

L'autonomia differenziata, le riforme incompiute e le nuove riforme. Possibili scenari per l'istruzione

Silvia Duranti e Patrizia Lattarulo*

Premessa

La proposta di Autonomia Differenziata, in attuazione dell'Art. 116 terzo comma della Costituzione, è ormai legge (86/2024, 26 giugno). Gli 11 articoli, già dal titolo definiscono le scelte politiche sugli aspetti dirimenti della riforma: l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), quale garanzia di offerta dei servizi sui territori e di godimento dei diritti civili e sociali che devono essere determinati sul territorio nazionale; il trasferimento di risorse e personale alle Regioni che ottengono spazi di autonomia in relazione ai LEP; le clausole di invarianza finanziaria per le Regioni non parte di intesa e per il bilancio pubblico, quindi il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e dei LEP per le Regioni non parte di intesa; il finanziamento attraverso compartecipazioni, quindi il più diretto raccordo tra risorse maturate nel territorio e servizi offerti; le misure perequative intese nella particolare accezione di unificazione delle risorse e di interventi in conto capitale. Nonostante la puntualità del dettato e la sua concretezza, non pochi sono i punti da approfondire per comprenderne la portata. L'individuazione dei LEP per tutte le materie e tutte le Regioni sembrerebbe subordinare il processo all'attuazione di un federalismo rimasto incompiuto e che ha fatto emergere molti ostacoli; i vincoli di bilancio pubblico, lasciano poco spazio di flessibilità riguardo alle risorse destinate a finanziare i LEP; si definiscono spazi di maggiore autonomia di spesa, in un contesto di crescente finanza derivata; le misure perequative – che rappresentano una componente basilare del federalismo – vengono richiamate in modo molto generale.

Nel dibattito, non solo politico, si confondono e si sovrappongono per altro due temi: quello dell'offerta di servizi ottimali al territorio e del livello di governo più efficace, da un lato (assetti istituzionali); quello del più stretto rapporto tra spesa e risorse provenienti dal territorio dove queste sono state determinate, che rievoca la ridiscussione dei principi costituzionali di solidarietà tra individui, e dunque i processi di convergenza tra aree del paese.

Non affrontare questi elementi di ambiguità può lasciare spazio a successive interpretazioni, tanto più all'interno di un processo all'interno di una intesa bilaterale tra Stato e Regione.

Il percorso di approvazione della legge è stato accompagnato dai lavori di una Commissione di studio sul tema dei LEP e da numerose audizioni da parte delle più importanti istituzioni (UPB, Banca d'Italia, Corte dei Conti, Svimez...). Si è quindi aperto un periodo di dibattito, senz'altro positivo, che ha aiutato il confronto su molti aspetti del regionalismo asimmetrico, entrando spesso su temi del federalismo nel nostro Paese. Una riflessione di cui si percepiva il bisogno, usciti dall'emergenza della crisi sanitaria e dalla prova per i sistemi di sanità regionale, che questa ha rappresentato. Le stesse Regioni hanno, per altro, assunto posizioni più mature rispetto a quelle iniziali, dalle quali traspare, al di là dello schieramento politico, una maggiore consapevolezza dell'effettivo portato della riforma (IRPET, *Federalismo in Toscana n. 3/2023*).

L'istruzione è un ambito di richiesta di autonomia particolarmente rilevante, per la dimensione delle risorse coinvolte e per

la sua importanza nella formazione di cittadini consapevoli e per l'unitarietà del Paese. Per questo è utile tenere distinti i temi dell'offerta dei servizi, della redistribuzione e della convergenza.

1. L'attuale assetto multilivello dell'istruzione, competenze e risorse

L'ambito dell'Istruzione è di particolare importanza all'interno del processo avviato, tanto dal punto di vista della dimensione finanziaria, quanto per il contributo che viene attribuito all'uniformità di trattamento degli individui come condizione di parità di opportunità e di accesso al diritto di cittadinanza, nonché rispetto alla costituzione dell'identità nazionale.

L'istruzione è stata già oggetto di un processo di devoluzione, che vede oggi la distinzione tra:

- norme generali sull'istruzione*, attribuita alla potestà esclusiva statale (comma 2, art. 33 Cost.) «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione» per garantire uniformità e unitarietà dell'offerta del servizio sul territorio, per assicurare parità di trattamento (interesse primario di rilievo costituzionale),
- materia istruzione* affidata alla potestà concorrente di Stato e Regioni (comma 3 - da escludere quanto riservato all'autonomia delle istituzioni scolastiche e di cui "istruzione e (...) formazione professionale" affidata alla potestà residuale delle Regioni).

I soggetti attivi nell'offerta dei servizi sono molteplici a livello centrale e decentrato:

- È in capo allo Stato il potere di definire le norme generali del sistema di istruzione: determinare gli standard di offerta del servizio educativo ed erogare i pagamenti per il personale docente; stabilire i criteri di uniformità dell'offerta, (i percorsi di studio, i titoli di idoneità formativa...), e dell'accesso alla professione. Gli Uffici scolastici regionali (statali) sono competenti sulla sicurezza delle scuole, la formazione dei docenti e del personale.
- Le **Regioni** sono competenti nella programmazione della rete scolastica e del calendario; nella formazione professionale; nella corresponsione di contributi agli enti locali, nel diritto allo studio universitario.
- I **Comuni e Città Metropolitane** sostengono l'offerta di servizi del trasporto scolastico, refezione scolastica, pre e post scuola, è di loro competenza la gestione degli immobili, la prevenzione dell'abbandono scolastico e il contrasto alla dispersione.
- Gli istituti godono di autonomia scolastica** (riforma "Buona scuola" 2015).

Dal punto di vista delle risorse nel 2021 la spesa consolidata per l'Istruzione era pari a poco meno di 53 miliardi, in larga prevalenza spesa corrente, di cui 36 miliardi per il personale. L'amministrazione centrale è responsabile di due terzi della spesa (73%), quasi completamente destinata alla gestione del personale, il 22% è in mano ai comuni e agli enti locali e il 5% alle Regioni.

Le richieste di autonomia presentate dalle tre Regioni che ne hanno fatto richiesta includono, pur con alcune differenziazio-



ni, le norme generali sull'istruzione, i cui principi dovrebbero, dunque, essere tradotti in livelli essenziali delle prestazioni. Il rispetto di uniformità di trattamento dei cittadini verrebbe, dunque, garantito dalla corretta definizione e misurazione dei Livelli essenziali delle prestazioni nelle aree del Paese.

Tabella 1
SPESA CORRENTE E CONTO CAPITALE PER ISTRUZIONE. 2021

Milioni di euro

	Spesa corr. e cap. istruzione	Spesa corr/(corr. e cap.) - Comp. %
Amministrazioni Centrali	36.207	99,7
Amministrazioni Locali	13.727	80,9
Amministrazioni Regionali	2.779	95,2
Imprese pubbliche locali	170	93,9
TOTALE	52.883	94,5
di cui personale	35.772	
% personale su totale	70%	

Fonte: CPT Spesa PA consolidata uscite di cassa. Scuola primaria – università pubbliche con l'esclusione della formazione professionale

L'attuale offerta del servizio ben rappresenta i termini del dibattito in corso e vede la spesa dell'amministrazione centrale (36 miliardi) – che segue criteri di uniformità territoriale – più elevata nelle Regioni meridionali, caratterizzate da spopolamento, maggiore dispersione abitativa e personale più anziano. Di contro l'offerta di servizi mensa, refezione scolastica, trasporto, a cura degli enti territoriali (15 miliardi complessivi), è presente quasi esclusivamente nelle Regioni centrali e del nord del Paese. Naturalmente la vera anomalia a livello territoriale non è la differenza di spesa tra le Regioni a statuto ordinario, pur significativa, quanto tra queste e quelle a statuto straordinario del nord, tanto che la spesa pubblica consolidata nella provincia di Trento è circa il doppio di quella lombarda. Di questo è necessario tener conto, nella eventuale prospettiva di procedere verso un modello analogo (Fig. 2).

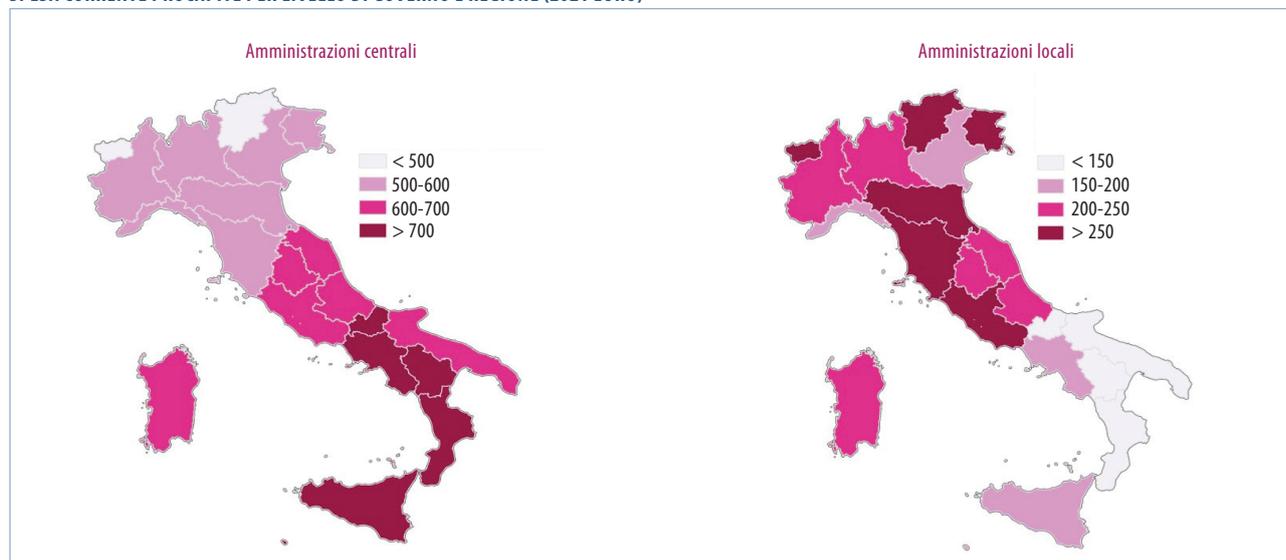
2. I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) oggi e il peso dei vincoli di bilancio sul processo di riforma federalista

La riforma assume tra i suoi punti fondamentali la garanzia di livelli di servizi essenziali uniformi sul territorio (LEP), in tutte le materie e per tutte le Regioni. La norma principale del

Decreto riguarda, dunque, l'adesione al dettato federalista originario. Subordina, così facendo, il processo all'applicazione di quel federalismo ancora incompiuto, che più correttamente ne dovrebbe essere la premessa (Ld. 42/2009). Anche all'interno di interventi mirati a introdurre differenze tra Regioni, obiettivo dichiarato della politica nazionale è comunque quello di mantenere una uniformità di trattamento dei cittadini, garantendo la copertura dei fabbisogni standard in tutto il paese, dati dai livelli essenziali delle prestazioni remunerati a costo standard quali "costi di riferimento". Soddisfare questo obiettivo ed accogliere questa priorità non sembra però così semplice, se si guarda all'esperienza dei passati venti anni e alle contraddizioni e complessità che oggi ci si propone di sanare. I vincoli di bilancio rappresentano, infatti, una costrizione su questo percorso, che ne condizionano l'efficacia.

I LEP, dunque, non sono sempre garanzia di equità dei servizi, se la loro inefficace o incompleta applicazione può causare disparità territoriali e diversità di trattamento, spesso riconducibili alla capacità/disponibilità a pagare e dunque alla ricchezza locale (Duranti S., Lattarulo P., "Diritto allo studio universitario: non sarà un Lep a garantirlo", in *Lavoce.info* del 20.03.2024). È quanto avviene nel Diritto allo Studio Universitario (DSU), materia di competenza regionale, all'interno tuttavia di una cornice definita dallo Stato (L. 240/2010) relativamente ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e ai requisiti per l'accesso. In particolare, i LEP e i relativi fabbisogni standard dovrebbero, secondo il D.lgs 68/2012, essere determinati con decreto interministeriale MUR-MEF sulla base di un'indagine volta a stabilire il costo standard di mantenimento agli studi, relativo a diverse voci: materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio e accesso alla cultura. Tuttavia, a distanza di oltre un decennio dalla definizione del quadro normativo attuale, l'indagine sui costi non è ancora stata effettuata e il MUR continua a stabilire con proprio decreto annuale l'importo minimo delle borse di studio, aggiustando le cifre del precedente anno. In assenza dell'implementazione dell'indagine dei costi di mantenimento agli studi, il fabbisogno finanziario delle Regioni viene calcolato sulla base della spesa storica. Il fabbisogno finanziario è però solo in parte coperto dalle risorse rese disponibili annualmente dalla Legge di Bilancio, tanto che queste risultano insufficienti a coprire anche i fabbisogni stimati dal MUR, oltre che i costi ex post. Le Regioni hanno poi ampi spazi di autonomia sia sull'importo delle borse e sulle condizioni di

Figura 2
SPESA CORRENTE PROCAPITE PER LIVELLO DI GOVERNO E REGIONE (2021 EURO)



Fonte: Conti pubblici territoriali, spesa pubblica consolidata comprensiva di università pubbliche

eleggibilità che sull'importo della tassa regionale con le quali co-finanziare il servizio, sfruttati in diversa misura dalle diverse amministrazioni.

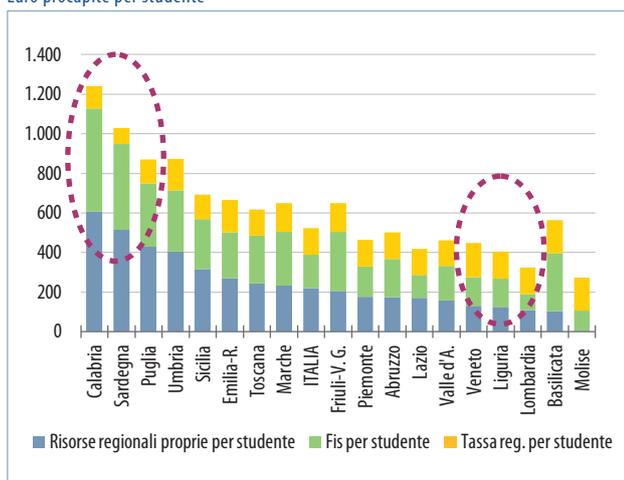
Spetta dunque alle Regioni soddisfare le necessità dei territori, e queste contribuiscono con importi molto importanti sulla base dei fabbisogni, delle priorità dei governi locali e della ricchezza dei territori. Poter contare su una alta disponibilità/capacità a pagare dei propri cittadini rappresenta una indubbia risorsa in un sistema decentrato, come emerge dall'analisi degli importi per studente stanziati per ogni regione dal livello statale e dalle Regioni stesse (attraverso la tassa regionale per il diritto allo studio e altre risorse proprie). In Lombardia, Liguria e Veneto, infatti, la spesa per il diritto allo studio calcolata sul numero degli studenti iscritti è più contenuta che in altre Regioni, e contemporaneamente le fonti di finanziamento più equilibrate, con un importante componente proveniente dalle tasse regionali. Al contrario, in condizioni diametralmente opposte la Calabria, la Sardegna e la Puglia, che dedicano al DSU risorse proprie regionali per studente fino a sei volte superiori a quelle lombarde per poter soddisfare una domanda di borse di studio molto più elevata.

