

IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

05|09|2022

Le nuove sfide per i Comuni alla luce del PNRR

*Claudia Ferretti,
Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, Letizia Ravagli*

XLIII Conferenza Scientifica Annuale



A.I.S.Re.

Indice

I COMUNI DOPO LA CRISI SANITARIA

1. Il **periodo post covid**, la situazione nel 2021;
2. La **legge di stabilità** per il 2022 e **la Delega Fiscale**

LE RIFORME E IL PNRR

1. La riforma **dell'addizionale all'Irpef**; e la tassazione degli **immobili fantasma** (riforma del Catasto);
2. Gli **investimenti comunali** nei piani del PNRR

Durante il Covid

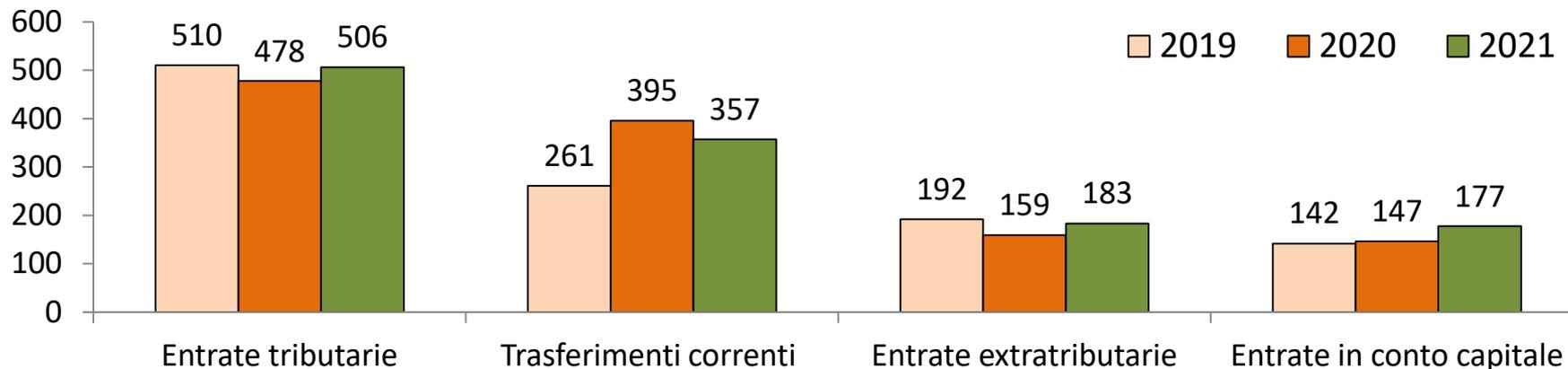
Durante la crisi sanitaria ed economica, i Comuni sono intervenuti su vari piani: ad esempio,

- con l'adozione di misure di **contenimento e di contrasto** al Covid-19;
- riorganizzando alcuni **servizi locali**;
- programmando iniziative di **sostegno alle famiglie o alle categorie economiche più fragili** o più penalizzate dalla crisi;
- implementando la diffusione di **soluzioni digitali**.

A supporto delle azioni messe in campo dai Comuni, il governo è intervenuto con una serie di misure che hanno riguardato sia il **ristoro delle minori entrate tributarie** che il sostegno delle **maggiori spese**.

