantire la ripresa economica del Paese²¹.

Una prospettiva estremamente sfidante per il settore pubblico ed in particolare per le autonomie territoriali²² che negli ultimi anni hanno dimostrato una grande elasticità di bilancio sotto il profilo degli investimenti²³, anche in presenza di condizioni avverse del ciclo economico.

Se si osserva, infatti, il quadriennio appena trascorso le previsioni di spesa per investimenti del settore dei Comuni registrano un incremento da 39, 8 mld del 2017 a 55,8 del 2020 pari al 40% sull'intero quadriennio.

Tabella 1/SP/COM – Previsioni definitive di competenza – spese in conto capitale

Descrizione zona geografica	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (Tit. 2)				Variazione % 2017-2020
	2017	2018	2019	2020	
Nord Ovest	8.196.479.930,36	9.788.050.478,33	11.716.770.242,47	12.877.542.245,46	57,1
Nord Est	6.847.641.404,83	7.882.419.303,05	9.029.453.262,41	9.308.627.252,37	35,9
Centro	6.301.133.990,96	8.087.689.267,65	8.258.106.157,04	9.444.277.969,30	49,9
Sud	15.866.899.164,35	18.147.736.136,32	19.443.835.137,84	20.146.957.102,90	27
Isole	2.637.197.222,12	3.254.516.261,23	3.753.320.160,35	3.982.052.651,44	51
Totale	39.849.351.712,62	47.160.411.446,58	52.201.484.960,11	55.759.457.221,47	39,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

¹⁹ L'obiettivo macroeconomico auspicato dal Governo è quello di trasformare il rimbalzo del PIL successivo alla crisi in una crescita strutturale dell'economia al fine di superare la stagnazione degli anni antecedenti la pandemia

²⁰ Elaborazioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, prospetti sintesi portale www.openbdap.it

²¹ Per approfondimenti sul ruolo e contributo degli organismi partecipati dalle AAPP nel settore dei servizi pubblici locali, si rimanda alla lettura del parte II, cap. 4 della Relazione al Parlamento della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG

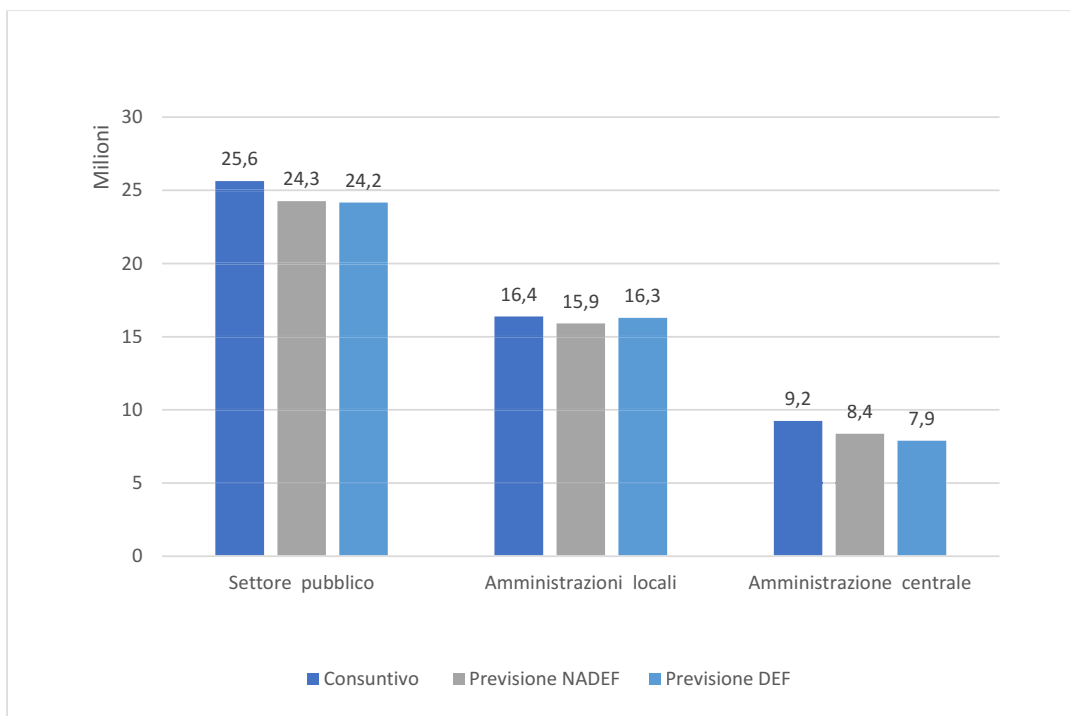
²² Tale ipotesi nasce dalla presunzione che il grado di restrizione delle attività economiche e sociali si vada via via riducendo nel tempo, per poi fare spazio a politiche pubbliche espansive, così come delineate nella NADEF. Il governo, infatti, intende proseguire con la prossima legge di bilancio una politica espansiva rispetto al tendenziale sostenendo l'economia con interventi mirati fino a quando il PIL e l'occupazione avranno recuperato non solo la caduta, ma anche la mancata crescita rispetto al livello del 2019. Tale ipotesi - ricorda l'Esecutivo - è coerente con un orientamento della politica di bilancio meno espansiva e maggiormente orientata alla riduzione strutturale di deficit e rapporto debito/PIL a partire dal 2024.

²³ Gli investimenti pubblici sono l'insieme delle spese in conto capitale dello Stato e delle altre Amministrazioni pubbliche, finalizzate a incrementare lo stock di capitale fisico o tecnologico a disposizione del territorio e del sistema produttivo la cui utilità non si esaurisce nel corso di un esercizio finanziario (anno).

Come già evidenziato nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020, infatti, le amministrazioni locali, tenendo conto del consolidamento del supporto fornito in questi ultimi anni, sia mediante linee di finanziamento continuative e di durata anche ultradecennale, sia attraverso il ridisegno di quadri regolatori, distribuzione di responsabilità e competenze, strumenti di sostegno alla progettualità, hanno potuto riavviare una programmazione delle politiche di investimento di lungo respiro, ma soprattutto progettare una molteplicità di interventi minori alla portata anche degli enti più piccoli.

L'andamento in crescita degli investimenti pubblici nel solo 2020 - un anno segnato in maniera indelebile dalla crisi economica originata dall'emergenza sanitaria - ha fatto registrare un rialzo importante rispetto alle previsioni (+1,4 miliardi rispetto alla NADEF), grazie all'aumento della spesa combinata di amministrazioni centrali e amministrazioni locali (si veda Grafico n. 1). I due sotto-settori, infatti, hanno superato le previsioni incluse sia nel DEF che nella NADEF.

Grafico n. 1/SP/AAPP - Performance della spesa per investimenti del settore pubblico in rapporto con le sue componenti riconducibili ad amministrazioni centrali ed Amministrazioni locali (anno 2020)



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti ed RGS su dati amministrativi e SIOPE, valori in milioni di euro
Settore pubblico al netto degli enti previdenziali

La congiuntura economica sfavorevole del 2020 sembra non aver inciso significativamente nel comparto delle Autonomie locali, in particolare, sotto il profilo degli investimenti del quadriennio osservato (2017-2020), l'andamento delle spese in conto capitale è stato costantemente in crescita portando il valore da 9,1 mld del 2017 al 12,1 mld del 2020, con un incremento complessivo del 32% ed una spesa media nazionale *pro capite* da 163 nel 2017 a 218 nel 2020 registrando un aumento cumulato del 2,5%²⁴. Il trend, peraltro, è confermato anche dai recenti dati pubblicati a luglio 2021, periodo in cui i Comuni hanno registrato una spesa per investimenti di oltre 6,6 mld, con un incremento del 24% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente²⁵.