L'esperienza insegna (in sanità come nel DSU) che garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio è una operazione costosa e difficile, tanto più in un paese gravato dai pesanti vincoli di bilancio come il nostro. È per questo motivo che l'ammontare delle risorse che lo Stato rende disponibili a copertura dei bisogni è stabilito in sede di Legge di Bilancio, in misura indipendente dai fabbisogni emersi. Questo è particolarmente evidente nel caso del DSU, dove le risorse del FIS sono ben lontane dai fabbisogni stimati dallo stesso Ministero e tanto più dalla spesa ex post. È evidente, dunque, che lo sforzo che si richiede ai territori è maggiore dove i bisogni sono più alti e le capacità finanziarie degli studenti più basse. Emerge anche che, una volta fissati i LEP, garantirli solo in alcune Regioni (es. quelle che richiedono maggiori spazi di autonomia) o operare un taglio proporzionale è solo apparentemente neutrale, visto che solo in alcune aree – laddove disponibile – potrà subentrare la capacità a pagare dei cittadini.

Se poi si guarda ai diversi modelli di offerta che si vengono a determinare, ad esempio nell'ambito del servizio abitativo in termini di posti alloggio, nel complesso si possono distinguere le Regioni in tre gruppi. Un primo gruppo comprende le Regioni che presentano una bassa copertura della domanda abitativa ma che riservano l'offerta di alloggi e di contributi alloggi in via prioritaria (almeno 2 posti su 3) agli studenti borsisti; fanno parte di questo gruppo il Lazio, la Sicilia, il Veneto, la Basilicata, l'Abruzzo e la Campania. Un secondo gruppo comprende le Regioni che presentano una buona copertura della domanda abitativa, ma di fatto destinano una bassa percentuale della loro offerta a borsisti, lasciandola invece a disposizione di studenti non idonei o ad uso foresteria; fanno parte di questo gruppo la Lombardia, la Liguria e il Trentino Alto Adige. Infine, un terzo gruppo comprende le Regioni (più virtuose) che dispongono di una buona offerta residenziale e la destinano prevalentemente o esclusivamente a coloro che risultano vincitori di borsa di studio. Fanno parte di questo gruppo la Toscana, l'Umbria, la Puglia, il Piemonte, l'Emilia Romagna, la Sardegna, il Friuli Venezia Giulia, le Marche e la Calabria (Graf. 4).

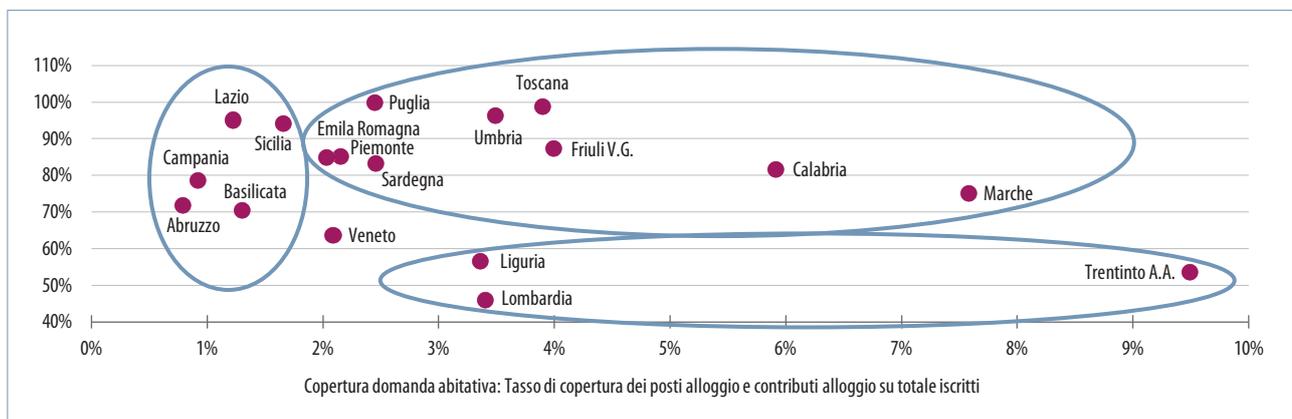
La definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) non è sempre garanzia di equità dei servizi. Vincoli di bilancio, di natura esogena, possono impedirne la completa applicazione, non garantendone la copertura finanziaria. Spetta allora alle Amministrazioni decentrate di far fronte ai fabbisogni dei cittadini. È evidente, così, che lo sforzo che si richiede ai territori è maggiore dove i bisogni sono più alti e le capacità finanziarie espresse localmente più basse.

Grafico 3
LE RISORSE DSU PER STUDENTE UNIVERSITARIO, 2020/21. FINANZIAMENTO PER LIVELLO DI GOVERNO
Euro procapite per studente



Fonte: Opendata MUR

Grafico 4
AUTONOMIA REGIONALE E MODELLI DI OFFERTA. IL SERVIZIO ABITATIVO: DIRITTO ALLO STUDIO O FORESTERIA? PERCENTUALE DI POSTI ALLOGGIO E CONTRIBUTI ALLOGGIO DESTINATI AI BORSISTI



Fonte: Opendata MUR

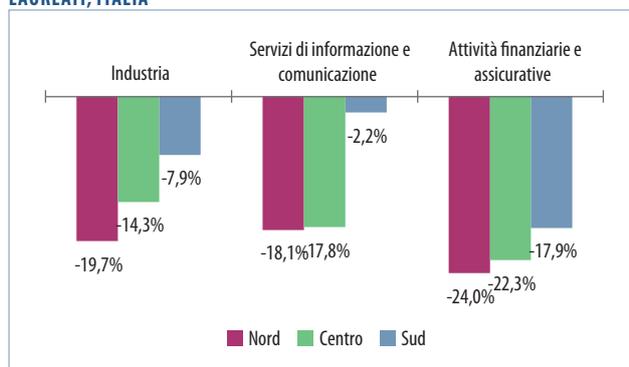
Su tutta la materia interviene oggi il Pnrr, con importanti risorse destinate a modificare il quadro dell'offerta, con effetti – però – solo in parte destinati agli studenti in situazione di bisogno.

3. Il reclutamento del personale nel mondo della scuola

Il mondo della scuola è caratterizzato da note disparità retributive rispetto ad altri settori del mondo del lavoro dipendente, che emergono con più evidenza se il confronto avviene a parità di titolo di studio e rispetto a professioni potenzialmente alternative.

Le disparità retributive che caratterizzano il mondo della scuola sono note ed evidenti, ed emergono.

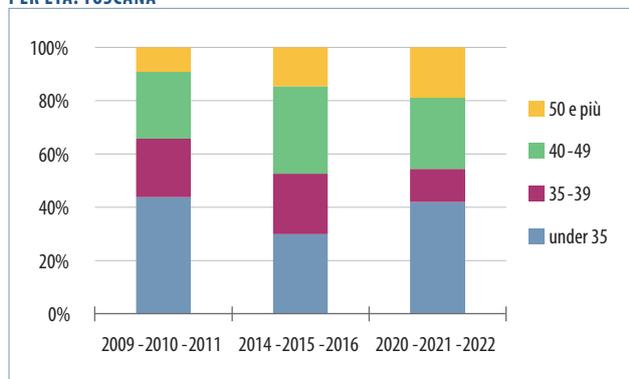
Grafico 5
DIFFERENZA PERCENTUALE TRA LA RETRIBUZIONE MEDIA NEL SETTORE ISTRUZIONE E QUELLA DI ALCUNI COMPARTI DEL SETTORE PRIVATO, PER I LAUREATI, ITALIA



Fonte: nostre elaborazioni su Forze di Lavoro

In generale, le differenze salariali vengono però accettate se compensate da una maggiore stabilità lavorativa. Se, però, il settore assicura continuità lavorativa una volta assunti, richiede anche un forte investimento nella fase di accesso con carriere molto discontinue all'inizio, tanto che ancora oggi, come mostrano i dati degli avviamenti in Toscana, quasi la metà delle assunzioni a tempo determinato e indeterminato riguarda personale over-40: Il trade off tra salari e stabilità lavorativa è dunque sempre meno positivo, soprattutto in alcune aree del paese dove le occasioni di rapida occupazione sono maggiori.

Grafico 6
AVVIATI A TEMPO INDETERMINATO, COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI PER ETÀ. TOSCANA



La crescente difficoltà di compensare lo squilibrio tra entrate ed uscite dal mondo del lavoro caratterizza tutto il sistema del pubblico impiego, e al suo interno l'ambito dell'istruzione. Tra le possibili cause della minore attrattività del pubblico impiego è il differenziale salariale e la rigidità degli stipendi, che non permette di attrarre o trattenere talenti offrendo condizioni migliori di quelle che potrebbero ottenere nel privato (Bogazzi F., Duranti

S., Lattarulo P., Patacchini V., *Lavoce.info*, 23.01.2024). Nonostante il settore pubblico garantisca, in media, retribuzioni migliori rispetto al totale dei settori privati, il differenziale si è molto ridotto nell'ultimo decennio, in particolare per i lavoratori più qualificati e nelle Regioni del nord Italia. Comparando le retribuzioni della pubblica amministrazione con settori più simili dal punto di vista delle mansioni svolte e del livello di qualificazione medio, emerge un vero e proprio gap retributivo per i laureati italiani rispetto a lavoratori simili occupati non solo nel settore finanziario (-9%) e nell'Ict (-0,4%) ma anche nella manifattura (-1,6%). Il divario si amplia nel Nord Italia, dove gli occupati pubblici laureati guadagnano il 6% in meno rispetto alla manifattura, il 4% in meno nell'Ict e il 12% in meno rispetto al settore finanziario. Sono proprio questi i lavoratori che oggi la pubblica amministrazione cerca di attrarre, se il 90% dei concorsi è rivolto a laureati ed è cresciuto l'interesse per le competenze Stem.

Grafico 7
DIFFERENZA PERCENTUALE TRA LA RETRIBUZIONE MEDIA NEL SETTORE PUBBLICO E QUELLA DI ALCUNI COMPARTI DEL SETTORE PRIVATO, PER I LAUREATI, ITALIA

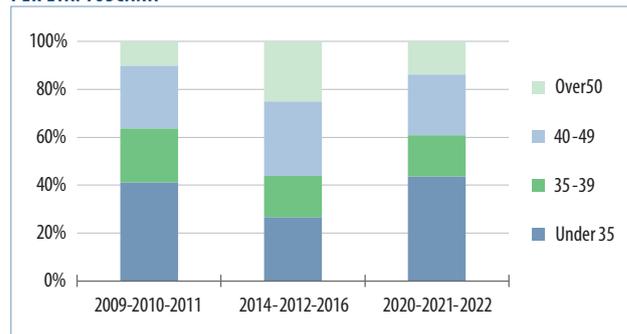


Fonte: nostre elaborazioni su Forze di Lavoro

In generale, le differenze salariali vengono però accettate se compensate da una maggiore stabilità lavorativa. Se, però, il settore assicura continuità lavorativa una volta assunti, richiede anche un forte investimento nella fase di accesso con carriere non di rado discontinue all'inizio, tanto che ancora oggi, come mostrano i dati degli avviamenti in Toscana, gli ingressi di personale over-40 sono circa il 40% degli avviati a tempo indeterminato nel comparto Regioni ed Autonomie locali. Il trade off tra la lunga fase di ingresso e la successiva stabilità lavorativa si sta, evidentemente, modificando, rendendo meno attrattivo il mondo del lavoro pubblico.

Osservando più specificatamente il contesto dell'istruzione, vediamo che questo è caratterizzato da notevoli criticità, legate al numero di supplenti che in alcune aree arriva a superare il 40% del corpo insegnante. Molti di loro hanno contratti inferiori all'anno e l'età media è particolarmente elevata, a dimostrare i lunghi percorsi di inserimento professionale. Questi aspetti critici caratterizzano tutto il paese e soprattutto alcune aree del nord.

Grafico 8
AVVIATI A TEMPO INDETERMINATO, COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI PER ETÀ. TOSCANA



Fonte: Sistema informativo lavoro della Regione Toscana (Sil)

Tabella 9

SUPPLENZE PER REGIONE DELLA SCUOLA E DURATA

	Totale supplenze	% a termine (su annuali e a termine)	% supplenti su docenti totali	% supplenti entro 34 anni di età
Lombardia	44.362	60%	46%	44%
Veneto	18.976	59%	38%	40%
Italia	234.576	72%	33%	32%

Fonte: Portale unico dati sulla scuola MIM

Per affrontare questo aspetto, le Regioni richiedono autonomia nella costituzione di un **Fondo integrativo** specifico sulla falsariga di quanto previsto nel campo della sanità, a carico della comunità locale. Il timore espresso da molti è che questa sia la strada per un più ampio affidamento al mercato che prefiguri un indebolimento dell’offerta pubblica del servizio tale da ledere il principio di **uniformità di trattamento dei cittadini e di pari condizioni di accesso che nell’istruzione ha la massima rappresentazione**, ed è nel nostro Paese principio cardine dell’identità e unità nazionale.

4. L’applicazione dei LEP: possibili scenari

Una specifica Commissione è stata istituita per affrontare il tema dei LEP, offrendo una estesa ricognizione dell’insieme di regole che individuano caratteri e principi della prestazione del servizio nel paese, definite dall’amministrazione centrale. Un primo passaggio ha avuto ad oggetto l’individuazione delle materie per le quali sarebbe stato necessario definire i LEP, in quanto “garanzia di livelli essenziali di prestazioni, relativamente alle funzioni per le quali si rilevano diritti civili e sociali”. Nel campo dell’istruzione la ricognizione è stata articolata su 15 ambiti e prevede una molteplicità di indicatori LEP. Ad esempio, il primo ambito relativo al “Diritto dovere all’istruzione scolastica” fa riferimento ai criteri, presupposti e strategie per la definizione della rete scolastica; la voce “Articolazione e struttura dei cicli scolastici” fa riferimento all’assetto, scansione e durata dei cicli scolastici; la voce relativa alla “Programmazione: formazione delle classi” fa riferimento a criteri e parametri per la formazione delle classi e così via. I **principi** che hanno guidato la prestazione dei servizi sul territorio, secondo questa logica, dovranno tramutarsi in **criteri e parametri** di riferimento.

A. Scenario Stima dal basso

Procedendo nella definizione dei LEP in un approccio “dal basso”, si tratterà, dunque, di definire livelli di prestazione e costi standard per una molteplicità di indicatori, sul modello dell’esperienza applicata ai comuni. A differenza, però, di quanto avvenuto per i comuni, dove la sedimentazione storica era prevalente, il caso dell’istruzione è diverso perché il servizio è già risultato di un processo di standardizzazione avviato nel tempo a livello centrale e nei rapporti con le Regioni e con l’autonomia scolastica. Successivamente, ridefinito l’ammontare di risorse a copertura dei LEP e nel rispetto dei vincoli di bilancio macroeconomici, solo per le tre Regioni che richiedono autonomia si dovrebbe procedere al trasferimento da parte dello Stato di risorse umane e finanziarie.