Il periodo post Covid non impegna meno i comuni

Entrate dei Comuni. Riscossioni pro capite in euro

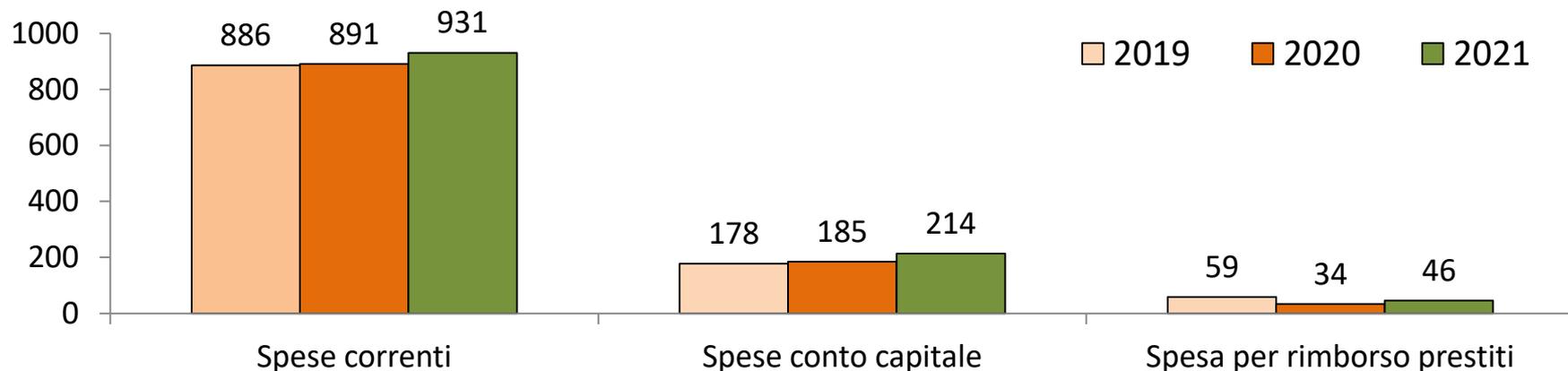


Le entrate proprie dei Comuni si riposizionano, nel 2021, su livelli analoghi a quelli precedenti alla crisi sanitaria. Le entrate tributarie e extratributarie aumentano a seguito del recupero di alcune basi imponibili, della ripresa del turismo e delle attività economiche mentre, al contrario, si riducono i trasferimenti correnti straordinari intervenuti soprattutto nel 2020 a ristoro delle minori entrate tributarie.

Oggi l'economia è nuovamente **sotto pressione per i rincari energetici**

Il periodo post Covid, si profila l'aumento dei costi dell'energia

Spese dei Comuni. Pagamenti pro capite in euro

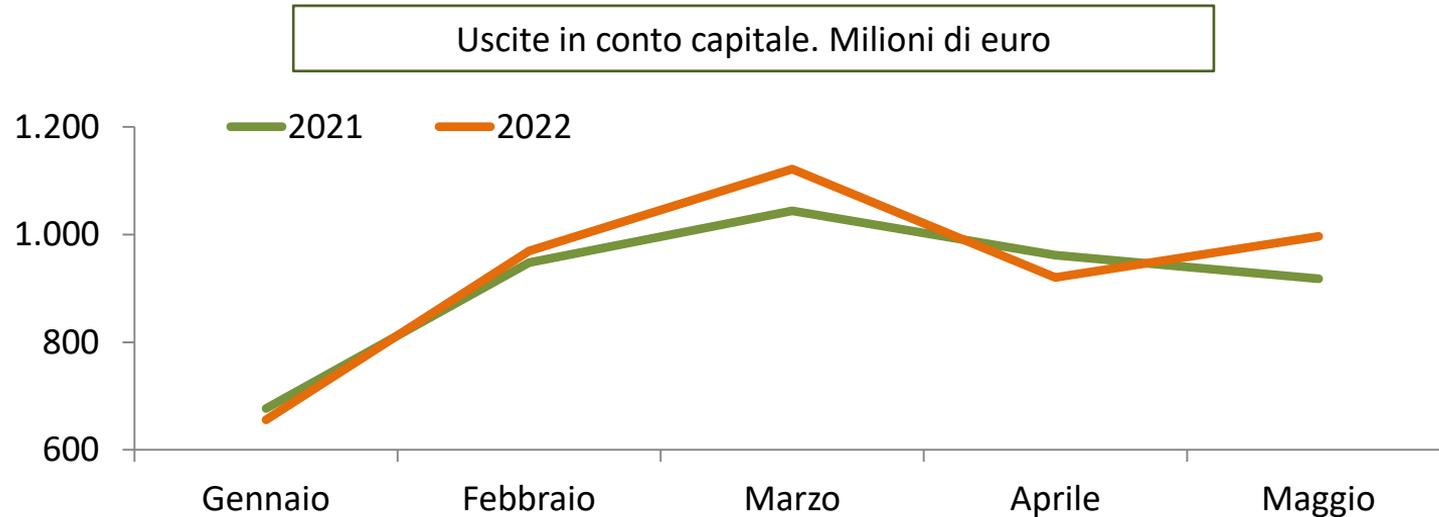


Continua l'andamento in crescita sia della spesa corrente che della spesa in conto capitale, i cui valori pro capite superano in entrambi i casi quelli del 2019. Nel primo caso l'incremento (+4,5 nel 2021) è determinato sia dai maggiori trasferimenti a famiglie e a imprese che dalle maggiori risorse destinate al trasporto pubblico, azioni in parte entrate strutturalmente nel bilancio degli enti dopo l'evento pandemico.

