

Capitolo 4

I servizi delle Pubbliche Amministrazioni Locali

4.1. Enti e servizi pubblici locali fra pandemia e post-pandemia¹

I servizi pubblici locali rappresentano quella parte di servizi più prossima alla comunità e contribuiscono a dare un contenuto immediato ai livelli di qualità della vita nei singoli territori. Ciò è stato evidente durante la pandemia e lo sarà ancora di più nel post pandemia. In effetti le amministrazioni locali, ossia i comuni, le unioni di comuni, le province e le città metropolitane, responsabili dei servizi pubblici locali, costituiscono un importante snodo decisionale, progettuale e gestionale dei progetti del PNRR. In termini economici, circa il 17%² delle risorse transiteranno dagli enti locali, ma è logico attendersi che l’impatto del loro operato nel post pandemia sia decisamente più significativo.

Nel corso del 2020 gli enti locali sono stati investiti da una enorme incertezza a cui hanno saputo far fronte in parte grazie ai cospicui aiuti finanziari dello Stato, in parte alle singole capacità di adottare strategie di resilienza, ossia la capacità di resistere allo stress, o addirittura di “antifragilità”³, ossia la capacità di sfruttare i fattori di stress per migliorarsi. Tutto ciò, malgrado la vulnerabilità strutturale accumulata nel corso degli ultimi anni caratterizzati da politiche di austerità. Ciò è già stato in parte oggetto della Relazione 2020, dedicata agli impatti della pandemia. Nella Relazione 2021 il focus è sul momento di passaggio dai momenti peggiori alla normalità, nella consapevolezza che non si è ancora usciti dalla forte instabilità causata dalla pandemia. Tale momento di passaggio si caratterizza per uno straordinario ritorno alla centralità della programmazione che non solo il PNRR ha stimolato, ma anche il legislatore della legge di bilancio ha voluto porre al centro dell’agenda degli enti locali. Politiche diametralmente opposte a quelle sperimentate negli anni precedenti la pandemia. Ma saranno gli enti locali in grado di cogliere le opportunità? La domanda non dovrebbe nemmeno porsi, dal momento che non ci sono alternative: il recupero di competitività sociale ed economica del Paese è d’obbligo ed ogni tentennamento costerà molto caro in futuro. Non c’è tempo da perdere.

Le analisi offerte in questa sezione riguardano cinque temi principali:

1. i servizi on-line ai cittadini (sezione 4.2)
2. la raccolta dei rifiuti (sezione 4.3)
3. servizi sociali e asili nido: interventi di potenziamento e riequilibrio (sezione 4.4);
4. province e città metropolitane: nuovi assetti di finanziamento (sezione 4.5);
5. analisi e strumenti della capacità amministrativa (sezione 4.6)
6. le capacità economico-finanziarie dei comuni nella sfida del PNRR (sezione 4.7).

1 - A cura di Emanuele Padovani, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali

2 - ANCI (2021). Comuni e Città nel PNRR. Dossier ANCI sul confronto con il Governo e il monitoraggio degli investimenti. Aggiornato Ottobre 2021.

3 - Taleb, N. N. (2013). Antifragile. Prosperare nel disordine, Il Saggiatore.

Il primo tema è affrontato da Banca d'Italia, Servizio Tesoreria dello Stato e sviluppa un rigoroso lavoro di analisi circa la diffusione dei servizi on-line da parte della pubblica amministrazione locale, ivi incluse anche le regioni e le aziende sanitarie locali. Sono riportati: il grado di interazione consentito dai siti web, da cui emerge ad esempio come malgrado l'arrivo della pandemia solo nel 28% degli enti il livello di operatività è massimo; la diffusione del sistema SPID – Sistema Pubblico di Identità Digitale, che si aggira attorno al 30% in comuni, province e aziende sanitarie; PagoPA, ossia il metodo di pagamento digitale verso la PA, è giunto ad una elevatissima diffusione, oltre il 90% nel 2021, con alcuni ritardi concentrati nel comparto Sud e isole e nei comuni con meno di 60 mila abitanti. Il contributo propone al termine alcune linee di intervento per il policymaker al fine di migliorare l'offerta dei servizi on-line negli enti locali.