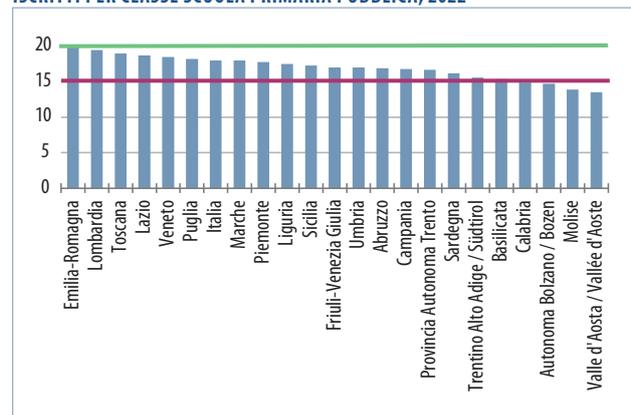
Per semplificare, si prenda ad esempio un indicatore di programmazione quale il **numero di studenti per classe**, che incide pesantemente sui costi del servizio, per le implicazioni sulle strutture e sul personale. L’attuale regolamentazione prevede dei criteri secondo i quali “le classi della scuola primaria sono costituite con un numero minimo di 15 e un massimo di 26 alunni, salvi i casi di presenza di alunni disabili. Eventuali iscrizioni in eccedenza dovranno essere ridistribuiti tra le diverse classi. Le classi di tempo pieno si formano quando il numero degli iscritti lo consente. Nei comuni di montagna,

nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche possono essere costituite classi con un numero minimo di 10 alunni” (MIM). Questi parametri sono, per altro, oggetto di attenzione nel Pnrr che ne sollecita una revisione che tenga conto dell’andamento demografico. Il valore assunto dall’indicatore sintetico varia, dunque, oggi significativamente per regione, in relazione alla distribuzione della popolazione sul territorio, alla necessità di garantire l’accesso anche nelle aree remote, soprattutto quelle prive di trasporto scolastico, in relazione alla composizione delle classi per la presenza di fragilità e, infine, in relazione ai fabbisogni formativi della popolazione studentesca. Comporre questi fattori in un unico indicatore a scala regionale è cosa complessa, e il sistema dei LEP porta a standardizzare superando le specificità. Per questo motivo la definizione dei costi standard – rivolti a costruire le determinanti dei differenziali di costo – è un passaggio centrale del processo e non solo un aspetto tecnico.

È possibile, dunque, che rispettando questi criteri e ad invarianza di risorse si riesca a riprodurre una stima che tenga conto della specificità di domanda e offerta, superando eventuali inefficienze e, nelle Regioni oggetto di autonomia, migliorando così l’offerta. Una ipotesi alternativa è che si vada a innalzare le soglie minime di offerta sul territorio, per motivi legati all’andamento demografico, (come già previsto dal PNRR), per compatibilità di bilancio complessive o individuando come “efficienti” livelli di offerta compatibili con classi più numerose. In questo caso verrebbero penalizzati i territori più disagiati, lasciando in carico allo stato la copertura di “servizi essenziali” e rinviando alle Regioni “l’offerta di servizi extra LEP”, o ai comuni l’offerta di servizi di trasporto scolastico. Si potrebbe, cioè, prefigurare la definizione di livelli ottimali vicini al livello massimo (20 studenti per classe), individuando questo parametro come efficiente, e ridurre le risorse per le aree periferiche. In ogni caso, definite le risorse necessarie alla copertura del servizio nel paese, ma soprattutto definito il budget disponibile in sede di bilancio, solo nelle tre Regioni che richiedono autonomia si procederebbe al trasferimento da parte dello Stato ai territori di risorse umane e finanziarie. Se le risorse disponibili fossero inferiori all’ammontare LEP, anche in questo caso, come nel DSU, un taglio lineare penalizzerebbe di più le aree con maggiori fabbisogni e minori capacità fiscali.

In definitiva, a partire dalla considerazione di una spesa procapite dell’amministrazione centrale inferiore alla media, le tre Regioni che richiedono autonomia possono confidare su un riconoscimento di risorse, anche a seguito della stima dei LEP, uguale o superiore all’attuale e, in ogni caso, su una positiva capacità fiscale del territorio.

Grafico 10
ISCRITTI PER CLASSE SCUOLA PRIMARIA PUBBLICA, 2022



Fonte: Istat

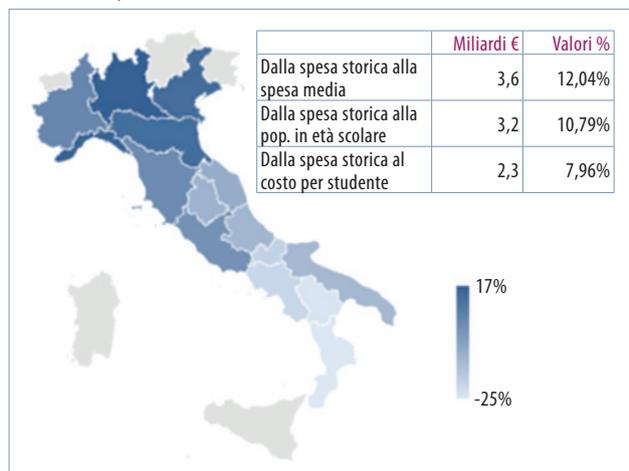
B. Scenario Fondo per l'istruzione - Una possibile scorciatoia: un fondo per l'istruzione e i criteri di riparto

Una possibilità alternativa, in analogia con il caso della sanità, è quella di prevedere un fondo per l'istruzione da assegnare alle Regioni a copertura dei fabbisogni finanziari, consentendo poi la destinazione del fondo a seconda delle priorità territoriali. Anche in questo caso, pur aggregato, la definizione di fabbisogno è complessa e può prevalere l'ipotesi di attribuire risorse procapite uniformi, (interpretando ogni differenza territoriale come inefficienza) rispetto a quella, certo più impegnativa, rivolta – ad esempio – a contrastare le differenze di apprendimento.

Il rischio è quello di evocare il riparto delle risorse sulla base del costo medio procapite, che comporterebbe un significativo trasferimento di risorse tra aree del paese che non tiene conto delle specificità territoriali. Si tratterebbe di circa 3,6 miliardi il 12% della spesa corrente attuale.

Figura 11
DIFFERENZA TRA SPESA STORICA E MEDIA NAZIONALE (ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA) 2020

Valori % sulla spesa storica



Fonte: nostre elaborazioni su RGS

In definitiva, è evidente che la definizione di livelli essenziali delle prestazioni, come per altro emerso anche dal dibattito interno alla Commissione a proposito ad es. del tema del personale, non coinvolge aspetti solo tecnici. Quale sia il profilo dei bisogni ai quali è necessario dare risposta dipende, infatti, dalle condizioni di finanza pubblica e dalle priorità dei governi, dove si possono confrontare profili diversi tra la garanzia di uguali risorse per ogni cittadino (ogni cittadino ha diritto allo stesso importo in ogni parte del paese = costo medio); la garanzia di uguali servizi a costo standard (la domanda è omogenea ma le risorse dipendono dai costi differenziati sul territorio, es. dispersione abitativa e anzianità dei docenti); la soddisfazione dei fabbisogni (risorse diverse a seconda dei costi standard ed anche dei bisogni, più elevati nelle realtà più disagiate).

Fin qui si è parlato della prestazione di servizi alla popolazione, ma non meno importante è il passaggio di criteri quale l'Accreditamento delle scuole private, da principi di equità a LEP, quando si tratta di principi generali che diverrebbero oggetto di accordo bilaterale Stato-Regione.

5. Le risorse: la compartecipazione e la perequazione

Una volta che tutto il processo fosse davvero reso virtuoso e il trasferimento di competenze e funzioni a scala regionale ottimizzasse le risorse sul territorio, in risposta ai bisogni locali e contrastando le inefficienze, ancora ci dovremmo interrogare sull'efficacia del processo non solo nelle tre realtà diretta-

mente interessate, ma a vantaggio del sistema paese, capace di compensare gli inevitabili maggiori costi di frammentazione del sistema e le mancate economie di scala che la letteratura segnala. In questa ipotesi, si tratta, infatti, del trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni, così da modificare solo l'ente a cui è in capo la responsabilità dell'offerta di servizi e le corrispondenti risorse. Ad oggi le risorse finanziarie spese per l'istruzione dall'amministrazione centrale nelle tre Regioni sono pari a circa 12 miliardi.

Tabella 12
SPESA STATALE REGIONALIZZATA
Milioni di Euro

	Spesa per personale istruzione 2021	Spesa totale istruzione 2021	Spesa istruzione netto del personale 2021
Emilia-Romagna	2.038	3.385	1.347
Lombardia	4.353	6.522	2.169
Veneto	2.205	3.323	1.118
Altre Regioni che non richiedono autonomia	22.056	32.448	10.392
Italia Spesa Statale Regionalizzata	30.653	45.680	15.027
Spesa Statale Totale	46.292	61.906	15.614

Fonte: RGS (scuola primaria e secondaria)

Ecco, dunque, che se le amministrazioni decentrate si rivelano effettivamente capaci di garantire migliori servizi con gli stessi importi, rispetto allo Stato, come presunto da quante richiedono l'autonomia, queste saranno anche in grado di rispondere meglio alle richieste dei propri cittadini. Nello stesso tempo, poter contare su una elevata base imponibile locale e/o una disponibilità a pagare da parte dell'utenza dei servizi offerti sarà certamente un fattore di flessibilità. Perché il processo si completi, gli eventuali guadagni di efficienza non dovranno essere patrimonio esclusivo interno ma piuttosto dovranno essere condivisi. È su questo che il modello di finanziamento dell'autonomia è più fragile, perché è evidente che tanto maggiore è l'autonomia tanto più forte deve essere la solidarietà, laddove il sistema dei trasferimenti orizzontali è certamente più conflittuale e la perequazione più importante.

La legge indica nelle compartecipazioni lo strumento per finanziare l'autonomia delle Regioni, assecondando l'aspettativa delle tre Regioni di mantenere nei propri territori parte dei prelievi. Si tratterebbe, dunque, di individuare una aliquota di compartecipazione congrua con l'importo della spesa, quindi pari alle risorse dei cittadini che verrebbero impegnate dallo Stato sugli stessi territori. Si favorirebbe, così, la più diretta corrispondenza tra prelievo e spesa, ma questa condizione viene già attualmente soddisfatta, dal momento che oggi la base imponibile in queste Regioni è capiente, quindi i prelievi sono superiori alla spesa in loco. Il sistema di monitoraggio e la ridefinizione annuale dei budget garantisce, inoltre, la partecipazione di tutte le Regioni in modo indistinto agli obiettivi di finanza pubblica.

Se, dunque ad oggi, anche coerentemente con i vincoli posti dalla norma, non emergono grandi conseguenze, dal momento che in queste Regioni la copertura è presente, quindi queste risorse vengono già attualmente destinate ai servizi prodotti in loco, certamente questo principio presuppone un pregiudizio potenziale a favore delle realtà con maggiore capacità fiscale.

Ancora più importante, per completare il progetto di federalismo asimmetrico, è che il modello federalista si basa su due principi strettamente collegati: quello della equa soddisfazione dei bisogni sul territorio e quello della perequazione, che pure costituisce un asse fondamentale di ogni autonomia. A questo proposito la norma è evasiva, dal momento che il riferimento al

riequilibrio della capacità fiscale compare a margine dell'articolo 9, comma 3, mentre l'articolo specificatamente intitolato alla perequazione fa riferimento non alla capacità fiscale, ma alla dotazione infrastrutturale, come condizione di equità nell'accesso ai servizi.

Sintesi. I ricorsi delle Regioni contro l'autonomia

Alla proposta di Legge 28 aprile 2022 va riconosciuto il merito di aver aperto un ampio dibattito sullo stato di attuazione del federalismo, di cui si sentiva il bisogno dopo la difficile prova della pandemia. Il dibattito e le molteplici audizioni hanno portato alla luce le contraddizioni di un processo incompiuto e le difficoltà di garantire uniformità nell'offerta del servizio a scala locale.

L'istruzione è stata già oggetto di un processo di decentramento esteso e capillare che arriva fino all'autonomia degli istituti scolastici. Questo processo ha riguardato "la materia dell'istruzione" lasciando all'amministrazione centrale la definizione dei "principi" che garantiscono l'equità e l'uniformità del trattamento nel paese, un diritto dei cittadini al quale viene

riconosciuta priorità nel nostro Paese. Questo percorso è stato accompagnato dalla standardizzazione dell'offerta sul territorio attraverso la definizione di parametri condivisi, salvaguardando le situazioni di fragilità.

Le richieste di autonomia si estendono a questo ambito, cercando così declinazioni locali di principi che fino ad oggi hanno costituito l'unitarietà del paese. Viene così travalicata la premessa per cui il decentramento è rivolto ad adattare la presenza pubblica alle specificità economiche locali.

In definitiva, si tratta di una riforma che riguarda ampiamente gli assetti istituzionali e le competenze delle Regioni all'interno del sistema di governance multilivello, e come tale dovrebbe essere condivisa e se ne dovrebbe provare il vantaggio diffuso. Questa non pare la posizione di molte amministrazioni regionali, che al di là dell'appartenenza politica, hanno presentato ricorso, esprimendo la contrarietà a questo disegno e lo scetticismo verso l'efficacia per l'intero sistema delle Regioni del processo avviato.

* *IRPET*

La lunga attesa delle Regioni per l'attribuzione della compartecipazione IVA da lotta all'evasione: principi e proposte

Antonio Strusi e Alberto Baffa*

1. La norma del D.lgs. 68/2011 sull'attribuzione del gettito da recupero fiscale alle Regioni

In base all'art. 9 comma 1 del D.lgs. 68/2011 sul federalismo fiscale, alle Regioni è riversato l'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale, cioè derivante dall'attività di controllo e lotta all'evasione, riferito ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali. In particolare è attualmente riversato direttamente alle Regioni il gettito da recupero fiscale dei due tributi derivati rappresentati dall'addizionale regionale IRPEF e dall'IRAP, con la sola condizione della stipula obbligatoria di una Convenzione con l'Agenzia delle entrate e della partecipazione al sostenimento di oneri di gestione da pagare alla stessa.

Per le compartecipazioni ai tributi erariali, ed in particolare per la compartecipazione all'IVA, l'articolo 9, comma 2, del citato decreto prevede, per l'attribuzione di una quota del gettito da lotta all'evasione sull'IVA, una condizione ulteriore: essa deve essere "riferibile al concorso della regione nella attività di recupero fiscale". Il concorso della regione fu introdotto nel testo legislativo in *extremis* dal Governo dopo la chiusura delle discussioni parlamentari e del confronto con le Autonomie territoriali che avevano preceduto l'approvazione del decreto¹. La medesima condizione è prevista anche all'articolo 9 c. 3 per le altre compartecipazioni ai tributi erariali eventualmente attribuite alle Regioni.

Con riferimento alle compartecipazioni, la possibilità di definire in convenzione, con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e con l'Agenzia delle entrate, le modalità di gestione dei tributi regionali, nonché di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione, è prevista dall'articolo 10, comma 2, del medesimo D.lgs. 68. Per l'IRAP e per l'addizionale regionale IRPEF, come già detto, tale affidamento in convenzione all'Agenzia delle entrate è un obbligo, come previsto dal comma 4 del medesimo articolo.