Si profila l'aumento dei costi dell'energia

Il periodo post Covid, la lenta partenza del PNRR

Guardando, inoltre, ai primi 5 mesi del 2022, l'andamento positivo della spesa in conto capitale intrapreso nel 2021 non segna una discontinuità rispetto ai primi mesi dell'anno precedente, mentre si dovrebbe vedere l'avvio del PNRR -> [importo inferiore alle attese](#)



Il periodo post Covid, i provvedimenti

Principali interventi previsti con la Legge di Bilancio per il 2022

	2022	2023	note	ente
Asili nido	120		Grado di copertura 33%	Comuni
Manutenzione Scuole		525		CM, Province
Turismo	120	120	corrente	
Turismo	50	100	capitale	
Sicurezza strade	200	100		
Rigenerazione urbana piccoli Comuni	300			
Tutela montagna	100	200		

A fianco della 234/22, agisce anche il **DDL delega per la revisione del sistema fiscale**. Agli art. 6 e 7 vengono elencati i principi che dovranno guidare il Governo nella riforma della fiscalità locale, sia nella sua componente legata alla tassazione del reddito del personale dipendente (Irpef) (Art.7), sia nella componente immobiliare (Art.6).

Il passaggio da Addizionale Irpef a Sovraimposta

All'articolo 7, il DDL delega il Governo ad attuare una revisione dell'addizionale comunale e regionale all'Irpef, sostituendola con una **sovraimposta** da applicare direttamente al gettito Irpef e, quindi, non alla sua base imponibile.

In particolare:

- il DDL, alla lettera c) dell'articolo 7, stabilisce che l'aliquota di base **dell'addizionale comunale** all'Irpef possa essere manovrata dai Comuni entro limiti prefissati e che **non sia possibile, a differenza del sistema attuale, introdurre soglie di esenzione per particolari categorie di contribuenti o aliquote differenziate**; -> la funzione di redistribuzione spetta allo stato
- il disegno di legge indica, inoltre, che i limiti di manovrabilità dell'aliquota della sovraimposta devono essere determinati in modo da **"garantire ai Comuni nel loro complesso un gettito corrispondente a quello attualmente derivante dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale all'Irpef"**.

Una possibile interpretazione del testo suggerisce che **venga fissata un'aliquota base della sovraimposta tale da determinare un gettito pari all'attuale addizionale, prevedendone poi spazi di variazione, in aumento o in diminuzione, entro limiti prefissati**. In altri termini si ipotizza la volontà di mantenere il nuovo assetto il più possibile aderente al precedente, garantendo al comparto lo stesso gettito oggi riscosso dall'addizionale e spazi di manovra analoghi, assicurando ad ogni ente le risorse di cui già dispone.

Il passaggio da Addizionale Irpef a Sovraimposta

L'aliquota implicita media dell'addizionale è pari a **0,65%**, mentre l'aliquota base della sovrainposta che soddisfa l'invarianza di gettito nazionale è pari a **3,1%**. **Il primo valore viene individuato come rapporto tra l'addizionale comunale e la sua base imponibile, il secondo dal rapporto tra il gettito complessivo dell'addizionale comunale all'Irpef e il gettito Irpef.** L'applicazione di questa aliquota uniformemente a tutti i Comuni italiani consentirebbe al gettito della sovrainposta nel suo complesso di eguagliare l'importo dell'addizionale comunale all'Irpef, ma allo stesso tempo **non garantirebbe a tutti i Comuni l'ammontare di risorse attuali.** Per consentire ai singoli enti di mantenere invariato il proprio gettito, si immagina di concedere spazi di manovra entro un *range* predefinito: **da 0** -in modo da consentire agli enti che oggi non applicano l'addizionale di continuare a non applicare la sovrainposta- **fino al massimo del 6,4%** e cioè fino al valore tale da consentire anche al Comune con il rapporto più alto tra l'addizionale e il gettito Irpef di ottenere, anche in futuro, lo stesso gettito attuale.