Ispra aggiorna il quadro della raccolta dei rifiuti, quale servizio comunale di particolare rilievo per la comunità sia in termini di risorse finanziarie assorbite, sia per l'impatto sulla comunità locale. Durante l'anno dell'emergenza pandemica, il 2020, la produzione dei rifiuti si è ridotta, sebbene in misura meno che proporzionale rispetto alla riduzione del PIL, -3,6%, attestandosi su 28,9 milioni di tonnellate, cioè circa 488 kg pro capite. Le differenze geografiche si riscontrano sia in termini di impatti della pandemia – ad esempio il comparto del Centro ha raggiunto una riduzione del -5,4%, la Calabria addirittura il -6,7%, Venezia e Milano fra il -14% e il -16% – sia in termini di tendenze strutturali – la produzione di rifiuti pro capite va da un minimo di 345 kg pro capite della Basilicata ad un massimo di 640 kg pro capite dell'Emilia-Romagna. La raccolta differenziata raggiunge il 70,8% al Nord, 59,2% al Centro e 53,6% al Sud, con punte di eccellenza in Veneto, Sardegna, Lombardia e, per quanto riguarda i grandi centri urbani, Parma, Venezia e Milano. Il 70% della raccolta differenziata è composto da organico, carta-cartone e vetro.

SOSE, organo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze incaricato di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali, individua gli elementi di innovazione introdotti dalle leggi di bilancio per il 2021 e il 2022 per l'innalzamento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi sociali e degli asili nido, due delle funzioni fondamentali dei comuni. Diversamente dai primi due contributi, l'accento è maggiormente spostato sulle possibili evoluzioni future dei servizi grazie ai consistenti finanziamenti in conto esercizio (da € 335 milioni nel primo anno, fino a poco meno di € 1.751 milioni a regime per entrambe le funzioni fondamentali) messi a disposizione dallo Stato e ai meccanismi perequativi che dovrebbero incentivare lo sviluppo di servizi laddove scarsi o non esistenti. L'analisi mette infatti in luce che attualmente il 54% dei comuni delle regioni a statuto ordinario possiedono livelli di servizi sociali al di sotto degli obiettivi prefissati dai nuovi provvedimenti, molti dei quali sono comuni di piccole dimensioni (meno di 5.000 abitanti) e nelle zone del Sud, più il Piemonte. Gli asili nido sono erogati solo da meno della metà dei comuni delle regioni a statuto ordinario, ma è anche vero che in diverse regioni la componente privata è particolarmente e storicamente presente. Dunque il tasso di copertura del servizio (utenti/domanda potenziale) medio di Italia regioni a statuto ordinario più Sicilia e Sardegna è pari al 25%, ma con differenze consistenti, da un minimo della Campania al 9% ad un massimo del Lazio al 38%. L'obiettivo a medio termine è quello

del tasso di copertura al 28,88%, a lungo termine il 33%. Il post pandemia richiede un ripensamento profondo di questi servizi e una loro migliore distribuzione, su cui l'approfondimento di SOSE chiarisce le complessità misurative e le metodologie di fondo per incentivare gli enti locali all'utilizzo delle risorse disponibili.

Poco si conosce in merito alle attività delle amministrazioni provinciali e città metropolitane. E forse è stato questo uno dei motivi che le ha viste vacillare fra depotenziamento e abrogazione, malgrado il loro ruolo centrale di coordinamento di area vasta. Un secondo contributo di SOSE è sviluppato con riferimento alla applicazione, a partire dal 2022, dei fabbisogni standard e capacità fiscali in logica perequativa per la distribuzione dei fondi statali, rimpinguati di risorse dopo anni di incertezza che ha fatto cadere ben 12 su 100 enti provinciali o città metropolitane (ivi inclusi i liberi consorzi comunali della Sicilia) in situazione di dissesto o piano di riequilibrio. Questo secondo contributo, di natura più spiccatamente tecnico-finanziaria, consente di identificare le funzioni maggiormente significative: territorio (in particolare per le province), istruzione e funzioni di coordinamento delle città metropolitane. Tali funzioni, assieme al funzionamento della macchina amministrativa, costituiscono il fulcro dell'attività delle province e città metropolitane su cui le prossime Relazioni CNEL si prefiggono di sviluppare specifiche analisi.