Infine l'attribuzione dei suddetti gettiti da controllo fiscale necessita, in base al comma 4 dell'articolo 9 del decreto 68, di un decreto del MEF che ne dovrebbe definire le modalità. Tale decreto non è stato, tuttavia, mai emanato e pertanto le Regioni, da più di un decennio, attendono l'applicazione della norma e l'attribuzione delle entrate da controllo fiscale sull'IVA.

2. La Proposte del MEF di revisione e attuazione del D.lgs. 68/2011: osservazioni e valutazioni

Il 20 settembre 2023 il Ministero Economia e Finanze (MEF) ha proposto alle Regioni una bozza di schema di D.lgs. di revisione del D.lgs. 68/2011, in attuazione della delega per la riforma fiscale. Esso contiene due versioni di attuazione dell'attribuzione del gettito IVA da recupero fiscale alle Regioni.

La prima versione MEF della norma limita il gettito da recupero fiscale IVA da attribuire alle Regioni alle maggiori somme riscosse a titolo definitivo, a seguito della "diretta collaborazione" dell'ente alle attività di accertamento. Questa versione si basa su di un'interpretazione restrittiva del "concorso della

regione" nell'attività di recupero previsto dall'articolo 9, comma 2, del D.lgs. 68/2011. Con tale ipotesi si rende partecipe la Regione dei relativi gettiti al margine, limitando le possibili entrate a quanto direttamente riconducibile ad una attività di collaborazione. Tale attività sarebbe da definire, ma si presume possa essere individuata in quella già prevista per i Comuni, cioè le cd. "segnalazioni qualificate", oppure altri strumenti di attività di controllo operativi.

Tali attività mal si attagliano al ruolo e alle competenze di ente di programmazione quale è la Regione e comunque fornirebbero un gettito sostanzialmente trascurabile. Come già riscontrato per i Comuni che hanno attivato tale forma di collaborazione, le segnalazioni qualificate di evasione rappresentano infatti delle fattispecie di controllo aggiuntive e marginali rispetto all'attività massiva portata a termine dall'Agenzia delle entrate, e forniscono livelli di gettito molto ridotti, che sarebbero relativamente trascurabili. Al contrario, si ritiene che l'attribuzione del gettito derivante dall'attività di lotta all'evasione dovrebbe seguire il medesimo principio generalmente applicabile ai tributi e alle compartecipazioni degli enti territoriali: l'art. 119 comma 2, della Costituzione, prevede infatti che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni (...) dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

Alle Regioni a statuto ordinario dovrebbe quindi essere attribuito, senza ulteriori limiti e con pari dignità rispetto allo Stato, anche il gettito da recupero fiscale nella misura della quota regionale del gettito ordinario del tributo nazionale oggetto di compartecipazione, come peraltro già avviene per quelle a statuto speciale. Questa parificazione tra Stato e Regioni si ritiene doverosa, anche considerato che le diverse attività di gestione, compresa quelle di controllo e riscossione dell'evaso, sono affidate all'Agenzia delle Entrate, che rappresenta un Ente "autonomo" rispetto allo Stato e agli altri enti territoriali per i quali svolge servizio in convenzione. Convenzione che dovrebbe, per l'IVA, coinvolgere anche l'ente regionale, a norma del citato articolo 10, comma 2, del D.lgs. 68/2011, come già avvenuto per IRAP e addizionale regionale IRPEF, fornendo quindi pieno diritto all'introito dei proventi da evasione.

Riguardo alla misura della compartecipazione IVA attualmente già attribuita alle Regioni, essa è pari al 70,14%, percentuale definita dall'ultimo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (anno 2020), ed è finalizzata, come l'addizionale Irpef ad aliquota di base (1,23%) e l'IRAP ad aliquota di base (3,90% in via prevalente), al finanziamento della sanità, e in minima parte alla sostituzione di altri trasferimenti statali.

Riguardo al "concorso" delle Regioni, in coerenza con il ruolo dell'ente e con la parità rispetto allo Stato nei rapporti con l'Agenzia delle Entrate, questo dovrebbe essere realizzabile ragionevolmente considerando un apporto a monte e cioè: a) nella condivisione tra Stato e Regioni delle strategie di controllo fiscale, delle linee di indirizzo relative alla lotta all'evasione e ad altre attività di tipo programmatico; b) nella definizione a livello territoriale di obiettivi, risorse da impiegare e costi di gestione da condividere. Non può esplicitarsi in attività specifiche di segnalazione, anche perché la lotta all'evasione si riferisce contemporaneamente a tutte le imposte e non solo all'IVA.

Una ragione ostativa all'attribuzione dei gettiti da controllo sulle compartecipazioni è, comprensibilmente, quella finanziaria e di equilibrio per i bilanci dello Stato. Il MEF, a tal proposito, eccepisce che le risorse della lotta all'evasione IVA sono

¹ Il "concorso regionale" non era presente nel Testo concordato tra Governo e Autonomie del 16/12/2010 e neanche nel Parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale agli Emendamenti del relatore Corsaro del 24.3.2011, mentre era previsto che l'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 fosse adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le Regioni.

annualmente iscritte in bilancio e destinate ad obiettivi di spesa; quindi qualsiasi riversamento alle Regioni, senza segnalazioni aggiuntive ed emersione di nuovo gettito, non troverebbe copertura. Tale obiezione, è evidentemente di natura “pratica” più che di principio, e comunque avrebbe impatto solo per le annualità (tre) già oggetto di previsione nel bilancio dello Stato e non pregiudicherebbe, invece, l’applicazione del principio nei periodi successivi.

Una seconda versione MEF (alternativa) della norma limita gli importi del gettito IVA da controllo da devolvere alle Regioni al “10% delle maggiori somme realizzate a consuntivo rispetto alle previsioni di bilancio dello Stato”. Il concorso regionale, in questa versione, sarebbe esprimibile con l’integrazione di banche dati regionali a quelle nazionali e locali in grado di favorire l’emersione di base imponibile. Inoltre, il 5% del gettito attribuibile alle regioni sarebbe riversato all’Agenzia delle Entrate per la partecipazione agli oneri di gestione, mentre un altro 5% sarebbe destinato agli uffici tributari regionali per il potenziamento delle risorse strumentali e per il trattamento accessorio del personale. Il gettito netto dovrebbe essere destinato obbligatoriamente alla riduzione della pressione fiscale regionale.

Anche questa seconda versione del MEF, seppure con altre modalità rispetto alla precedente, giunge comunque ad un risultato analogo, che è quello di limitare fortemente, se non di annullare, i possibili gettiti da attribuire alle Regioni.

Le maggiori entrate a consuntivo rispetto a quanto previsto a bilancio, in materia di controllo fiscale, costituiscono infatti una partita incerta (in quanto in alcune annualità potrebbe non verificarsi alcun maggior gettito), dipendente dalla bontà (prudenza, attendibilità) delle previsioni dello Stato e certamente di importo sostanzialmente trascurabile rispetto al gettito IVA da controllo complessivo, considerata peraltro l’attribuzione nella misura del 10%. Inoltre, l’obbligo di destinare il gettito alla riduzione della pressione fiscale non si ritiene condivisibile, dati i ristretti margini di bilancio a sostegno dei fabbisogni di spesa in cui versano le regioni. Il MEF motiva la proposta con il rispetto di una norma nazionale che impone la destinazione del maggior gettito alla riduzione della pressione fiscale, ma non si potrebbe a rigor di logica decidere l’allocazione di risorse appartenenti ad altri livelli di governo.

3. Alcune stime

Di seguito sono presentate due simulazioni sugli importi di possibile attribuzione alle regioni a statuto ordinario dell’IVA da controllo fiscale.

La *prima simulazione* riguarda l’attuazione dell’articolo 9, comma 2, del D.lgs. 68/2011 sostenuta dalle Regioni e coerente con l’autonomia tributaria regionale come delineata dalla Costituzione: il gettito IVA da recupero fiscale IVA viene attribuito in misura pari alla quota di compartecipazione vigente, al netto degli oneri di gestione, senza ulteriori riduzioni e condizioni applicative. Viene quindi applicata una pari dignità tra Stato e Regioni nell’accesso al gettito dei tributi compartecipati, sia con riferimento al gettito ordinario che a quello derivante dalla lotta all’evasione svolta dall’Agenzia delle Entrate.

In questo caso, si stima che alle Regioni dovrebbe essere attribuito un gettito lordo di 2.497 milioni (v. Tab. 1) che, sottratti gli oneri di gestione, stimati in 629 milioni, corrisponde ad un gettito netto di 1.868 milioni. Gli oneri di gestione a carico delle regioni sono stati calcolati partendo dal budget dell’Agenzia delle entrate, riproporzionato sulla base del rapporto tra gettito IVA e gettito totale dei tributi statali gestiti dall’Agenzia.

Tabella 1

STIMA DEL GETTITO IVA DERIVANTE DA ATTIVITÀ DI CONTROLLO DA ATTRIBUIRE ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

Totale gettito IVA da attività di controllo (a)	4.123
Quota IVA RSO su totale regioni (b)	86%
Gettito IVA da attività di controllo riferita alle RSO (c=a*b)	3.560
Aliquota di compartecipazione IVA devoluta alle regioni a statuto ordinario (d)	70,14%
Gettito IVA lordo da controllo da attribuire alle RSO (e= c*d)	2.497
Oneri di gestione a carico delle RSO (f) (vedi calcolo sotto)	629
Gettito IVA netto da controllo da attribuire alle RSO (g=e-f)	1.868
<i>Determinazione oneri di gestione a carico RSO</i>	
Gettito totale tributi statali gestiti dall’Agenzia delle Entrate	552.658
Gettito IVA	176.956
Quota gettito IVA su gettito totale tributi statali	32,0%
Oneri di gestione Agenzia delle Entrate (tutti i tributi gestiti)	2.802
Oneri di gestione a carico delle RSO per la gestione IVA	629

Fonte: elaborazioni su dati rendiconto dello Stato 2021; DPCM di applicazione del D.lgs. 56/2000; Agenzia delle Entrate, Budget Economico; Ministero dell’Economia e delle Finanze, bollettini delle entrate tributarie e dichiarazioni fiscali; Istat

Nella tabella 2 sono riportate le stime dei gettiti attribuibili alle singole Regioni a statuto ordinario. La ripartizione è stata approssimata, sulla base del principio di territorialità, a quella della spesa per consumi finali delle famiglie.

Tabella 2

STIMA DEL GETTITO IVA DERIVANTE DA ATTIVITÀ DI CONTROLLO DA ATTRIBUIRE ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO AL NETTO DEGLI ONERI DI GESTIONE - RIPARTIZIONE REGIONALE (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

	Quote % consumi famiglie	Gettito IVA
Piemonte	9,4%	176
Lombardia	22,5%	420
Veneto	10,2%	190
Liguria	3,4%	64
Emilia Romagna	10,0%	187
Toscana	7,9%	148
Umbria	1,7%	31
Marche	2,9%	54
Lazio	11,6%	217
Abruzzo	2,3%	42
Molise	0,5%	9
Campania	8,0%	150
Puglia	5,8%	107
Basilicata	0,9%	16
Calabria	3,0%	56
Totale	100,0%	1.868

Fonte: elaborazioni su dati rendiconto dello Stato 2021; DPCM di applicazione del D.lgs. 56/2000; Agenzia delle Entrate, Budget Economico; Ministero dell’Economia e delle Finanze, bollettini delle entrate tributarie e dichiarazioni fiscali; Istat

La *seconda simulazione* riguarda invece l’ipotesi di attribuzione della compartecipazione IVA da controllo alle RSO in base alla proposta del MEF, nella versione alternativa, cioè commisurata al 10% delle maggiori entrate a consuntivo rispetto alle previsioni di bilancio dello Stato. Questa versione, sebbene risulti preferibile in termini di fattibilità rispetto a quella basata sulla “diretta collaborazione” interpretata come “concorso=segnalazione”, determina tuttavia importi da attribuire di dimensione irrisoria o nulla, a seconda dell’anno di riferimento. In particolare la differenza tra versamenti e previsioni iniziali di cassa, negli anni più recenti, è molto esigua

o addirittura negativa. Ad esempio, nel rendiconto dello Stato 2022 risultano versamenti di cassa superiori rispetto alle rispettive previsioni iniziali di soli 3 milioni di euro. Tale differenza genererebbe un importo da attribuire alle Regioni che, commisurato al 10% e al netto delle quote per oneri di gestione e potenziamento uffici (5%+5%), risulterebbe evidentemente trascurabile. Nella tabella 3 sono esplicitate le voci di entrata da recupero fiscale del gettito IVA, come desunte dal rendiconto dello Stato 2022.

Tabella 3
GETTITO DERIVANTE DA ATTIVITÀ DI CONTROLLO SULL'IVA DA RENDICONTO DELLO STATO 2022 (MILIONI DI EURO)

	Previsioni iniziali di cassa	Versato totale	Quota da attribuire alle RSO (Diff. versato - previsioni)
Versamenti dovuti a seguito del controllo automatizzato delle dichiarazioni	3.235	2.977	-258
Imposta riscossa a mezzo ruoli	1.660	1.799	139
Versamenti dovuti a seguito dell'accertamento con adesione	457	531	74
Somme dovute a seguito della regolarizzazione degli omessi versamenti	0	0	0
Imposta relativa alle importazioni riscossa mediante ruoli	0	3	3
Versamenti dovuti a seguito di omessa impugnazione dell'avviso di accertamento e di rinuncia all'istanza di accertamento con adesione	0	44	44
Totale	5.352	5.355	3

Fonte: elaborazioni su dati rendiconto dello Stato 2022

Conclusioni

I bilanci regionali vivono un momento di grande difficoltà, stretti tra la perdurante mancata attuazione del federalismo fiscale e l'insufficienza o la bassa dinamica delle risorse a fronte di rilevanti funzioni istituzionali; tali funzioni devono spesso continuare ad essere esercitate anche a seguito del taglio da parte dello Stato delle fonti di finanziamento originariamente preposte (si veda per tutti il defianziamento dei trasferimenti "Bassanini" ad opera del DL 78/2010 con le funzioni tuttavia mantenute in capo alle Regioni).

In tale contesto un po' di ossigeno potrebbe derivare proprio dall'attuazione della norma del D.Lgs. 68/2011 (art. 9 c.2) sul federalismo fiscale che prevede l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di una quota della compartecipazione IVA derivante dalla lotta all'evasione. Mentre per i tributi regionali derivati (Add. regionale Irpef e Irap) è già attuata la norma dell'accredito diretto delle somme recuperate, la condizione posta per le compartecipazioni ai tributi erariali richiede come requisito "il concorso regionale" all'attività di recupero. Le Regioni condividono la necessità del concorso, ma non attuato, come richiesto dallo Stato, attraverso mere segnalazioni qualificate. Si tratta di un'interpretazione troppo restrittiva, peraltro non presente nei testi degli accordi Stato-Regioni precedenti l'approvazione della norma, che non tiene conto del ruolo prevalente di programmazione delle Regioni nel campo tributario, visto che anche la normativa statale ha disposto per le regioni l'obbligo (per i tributi derivati) e la facoltà (per le compartecipazioni) di stipu-

lare con l'Agenzia delle entrate apposita convenzione per la gestione ordinaria ed il recupero fiscale, che è peraltro lo strumento con cui lo Stato governa i propri tributi. Si tratta pertanto di far partecipare le Regioni a monte, con la definizione delle linee di indirizzi annuali di gestione ordinaria e di lotta all'evasione e la condivisione degli oneri di gestione.