Gettiti e margini di manovra prima e dopo il passaggio a sovrainposta
Valori assoluti in milioni di euro e percentuali

	Addizionale Irpef	Sovraimposta al gettito Irpef
Aliquota media implicita	0,65%	3,1%
Gettito effettivo	5.072	5.072
Spazi di manovra aliquote	da 0 a 0,8%	da 0 a 6,4%

Il passaggio da Addizionale Irpef a Sovraimposta

Guardando agli effetti della sovrainposta sull'aliquota, possiamo osservare come questi possano dipendere da almeno due fattori. In primo luogo dal fatto che **la sovrainposta**, essendo applicata al gettito Irpef e non alla sua base imponibile **interiorizza sia la distribuzione del gettito per classi di reddito che i meccanismi di progressività insiti nell'applicazione dell'imposta**. Per questo motivo, **nei Comuni con redditi medi più elevati**, per mantenere invariato il gettito dell'addizionale attuale, **l'aliquota della sovrainposta potrà essere inferiore a quella dei centri meno ricchi**. In secondo luogo, **i diversi effetti della manovra dipendono anche dalle politiche che erano state adottate sull'addizionale all'Irpef, sia in termini di aliquota che di maggiore o minore progressività**.

A questo punto, quindi, una importante implicazione della trasformazione dell'addizionale in sovrainposta riguarda proprio gli spazi di manovra disponibili per gli enti.



Ad esempio, enti che attualmente hanno utilizzato fino al limite massimo gli spazi di manovra sull'addizionale potrebbero essere interessati ad incrementare ulteriormente il proprio gettito.

Rischio concreto di un aumento dei livelli di pressione fiscale. L'applicazione della sovrainposta potrebbe, infatti, consentire a oltre 2000 comuni con addizionale prossima al massimo, di beneficiare di un gettito aggiuntivo di poco inferiore a 2 miliardi di euro. Tali spazi di manovra riguarderebbero soprattutto le aree del nord, come Friuli, Piemonte, Lazio, Lombardia e Emilia in primo luogo, a cui corrisponderebbero gettiti pro capite potenziali vicini a 100 euro.

Il passaggio da Addizionale Irpef a sovrainposta

Condizione di compromesso: garantire, da un lato, il gettito pregresso ad un numero molto alto di enti e, dall'altro, la riduzione degli spazi di manovra sull'aliquota.

Caratteristiche dei Comuni che subirebbero tagli di gettito con la sovrainposta

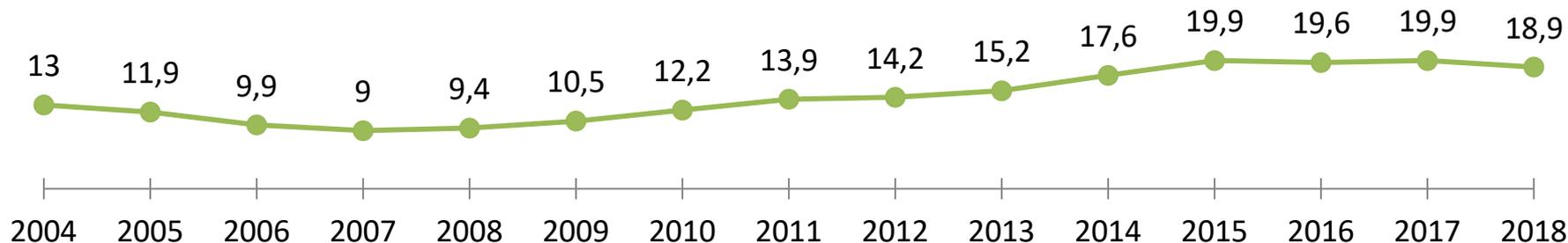
	Con limite dell'aliquota a 4%	Con limite dell'aliquota a 4,5%	Con limite dell'aliquota a 5%
Numero di comuni	1.746	628	128
Gettito mancante	56.099.443	8.106.449	612.711
Comuni nelle regioni del Sud %	54	79	94
Popolazione media	6.371	4.833	3.044
Gettito Irpef pro capite	1.614	1.222	949