Tabella 11 - SP/COM - Impegni in conto capitale

Descrizione zona geografica	IMPEGNI (Tit 2)				Variazione % 2017 - 2020
	2017	2018	2019	2020	
Nord Ovest	2.278.355.766,87	2.628.807.869,26	3.077.372.677,54	3.357.238.732,04	47,4
Nord Est	2.326.179.912,29	2.588.748.330,79	2.938.946.034,60	2.830.880.303,56	21,7
Centro	1.459.055.293,86	1.451.715.199,27	1.765.041.307,23	1.887.800.717,12	29,4
Sud	2.557.504.352,89	2.835.306.343,88	3.337.830.963,62	3.196.745.246,74	25
Isole	527.283.752,99	553.807.584,10	694.895.098,04	803.382.779,11	52,4
Totale	9.148.379.078,90	10.058.385.327,30	11.814.086.081,03	12.076.047.778,57	32

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Tabella 12- SP/COM - Spesa in conto capitale *pro capite*

Area geografica	Spesa conto capitale <i>pro capite</i>			
	2017	2018	2019	2020
Nord Ovest	143	165	194	212
Nord Est	202	225	256	246
Centro	122	122	150	161
Sud	194	216	259	249
Isole	146	154	196	228
Totale	163	179	213	218
scostamento %		10,1	18,7	2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021- Importi in euro, riferiti

Campione riferito a 7.401 Comuni

In linea con quanto osservato sull'andamento delle spese per investimento sia in termini previsionali che di risorse impegnate aumenta l'indicatore relativo alla propensione agli investimenti degli enti locali. Passando da un valore percentuale del 14,7 al 18,5. Occorre riservare particolare attenzione, inoltre, alla distribuzione della spesa nell'ambito delle macroaree territoriali, dove le Regioni del Nord-Est del Sud riducono il proprio indice di 0,3 punti percentuali.

²⁴ Per dettagli si veda Tabella 10/SP/COM e Tabella 11/SP/COM

²⁵ Elaborazioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, prospetti sintesi portale [www. openbdap.it](http://www.openbdap.it)

Tabella 13-- SP/COM - Propensione agli investimenti*

Area geografica	Propensione agli investimenti (%)			
	2017	2018	2019	2020
Nord Ovest	13,0	14,4	16,4	17,9
Nord Est	17,5	19,0	21,0	20,7
Centro	10,3	10,0	12,0	12,9
Sud	19,5	20,9	23,2	22,9
Isole	13,2	13,6	16,3	18,4
Totale	14,7	15,7	17,8	18,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

* Spesa in conto capitale/(spesa corrente + spesa in conto capitale + rimborso prestiti)

Il fondo pluriennale vincolato per le spese in conto capitale registra un sensibile aumento dal 2017 anno in cui le quote di spesa accantonate ammontavano a 8,8 mld per poi aumentare nell'arco del quadriennio del 53,8% andando a toccare un valore pari al 13,6 mld nel 2020. Il saldo finanziario del fondo pluriennale vincolato intercetta le procedure di affidamento effettivamente attivate. La corretta determinazione del fondo dovrebbe assicurare una efficace programmazione delle spese di investimento dell'amministrazione titolare degli interventi, in funzione della effettiva realizzazione delle opere.

La positiva correlazione registrata tra lo sviluppo del fondo pluriennale vincolato di spesa in conto capitale e l'incremento delle spese per investimento può essere un sintomo di una gestione dinamica da parte degli enti, in quanto – secondo i principi contabili armonizzati – vanno considerate le prestazioni in corso di svolgimento e le spese per le opere pubbliche (solitamente realizzate su un arco temporale triennale) imputate sulla base di un puntuale cronoprogramma. Tali condizionalità tendono a garantire l'efficacia realizzativa degli interventi, non solo in base alla disponibilità di risorse da destinare all'effettivo pagamento degli stati di avanzamento dell'opera, ma, anche, per poter gestire eventuali variazioni di esigibilità, determinate da sopravvenute modifiche nell'attuazione delle opere in difformità rispetto alla programmazione iniziale.

Tabella 14 - FPV/COM – Fondo Pluriennale Vincolato - Spesa in conto capitale

Descrizione zona geografica	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (FPV) Tit 2				Variazione % 2017- 2020
	2017	2018	2019	2020	
Nord Ovest	2.263.029.689,62	3.059.959.124,18	3.453.554.407,56	3.649.610.494,56	61,3
Nord Est	2.209.502.674,55	2.459.943.844,76	2.854.617.315,05	3.074.945.123,40	39,2
Centro	1.756.656.181,60	2.106.762.514,47	2.399.852.222,00	2.659.383.416,62	51,4
Sud	2.072.837.741,74	2.161.095.828,37	2.531.306.946,77	3.343.427.612,32	61,3
Isole	553.495.973,33	733.603.278,82	853.062.668,05	896.544.457,11	62,0
Totale	8.855.522.260,84	10.521.364.590,60	12.092.393.559,43	13.623.911.104,01	53,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

La stessa quota vincolata dell'avanzo di amministrazione evidenzia un *trend* in crescita da 7,4 mld nel 2017 a 10,3 mld nel 2020, facendo registrare un incremento complessivo sul quadriennio del 39%. La consistenza della quota vincolata, in questa particolare congiuntura economica, può rappresentare – alla luce delle recenti normative in termini di utilizzi degli avanzi – un'opportunità per il settore delle autonomie locali che può fare affidamento su ulteriori risorse per cofinanziare interventi previsti negli stessi programmi di spesa finanziati dal PNRR²⁶.

Tabella 15 - RA/COM - Quota vincolata avanzo di amministrazione

Descrizione zona geografica	Risultato amministrazione - Totale parte vincolata				Variazione % 2017 - 2020
	2017	2018	2019	2020	
Nord Ovest	1.593.146.360,03	1.669.614.938,06	1.674.748.727,31	2.404.348.135,09	50,9
Nord Est	866.537.223,96	1.054.564.042,32	1.028.159.679,62	1.767.078.359,90	103,9
Centro	2.414.776.799,04	2.382.142.567,67	2.469.452.103,78	2.740.388.735,59	13,5
Sud	1.843.764.847,18	1.890.286.578,86	1.753.905.196,27	2.320.668.690,12	25,9
Isole	681.600.373,31	772.017.218,72	789.685.816,22	1.052.303.883,83	54,4
Totale	7.399.825.603,52	7.768.625.345,63	7.715.951.523,20	10.284.787.804,53	39

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Alla luce delle considerazioni effettuate, ben si colgono le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea che si concentrano sulla politica di bilancio in cui si invita l'Italia ad utilizzare pienamente le risorse fornite dallo Strumento per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility - RRF*) per finanziare investimenti aggiuntivi a sostegno della ripresa senza accantonare i programmi di investimenti pubblici esistenti e cercando di limitare la crescita della spesa pubblica corrente. Una volta che la ripresa dell'economia consentirà il ripristino di una fase di stabilità, sarà necessario ritornare ad una politica di bilancio "prudente" per assicurare una piena sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine senza penalizzare gli investimenti che sono necessari per sostenere alto il potenziale di crescita dell'economia del Paese.

Le aree di azione previste dal PNRR e dal Piano Nazionale Complementare (PNC) che vedranno come soggetti attuatori prevalentemente gli enti locali riguardano in prevalenza: la tutela e valorizzazione del patrimonio e del territorio, le infrastrutture sociali e il rafforzamento dei servizi essenziali per le collettività. Tutti ambiti interconnessi e reciprocamente funzionali che esprimono, oltre alla sfera di competenza costituzionalmente attribuita alle autonomie locali, anche la vocazione di prossimità di tali enti.