Alcune versioni tecniche proposte dal MEF nell'ambito della riforma fiscale, seppure si sforzino di sbloccare l'impasse, non contribuiscano ad un'attuazione coerente dei principi di autonomia finanziaria e tributaria regionale come previsti dall'art. 119 Cost., determinando, diversamente da quanto realizzato per i tributi regionali derivati, l'attribuzione di un gettito incerto nell'ammontare e nell'effettiva realizzazione, e comunque di misura relativamente trascurabile. Il punto di partenza di un'interpretazione coerente invece con il dettato costituzionale è la stima di 1,8 miliardi annui da attribuire alle RSO, corrispondente all'applicazione dell'aliquota di compartecipazione IVA attualmente attribuita alle Regioni sul gettito ordinario (70,14%) al gettito nazionale totale da lotta all'evasione sull'IVA. Si auspica che da tale stima si possa giungere ad una soluzione, con un'applicazione anche graduale della norma, che ponga termine alla lunga attesa (fino ad ora 11 anni) sperimentata dalle Regioni.

Riferimenti normativi

BOZZE DI TESTI NORMATIVI PROPOSTI DAL MEF NELL'AMBITO DEL PROGETTO DI LEGGE DI RIFORMA FISCALE

Articolo 3 - Attribuzione alle regioni a statuto ordinario del gettito riferibile al concorso nell'attività di recupero dell'evasione fiscale in materia di imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'articolo 9, comma 2 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

1. Le regioni, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa, nel rispetto della disciplina europea sulla tutela dei dati personali, garantiscono, anche mediante il ricorso alle tecnologie digitali, la piena interoperabilità tra le banche regionali, nazionali e locali al fine di ottenere, attraverso la diretta collaborazione e la reciproca integrazione delle basi informative a disposizione, elementi utili per le attività di contrasto dell'evasione in materia di imposta sul valore aggiunto.
2. Il concorso delle regioni nell'attività di recupero dell'evasione fiscale in materia di IVA, è incentivato ai sensi dell'articolo 26, comma 1, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42 e dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, mediante il riconoscimento di una quota commisurata all'aliquota di compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto di cui all'articolo 4 del menzionato decreto legislativo n. 68 del 2011 delle maggiori somme relative all'imposta sul valore aggiunto riscossa a titolo definitivo a seguito della diretta collaborazione della regione alle attività di accertamento.
3. Con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia delle Entrate, da emanare entro centoottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono individuati gli elementi utili ai fini dell'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e sono stabilite le modalità tecniche per l'accesso alle banche dati, per la segnalazione delle informazioni, per la definizione dei criteri di determinazione dell'importi da corrispondere alle regioni e per l'attribuzione delle somme dovute. Ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera b), della legge n. 42 del 2009, le modalità di condivisione degli oneri di gestione della predetta attività di recupero fiscale sono disciplinate con specifico atto convenzionale sottoscritto tra regione ed Agenzia delle entrate.
4. Il comma 4 dell'articolo 9 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 è soppresso.

Articolo 3 - Ipotesi alternativa - Interoperabilità delle banche dati e attribuzione alle regioni a statuto ordinario del maggior gettito derivante dal recupero dell'evasione fiscale in materia di imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'articolo 9, comma 2 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

1. In relazione allo sviluppo dell'interoperabilità delle banche dati del sistema informativo della fiscalità di cui ai commi 2 e 4 dell'articolo 2 della Legge n. 111/2023, qualora a consuntivo risulti un maggior gettito riferito al recupero dell'evasione IVA rispetto alle previsioni della legge di bilancio di previsione dello Stato, una quota della stessa riferibile al concorso delle regioni nell'attività di recupero fiscale e determinata nella misura del 10%, è attribuita alle regioni, in relazione ai principi di territorialità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), della legge n. 42 del 2009 con la finalità di ridurre la pressione fiscale nei relativi territori.
2. Le regioni, tenuto conto della disciplina europea sulla tutela dei dati personali, anche mediante il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale, nel rispetto dell'articolo 117 della costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, individuano ed integrano, in coerenza con le specificità socio economiche dei propri territori e dei comportamenti di cittadini ed imprese, le banche dati nazionali, regionali e locali elaborando le informazioni nell'ottica di favorire l'emersione di eventi rilevanti ai fini del recupero di maggiore base imponibile.
3. Le regioni riconoscono all'Agenzia delle Entrate una quota del maggior gettito di cui al comma precedente nella misura massima del 5% da destinare al potenziamento degli uffici ed una quota pari al 5% da destinare al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici tributari regionali ed al trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, ad essi assegnato, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

DECRETO LEGISLATIVO 6 MAGGIO 2011, N. 68

Articolo 9 - Attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale

1. È assicurato il riversamento diretto alle regioni, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera c), numero 1), della citata legge n. 42 del 2009, in relazione ai principi di territorialità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), della medesima legge n. 42 del 2009, dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente decreto.
2. È altresì attribuita alle regioni, in relazione ai principi di territorialità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), della citata legge n. 42 del 2009, una quota del gettito riferibile al concorso della regione nella attività di recupero fiscale in materia di IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione prevista dal presente decreto. Ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera b), della medesima legge n. 42 del 2009, le modalità di condivisione degli oneri di gestione della predetta attività di recupero fiscale sono disciplinate con specifico atto convenzionale sottoscritto tra regione ed Agenzia delle entrate.
3. Qualora vengano attribuite alle regioni ulteriori forme di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, è contestualmente riversata alle regioni una quota del gettito riferibile al concorso della regione nella attività di recupero fiscale relativa ai predetti tributi, in coerenza a quanto previsto dal comma 2.
4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di attribuzione alle regioni delle risorse di cui ai commi 1, 2 e 3.

Articolo 10 - Gestione dei tributi regionali

1. L'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, è adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le regioni e sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 5 della citata legge n. 42 del 2009².
2. Nel rispetto della autonomia organizzativa delle regioni nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, le regioni possono definire con specifico atto convenzionale, sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, le modalità gestionali e operative dei tributi regionali, nonché di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione di cui all'articolo 9, commi 2 e 3. L'atto convenzionale, sottoscritto a livello nazionale, riguarda altresì la compartecipazione al gettito dei tributi erariali. Dal presente comma non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.
3. La convenzione di cui al comma 2 deve prevedere la condivisione delle basi informative e l'integrazione dei dati di fonte statale con gli archivi regionali e locali.
4. Per le medesime finalità stabilite al comma 2, le attività di controllo, di rettifica della dichiarazione, di accertamento e di contenzioso dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF devono essere svolte dall'Agenzia delle Entrate. Le modalità di gestione delle imposte indicate al primo periodo, nonché il relativo rimborso spese, sono disciplinati sulla base di convenzioni da definire tra l'Agenzia delle entrate e le regioni.
5. Al fine di assicurare a livello territoriale il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui al comma 1, la convenzione di cui al comma 2 può prevedere la possibilità per le regioni di definire, di concerto con la Direzione dell'Agenzia delle entrate, le direttive generali sui criteri della gestione e sull'impiego delle risorse disponibili.
6. Previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono definite le modalità attuative delle disposizioni di cui al comma 5.
7. Per la gestione dei tributi il cui gettito sia ripartito tra gli enti di diverso livello di governo la convenzione di cui al comma 2 prevede l'istituzione presso ciascuna sede regionale dell'Agenzia delle Entrate di un Comitato regionale di indirizzo, di cui stabilisce la composizione con rappresentanti designati dal direttore dell'Agenzia delle entrate, dalla regione e dagli enti locali. La citata gestione dei tributi è svolta sulla base di linee guida concordate nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, con l'Agenzia delle entrate. Dal presente comma non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

** Regione del Veneto*

Le opinioni espresse dagli autori non impegnano in alcun modo l'ente di appartenenza.

² Comma soppresso dall'art. 35, comma 7, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

Bilanci comunali. Le entrate dai titoli abilitativi edilizi e le loro destinazioni, 2007-2021

Franca Moroni e Alberto Scheda*

Lo studio è finalizzato alla comprensione delle relazioni tra dinamiche edilizie, trasformazioni territoriali ed equilibri economici della finanza pubblica locale. Le entrate da Contributo di costruzione non sono più una fonte rilevante di finanziamento della spesa di investimento non superando, ormai da tempo, un quarto delle fonti di entrata. Permane comunque un atteggiamento virtuoso dei comuni, che, nonostante la diminuzione, mantengono in larga parte queste risorse a finanziamento della spesa in conto capitale. Questa è la sintesi principale del monitoraggio annuo che la Regione Emilia-Romagna svolge sulle entrate specifiche dei comuni del territorio.

Il Contributo di costruzione rappresenta una fonte di entrata dei bilanci degli enti locali, corrisposta dal costruttore ai fini di realizzazione e manutenzione di quella Città pubblica che costituisce un vantaggio economico per l'imprenditore stesso. Negli ultimi anni il settore delle costruzioni ha beneficiato di importanti interventi normativi e finanziari rivolti all'ammmodernamento del patrimonio edilizio privato. È stato interessato, inoltre, da rilevanti azioni di riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico a destinazione privata o a gestione privata. Il contributo di costruzione rappresenta anch'esso uno strumento di policy, rivolto sia a riportare all'amministrazione risorse per la città pubblica, ma anche utilizzato per incentivare/disincentivare specifici interventi sul territorio (es. recupero o nuove costruzioni, interventi nelle aree centrali o all'esterno, con conseguenze sul consumo di suolo). Inoltre, se ne è prevista la destinazione alla spesa per investimenti, alla manutenzione, o alla spesa corrente nelle diverse fasi del ciclo economico-finanziario.

Ciononostante, rispetto agli anni passati nella regione si nota una notevole riduzione delle entrate, frutto probabilmente dell'effetto 110% che ha dato prevalenza agli interventi di coibentazione e miglioramento del comportamento sismico e contemporaneamente all'effetto della L.R. 24/2017 che è andata pienamente a regime. Tale norma fa leva anche sugli oneri di urbanizzazione (attraverso un loro contenimento) al fine di incentivare la ristrutturazione edilizia e urbanistica nelle aree centrali e di periferia consolidata, rispetto alla nuova edificazione con relativo uso di suolo¹.

La crescita del comparto edilizio raggiunge il 10,2% a prezzi costanti che si aggiunge al recupero del 26,2% del 2021, sicuramente stimolata dai DL 18/2020 e 34/2020. Nell'anno 2022 sono stati avviati ben 23.700 finanziati con i DL precedentemente citati.

Oramai queste entrate stanno diventando quasi ininfluenti per gli enti locali dell'Emilia Romagna, costituendo solo il 14% delle fonti di finanziamento degli investimenti e lo 0,7% delle fonti di finanziamento delle spese correnti. Positivo il fatto che, comunque, siano destinate ad Investimenti per l'80% mentre il restante 20% alla spesa corrente legata alle manutenzioni.

La L. 10/1977 rendeva operativo il diritto di edificabilità a fronte di due condizioni: il rilascio del titolo edificatorio da parte del Comune e, nel caso dell'edilizia d'iniziativa privata, della corresponsione da parte dell'imprenditore del *Contributo di costruzione*², un tributo finalizzato alla realizzazione e alla manutenzione di quella *Città pubblica* la quale contribuisce, spesso

come primo fattore, all'incremento di ricchezza dell'imprenditore stesso. L'incremento di ricchezza oggetto dell'imposizione è dovuto sia alle caratteristiche tecniche e tipologiche dell'intervento sia "alle sinergie ed esternalità incrociate con tutti gli altri luoghi, grazie alla prossimità, alla presenza di infrastrutture e di capitale fisso sociale, all'azione collettiva che ha creato, nel tempo, valore sui suoli urbani e sugli immobili. Definiamo tale valore *rendita di trasformazione*"³.

Il Contributo di costruzione e le sanzioni per abusi commessi durante il processo edificatorio sono iscritte nei bilanci dei comuni con nomi differenti, secondo gli standard normativi vigenti: "permessi a costruire", "permessi di costruzione e relative sanzioni", ecc. Nelle analisi svolte vengono trattati come una voce unica: "Entrate dell'attività edilizia" (EAE).

Il limite inferiore dell'intervallo temporale, anno 2007, è stato scelto in funzione della disponibilità da parte della Regione Emilia-Romagna dei conti consuntivi dei Comuni. Nell'anno 2007, dunque, la soppressione del vincolo di destinazione che consentiva alle EAE di finanziare solo le Spese in conto capitale elencate nell'art. 12 della L. 10/1977 è già operativo e dal 2005 anche parzialmente reintrodotta con le leggi finanziarie annuali.

Il limite superiore è dato dall'anno degli ultimi bilanci presenti nella Banca dati della Pubblica Amministrazione.

È obiettivo del lavoro contribuire alla comprensione delle dinamiche edilizie, delle trasformazioni territoriali e degli equilibri economici della finanza pubblica locale e all'individuazione dei fenomeni che li producono, siano essi atti legislativi nazionali e/o regionali o contesti macroeconomici.

Gli indici utilizzati sono un sottoinsieme delle voci che compongono i bilanci dei Comuni:

Entrate totali (ET), Spese di natura corrente (Snc), Spese in conto capitale (ScC), le già menzionate EAE e il sottoinsieme di Spese in conto capitale finanziabili con EAE (Investimenti). Per una parte dell'intervallo sono poi state esaminate anche le *Spese per manutenzioni ordinarie*⁴.

Nel periodo 2007-2022 si verificano sia significativi cambiamenti nel quadro normativo regionale sia perturbazioni nella situazione economica sovranazionale che è bene richiamare.

Si ritiene fondamentale evidenziare come non solo le dinamiche delle forze produttive incidano sui processi economici, ma anche l'adozione di strumenti legislativi sia in grado di condizionarli:

- Il D.Lgs. 378/2001 abroga gli artt. 3, 5, 12 della L. 10/1977 e con essi il vincolo di spesa che obbligava a destinare ad un sottoinsieme delle Spese in conto capitale le *EAE*;
- Dall'anno 2005 le Leggi finanziarie ripristinano parzialmente il vincolo presente nell'art.12 della L. 10/1977 indicando, di anno in anno, la percentuale di EAE destinabile ad un sottoinsieme di tipologie di spese correnti;
- Dopo un processo di transizione iniziato con il D.Lgs 118/2011: "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali

¹ La normativa delle regioni si differenzia su questi aspetti, a seconda del patrimonio residenziale e delle finalità di tutela/recupero.

² Il *contributo di costruzione* è costituito da due quote di natura giuridica differente: la *quota relativa agli oneri di urbanizzazione*, "obbligazione contributiva di diritto pubblico" (Corte Conti, Sez. Sardegna, Par. n. 12/2008), e la *quota relativa al costo di costruzione*, un contributo "di natura impositiva sull'incremento di ricchezza derivato dall'intervento stesso" (Cons. St., Sez. V, 30/11/11, n. 633; Sandulli A., 1978).