La fiscalità immobiliare, la mancata revisioni delle rendite catastali e la tassazione sugli immobili fantasma

Necessità di recuperare il gettito evaso da immobili e i terreni non dichiarati. Si tratta di individuare i cosiddetti immobili “fantasma”, cioè quelli che per vari motivi non sono mai stati accatastrati. La scelta del governo è, in definitiva, quella di non pesare, almeno fino al 2026, sui contribuenti che già versano l’imposta sul patrimonio, ma piuttosto di gravare su quelli che non hanno versato fino ad oggi, puntando a contrastare irregolarità e abusi.

Ad oggi sono ancora molte le unità immobiliari fantasma non censite o non censite correttamente: **1,2 milioni di immobili sfuggiti ai rilevamenti**, rispetto al totale di 76,4 milioni di immobili censiti

Numero di abitazioni abusive su un totale di 100 autorizzate. Italia



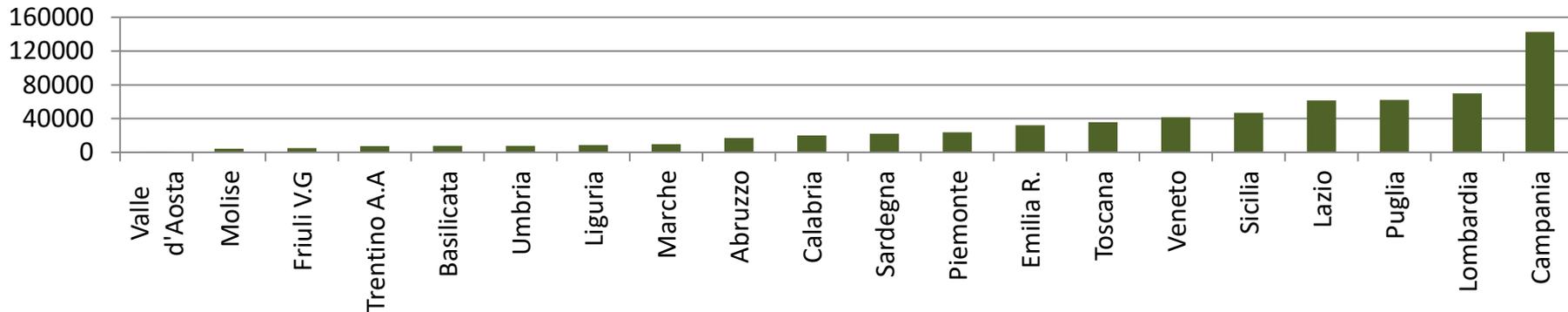
La tassazione sugli immobili fantasma

Per stimare il gettito IMU derivante dalle unità abitative "fantasma", si è dovuto:

- considerare che una quota di tali immobili abusivi possa essere stata sottoposta a **demolizione**;
- distinguere in base alle categorie catastali di appartenenza dell'immobile: da un lato le **abitazioni e le unità immobiliari della categoria C**, che costituiscono il 97% delle unità immobiliari non censite; dall'altro gli immobili ad **uso produttivo** (immobili di tipo D);
- delle abitazione abusive si è considerato **solo il 40%**, che rappresenta immobili potenzialmente soggetti a tassazione perché utilizzate come **secondo o terzo case**.

Il gettito Imu recuperato è pari a circa **700 milioni di euro** (5% dell'Imu attualmente riscosso): **608 milioni di euro dall'accatastamento delle abitazioni, 88 milioni dalle attività produttive**. La Campania, la regione con un tasso molto alto di abusivismo e con uno molto basso di demolizioni, ottiene 143 milioni di euro (20% del totale).

Millioni di euro



I comuni e il PNRR, il caso degli asili nido

I comuni hanno un ruolo molto importante come soggetti attuatori del pnrr, a loro vengono delegati importi pari a mld da avviare ([rif viesti e upb](#))

Il PNRR stanziava 2,4 miliardi di euro per la realizzazione di nuovi posti di nido.