In diversi casi, infatti, le azioni puntuali che si vanno pianificando rappresentano una prosecuzione o una rimodulazione di linee progettuali precedenti, sia che, nella quantificazione delle risorse disponibili, vengano conteggiati finanziamenti già in essere sia che si consideri solo il dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza. Un elemento, questo,

²⁶ Tra i criteri di eleggibilità dei progetti da includere nel PNRR, infatti, già nelle linee guida adottate a settembre 2020, sono stati indicati l'integrazione con progetti esistenti, purché credibilmente orientata a rafforzare questi ultimi, nonché la rapida attuabilità e cantierabilità delle opere, assicurata dalla esistenza di un livello di preparazione progettuale sufficientemente avanzato.

che può rappresentare una condizione favorevole all'attuazione degli interventi, considerando la coerenza o la continuità con altri strumenti pianificatori e programmatori.

La sfida che si apre è quella di superare le forti difficoltà di attuazione dei programmi di spesa spesso legati alla complessità degli adempimenti richiesti e alla moltiplicazione delle competenze, come evidenziato anche dalla Corte²⁷ con riferimento, in particolare, al Piano periferie e al Piano straordinario del 2015 che, a quattro anni dall'avvio, si trovavano ancora in fase iniziale.

In tale prospettiva, la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è considerata uno degli obiettivi da perseguire al fine di favorire *«l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e ... il rilancio dell'attività edilizia»*. Il Piano prevede, infatti, che, entro il 31 dicembre 2021, si proceda con l'approvazione di una legge delega al Governo che, nei nove mesi successivi all'entrata in vigore della stessa, dovrà procedere all'approvazione di decreti-legge contenenti la previsione di una riforma del codice degli appalti nella direzione di un avvicinamento della normativa alle disposizioni adottate da altri Stati europei.

L'effettiva capacità di gestire il consistente gettito di risorse provenienti dal PNRR costituisce un elemento di attenzione. Gli enti dovranno riuscire a far fronte alle esigenze di progettazione e realizzazione delle opere entro i ridotti termini imposti dall'Europa, in attesa della completa attivazione della Centrale unica di progettazione per le opere pubbliche, prevista dalla legge di Bilancio 2019 e della eventuale attivazione di convenzioni e collaborazioni tra enti. Una delle facoltà concesse ai comuni per garantire l'utilizzo dei fondi del PNRR consiste, infatti, nella possibilità di finanziare opere già cantierate con le risorse messe a disposizione dall'Europa. Si può effettuare una prima stima sul possibile utilizzo di tale facoltà analizzando i dati presenti nel sistema di Monitoraggio Opere Pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP) che ogni amministrazione pubblica - o qualunque altro soggetto, anche privato, che realizza un'opera pubblica - deve alimentare con i dati relativi al singolo investimento, univocamente individuato tramite il Codice Unico di Progetto.

Nel periodo di osservazione (2017-2020) e spingendosi anche sull'anno in corso (gennaio - settembre 2021) emergono alcune novità che possono far ben sperare sull'effettivo incremento della capacità amministrative dei Comuni nel programmare e realizzare le opere pubbliche. Il valore del portafoglio delle opere comunali censite nel periodo 2017-2021 ammonta ad oltre 12,9 mld corrispondenti ad oltre 41 mila opere pubbliche comunali presenti nella banca dati del MEF (CUP), di cui oltre il 23% attivate tra il 2020 e il 2021, e oltre la metà (51,3%) delle opere già in fase avanzata di esecuzione, un rapporto che sale ulteriormente a quasi due terzi (64%) se si prende in considerazione unicamente l'anno in corso (2021). Unitamente a tali valutazioni occorre evidenziare che l'importo medio delle opere, calcolato sul valore complessivo del finanziamento in rapporto al numero di CUP prelevati, si è sensibilmente ridotto tra il 2020 e parte del 2021 rispetto al triennio precedente (2017-2019) registrando un decremento del valore medio delle opere finanziate da 376 mila

²⁷ Cfr.:deliberazione n. 13/2019/G Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

euro a 221 mila euro. Tali dati sono incoraggianti per il settore delle Autonomie locali che ha dimostrato di aver utilizzato le opportunità offerte dalle numerose norme introdotte, nel corso di questi ultimi anni, per semplificare le procedure amministrative e stimolare la crescita a livello territoriale.

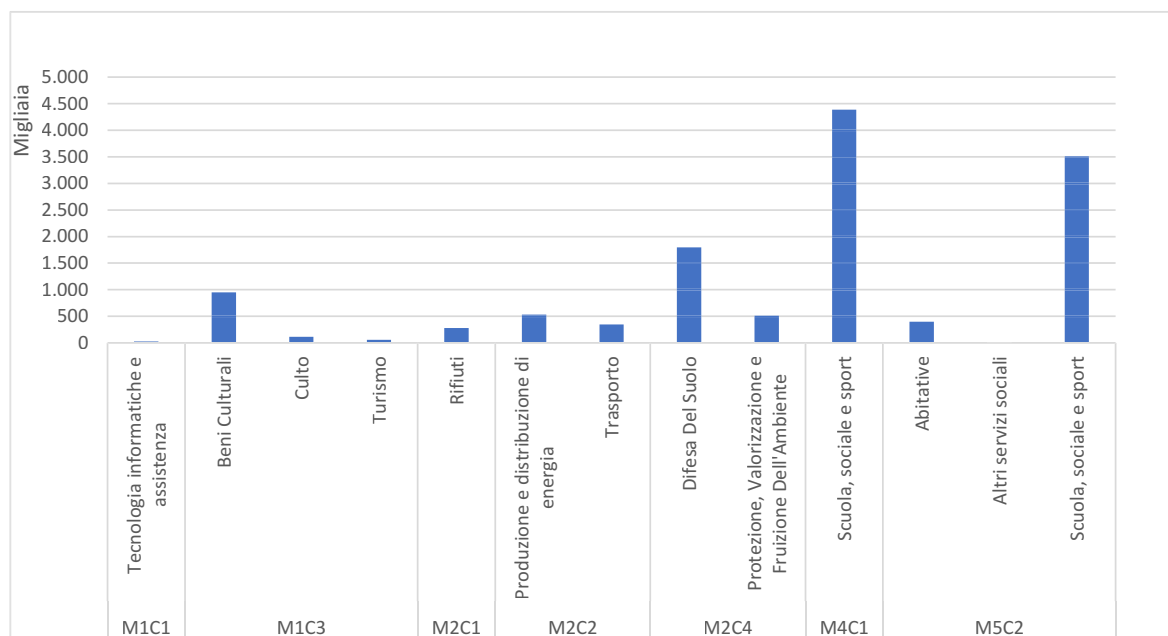
Tabella 16 - OP/COM -Andamento delle fasi correlato all'importo del finanziamento

ANNO DEL CUP	Fase	Studio di fattibilità	Progettazione Preliminare	Progettazione Definitiva	Progettazione Esecutiva	Esecuzione Lavori	Totale complessivo
2017	N. CUP	181	186	285	1.439	2.278	7.141
	Media del finanziamento	805	1.295	1.376	670	447	477
	Importo del finanziamento	145.698	240.857	392.192	963.565	1.017.487	3.405.430
2018	N. CUP	597	336	702	2.433	2.897	10.018
	Media del finanziamento	918	1.017	985	536	374	450
	Importo del finanziamento	547.999	341.682	691.790	1.305.120	1.082.658	4.504.499
2019	N. CUP	426	134	266	927	3.913	10.098
	Media del finanziamento	1.047	1.221	765	360	134	201
	Importo del finanziamento	445.932	163.629	203.369	333.525	524.643	2.025.208
2020	N. CUP	589	206	595	1.785	3.299	8.552
	Media del finanziamento	839	865	457	217	67	192
	Importo del finanziamento	494.047	178.258	271.660	387.434	221.480	1.645.876
2021	N. CUP	330	56	237	903	3.401	5.313
	Media del finanziamento	1.716	1.436	707	184	88	250
	Importo del finanziamento	566.228	80.404	167.445	165.785	300.378	1.328.222
2017/ 2021	N. CUP totale	2.123	918	2.085	7.487	15.788	41.122
	Media del finanziamento totale	1.036	1.095	828	421	199	314
	Importo del finanziamento totale	2.199.904	1.004.830	1.726.456	3.155.429	3.146.647	12.909.235

Nota: Dati aggiornati al 8.10.2021-CUP (valore), Importi del finanziamento in migliaia di euro

L'analisi dei CUP prenotati per investimenti nel triennio 2017-2021 da realizzarsi in alcuni settori di intervento chiaramente riconducibili a quelli individuati nelle Missioni del PNRR, consente di svolgere una valutazione prospettica.