Entrati nel vivo del PNRR ci si chiede da più parti se le amministrazioni locali, ed in particolare i comuni, sono pronti. Ma qual è la situazione attuale che i comuni hanno ereditato dal passato e che li rende più o meno pronti a reagire a questo nuovo (procurato) shock? Qual è la capacità economico-finanziaria delle amministrazioni comunali chiamate a pensare, pianificare, realizzare e gestire i nuovi progetti del PNRR? L'ultimo tema affrontato in questa sezione è a cura dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, e prova a profilare gli enti locali italiani rispetto a tre dimensioni ritenute cruciali per il buon andamento del PNRR a livello comunale: (1) la reattività della capacità di spesa intesa come la capacità di spendere le risorse finanziarie aggiuntive in tempi limitati e prendendo decisioni in tempi veloci; (2) il margine di manovra corrente, ossia la capacità di aumentare la spesa corrente indotta dagli investimenti senza mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio; (3) l'efficienza, ossia operare senza sprechi. L'analisi mette in luce che la maggior parte delle amministrazioni comunali (54%) sono attendiste, ossia hanno dimostrato di essere poco reattive e pronte a modificare i comportamenti in una situazione nuova, accumulando risorse in un periodo in cui avrebbero più propriamente potuto (dovuto) attuare misure anticicliche spendendo le risorse accumulate nel tempo. Nel 42% dei comuni, la spesa corrente indotta dagli investimenti del PNRR potrebbe causare difficoltà di equilibrio strutturale di bilancio; la metà del 42% degli enti con possibile difficoltà di equilibrio di parte corrente (il 19%) ha anche più bassi livelli di efficienza che si annidano soprattutto nei piccoli enti. Le linee di azione devono essere differenziate per evitare i divari fra i territori al fine di evitare che il PNRR diventi, di per sé, non uno strumento di ricucitura fra i territori, ma generi ulteriori divari; l'analisi identifica sedici profili di capacità economico-finanziaria differenti, ciascuno richiedente un diverso approccio di gestione strategica e la necessità di specifici supporti da parte dell'Amministrazione centrale. I grandi comuni sono più efficienti e sarebbero i più reattivi, ma sono mediamente in maggiore difficoltà finanziaria (in questa categoria sono presenti 29 comuni dissestati

o in disequilibrio che coinvolgono 4,5 milioni di abitanti). I comuni delle aree interne partono generalmente da condizioni finanziarie più difficoltose rispetto agli altri enti ma sono quasi equamente distribuiti fra chi possiede margini di manovra corrente e chi no; ciò dimostra che non è ottimale trattare i comuni delle aree interne in modo uniforme e servono strategie di supporto mirate e differenziate.

L'Erogazione dei servizi on-line ai cittadini: limiti dell'informatizzazione delle amministrazioni locali e opportunità fornite dal PNRR.⁴

Sommario

Il lavoro mira a approfondire il tema dell'offerta dei servizi pubblici digitali ai cittadini da parte delle amministrazioni locali, un elemento di particolare rilievo nel processo di *e-Government* degli enti. Infatti, l'erogazione di servizi on-line ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce uno degli obiettivi fondamentali perseguiti con l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005, c.d. "CAD") e con la spinta alla diffusione delle piattaforme abilitanti contenuta nei piani triennali per l'informatica dell'AgID. Infine, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) contiene investimenti finalizzati, tra l'altro, alla digitalizzazione della PA e della sua offerta di servizi e, parallelamente, prevede tra le riforme strutturali da realizzare nel prossimo futuro anche quella della pubblica amministrazione.