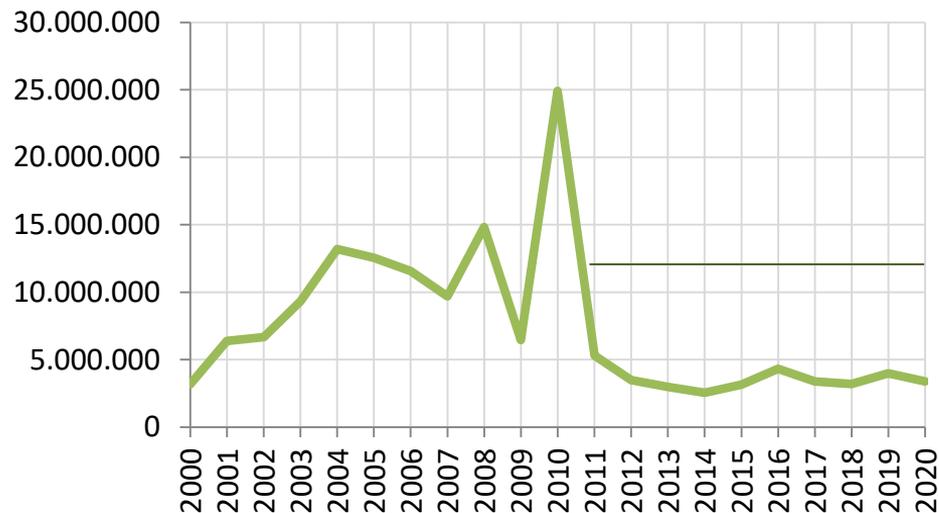
Nella distribuzione delle risorse tra le Regioni tiene conto, per un 75%, del recupero del *gap* attuale nell'offerta di servizi rispetto alla popolazione potenziale, per un 25%, della popolazione tra 0 e 2 anni.

Gli interventi finanziabili, previa partecipazione dei Comuni ad avvisi pubblici, riguardano sia l'adeguamento e implementazione delle strutture.

Nel frattempo, **la legge di bilancio per il 2022** (l.234/2021) ha stanziato un'entità di risorse rilevante e crescente per la gestione degli asili nido (120 milioni di euro per il 2022 fino ai 1.100 milioni di euro dall'anno 2027) che vanno ad aggiungersi al Fondo di Solidarietà Comunale (FSC = la fiscalizzazione dei trasferimenti).

Il PNRR a compensare le mancate risorse del decennio passato?

Spesa in conto capitale in interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido dei comuni toscani. 2000-2020
Valori in euro



La riduzione degli investimenti nel sociale, a causa dei vincoli di bilancio pubblico.
Le risorse del PNRR con priorità al riequilibrio territoriale, servono a compensare la riduzione degli investimenti accumulato negli anni del rigore di bilancio.

Importi disponibili dal Pnrr e importi richiesti dai comuni

Importi assegnati ed erogati del PNRR alla chiusura del bando marzo 2022

	Importi PNRR assegnati alle regioni(DM 343/2021) (mln euro)	Importi per candidature inoltrate al 7 marzo 2022 (mln euro)	Percentuale di copertura
Centro-Nord	1.073	675	62,9
Mezzogiorno	1.327	498	37,5
TOTALE	2.400	1.173	48,9

Solo dopo l'estensione del termine per la partecipazione agli avvisi e a seguito di una capillare azione di *scouting* da parte di Agenzia di coesione, le somme richieste sono arrivate a 2 miliardi sui 2,4 disponibili.

I posti aggiuntivi finanziati dalla L. bilancio (risorse correnti) non sono sufficienti rispetto ai posti aggiuntivi finanziati dal PNRR (infrastrutture)

	Posti aggiuntivi potenziali PNRR 2026	Utenti aggiuntivi 2027 L.bilancio
Emilia Romagna	5.762	3.279
Lazio	10.443	8.457
Liguria	5.365	1.424
Lombardia	19.463	15.759
Marche	6.015	2.479
Piemonte	10.391	8.926
Toscana	5.975	2.695
Umbria	900	736
Veneto	11.599	8.042
Abruzzo	8.030	3.938
Basilicata	7.785	1.865
Calabria	14.599	9.938
Campania	26.499	32.483
Molise	6.628	727
Puglia	15.350	12.809
Sardegna	6.030	2.949
Sicilia	22.350	26.600
TOTALE	183.185	143.106