Grafico 2 - OP/COM - Analisi del valore degli interventi finanziati tra il 2017 e 2021 (gen-sett) riclassificati secondo le missioni e componenti del PNRR



Fonte: BDAP-Mop, dati aggiornati al 8.10.2021 - Valore delle opere finanziate in migliaia di euro

Si tratta di interventi non ancora conclusi, per i quali è pensabile che gli enti possano utilizzare le risorse europee (interventi su infrastrutture sociali, scolastiche, abitative e strutture con vocazione turistica e culturale, fino alle opere per il riassetto e recupero del territorio e l'innovazione attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche). La prevalenza degli investimenti riguardano interventi di edilizia sociale e scolastica con oltre 13 mila CUP che sfiora gli 8 miliardi (per ulteriori dettagli si rinvia alla tabella n. 17 in calce).

Nella valutazione sul possibile utilizzo dei fondi per finanziare opere in corso, è da considerare che, molti degli interventi non ancora avviati, si riferiscono a lavori per i quali l'importo del finanziamento è piuttosto consistente. Dall'analisi dei dati, infatti, si è potuto rilevare che le opere con costi contenuti raggiungono più rapidamente fasi di lavorazione più avanzate, mentre quelle con finanziamenti più consistenti registrano una maggiore diluizione nel tempo degli *step* di lavorazione. In particolare, come anticipato in precedenza degli oltre 23,2 mila CUP che si trovano in una fase realizzativa (progettazione esecutiva o esecuzione lavori) hanno un valore medio di importo di finanziamento pari a 310 mila euro, circa 4 volte inferiore rispetto a quello rilevato per i circa 3 mila interventi che si trovano ancora negli stadi iniziali di progettazione. Se si considera che l'importo del finanziamento è comprensivo di tutti i costi funzionali alla realizzazione dell'opera (costi di progettazione, acquisto di terreni, infrastrutture di base, etc.), tale importo sarà necessariamente più elevato per opere di maggiore complessità, per la cui progettazione e realizzazione, si può

presumere, ci sarà necessità di elevate professionalità non sempre reperibili nei profili interni dell'ente realizzatore.

In considerazione dei tempi ristretti di utilizzo dei fondi del Piano e della previsione di rendicontazione cadenzata dei risultati raggiunti, l'attenzione dei Comuni si rivolgerà essenzialmente alla realizzazione di opere con quadri economici di importo contenuto, per le quali la legge consente procedure semplificate di affidamento, e la cui conclusione si presume possa avvenire in tempi ragionevolmente ridotti. Non dovranno essere trascurati gli interventi di maggiore impatto economico che richiedono una più complessa attività di programmazione affidamento e gestione delle opere.

Tabella 17 – OP/COM- Analisi per CUP e finanziamento per settore

Sotto-Settore intervento	Codice PNR (Missione+componente)	2017		2018		2019		2020		2021		2017-2021	
		N. Cup	Importo del finanziamento	N. Cup	Importo del finanziamento	N. Cup	Importo del finanziamento	N. Cup	Importo del finanziamento	N. Cup	Importo del finanziamento	N. Cup	Importo del finanziamento
Sociali e Scolastiche	M4C1	2.209	1.029.184	3.431	1.861.331	3.242	633.608	3.001	428.170	1.325	283.546	13.208	4.235.838
Altre Infrastrutture Sociali	M5C2	1.213	438.067	1.622	641.189	1.824	222.618	1.654	298.984	1.665	334.140	7.978	1.934.997
Sport, Spettacolo e Tempo Libero	M5C2	1.189	419.371	1.679	485.035	1.499	278.393	1.032	191.902	740	181.260	6.139	1.555.962
Difesa del Suolo	M2C4	574	427.196	1.030	490.989	742	307.682	1.214	493.490	297	75.781	3.857	1.795.139
Distribuzione di Energia	M2C2	232	83.570	342	169.149	1.162	99.276	646	40.465	536	54.763	2.918	447.223
Beni Culturali	M1C3	513	275.722	630	298.233	377	126.437	228	60.649	222	187.764	1.970	948.805
Protezione, Valorizzazione e Fruizione dell'Ambiente	M2C4	373	169.637	447	175.714	306	80.063	201	51.358	102	34.018	1.429	510.790
Abitative	M5C2	242	107.320	205	118.519	214	49.387	151	29.740	129	95.562	941	400.527
Produzione di Energia	M2C2	106	30.037	46	20.906	296	22.104	103	5.204	91	7.484	642	85.735
Culto	M1C3	144	37.593	173	40.794	116	18.697	88	8.324	73	6.405	594	111.814
Scuola e Istruzione	M4C1	90	57.365	99	62.691	86	21.473	88	5.089	26	4.239	389	150.857
Trasporto Urbano	M2C2	69	137.956	91	32.504	67	54.074	56	17.386	61	47.857	344	289.778
Opere e Strutture per il Turismo	M1C3	32	8.077	34	36.218	40	9.275	19	2.251	12	2.286	137	58.106
Opere e Infrastrutture per l'Impresa Sociale	M5C2	7	865	16	3.473	13	15.232	13	657	2	181	51	20.408
Trasporti Multimodali e altre modalità di Trasporto	M2C2	10	8.089	15	23.782	16	15.512	4	203	3	6.850	48	54.436
Altri Servizi per la Collettività'	M5C2	2	2.150	2	1.390	1	24					5	3.565

Fonte: BDAP-Mop, dati aggiornati al 8.10.2021 – Importi in migliaia di euro

Tabelle Enti locali --- Indicatori entrate/spese**Tabella 1 - ENT/ COM - Autonomia finanziaria (%)**

Area geografica	Indicatore Autonomia finanziaria (entrate Tit. 1 + Tit.3 / totale entrate correnti)			
	2017	2018	2019	2020
Nord Ovest	90,5	89,6	90,5	78,1
Nord Est	82,4	82,3	81,8	71,0
Centro	85,6	85,7	85,8	75,3
Sud	86,2	85,3	85,2	75,0
Isole	63,7	62,6	63,5	55,7
Totale	85,0	84,5	84,7	73,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Campione osservato di 7.401 Comuni

Tabella 2 - ENT/ COM -Autonomia impositiva (%)

Area geografica	Indicatore Autonomia impositiva (entrate Tit.1 / totale entrate correnti)			
	2017	2018	2019	2020
Nord Ovest	63,8	62,8	63,8	58,7
Nord Est	58,9	59,0	58,2	52,5
Centro	62,5	64,4	63,9	58,9
Sud	69,9	68,1	68,7	61,4
Isole	51,1	50,5	51,2	45,1
Totale	62,9	62,7	62,8	57,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Campione osservato di 7.401 Comuni

Tabella 3 -- ENT/ COM -Autonomia impositiva su entrate proprie (%)

Area geografica	Indicatore Autonomia impositiva su entrate proprie (Tit.1 / Tit. 1 + Tit. 3)			
	2017	2018	2019	2020
Nord Ovest	70,5	70,1	70,4	75,2
Nord Est	71,5	71,6	71,2	73,9
Centro	73,1	75,2	74,4	78,1
Sud	81,2	79,8	80,7	81,9
Isole	80,3	80,7	80,7	81,1
Totale	74,0	74,2	74,2	77,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Campione osservato di 7.401 Comuni