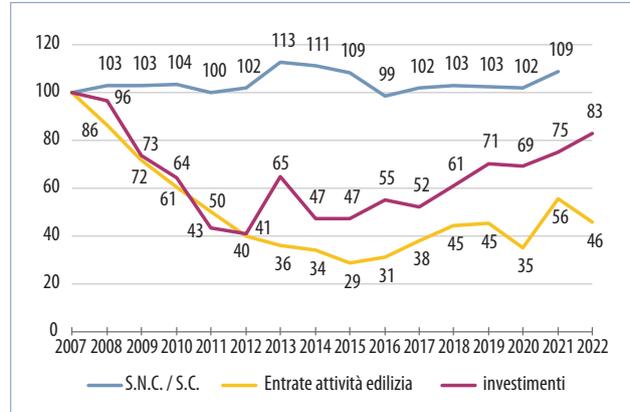
³ L'incremento di ricchezza oggetto dell'imposizione è dovuto sia alle caratteristiche tecniche e tipologiche dell'intervento sia "alle sinergie ed esternalità incrociate (Camagni R., "La riforma della fiscalità urbanistica", in Petretto A., Lattarulo P., *Contributi sulla riforma dell'imposizione locale in Italia*, Roma, 2016).

⁴ I dati sono tratti dai Certificati conti consuntivi dei Comuni per il periodo 2007-2015 e dai Piani dei conti integrati archiviati nella BDPA per il periodo 2016-2021: in alcuni anni il Contributo di costruzione e i proventi delle sanzioni generate dall'abusivismo edilizio sono incamerate nella stessa voce di bilancio.

- [...]” nell’anno 2017, tutti i Comuni adottano gli stessi schemi di Bilancio⁵;
- La Legge finanziaria L. 232/2016 interviene sulla materia della L. 10/1977 rendendo strutturale e non “eccezionale” il ricorso alle EAE per il finanziamento di alcune tipologie di Spese correnti⁶;
 - Nell’anno 2017 l’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna approva la LR 24/2017 che modifica la struttura della pianificazione a livello comunale⁷;
 - Nell’anno 2018 è approvata la nuova DAL 186/2018 che ridefinisce la struttura del *Contributo di costruzione* e detta i nuovi valori unitari per il calcolo dello stesso⁸. Il DL18/2020 con l’art 109 e il DL 34/2020 con l’art 119 con cui è stata aumentata al 110% la quota di detrazione impositiva per un insieme di interventi già definiti dal DL 34/2019, consentono di considerare gli interventi di efficientamento energetico e di adeguamento antisismico come interventi di manutenzione straordinaria e perciò esentati dal versamento del Contributo di costruzione. Se da un lato ciò ha portato un aumento dell’attività edilizia, l’insieme degli interventi individuati dai DL non hanno portato entrate ai Bilanci comunali.
 - Oneri di urbanizzazione e 110 e Pnrr. D’altro canto le sovvenzioni giunte con il PNRR hanno consentito di realizzare ugualmente nel 2022 Investimenti per 124 milioni di € in più rispetto all’anno 2021.

Il grafico 1 riporta i valori assunti dai numeri indice (N_{indice}) nell’intervallo 2007-2022 consentendo di leggere con maggior chiarezza le incidenze dei fenomeni esposti.

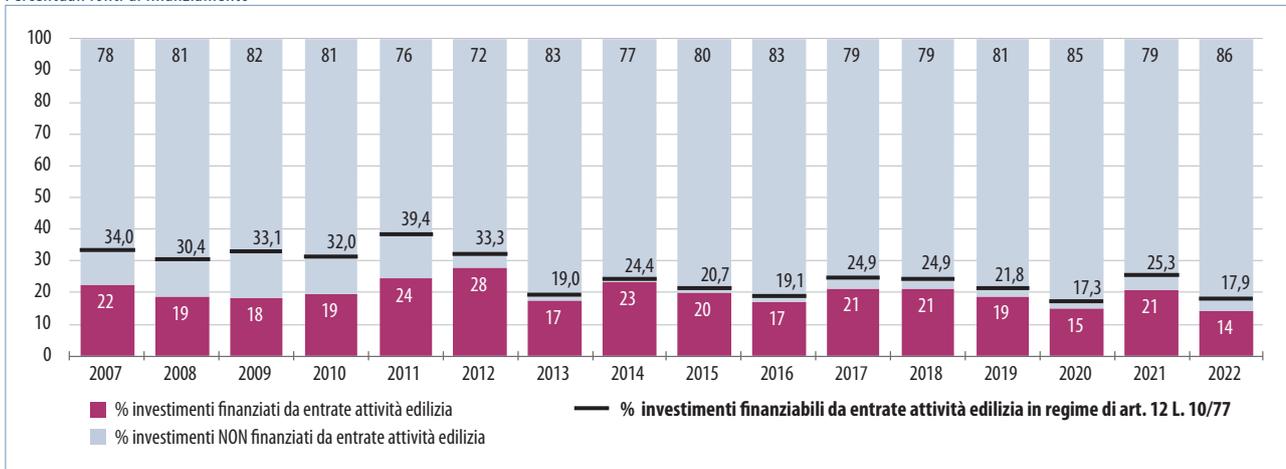
Grafico 1
REGIONE EMILIA-ROMAGNA. ENTRATE ATTIVITÀ EDILIZIA INVESTIMENTI - S.N.C./S.C.
Milioni di Euro



Il grafico 2 riporta gli effetti delle opportunità offerte dalla soppressione dell’art. 12 della L. 10/1977: è evidente come anche dopo il superamento della crisi economica (2017-2019) le EAE siano sempre meno incidenti nel finanziamento degli investimenti.

- L’intervallo 2007-2012 vede una forte contrazione delle EAE e degli Investimenti che avviene in modo monotono per entrambi. Con un ritardo di due anni, anche le EAE trasferite a spese

Grafico 2
REGIONE EMILIA-ROMAGNA. SPESE PER INVESTIMENTI
Percentuali fonti di finanziamento



⁵ Nell’anno 2017 per tutti gli Enti Locali viene adottato il Bilancio armonizzato nella sua interezza secondo quanto previsto dal D.Lgs. 23 giugno 2011 n. 118 a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 ed integrazioni seguenti, 2014 e 2016.

⁶ L’art. 1 c. 460 della L. 232/2016 ha previsto che: “A decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all’acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell’ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l’insediamento di attività di agricoltura nell’ambito urbano e a spese di progettazione per opere pubbliche”.

⁷ L.R. n. 24/2017, *Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio*.

⁸ DAL 27 dicembre 2018, n. 186, “Disciplina del contributo di costruzione ai sensi del titolo III della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 in attuazione degli articoli 16 e 19 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”.

correnti seguono l’andamento delle altre due variabili ma con una discesa più morbida, segno dell’inerzia con cui ci si rende conto che diminuisce la possibilità di ampliare le tipologie di spesa finanziabili con EAE. Nel periodo in oggetto non si verificano cambiamenti significativi del quadro legislativo: i valori unitari presenti nelle Delibere dell’Assemblea Legislativa che regolano il Contributo di costruzione restano sostanzialmente costanti. L’unico fenomeno significativo è la crisi che ha coinvolto l’intero sistema economico mondiale ma della cui durata e profondità si avrà consapevolezza solo dopo un biennio dall’anno 2007.

- Fra il 2013 e il 2015 la tendenza discendente delle EAE continua fino a raggiungere un $N_{\text{indice}} = 29$ rispetto al 100 del 2007. L’acquisizione della consapevolezza del perdurare della crisi economica porta i decisori politici regionali a predisporre un insieme di misure per fronteggiare la situazione. Le EAE trasferite alla spesa corrente diminuiscono in modo monotono e

raggiungono, nel 2015 il $N_{\text{indice}} = 3$, minimo assoluto di tutto il periodo studiato. Gli *Investimenti*, al contrario, iniziano una risalita pur con andamento oscillatorio. Nel 2015 agli effetti della crisi economica si aggiunge il D.L. 133/2014 “Sblocca Italia” che, per risollevare il settore delle costruzioni, defiscalizza alcuni interventi sottoposti a Contributo di costruzione, poco preoccupandosi delle mancate entrate comunali.

- Il terzo sotto intervallo 2016-2021 è caratterizzato da un aumento dei valori di tutti gli indicatori. Se le *Sc* aumentano leggermente rispetto al valore del 2007 si verifica una ripresa assai consistente per gli *Investimenti* che raggiungono il $N_{\text{indice}} = 75$, e non così elevata ma pur significativa anche per le *EAE*, che si attestano poco oltre la metà di quelle del 2007. Più contenuta, invece la crescita per le *EAE trasferite alla spesa corrente*.

L'intervallo temporale considerato è investito contemporaneamente da più fenomeni: sia di carattere normativo sia di carattere esogeno.

I principi della pianificazione presenti nella L.R. 20/2000, ispirata allo scambio tra diritti di costruire e corresponsione di Opere pubbliche al Comune, vengono sostituiti dall'idea, espressa con la L.R. 24/2017, di rimodellare la configurazione della città costruita in base alla dialettica tra imprese costruttrici e Amministrazione, impedendone l'espansione su terreni agricoli.

- La L.R. 24/2017 è accompagnata dalla DAL 186/2018 che ridefinisce i valori unitari degli Oneri di urbanizzazione e che quantifica il Costo di costruzione, tenendo conto della rendita di posizione dell'intervento con la finalità di ricalibrare sulla intenzione del legislatore lo strumento impositivo e di accentuarne la progressività.

Gli effetti di queste innovazioni legislative si sarebbero dovuti manifestare negli anni successivi al 2019.

Gli effetti dell'epidemia di Covid-19 sono andati sovrapponendosi a quelli dei due provvedimenti normativi impedendo di scindere gli effetti dell'una e degli altri.

Tuttavia, è interessante notare come un fenomeno esogeno quale il Covid-19, pur con un impatto dirompente sull'insieme della società italiana, non lasci sostanzialmente traccia, se non nel 2020, sul sistema industria edilizia-fiscalità comunale. Infatti, i valori degli indicatori nell'anno 2021 proseguono, sostanzialmente, la linea di tendenza vista nell'anno 2019.

- Inaspettatamente, nell'anno 2022 si presenta una nuova inversione di tendenza. Le *EAE* subiscono una fortissima contrazione: il $N_{\text{indice}} = 46$ arretra di 10 punti rispetto all'anno 2021 mentre continuano a crescere gli *Investimenti* che raggiungono per la prima volta, nel periodo studiato, il massimo assoluto $N_{\text{indice}} = 87$.

Gli andamenti degli indicatori del 2022 sono inattesi in quanto, rispetto al 2021, le dinamiche economiche nazionali non sono sostanzialmente mutate, anche se l'inizio del conflitto russo-ucraino contribuisce a accentuare i processi inflattivi già iniziati a fine 2021.

Si ritiene di poter concludere che gli indici scelti, (di cui nell'articolo è stato considerato solo un sottoinsieme) abbiano portato alla possibilità di leggere alcuni fenomeni macroeconomici complessi che hanno investito un periodo un particolarmente ricco di eventi, sia esogeni sia estremamente specifici. La necessità di fronteggiare una crisi di livello mondiale che colpisce tutti i settori produttivi ed una pandemia e, in ultimo, un conflitto in territorio europeo, ha costretto le Istituzioni comunitarie e nazionali ad utilizzare anche la leva del debito pubblico (ultimi: la sospensione del patto di stabilità e le erogazioni dei PNRR), per sostenere, fra gli altri, gli *Investimenti* dei Comuni che, anche a seguito delle politiche di defiscalizzazione, erano pesantemente diminuiti. Se, da un lato, la stazionarietà demografica porta a un minor fabbisogno di opere di urbanizzazione secondaria, dall'altro la L. 232/2016 estende alle *EAE*, come principio ordinario, la funzione di mantenere il patrimonio edilizio comunale. Ciò crea difficoltà alle amministrazioni comunali, soprattutto nelle città italiane, ricche di edifici di pregio architettonico e testimoniale. Tuttavia, il grande apporto ai Bilanci comunali proveniente nel primo quinquennio degli anni 2000 dai **Permessi di costruire** per nuovi insediamenti ai margini del territorio urbanizzato ha avuto come contropartita la necessità di espandere ulteriormente le porzioni di suolo impermeabilizzato. In tale contesto le politiche fiscali messe in campo dagli Enti locali a proposito di Contributo di costruzione giocano un ruolo fondamentale nel complesso equilibrio fra manutenzione e promozione della qualità della città pubblica, tutela dei suoli non costruiti, rilancio dei processi di specializzazione dell'industria edilizia e, non ultima, equità fiscale.

* Regione Emilia-Romagna

Gli asili nido, dentro e fuori il PNRR e le molte incertezze dei Comuni

Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo*

1. Il piano asili nido nel PNRR

Le misure per gli asili nido previste dal PNRR vengono concordemente definite simboliche perché finalizzate a intervenire sulle disparità territoriali nelle dotazioni di un servizio di grande importanza per garantire opportunità educative fin dalla prima infanzia e per favorire la natalità e la partecipazione femminile al mondo del lavoro. È, quindi, un intervento che contemporaneamente andrebbe incontro alle tre priorità trasversali del PNRR: l'incremento demografico, la parità di genere e il riequilibrio territoriale. Però, nonostante la sua rilevanza sociale e strategica rispetto alle politiche europee, questa serie di interventi ha registrato non poche difficoltà fin dalla fase di avvio con il bando del 2 dicembre 2021, tanto che il Ministero competente è dovuto intervenire, a seguito del mancato esaurimento dei fondi disponibili, con la successiva dilazione delle scadenze e riapertura dei termini (UPB, 2022; Minzyuk e Zanardi, 2022; Lattarulo, Ravagli, 2022; Ravagli, 2022). Alla stentata adesione al bando ha fatto seguito un altrettanto faticoso avvio delle procedure di affidamento, tanto da portare ad uno slittamento delle scadenze programmate per l'aggiudicazione, dalla prima scadenza prevista al 20 giugno 2023; analogamente anche i termini per l'avvio dei lavori subivano uno slittamento dal 30 novembre al 31 dicembre 2023. Per andare incontro alle difficoltà degli enti locali ed incoraggiarne la partecipazione sono stati recuperati i cd "progetti in essere", ovvero domande già finanziate su precedenti fondi, e sono state sperimentate attività di supporto da parte dell'amministrazione centrale, dalla collaborazione di strutture tecniche in fase di progettazione, programmazione e partecipazione al bando, fino agli accordi quadro di Invitalia, per agevolare le procedure di affidamento (IFEL, 2022). Il piano originario aveva come obiettivo target 264,5 mila nuovi posti in asili nido e nidi per l'infanzia.

Tabella 1
LE RISORSE DEL PNRR PER ASILI NIDO E SCUOLE PER L'INFANZIA, GOVERNO DRAGHI

		Importo avviso (milioni)
M4.C1I1.1	Piano Asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (progetti in essere)	700
M4.C1I1.1	Piano Asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 0-2 anni)	2.400
M4.C1I1.1	Piano Asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 3-5 anni)	600
	Risorse per la gestione corrente asili nido	900
	Totale pre-rimodulazione	4.600

Con l'intento di imprimere una accelerazione al Piano e assicurare il rispetto delle scadenze previste per il PNRR, di fronte alle molteplici difficoltà condivise anche da altre Missioni e Componenti, prima dell'estate 2023 il Governo in carica ha prospettato l'ipotesi di una rimodulazione del PNRR (Rizzo et al., 2023; Gori e Lattarulo, 2024), che successivamente è stata oggetto di un accordo siglato con l'Europa (approvato il 27.11.2023 dal Consiglio dell'Unione Europea). La revisione del Piano¹ ha interessato 9 investimenti collocati su 2 Missioni.