PNRR Tasso di copertura della domanda del 45,5% entro il 2025

L. Bilancio Tasso di copertura del 28,9% nel 2026 e del **33%** nel 2027

Sono le realtà economicamente più deboli a soffrirne di più, dove i livelli della domanda stentano a crescere, i Comuni sono finanziariamente fragili, il contributo ai servizi da parte delle famiglie pressoché assente e dove è anche maggiore la difficoltà nel gestire i fondi europei.

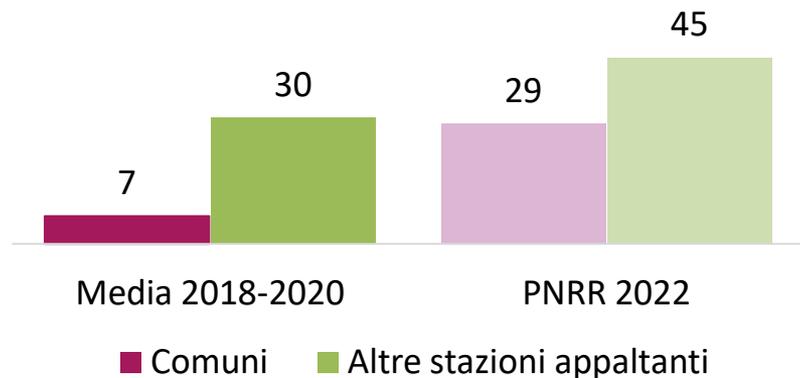
* 193mila risorse Pnrr, 183mila se si considerano le sole Regioni destinatarie delle risorse stanziare in legge di bilancio

Il PNRR e i comuni, i tempi dei lavori e i prezzi delle materie prime

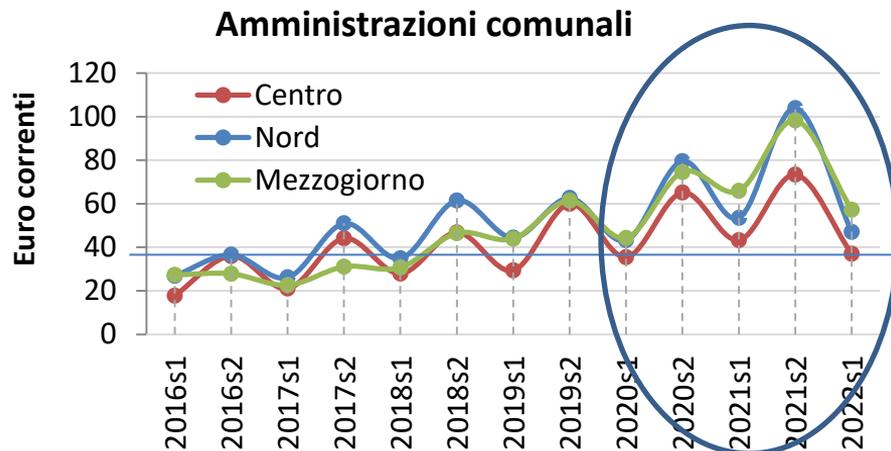
Sulla base di quanto previsto dal PNRR italiano, il 2022 dovrebbe comportare, rispetto alla media degli anni precedenti, un incremento degli importi banditi di circa tre volte e mezzo per le amministrazioni comunali e del 50% per il complesso delle stazioni appaltanti.

In realtà l'incremento effettivo delle procedure avviate è molto più modesto in tutte e tre le circoscrizioni territoriali.

Valore delle procedure di lavori pubblici avviate dalle stazioni appaltanti italiane e valore delle procedure corrispondente alle risorse previste dal PNRR imputato al 2022. Risorse destinate a lavori di costruzione ed opere di edilizia civile.



Italia. Valore totale delle procedure avviate per semestre di pubblicazione. Amm locali per circoscrizione geografica
Miliardi di Euro.