Tabella 4 - ENT/ COM -Prelievo tributario *pro capite*

Area geografica	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Tit. 1 <i>Pro capite</i>)			
	2017	2018	2019	2020
Nord Ovest	658,05	668,14	682,37	654,20
Nord Est	608,01	617,74	616,58	577,43
Centro	749,97	769,83	791,78	753,09
Sud	610,97	620,52	645,60	628,97
Isole	542,29	562,72	589,81	564,76
Totale complessivo	648,85	661,50	677,44	647,64

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Campione osservato di 7.401 Comuni

Tabella 5 - ENT/ COM - Autonomia tariffaria (%)

Area geografica	Indicatore autonomia tariffaria (Entrate extratributarie su totale entrate correnti)			
	2017	2018	2019	2020
Nord Ovest	26,7	26,8	26,8	19,3
Nord Est	23,5	23,4	23,6	18,6
Centro	23,1	21,3	21,9	16,5
Sud	16,2	17,2	16,5	13,6
Isole	12,6	12,1	12,3	10,6
Totale	22,1	21,8	21,9	16,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Campione osservato di 7.401 Comuni

Tabella 6 - ENT/ COM - Autonomia tariffaria su entrate proprie (%)

Area geografica	Indicatore autonomia tariffaria (Entrate extratributarie su entrate proprie)			
	2017	2018	2019	2020
Nord Ovest	29,5	29,9	29,6	24,8
Nord Est	28,5	28,4	28,8	26,1
Centro	26,9	24,8	25,6	21,9
Sud	18,8	20,2	19,3	18,1
Isole	19,7	19,3	19,3	18,9
Totale	26,0	25,8	25,8	22,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Campione osservato di 7.401 Comuni

Tabella 7 - SP/ COM - Spesa corrente *pro capite*

Area geografica	Spesa corrente <i>pro capite</i>			
	2017	2018	2019	2020
Nord Ovest	894	917	923	922
Nord Est	892	902	910	904
Centro	1.020	1.047	1.058	1.069
Sud	759	772	790	805
Isole	926	945	964	992
Totale	891	910	921	927
scostamento %		2,1	1,2	0,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021 - Importi in euro

Campione osservato di 7.401 Comuni

Tabella 8 - SP/ COM - Copertura % spese correnti con trasferimenti

Area geografica	Trasferimenti/spese correnti (%)			
	2017	2018	2019	2020
Nord Ovest	10,9	12,1	11,0	26,5
Nord Est	20,4	20,5	21,3	35,2
Centro	17,0	16,3	16,7	29,5
Sud	15,9	17,4	17,6	31,8
Isole	41,6	44,1	43,6	55,9
Totale	17,4	18,0	18,0	32,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Campione osservato di 7.401 Comuni

Fondo di Solidarietà Comunale

Tabella n. 9 - FSC/COM - Analisi regionale del fondo di solidarietà comunale nel periodo 2018 - 2021

REGIONI	FSC 2018 = 2019				FSC 2020				FSC 2021				Quota F.S.C. a regime derivante da ristoro minori introiti IMU, T.A.S.I. e abolizione ristoro T.A.S.I. Inquilini
	FSC 2018 55% storico per comuni delle 15 R.S.O.	Per i comuni delle 15 R.S.O. prelievo FSC del 49%	FSC 2018 45% assegnato in base a Fabbisogni e Capacità Fiscale - Coefficienti 2018	Totale F.S.C. 2018 compreso ristori IMU/ TASI indicati nell'ultima colonna	FSC 2020 50% storico per comuni delle 15 R.S.O.	Per i comuni delle 15 R.S.O. prelievo FSC del 50%	FSC 2020 50% assegnato in base a Fabbisogni e Capacità Fiscale - Coefficienti 2020	Totale F.S.C. 2020 compreso ristori IMU/ TASI indicati nell'ultima colonna	FSC 2021 45% storico per comuni delle 15 R.S.O.	Per i comuni delle 15 R.S.O. prelievo FSC del 55%	FSC 2021 55% assegnato in base a Fabbisogni e Capacità Fiscale - Coefficienti 2021	Totale F.S.C. 2021 compreso ristori IMU/ TASI indicati nell'ultima colonna	
Piemonte	82.441.812,96	67.452.392,42	53.710.268,05	486.119.564,30	74.871.493,04	74.871.493,04	49.891.085,01	477.836.767,11	67.631.386,28	82.660.583,24	58.759.044,31	510.381.417,42	348.153.493,70
Lombardia	73.127.185,36	59.831.333,48	56.875.575,36	794.520.398,18	66.173.699,19	66.173.699,19	42.049.306,82	778.432.126,16	59.445.579,30	72.655.708,03	6.592.025,55	826.782.475,37	662.181.111,22
Liguria	-27.304.497,18	-22.340.043,14	-44.532.309,11	82.208.176,76	-24.724.488,04	-24.724.488,04	-54.538.435,92	79.200.592,37	-22.139.912,33	-27.059.892,84	58.520.056,07	90.985.422,04	153.558.839,07
Veneto	52.151.507,34	42.669.415,10	38.017.959,72	430.261.798,04	47.497.734,05	47.497.734,05	34.586.367,28	422.119.662,78	42.888.044,37	52.418.720,89	24.107.974,00	445.416.679,08	337.131.162,79
E. Romagna	53.964.064,43	44.152.416,35	40.173.532,07	519.381.167,32	46.947.097,40	46.947.097,40	32.055.516,59	508.384.884,17	40.536.716,13	49.544.875,27	22.287.749,40	533.170.414,81	426.145.682,81
Toscana	41.257.037,31	33.755.757,80	21.221.153,28	372.142.282,81	37.091.701,08	37.091.701,08	15.853.485,85	364.607.676,12	33.596.267,09	41.062.104,22	20.643.208,95	393.128.556,01	309.489.354,97
Umbria	35.222.760,13	28.818.621,93	27.028.640,88	118.077.050,19	32.023.741,65	32.023.741,65	29.082.334,16	116.547.131,26	28.834.419,38	35.242.068,14	33.736.147,16	123.805.924,00	55.158.463,09
Marche	36.009.252,23	29.462.115,46	44.756.352,60	174.287.708,26	32.799.583,45	32.799.583,45	50.391.346,09	177.103.876,84	29.592.917,63	36.169.121,55	46.613.973,92	184.248.704,42	93.827.609,58
Lazio	-110.179.096,34	-90.146.533,37	-13.579.173,77	447.579.864,83	-99.914.808,44	-99.914.808,44	923.557,49	467.722.224,34	-89.638.581,29	-109.558.266,03	13.936.180,15	538.987.979,36	567.094.414,27
Abruzzo	33.771.146,11	27.630.937,72	32.287.075,79	138.114.493,89	30.359.709,49	30.359.709,49	35.735.393,64	138.243.262,60	27.032.507,70	33.039.731,63	43.552.221,23	151.345.966,23	71.723.477,81
Molise	14.067.110,10	11.509.453,72	13.203.081,82	44.126.663,76	12.802.582,65	12.802.582,65	15.217.393,12	44.852.603,63	11.538.730,14	14.102.892,40	16.826.175,05	47.382.322,74	16.807.646,45
Campania	442.140.522,52	361.751.336,61	300.973.688,96	996.305.010,55	402.227.357,77	402.227.357,77	355.391.930,69	1.001.838.786,99	362.328.649,45	442.846.127,11	416.236.920,51	1.058.481.452,66	241.992.539,48
Puglia	110.979.025,50	90.801.020,87	116.020.493,46	443.637.658,64	101.052.153,96	101.052.153,96	146.086.889,68	461.904.454,84	91.133.193,25	111.385.013,97	174.113.028,69	503.511.361,06	215.506.133,74
Basilicata	49.334.010,95	40.364.190,78	40.277.169,54	106.823.490,55	44.876.777,24	44.876.777,24	45.572.527,68	107.430.551,95	40.420.906,14	49.403.329,73	49.514.843,28	111.427.752,78	16.956.391,06
Calabria	149.999.427,65	122.726.804,44	122.095.103,60	327.989.200,98	136.452.443,19	136.452.443,19	142.238.079,52	333.637.745,81	122.910.125,79	150.223.487,07	165.736.168,21	355.427.465,80	54.805.439,14
Sicilia	0,00	0,00	0,00	616.516.115,87	0,00	0,00	0,00	617.304.324,67	0,00	0,00	0,00	631.796.829,21	186.461.935,24
Sardegna	0,00	0,00	0,00	95.877.892,66	0,00	0,00	0,00	96.041.392,02	0,00	0,00	0,00	103.927.340,60	60.885.992,87
Totale	1.036.981.269,07	848.439.220,15	848.528.612,25	6.193.968.537,60	940.536.777,69	940.536.777,69	940.536.777,72	6.193.208.063,66	846.110.949,04	1.034.135.604,38	1.034.135.604,38	6.610.208.063,59	3.817.879.687,30