Una quota significativa della rimodulazione riguarda le amministrazioni comunali (per un importo di poco superiore ai 10 miliardi), che assisteranno dunque ad una riallocazione significativa dei propri finanziamenti, pari a circa un terzo delle risorse inizialmente previste. Il recente DDL "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR" (2 Marzo 2024) ha poi definito parte delle coperture per le risorse che non verranno più finanziate dal PNRR.

L'accordo, di portata generale, ha incluso l'investimento sugli asili nido e scuole per l'infanzia (M4 C1 I1.1), spostando le scadenze relative alla conclusione dei lavori dal 2025 al 2026, nella fase finale del PNRR (Ministero Affari Europei, Sud, Politiche di Coesione e PNRR, 2023) e limitando la portata – su richiesta dell'Europa – ai soli interventi che prevedono un incremento dei posti. In particolare, il Piano asili nido viene decurtato di 1,3 miliardi, di cui 900 milioni riguardano le risorse di parte corrente a cui si aggiunge un taglio di 400 milioni sulle risorse destinate agli investimenti (Cottarelli e Virgadamo, 2024). L'individuazione puntuale degli interventi interessati dal taglio non viene definita ex ante, ma potrà essere oggetto di riprogrammazione in itinere, a seconda dell'avanzamento delle opere.

Inoltre, in sede di accordo con l'Europa è stato ridimensionato anche il target del Piano, che passa da un numero di nuovi posti pari a 264,5mila a 150,5mila. A giustificare questa scelta si nominano il caro materiali e la spinta inflazionistica che ha portato ad un aumento dei costi delle opere. Il piano iniziale era, in effetti, molto ambizioso, teso a portare il grado di copertura del servizio dall'attuale 27% della popolazione 0-2 anni, al 45%, il target europeo 2030. L'obiettivo di garanzia dei Lep prevede invece, ad oggi, una maggiore gradualità, ovvero una copertura del 33%, percentuale che in alcune aree rappresenterebbe indubbiamente già un importante traguardo e sarebbe più in linea con le peculiarità territoriali. Naturalmente, gli obiettivi europei sarebbero rispettati esclusivamente nel caso di un livello di offerta diffusamente garantito nel paese, tanto nel nord – dove questo livello è per lo più già raggiunto – che nel mezzogiorno, dove attualmente questo benchmark è ben lontano (Ferrara, 2023).

Una categoria di progetti che è stata oggetto di specifica attenzione dal punto di vista dei possibili ritardi (e quindi del rischio di rimodulazione) riguarda i "progetti in essere", che sono stati recuperati nel PNRR, rivelando poi molte difficoltà dal punto di vista della rispondenza ai criteri di ammissibilità e alla relativa documentazione. Per questo motivo questi interventi sono stati oggetto di attenzione per il maggior rischio dal punto di vista dell'avanzamento dei lavori. I progetti in essere relativi agli asili nido rappresentano un importo complessivo di 285 milioni di euro e interessano 143 comuni con una concentrazione di importi maggiore rispetto ai progetti nuovi: circa 2 milioni per comune contro 1,4 milioni dei progetti nuovi. Il loro tasso di avanzamento procedurale, come si osserva dalle basi dati statistiche, non è dissimile da quello generale, anche per area territoriale. Pur provenendo da una precedente programmazione, dunque, l'attuale avanzamento di questi interventi non ha ricevuto particolare impulso dal processo di riallocazione finanziaria.

A contribuire a compensare i tagli (una rapida copertura a carico di altri fondi è stata da subito garantita dal Governo), è prontamente intervenuto un nuovo Decreto (n.79 del 30.04.2024) – questa volta esterno al PNRR – per un importo

¹ Commission Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy.

di 735 milioni (provenienti per 400 dalla rimodulazione a cui si sono aggiunte le risorse da Comuni che hanno rinunciato e i fondi ministeriali). Questo bando, che potrebbe garantire 31.660 posti a beneficio di 845 comuni, è specificatamente rivolto a quelli che più distano dal raggiungimento dell'obiettivo target di copertura della domanda potenziale. Ma la scarsa adesione a questo nuovo bando, soprattutto da parte dei Comuni del sud e di importanti capoluoghi deficitari nell'offerta del servizio, sta sollevando in questi giorni molte perplessità negli osservatori (Toso e Zanardi, 2024).

Accanto agli investimenti del PNRR, si è infatti intervenuti a sostegno del riequilibrio nell'offerta di servizi asili nido attraverso lo stanziamento di fondi aggiuntivi verticali vincolati alla gestione corrente, da fonte FSC (fondo di solidarietà comunale).

1. Gli interventi ancora da avviare

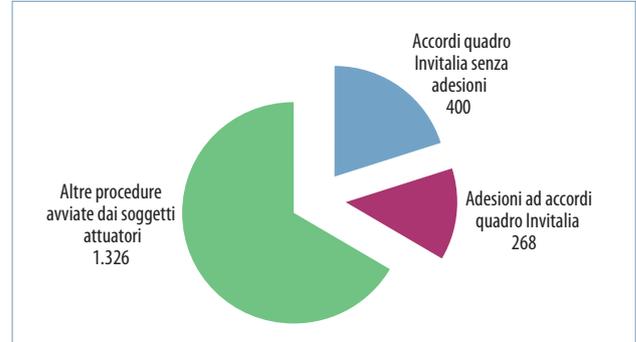
Anche alla luce del quadro ricco di ripensamenti e incertezze, ci si chiede come stia procedendo l'attuazione del PNRR e quale sia l'avanzamento dei progetti, in termini di avvio e aggiudicazione delle procedure di gara. Questo rappresenta, infatti, un importante passaggio nell'iter della realizzazione (IRPET-UPB, 2022), ed era uno dei target da raggiungere entro il Luglio del 2023 per tutti i progetti della Misura ammessi a finanziamento. Può essere utile adottare a riferimento i tempi medi dei lavori pubblici. Per quanto riguarda gli asili nido, i contratti di importo tra 1 e 5 milioni di euro (la dimensione media dei progetti di asilo nido è di 1,3 milioni di euro) mostrano una durata media della fase che va dalla pubblicazione dall'avvio della procedura sul mercato dei lavori pubblici (pubblicazione del bando) alla conclusione dei lavori, di circa 2 anni e 4 mesi. In questo senso solo i progetti con procedura avviata avrebbero buone probabilità di concludersi entro la scadenza del 2026.

Le periodiche Rendicontazioni del Governo, con riferimento alla totalità del PNRR, hanno già messo in luce un generale buon avanzamento delle assegnazioni, ma gravi lentezze nella fase di spesa. Un supporto alle amministrazioni più in difficoltà negli affidamenti è stato offerto dal ricorso alla centralizzazione delle procedure. Si tratta di affidamenti di medio-grandi dimensioni, a cui poi le amministrazioni possono aderire. A questo proposito, computando per intero gli accordi quadro tra le procedure avviate, registreremo, per la misura degli asili nido, percentuali molto alte di avanzamento. Ai 1.326 miliardi di euro delle procedure avviate direttamente dai soggetti attuatori², sommeremo circa 668 milioni di procedure di accordo quadro, ottenendo una percentuale di avanzamento del 94% (1.993 su 2.119 miliardi). Al contrario, interpretando la mancata adesione agli accordi quadro come un segnale di difficoltà e di rallentamento procedurale, e computando quindi nel calcolo dell'avanzamento solo la quota parte dell'importo degli accordi quadro che ha dato luogo ad adesioni (268 milioni di euro), otteniamo una percentuale di procedure avviate pari al 75% (1.593 su 2.119 miliardi). Dei 1.593 miliardi di euro di gare avviate, 1.023 miliardi risultano inoltre aggiudicati (pari al 64%). Secondo questa interpretazione, la centralizzazione delle procedure non pare aver risolto le criticità delle amministrazioni.

² L'ammontare delle procedure avviate (CIG, Codice Identificativo Gara) riconducibili agli interventi sugli Asili Nido è ottenuto a partire dall'elenco di gare PNRR disponibile sul sito ItaliaDomani alla data di questa nota. Tale elenco è stato poi integrato con i CIG identificati all'interno degli Open Data Anac come riconducibili agli interventi sugli Asili Nido attraverso il Codice Unico Progetto (CUP).

Grafico 2
VALORE DELLE PROCEDURE DI GARA AVVIATE PER MODALITÀ (SOGGETTO ATTUATORE – ACCORDO QUADRO)

Valori assoluti in milioni di euro

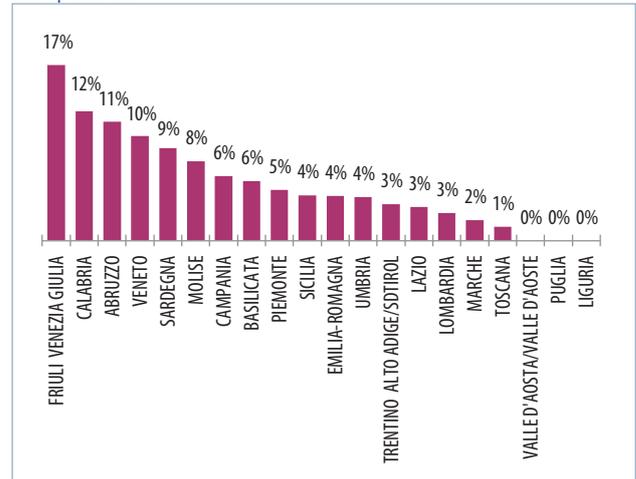


Fonte: elaborazioni su dati Regis e Open Data Anac

A livello generale, prendendo a riferimento i progetti che non risultano ad oggi associati ad alcuna procedura di affidamento o di adesione ad accordo quadro, osserviamo come questi progetti, che valgono complessivamente 112 milioni, siano per circa la metà (61 milioni) concentrati in alcune regioni meridionali – Campania, Calabria e Abruzzo – e in Veneto. Inoltre, se, a livello nazionale costituiscono una percentuale non altissima delle risorse assegnate ai Comuni (5%) è vero che in alcune regioni, questa percentuale è pari o superiore al 10%. Tra queste Calabria, Abruzzo e Veneto ma anche il Friuli-Venezia Giulia che registra una quota pari al 17% (Graf. 3).

Grafico 3
VALORE DEI PROGETTI CON NESSUNA GARA AVVIATA SU TOTALE RISORSE ASSEGNATE. ORDINAMENTO DECRESCENTE

Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati Regis e Open Data Anac

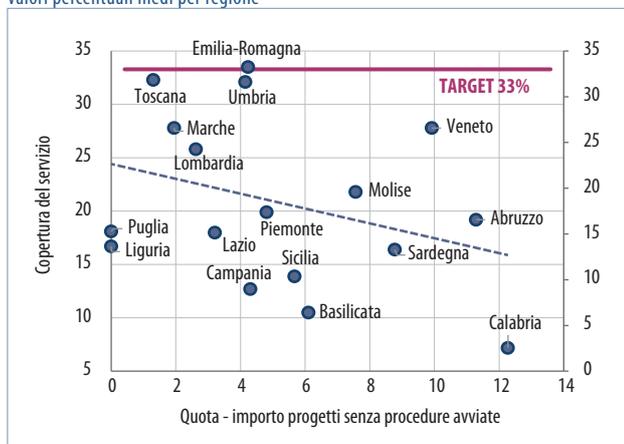
Rispetto al profilo della dimensione media dei comuni interessati, invece, i ritardi nell'avvio di procedure sembrano concentrarsi prevalentemente sui Comuni di minori dimensioni. La quota-importo dei progetti che non registrano avanzamento è infatti linearmente decrescente nella classe di popolazione residente dei comuni: dal 10% per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, al 3% dei comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 100.000 abitanti. Registrano invece almeno una gara avviata tutti i progetti dei comuni di maggiore dimensione (oltre i 100.000 abitanti).

2. La copertura del servizio degli asili nido

L'aspetto più rilevante da indagare riguarda però l'impatto dei ritardi sulla possibilità di conseguire uno degli obiettivi prioritari della politica in questo campo, ovvero quello di garantire a tutto il territorio una copertura del servizio almeno pari al 33%. Il grafico 4 rappresenta le regioni italiane nello spazio definito dal loro livello percentuale di copertura del servizio e dalla percentuale di progetti in ritardo (quota-importo). Le regioni collocate nell'area del grafico in basso a destra (Calabria, Sardegna e Abruzzo) sono dunque quelle dove a livelli più bassi di copertura del servizio corrisponde anche un maggior potenziale ritardo sui tempi di avvio del programma.

Grafico 4
COPERTURA DEL SERVIZIO DI ASILO NIDO E QUOTA-IMPORTO DI PROGETTI CON NESSUNA GARA AVVIATA

Valori percentuali medi per regione

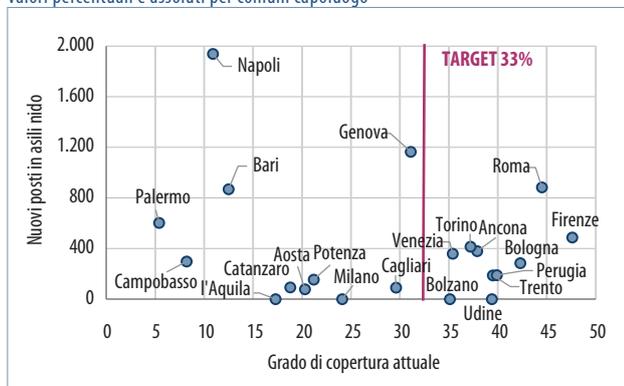


Fonte: elaborazioni su dati Regis, Open Data Anac e Istat

In merito ai capoluoghi (Graf. 5), questi hanno tutti avviato i lavori ammessi a finanziamento PNRR, ma molti di loro rimangono comunque lontani dal target del 33% di copertura, pur con i nuovi progetti PNRR, tra questi Palermo. Altri, invece, come Catanzaro e l'Aquila, pur lontano dai target, non hanno presentato progetti PNRR (Y=0)³.

Grafico 5
GRADO DI COPERTURA DEL SERVIZIO DI ASILO NIDO E NUOVI POSTI IN ASILO NIDO FINANZIATI DAL PNRR

Valori percentuali e assoluti per comuni capoluogo



Fonte: elaborazioni su dati Regis e Istat

A compensare queste criticità vuole oggi intervenire il nuovo bando, che come precedentemente considerato non sembra però, sufficiente a superare le criticità che permangono soprattutto in alcune aree del paese.

Il PNRR ha tra le priorità il riequilibrio generazionale, sociale e territoriale, ma prevede anche dei tempi molto stretti per raggiungere questi obiettivi. È sempre stato noto che coniugare obiettivi e vincoli sarebbe stato difficile e ciò è particolarmente evidente nel caso degli asili nido. In definitiva, il clima di generale incertezza e i ripensamenti sulle strategie di sostegno agli enti manifestati nelle fasi in cui sarebbe stato necessario il maggiore impulso all'attuazione, assieme alle difficoltà operative e di contesto, non hanno frenato l'avanzamento del piano - una volta avviato - da parte dei Comuni, ma hanno invece certamente inciso sulla mancata adesione al nuovo bando.