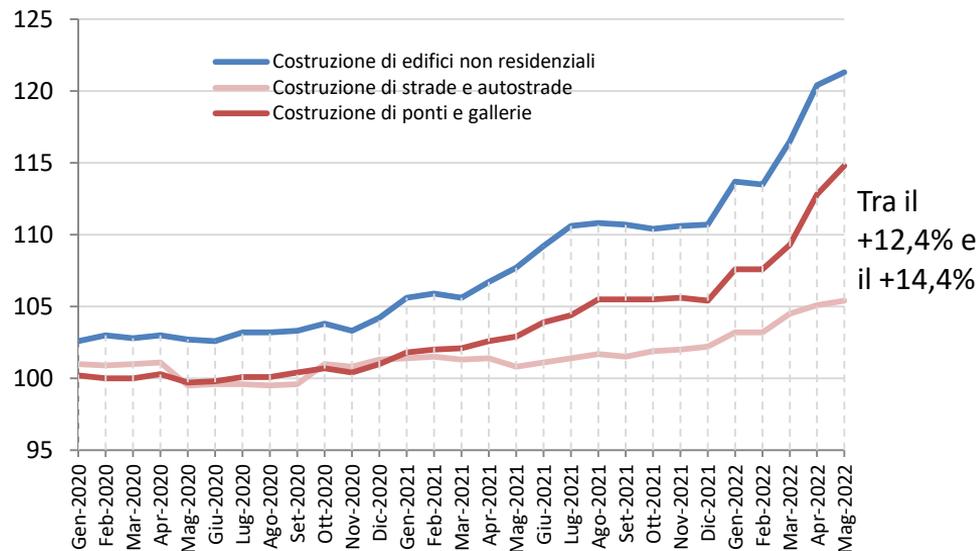


Le possibile cause: l'aumento dei prezzi dei materiali

La più importante ragione di preoccupazione per l'avvio degli investimenti nel 2022 è rappresentata dalla dinamica inflazionistica registrata sia nel mercato dell'energia che dei materiali impiegati nel settore costruzioni.

Il fenomeno, sebbene si sia intensificato a partire da Marzo 2022 in concomitanza con lo scoppio della crisi Ucraina, è però in atto almeno dal Gennaio 2021, dovuto alle tensioni su un sistema economico (imprese e settore pubblico) fortemente provato dagli anni della crisi.

Italia. Indici dei prezzi alla produzione delle costruzioni (base 2015=100)



Gli interventi di compensazione del governo

1. La copertura attraverso le risorse proprie dei comuni: accantonamenti per lavori (ormai quasi nulla); ribassi d'asta (ormai quasi nulla, gare deserte e prezzi insufficienti); recupero risorse da altri lavori (disponibili solo a consuntivo, cioè a fine anno ma i lavori devono partire ora)

+

2. Fondo per l'adeguamento dei prezzi (Mims)

1° fase l'accesso avviene su richiesta dell'impresa al Ministero (DLSostegni bis Maggio 2021), per procedure in corso

2° fase l'accesso avviene a carico del comune che richiederà il rimborso al Ministero (Decreto Sostegni ter Aprile 2022), per procedure da avviare

Rischio anticipazione a carico dell'ente, possibile copertura insufficiente, procedure di verifica lunghe

Incertezza:

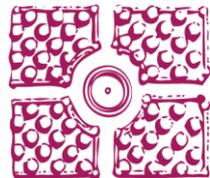
Le amministrazioni:

Sospensione avvio lavori e loro prosecuzione

Le imprese (per insuff riconoscimento aumento prezzi): Gare deserte e rischio contenzioso

3. Fondo prosecuzione opere indifferibili (Mef, 7,5mld fino al 2026) procedura semplificata "automatica" solo Pnrr e opere straordinarie x procedure di affidamento avviate tra 18.5.2022 e 31.12.2022 **consente accesso diretto da parte dei comuni**, e prevede % compensazione automatica correlata ai singoli settori, senza verifiche preventive ma controlli in itinere ed ex post del fatto che i comuni abbiano già rimodulato le proprie risorse.

CON QUALI EFFETTI?E intanto si sono persi 5 mesi



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

05|09|2022

Le nuove sfide per i Comuni alla luce del PNRR

*Claudia Ferretti,
Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, Letizia Ravagli*

XLIII Conferenza Scientifica Annuale



A.I.S.Re.