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno; importi in euro

La variazione del totale FSC 2018/19 rispetto al 2020 è dovuta all'introduzione di correttivi o a fusioni di enti.
 Il totale FSC 2021 è incrementato dalla dotazione FSC sviluppo servizi sociali di 254,923 mln L. 232/2016 c. 449 lettera d-quinquies e di 200 mln comma 449 lettera d-quater

Tabelle Regioni --- Indicatori entrate/spese

Tabella 1/ENT/RSO - Autonomia finanziaria (%)

Regioni	(Titolo 1 + Titolo 3) / totale entrate correnti (Titolo 1 + Titolo 2 - entrate da trasferimento + Titolo 3)			
	2017	2018	2019	2020
Piemonte	92,0	91,6	92,0	88,6
Lombardia	95,5	94,0	94,2	92,3
Veneto	89,7	90,2	93,0	89,1
Liguria	84,2	83,5	85,6	83,8
Emilia-Romagna	95,0	93,9	92,8	89,2
Toscana	95,0	93,6	92,5	88,7
Marche	91,0	90,7	90,3	87,5
Umbria	91,7	89,7	91,3	87,6
Lazio	92,1	91,7	90,7	85,3
Abruzzo	87,9	86,7	86,4	84,2
Molise	77,5	79,0	80,4	75,0
Campania	90,6	91,0	90,4	87,5
Puglia	73,5	71,7	71,8	67,1
Basilicata	90,4	85,8	88,0	84,9
Calabria	90,1	88,4	87,3	85,5
Totale RSO	90,8	89,9	90,0	86,6
Area Nord	92,9	92,1	92,8	89,9
Area Centro	92,8	92,0	91,3	86,7
Area Sud	85,1	84,2	84,0	80,6
Totale RSO	90,8	89,9	90,0	86,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Tabella 2/ENT/RSO - Entrate da Trasferimenti

Regioni	Trasferimenti (Titolo 2)			
	2017	2018	2019	2020
Piemonte	871.591	934.701	902.448	1.345.160
Lombardia	1.072.908	1.422.175	1.396.374	1.932.850
Veneto	1.177.271	1.139.372	819.046	1.322.597
Liguria	643.919	671.831	601.158	706.873
Emilia-Romagna	533.011	668.312	805.686	1.281.973
Toscana	449.453	600.254	729.608	1.126.252
Marche	329.008	342.291	359.023	494.473
Umbria	190.722	241.568	201.993	297.233
Lazio	1.228.791	1.309.997	1.412.044	2.416.788
Abruzzo	392.153	436.717	457.452	552.944
Molise	204.888	191.250	182.600	242.254
Campania	1.285.860	1.253.951	1.368.548	1.869.839
Puglia	2.554.875	2.766.205	2.786.638	3.506.409
Basilicata	150.029	224.303	195.156	265.514
Calabria	498.025	583.998	651.777	742.279
Totale RSO	11.582.506	12.786.925	12.869.552	18.103.437
Area Nord	4.298.701	4.836.391	4.524.712	6.589.454
Area Centro	2.197.975	2.494.111	2.702.668	4.334.746
Area Sud	5.085.830	5.456.423	5.642.171	7.179.238
Totale RSO	11.582.506	12.786.925	12.869.552	18.103.437

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Tabella 3/ENT/RSO- Titolo 1 - Composizione tributi propri e devoluti

Tipologie di Entrate	2017	incidenza %	2018	incidenza %	2019	incidenza %	2020	incidenza %
IRAP non sanità - IRPEF non sanità - Tassa automobilistica	12.896.597	11,76%	13.423.211	12,19%	13.323.474	12,04%	12.120.897	10,83%
IRAP e IRPEF quota sanità	25.862.889	23,59%	25.404.768	23,07%	26.257.752	23,72%	22.921.852	20,47%
Altri tributi propri minori	2.736.023	2,50%	2.618.385	2,38%	2.002.482	1,81%	1.929.679	1,72%
Totale tributi propri	41.495.509	37,85%	41.446.364	37,64%	41.583.707	37,57%	36.972.428	33,03%
Tributi devoluti	68.126.790	62,15%	68.662.221	62,36%	69.094.160	62,43%	74.978.618	66,97%
Totale entrate tributarie	109.622.299	100,00%	110.108.585	100,00%	110.677.868	100,00%	111.951.047	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021; importi in migliaia di euro.

Tabella 4/ENT/RSO - Prelievo tributario *pro capite*

Regioni	Entrate tributarie - Accertamenti				Entrate tributarie - <i>pro capite</i>			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Piemonte	9.521.981	9.664.569	9.798.695	9.960.749	2.168	2.209	2.264	2.310
Lombardia	21.356.690	20.735.391	21.142.712	21.693.502	2.132	2.066	2.112	2.163
Veneto	9.763.898	9.995.252	10.346.470	10.307.586	1.990	2.038	2.118	2.113
Liguria	3.332.749	3.330.973	3.353.412	3.438.220	2.129	2.139	2.188	2.255
Emilia-Romagna	9.849.535	9.970.791	10.005.078	10.213.155	2.214	2.239	2.244	2.288
Toscana	8.506.646	8.676.852	8.812.011	8.723.355	2.273	2.322	2.381	2.362
Marche	3.164.323	3.185.026	3.193.676	3.264.778	2.057	2.079	2.101	2.158
Umbria	1.935.482	1.946.059	1.972.397	1.966.525	2.177	2.200	2.257	2.260
Lazio	14.027.429	14.323.364	13.610.723	13.631.651	2.378	2.429	2.358	2.368
Abruzzo	2.827.822	2.815.199	2.864.689	2.889.307	2.139	2.141	2.203	2.233
Molise	701.516	703.181	736.903	719.963	2.260	2.279	2.426	2.396
Campania	11.856.995	12.191.611	12.062.205	12.323.879	2.031	2.092	2.101	2.157
Puglia	6.933.452	6.887.518	7.020.373	7.034.868	1.706	1.701	1.766	1.779
Basilicata	1.372.526	1.296.777	1.389.653	1.452.220	2.406	2.287	2.488	2.625
Calabria	4.471.254	4.386.023	4.368.870	4.331.289	2.275	2.242	2.285	2.287
Totale RSO	109.622.299	110.108.585	110.677.867	111.951.047	2.130	2.142	2.175	2.206
Area Nord	53.824.853	53.696.975	54.646.368	55.613.212	2.125	2.120	2.167	2.206
Area Centro	27.633.880	28.131.301	27.588.807	27.586.308	2.290	2.335	2.325	2.332
Area Sud	28.163.566	28.280.308	28.442.693	28.751.526	2.002	2.017	2.062	2.098
Totale RSO	109.622.299	110.108.585	110.677.867	111.951.047	2.130	2.142	2.175	2.206
Scostamento %		0,4	0,5	1,2		0,6	1,5	1,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021; importi in migliaia di euro, *pro capite* in euro