Riferimenti bibliografici

- Cottarelli C., Virgadamo L. (2024), "Una gara al ribasso: cosa cambia per i nidi nel nuovo PNRR", in *Osservatorio Conti Pubblici Italiani*, <https://osservatoriociopi.unicatt.it/ocpi-Una%20gara%20al%20ribasso%20cosa%20cambia%20per%20i%20nidi%20nel%20nuovo%20PNRR.pdf>, 19 gennaio.
- Ferrara F. (2023), "Per i "progetti in essere" la sorte è incerta" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/103248/per-i-progetti-in-essere-la-sorte-e-incerta/>
- Gori G. F., Lattarulo P. (2024), "Quel che resta del PNRR nei territori" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/104472/quel-che-resta-del-pnrr-nei-territori/>
- IFEL (2022), "Contributi per costruzione/ristrutturazione Asili nido e incremento delle risorse correnti nell'ambito del FSC", *Nota di approfondimento*, https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/5252_8c16ad3b2fe61b08f708f5807734cce9
- IRPET-UPB (2022), "L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia", *Nota UPB n. 2 luglio*.
- Lattarulo P., Ravagli L. (2022), "Comuni in confusione sugli asili nido" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/95142/comuni-in-confusione-sugli-asili-nido/>
- Ministero Affari Europei, Sud, Politiche di Coesione e PNRR (2023), *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Terza Relazione, 21 maggio 2023*, <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/terza-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-pian.html>.
- Minzyuk L., Zanardi A. (2022), "Dove costruire gli asili nido del PNRR?" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/97724/dove-costruire-gli-asili-nido-del-pnrr/>
- Rizzo L., Secomandi R., Zanardi A. (2023), "Revisioni PNRR, sono tutte giustificate?" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/101864/revisioni-pnrr-sono-tutte-giustificate/>
- Toso S., Zanardi A. (2024), "C'è chi i nidi proprio non li vuole" in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/105120/ce-chi-i-nidi-proprio-non-li-vuole/>
- UPB (2022), "Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie", *Focus n° 9 del 25 novembre 2022*, <https://www.upbilancio.it/focus-tematico-n-9-25-novembre-2022/>

*IRPET

³ Per la stima dei posti aggiuntivi si fa l'ipotesi di un costo unitario pari a 16.000 euro (Ferrara, 2023 (b)).

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
e Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini
e Agnese Parrini

Sede di redazione

IRPET:

Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 Firenze
Tel. 055/459111 - e-mail: redazione@irpet.it

Numeri precedenti

2016

Federalismo in Toscana n. 1

- “Qualità e completezza degli studi di fattibilità, un fattore di criticità per i progetti di investimento pubblico italiani” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica” di *Marco Ponti* (Politecnico di Milano)
- “Le strategie europee per gli investimenti pubblici” di *Francesca Petrina* e *Claudio Virno* (Esperti)
- “Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo” di *Agnese Casolaro* e *Alessandro Panaro* (SRM Intesa San Paolo)
- “La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni” di *Paolo Beria* (DASTU, Politecnico di Milano)

Federalismo in Toscana n. 2

- “L’abbandono del patto di stabilità: quante risorse per gli investimenti dei comuni?” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* e *Andrea Taddei* (IRPET)
- “Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?” di *Andrea Ferri* e *Giuseppe Ferraina* (IFEL – Dipartimento Finanza Locale)
- “La situazione economico-finanziaria degli enti territoriali della Toscana. L’analisi della Sezione regionale della Corte dei conti” di *Francesca Petrina* e *Paolo Peluffo* (Corte dei Conti – Sezione Toscana)
- “Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio in Costituzione” di *Onelio Pignatti* (Regione Emilia-Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Impatto sulla finanza regionale della legge di bilancio” di *Massimiliano Ferraresi* (Università di Ferrara), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Leonio Rizzo* (Università di Ferrara & IEB)
- “La spesa sanitaria delle Regioni” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l’esperienza Toscana” di *Patrizia Lattarulo*, *Mauro Massaro* e *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “Il Settore Pubblico Allargato in Toscana. L’analisi conti pubblici territoriali” di *Irene Tassi* (IRPET)

2017

Federalismo in Toscana n. 1

- “Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio” di *Maria Cristina Mercuri* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Interventi sulla fiscalità di impresa: tra cambiamenti strutturali e spinte congiunturali” di *Francesca Gastaldi* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “La promozione delle imprese e dei loro investimenti” di *Marco Mariani* (IRPET)
- Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico di *Mauro Grassi* (Direttore di #Italiasicura)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice degli appalti” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma” di *Paolo Berio* (Città metropolitana di Roma)
- “La riforma dei contratti pubblici” di *Alberto Cucchiarelli* (ANAC – Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici)
- “La riforma del sistema di affidamento dei contratti pubblici: in ipotesi di integrazione tra le centrali di aggregazione e di committenza” di *Giovanni Forte* (Unione Valdera)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Tax gap regionale efficacia degli strumenti di auditing fiscale” di *Alfonso Carfora*, *Rosaria Vega Pansini*, *Stefano Pisani* (Agenzia delle entrate)
- “Le interazioni spaziali nelle politiche fiscali sul patrimonio immobiliare: un’analisi sui comuni italiani” di *Chiara Bocci*, *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “I nodi irrisolti della capacità fiscale standard” di *Carmela Brugnano*, *Giuseppe Ferraina*, *Larysa Minzyuk* (IFEL, Dipartimento Finanza locale)
- “L’imposta sul reddito d’impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo*, *Irene Tassi* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Investimenti pubblici, risorse e riforme” di *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo*, *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “La finanza decentrata, risorse e riforme” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

2018

Federalismo in Toscana n. 1

- “Politiche di contrasto all’evasione: la partecipazione dei Comuni all’accertamento dei tributi erariali” di *Andrea Angeli* (IRPET)
- “Il sostegno della Regione ai Comuni nella lotta all’evasione fiscale” di *Luigi Idili* e *Agnese Parrini* (Regione Toscana)
- “Riflessioni sul contrasto ad evasione/elusione della fiscalità locale in un Comune di 14.000 abitanti” di *Lorenzo Nesi* (Assessore alle politiche finanziarie del Comune di Montelupo Fiorentino)
- “La lotta all’evasione dell’ecotassa tramite la partecipazione degli enti locali” di *Claudio Sciancalepore* (Università degli studi di Bari)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa), *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Marika Macchi*, *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa)
- “Spanish (Regional) Decentralization” di *Laura Varela Candamio* (University of A Coruña)
- “Autonomia scolastica e regionalismo differenziato” di *Santino Piazza* (IRES Piemonte)
- “Regionalismo differenziato e sanità. Livelli di spesa, LEA e performance: il caso della Regione Puglia” di *Roberta Garganese* e *Iary I. P. Goffredo* (IPRES) e *Benedetto Giovanni Pacifico* (Regione Puglia)

2019

Federalismo in Toscana n. 1

- “La Legge di Bilancio per il 2019 e gli interventi per la spesa degli enti locali” di *Claudia Ferretti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Legge di Bilancio 2019 e autonomia tributaria: quali prospettive per la finanza comunale?” di *Maria Teresa Monteduro* (Ministero Economia e Finanza)
- “La Legge di Bilancio 2019 e le misure per le Regioni” di *Guido Mazzoni* (Ancrel)
- “Ripristino delle Province, Città Metropolitane e Legge di Bilancio 2019” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Prove di differenziazione. Nuovi compiti delle regioni dopo la riforma delle Province” di *Patrizia Lattarulo* e *Michele Seremia* (IRPET)
- “Nota sulla definizione dei fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario nelle materie diverse dalla sanità ai sensi del D.L. 50 del 2017” di *Francesco Porcelli* (SOSE Spa)

Federalismo in Toscana n. 3/4

- “Il federalismo asimmetrico nella letteratura internazionale” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze)
- “Regionalismo e riparto di risorse: il metodo del costo storico, del costo medio, dei fabbisogni standard” di *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale” di *Leonio Rizzo* e *Riccardo Secomandi* (Università degli Studi di Ferrara e IEB, Università degli Studi di Ferrara e Università degli Studi di Parma)
- “Regionalismo differenziato e autonomie speciali: analogie reali o ipotetiche?” di *Alice Valdesalici* (Eurac Research - Istituto di studi federali comparati)
- “Between exit and disintegration: devolution e relazioni intergovernative nel Regno Unito dopo Brexit” di *Gabriella Sapatelli* (Ricercatrice presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” - ISSIRFA-CNR)

2020

Federalismo in Toscana n. 1

- “DL 18 marzo 2020: misure fiscali a sostegno della liquidità di famiglie e imprese” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “La spesa sanitaria toscana e i provvedimenti dell'emergenza Covid-19” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Le amministrazioni locali di fronte all'emergenza sanitaria” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe F. Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 2

- “I comuni motore degli investimenti, nonostante tutto” di *Carlo Lancia* (ANCE Toscana)
- “Nuove prospettive per le assunzioni negli enti locali? Le assunzioni a tempo indeterminato e le ultime novità del decreto rilancio in materia di personale” di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)
- “Entrate locali, nuovi spazi per un efficace recupero fiscale. Le nuove regole per l'agevolazione della riscossione previste dalla Legge di Bilancio 2020” di *Andrea Angeli* e *Alessandro Canzoneri* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Lavori pubblici tra lockdown e Decreto Semplificazione” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Pubblica amministrazione e investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Accessibilità materiale e digitale in Toscana” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* e *Leonardo Piccini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Criticità dei lavori pubblici, le opinioni degli enti” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa per investimenti degli enti locali per le infrastrutture scolastiche. Un viale dei sogni (non ancora) infranti?” di *Santino Piazza* e *Paolo Feletig* (IRES Piemonte)
- “Riordino delle stazioni appaltanti ed efficienza dei lavori pubblici” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell'arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

2021

Federalismo in Toscana n. 1

- “Condono e fiscalità regionale, effetti di gettito e sulla compliance” di *Andrea Angeli* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Maria Grazia Pazienza* e *Eugenio Palmieri* (Università degli studi di Firenze)
- “La finanza decentrata e le trasformazioni dell'epoca Covid, vecchi e nuovi temi” di *Ernesto Longobardi* (Università degli studi di Bari)
- “I documenti di programmazione e i documenti di economia e finanza delle regioni (DEFER), una rassegna” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “I piani di investimento di amministrazioni e imprese in vista dell'arrivo delle risorse europee” di *Simone Torricini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Investimenti pubblici, scenari del PNRR” di *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3

- “L'istituzione di una Service Tax nell'ordinamento tributario dei comuni” di *Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze)
- “Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Maria Grazia Pazienza* (Università degli studi di Firenze)
- “PNRR e riforma del Catasto” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Letizia Ravagli* (IRPET)
- Total Quality management e recupero fiscale. La sperimentazione della Regione Toscana di *Stefania Vanni* (ACI-Regione Toscana)

Federalismo in Toscana n. 4

- “La gestione dell'istruzione durante la pandemia” di *Silvia Duranti*, *Claudia Ferretti*, *Giada Garbini* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)

- “La centralizzazione degli acquisti sanitari e il ruolo svolto da centro e regioni nella crisi pandemica” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Le dinamiche delle relazioni intergovernative stato-regioni durante l'emergenza sanitaria” di *Nicolò Paolo Alessi* (Dottorando di ricerca presso le Università di Verona e Fribourg/Freiburg (Svizzera) e Junior researcher presso l'Istituto di studi federali comparati di Eurac research)

2022

Federalismo in Toscana n. 1

- “Lo stato dell'arte nell'applicazione dei fabbisogni standard per il servizio di asilo nido” di *Letizia Ravagli* (IRPET)
- “I servizi sociali tra vecchie e nuove disuguaglianze territoriali: risorse aggiuntive e obiettivi di servizio nel fondo di solidarietà comunale” di *Roberta Garganese* (Fondazione IPRES) e *Francesco Porcelli* (Università di Bari)
- “Perequazione e fabbisogni standard del fondo di solidarietà comunale (FSC). Il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna” di *Alberto Scheda* (Dirigente Studi e ricerca Finanza locale e spesa P.A. - Regione Emilia Romagna)

Federalismo in Toscana n. 2

- L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Nicola Carmine Salerno* (UPB)
- Il servizio ferroviario regionale e gli interventi del PNRR di *Leonardo Piccini* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 3/4

- Risorse, territori, istituzioni nell'avvio del PNRR di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Letizia Ravagli* (IRPET)
- Rigenerazione urbana e territoriale nel PNRR di *Laura Fregolent* (Università Iuav di Venezia) e *Elena Franco* (Architetto, esperta di politiche integrate, si occupa di valorizzazione urbana e territoriale. Svolge attività di ricerca e formazione per enti pubblici e privati)
- Accessibilità e equità territoriale nel futuro della Toscana: gli investimenti di PRIIM e PNRR di *Leonardo Piccini* (IRPET)
- Il PNRR della Città metropolitana di Firenze di *Rocco Conte* (Città metropolitana di Firenze)

2023

Federalismo in Toscana n. 1/2

- “Dall'IRAP all'IRES, come cambiano le risorse delle Regioni” di *Claudia Ferretti* (IRPET), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Maria Grazia Paziienza* (Università degli studi di Firenze)
- “Gettiti e compliance nella fiscalità regionale, il pagamento del bollo auto in Toscana” di *Damiano Baldaccini* (Collaboratore IRPET)
- “Perequazione e fabbisogni standard del fondo di solidarietà comunale (FSC). Il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna” di *Alberto Scheda* (Dirigente Studi e ricerca Finanza locale e spesa P.A. - Regione Emilia Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “L'autonomia differenziata: le riforme incompiute e le nuove riforme” di *Patrizia Lattarulo* (IRPET) con la collaborazione di *Marika Macchi* (Università degli studi di Firenze)

- “Perequazione infrastrutturale, i tasselli da (ri)comporre” di *Francesca Petrina* (Presidenza del Consiglio dei Ministri, DPCoe – NUVAP) e *Nicola Carmine Salerno* (Ufficio Parlamentare di Bilancio – UpB)

Federalismo in Toscana n. 4

- Il pubblico impiego, le criticità strutturali e la collaborazione pubblico-privato nell'attuazione del Piano di Investimenti europei di *Francesco Bogazzi* (IRPET), *Silvia Duranti* (IRPET), e *Valentina Patacchini* (IRPET)
- Il PNRR e le misure per il territorio. Bando “Attrattività dei Borghi” di *Chiara Agnoletti* (IRPET) e *Caterina Fusi* (IRPET)

2024

Federalismo in Toscana n. 1

- “I LEP nel Diritto allo studio universitario” di *Silvia Duranti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “L'assistenza agli anziani non autosufficienti: squilibri territoriali e prospettive di riforma” di *Laura Pelliccia* (Studiosa di politiche sanitarie e di welfare), *Elisabetta Tondini* e *Mauro Casavecchia* (Agenzia Umbria Ricerche)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Tra regole europee e autonomia regionale, la governance multilivello degli investimenti. Il sostegno agli investimenti delle amministrazioni locali: il ruolo delle Regioni e la Legge di Bilancio 145/2018 comma 134” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “La spending review che colpisce il PNRR. I dati nazionali” di *Claudia Ferretti* e *Patrizia Lattarulo* (IRPET)