Fonte popolazione al 1° gennaio 2017, 2018, 2019 e 2020: per il 2017, 2018 e il 2019, Istat - Bilancio demografico anno 2017-2018-2019 e popolazione residente al 31 dicembre (b) (v) - Area download (<http://demo.istat.it/bil/download.php?anno=2018&lingua=ita>) e <http://demo.istat.it/bil/download.php?anno=2019&lingua=ita>)
Per il 2020, Istat - Popolazione residente al 1° Gennaio 2020 - Area download (<http://demo.istat.it/popres/download.php?anno=2020&lingua=ita>)

Tabella 5/SP/RSO - Copertura % spese correnti con trasferimenti

Regioni	% Trasferimenti/spese correnti			
	2017	2018	2019	2020
Piemonte	8,2	8,8	8,5	11,9
Lombardia	4,7	6,2	6,0	7,9
Veneto	11,0	10,5	7,4	11,2
Liguria	16,9	17,5	15,3	17,3
Emilia-Romagna	5,2	6,4	7,5	11,2
Toscana	5,2	6,8	8,0	11,9
Marche	9,6	9,8	10,2	12,9
Umbria	8,7	10,7	9,1	12,6
Lazio	8,2	8,7	9,8	15,4
Abruzzo	13,0	13,8	14,5	16,8
Molise	23,2	22,3	20,7	26,1
Campania	10,1	9,7	10,4	13,3
Puglia	28,3	30,2	29,5	35,4
Basilicata	10,2	15,4	13,0	16,7
Calabria	10,6	12,6	13,7	15,5
Totale RSO	9,7	10,6	10,6	14,0
Area Nord	7,4	8,2	7,6	10,4
Area Centro	7,5	8,4	9,2	13,8
Area Sud	16,0	17,0	17,1	20,8
Totale RSO	9,7	10,6	10,6	14,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021

Tabella 6/SP/RSO - Spesa corrente *pro capite*

Regioni	Spesa corrente - Impegni				Spesa corrente - <i>pro capite</i>			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Piemonte	10.585.342	10.576.219	10.575.978	11.256.659	2.410	2.417	2.443	2.611
Lombardia	22.886.917	22.926.260	23.146.416	24.492.023	2.284	2.284	2.312	2.442
Veneto	10.700.129	10.883.852	11.034.320	11.834.734	2.180	2.220	2.259	2.426
Liguria	3.812.093	3.843.541	3.937.126	4.089.081	2.435	2.469	2.568	2.682
Emilia-Romagna	10.285.576	10.501.946	10.700.696	11.441.743	2.312	2.359	2.400	2.563
Toscana	8.646.361	8.811.217	9.088.189	9.471.345	2.310	2.358	2.455	2.565
Marche	3.418.641	3.500.996	3.512.621	3.844.455	2.223	2.286	2.310	2.541
Umbria	2.194.518	2.263.617	2.209.745	2.366.379	2.469	2.559	2.529	2.719
Lazio	14.930.084	14.992.447	14.471.900	15.730.056	2.531	2.543	2.507	2.733
Abruzzo	3.027.015	3.163.936	3.163.252	3.288.287	2.289	2.406	2.432	2.541
Molise	882.466	858.823	880.635	927.923	2.843	2.784	2.899	3.088
Campania	12.713.441	12.893.986	13.202.843	14.048.095	2.177	2.213	2.300	2.459
Puglia	9.014.753	9.161.412	9.444.387	9.912.808	2.218	2.263	2.376	2.507
Basilicata	1.468.707	1.458.547	1.500.678	1.586.926	2.575	2.572	2.687	2.868
Calabria	4.688.335	4.648.178	4.758.356	4.801.117	2.386	2.376	2.489	2.535
Totale RSO	119.254.380	120.484.976	121.627.143	129.091.630	2.317	2.344	2.391	2.544
Area Nord	58.270.057	58.731.817	59.394.536	63.114.240	2.300	2.319	2.355	2.504
Area Centro	29.189.605	29.568.277	29.282.455	31.412.235	2.419	2.454	2.467	2.655
Area Sud	31.794.718	32.184.882	32.950.152	34.565.155	2.260	2.295	2.389	2.522
Totale RSO	119.254.380	120.484.976	121.627.143	129.091.630	2.317	2.344	2.391	2.544
Scostamento %		1,03	0,95	6,14		1,18	1,98	6,41

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021; importi in migliaia di euro, *pro capite* in euroFonte popolazione al 1° gennaio 2017, 2018, 2019 e 2020: per il 2017, 2018 e il 2019, Istat - Bilancio demografico anno 2017-2018-2019 e popolazione residente al 31 dicembre (b) (v) - Area download (<http://demo.istat.it/bil/download.php?anno=2018&lingua=ita> e <http://demo.istat.it/bil/download.php?anno=2019&lingua=ita>). Per il 2020, Istat - Popolazione residente al 1° Gennaio 2020 - Area download (<http://demo.istat.it/popres/download.php?anno=2020&lingua=ita>)

Tabella 7/SP/RSO - Spesa sanitaria corrente *pro capite*

Regioni	Spesa sanitaria corrente - Impegni				Spesa sanitaria corrente - <i>pro capite</i>			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Piemonte	8.495.405	8.557.851	8.647.660	9.127.324	1.934	1.956	1.998	2.117
Lombardia	20.215.752	19.884.551	20.193.928	21.286.421	2.018	1.981	2.017	2.123
Veneto	9.368.559	9.525.652	9.568.066	10.165.703	1.909	1.943	1.959	2.084
Liguria	3.247.889	3.285.338	3.313.247	3.448.096	2.075	2.110	2.161	2.261
Emilia-Romagna	9.062.538	9.208.485	9.334.973	9.902.607	2.037	2.068	2.093	2.218
Toscana	7.346.341	7.414.832	7.545.485	7.862.201	1.963	1.984	2.039	2.129
Marche	2.963.954	3.028.840	3.058.976	3.233.475	1.927	1.977	2.012	2.138
Umbria	1.814.324	1.833.955	1.830.411	1.924.213	2.041	2.073	2.095	2.211
Lazio	12.319.457	12.474.408	11.840.362	12.591.792	2.089	2.115	2.051	2.188
Abruzzo	2.578.795	2.635.941	2.650.082	2.751.552	1.950	2.004	2.038	2.126
Molise	733.651	696.923	712.251	763.100	2.363	2.259	2.345	2.539
Campania	10.716.120	10.826.339	11.042.913	11.506.539	1.835	1.858	1.924	2.014
Puglia	7.515.346	7.602.091	7.718.893	8.069.283	1.849	1.878	1.942	2.041
Basilicata	1.073.225	1.047.250	1.056.749	1.113.345	1.882	1.847	1.892	2.012
Calabria	3.673.800	3.644.794	3.740.681	3.843.560	1.869	1.863	1.956	2.029
Totale RSO	101.125.156	101.667.250	102.254.675	107.589.211	1.965	1.978	2.010	2.120
Area Nord	50.390.143	50.461.877	51.057.874	53.930.152	1.989	1.993	2.025	2.139
Area Centro	24.444.076	24.752.035	24.275.234	25.611.680	2.026	2.054	2.045	2.165
Area Sud	26.290.937	26.453.338	26.921.568	28.047.379	1.868	1.886	1.952	2.046
Totale RSO	101.125.156	101.667.250	102.254.675	107.589.211	1.965	1.978	2.010	2.120
Scostamento %		0,54	0,58	5,22		0,68	1,61	5,49

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021; importi in migliaia di euro, *pro capite* in euro

Fonte popolazione al 1° gennaio 2017, 2018, 2019 e 2020: per il 2017, 2018 e il 2019, Istat - Bilancio demografico anno 2017-2018-2019 e popolazione residente al 31 dicembre (b) (v) - Area download (<http://demo.istat.it/bil/download.php?anno=2018&lingua=ita> e <http://demo.istat.it/bil/download.php?anno=2019&lingua=ita>)
Per il 2020, Istat - Popolazione residente al 1° Gennaio 2020 - Area download (<http://demo.istat.it/popres/download.php?anno=2020&lingua=ita>)

Tabella 8/SP/RSO - Spesa corrente al netto della spesa sanitaria corrente *pro capite*

Regioni	Spesa corrente al netto della spesa sanitaria corrente – Impegni				Spesa corrente al netto della spesa sanitaria corrente - <i>pro capite</i>			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Piemonte	2.089.937	2.018.368	1.928.318	2.129.335	476	461	445	494
Lombardia	2.671.164	3.041.709	2.952.488	3.205.602	267	303	295	320
Veneto	1.331.570	1.358.200	1.466.254	1.669.031	271	277	300	342
Liguria	564.204	558.203	623.879	640.985	360	359	407	420
Emilia-Romagna	1.223.039	1.293.461	1.365.723	1.539.135	275	290	306	345
Toscana	1.300.021	1.396.385	1.542.704	1.609.145	347	374	417	436
Marche	454.687	472.156	453.645	610.980	296	308	298	404
Umbria	380.194	429.661	379.334	442.166	428	486	434	508
Lazio	2.610.627	2.518.039	2.631.538	3.138.264	443	427	456	545
Abruzzo	448.220	527.995	513.170	536.735	339	401	395	415
Molise	148.816	161.900	168.385	164.822	479	525	554	548
Campania	1.997.321	2.067.647	2.159.930	2.541.556	342	355	376	445
Puglia	1.499.407	1.559.321	1.725.495	1.843.525	369	385	434	466
Basilicata	395.483	411.297	443.928	473.581	693	725	795	856
Calabria	1.014.535	1.003.384	1.017.676	957.556	516	513	532	506
Totale RSO	18.129.225	18.817.726	19.372.468	21.502.420	352	366	381	424
Area Nord	7.879.914	8.269.940	8.336.662	9.184.089	311	327	331	364
Area Centro	4.745.529	4.816.242	5.007.221	5.800.555	393	400	422	490
Area Sud	5.503.781	5.731.544	6.028.584	6.517.776	391	409	437	475
Totale RSO	18.129.225	18.817.726	19.372.468	21.502.420	352	366	381	424
Scostamento %		3,80	2,95	10,99		3,95	4,00	11,28

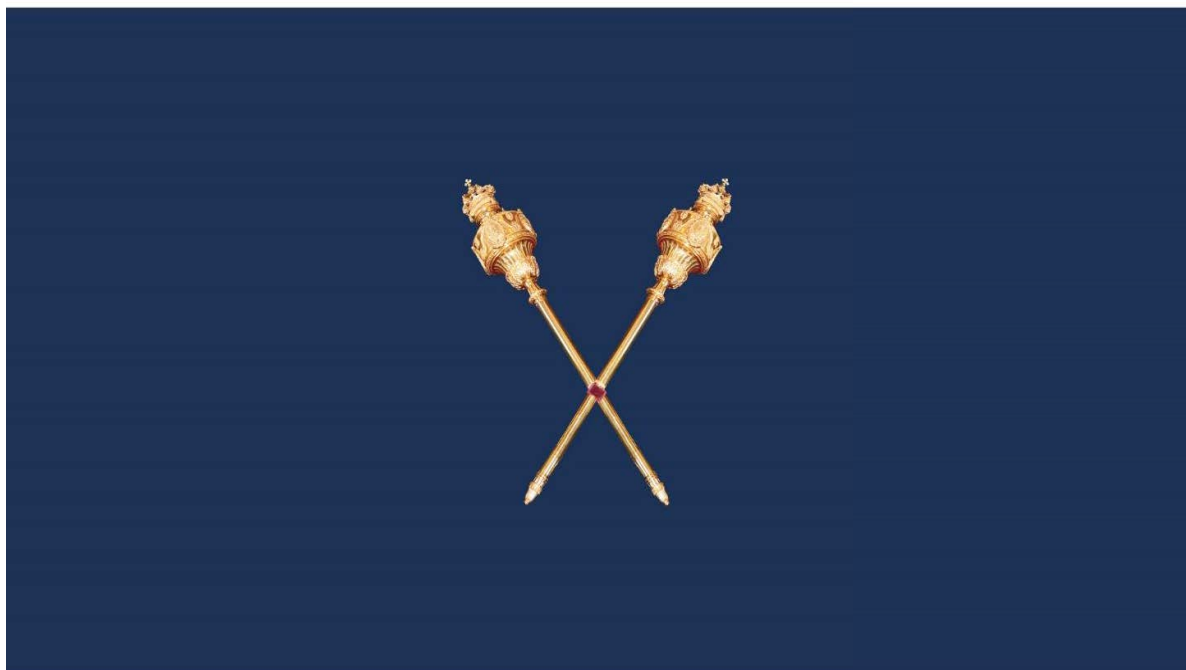
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021; importi in migliaia di euro, *pro capite* in euro

Fonte popolazione al 1° gennaio 2017, 2018, 2019 e 2020: per il 2017, 2018 e il 2019, Istat - Bilancio demografico anno 2017-2018-2019 e popolazione residente al 31 dicembre (b) (v) - Area download (<http://demo.istat.it/bil/download.php?anno=2018&lingua=ita> e <http://demo.istat.it/bil/download.php?anno=2019&lingua=ita>)
Per il 2020, Istat - Popolazione residente al 1° Gennaio 2020 - Area download (<http://demo.istat.it/popres/download.php?anno=2020&lingua=ita>)

Tabella 9/SP/RSO - Incidenza % della spesa corrente sanitaria e della spesa corrente netta sulla spesa corrente totale

Regioni	Spesa corrente sanitaria / spesa corrente				Spesa corrente al netto della sanitaria / spesa corrente			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Piemonte	80,26	80,92	81,77	81,08	19,74	19,08	18,23	18,92
Lombardia	88,33	86,73	87,24	86,91	11,67	13,27	12,76	13,09
Veneto	87,56	87,52	86,71	85,90	12,44	12,48	13,29	14,10
Liguria	85,20	85,48	84,15	84,32	14,80	14,52	15,85	15,68
Emilia-Romagna	88,11	87,68	87,24	86,55	11,89	12,32	12,76	13,45
Toscana	84,96	84,15	83,03	83,01	15,04	15,85	16,97	16,99
Marche	86,70	86,51	87,09	84,11	13,30	13,49	12,91	15,89
Umbria	82,68	81,02	82,83	81,31	17,32	18,98	17,17	18,69
Lazio	82,51	83,20	81,82	80,05	17,49	16,80	18,18	19,95
Abruzzo	85,19	83,31	83,78	83,68	14,81	16,69	16,22	16,32
Molise	83,14	81,15	80,88	82,24	16,86	18,85	19,12	17,76
Campania	84,29	83,96	83,64	81,91	15,71	16,04	16,36	18,09
Puglia	83,37	82,98	81,73	81,40	16,63	17,02	18,27	18,60
Basilicata	73,07	71,80	70,42	70,16	26,93	28,20	29,58	29,84
Calabria	78,36	78,41	78,61	80,06	21,64	21,59	21,39	19,94
Totale RSO	84,80	84,38	84,07	83,34	15,20	15,62	15,93	16,66
Area Nord	86,48	85,92	85,96	85,45	13,52	14,08	14,04	14,55
Area Centro	83,74	83,71	82,90	81,53	16,26	16,29	17,10	18,47
Area Sud	82,69	82,19	81,70	81,14	17,31	17,81	18,30	18,86
Totale RSO	84,80	84,38	84,07	83,34	15,20	15,62	15,93	16,66
Scostamento %		-0,49	-0,37	-0,87		2,74	1,98	4,58

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 15 settembre 2021; importi in migliaia di euro, *pro capite* in euro



18STC0163290