Nel lavoro sono presentati, con specifico riguardo al tema dei servizi offerti in rete dalla PA, i dati della settima indagine realizzata dalla Banca d'Italia sulla base di un questionario somministrato nel corso del 2020 a un campione rappresentativo di amministrazioni pubbliche locali appartenenti a diverse tipologie - quali regioni, province e città metropolitane, comuni e aziende sanitarie locali (ASL) - per rilevare il loro grado di informatizzazione nella gestione dei processi amministrativi e nelle modalità di dialogo con cittadini e imprese. I dati dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia sono in più passaggi affiancati da quelli desumibili da altre fonti istituzionali, quali primariamente il monitoraggio dei progetti di trasformazione digitale condotto dall'AgID, i Cruscotti OpenCDC della Corte dei conti e il Dashboard di PagoPA, allo scopo di allargare il perimetro dell'analisi quantitativa e irrobustire l'insieme delle conclusioni che è stato possibile trarre.

In merito al grado di interazione consentito dai siti web delle Amministrazioni locali, l'indagine della Banca d'Italia ha mostrato un ritardo nel raggiungimento di un livello sofisticato dell'interazione on-line col cittadino: nella media nazionale, solo il 28 per cento degli enti intervistati ha indicato per l'anno 2020 che il proprio sito web consente il livello massimo di operatività d'utente. Quasi un'amministrazione su cinque consente almeno la relazione di livello inferiore, ovvero la connessione bidirezionale; tuttavia, in caso di pagamento l'utente è costretto a fare riferimento a risorse esterne al sito dell'ente.

Circoscrivendo l'analisi ai comuni, emerge che al crescere della popolazione aumentano i comuni dotati di siti bidirezionali. Sotto quest'ultimo punto di vista, data la distribuzione simile tra i comuni dei casi in cui l'adesione al sistema PagoPA è stata portata a compimento, non può essere escluso che l'integrazione, direttamente nel

⁴ A cura di Marco Corradetti, Salvatore Perifano, Alessandro Vinci, Banca d'Italia, Servizio Tesoreria dello Stato. Le opinioni espresse in questo lavoro sono degli autori e non coinvolgono l'Istituto di appartenenza. Si ringrazia Walter Giuzio per il contributo dato al lavoro. Ogni eventuale errore o imprecisione è da attribuirsi agli autori Banca d'Italia, Servizio Tesoreria dello Stato. Le opinioni espresse in questo lavoro sono degli autori e non coinvolgono l'Istituto di appartenenza. Si ringrazia Walter Giuzio per il contributo dato al lavoro. Ogni eventuale errore o imprecisione è da attribuirsi agli autori.

proprio sito internet, delle funzionalità di PagoPA potrebbe aver indotto o quantomeno accelerato il raggiungimento del livello più evoluto dei servizi offerti on-line.

Un'analisi dei dati statistici relativi all'erogazione dei servizi pubblici *on-line* non può prescindere dal ricorso alle piattaforme abilitanti. Con riguardo in primo luogo a SPID, i dati messi a disposizione dall'AgID rivelano l'accelerazione nella crescita delle identità digitali rilasciate a partire da metà dell'anno 2020, che si attestano oggi a quasi 27 milioni. Le percentuali di ricorso a SPID risultano disomogenee tra i vari comparti di amministrazioni. Mentre quasi 9 regioni su 10 hanno attivato le autenticazioni SPID, la corrispondente quota di comuni, province e aziende sanitarie è pari o inferiore al 30 per cento.

Come per le identità SPID attivate, anche nel caso dell'App IO sono disponibili i dati relativi al download da parte degli utenti. I download dell'applicazione, a oggi pari circa a 24 milioni, hanno subito accelerazioni in corrispondenza di alcuni eventi esogeni, quali l'avvio del piano governativo Cashback nel mese di dicembre 2020 e il download, a partire da giugno 2021, della Certificazione verde Covid-19 (il cosiddetto green pass per la vaccinazione). Ambedue le iniziative hanno utilizzato primariamente l'App IO come veicolo di comunicazione tra l'utente e l'Amministrazione.

In merito a PagoPA, a fronte dell'obbligo normativo che chiedeva alle amministrazioni di integrare, entro il termine da ultimo fissato al 28 febbraio 2021, i loro sistemi di incasso con la piattaforma, le elaborazioni condotte su dati di PagoPA di inizio 2021 indicano che le adesioni delle amministrazioni locali superano il 90 per cento, con tutte le regioni che già nel 2016 avevano completato l'ingresso. Un certo ritardo è evidenziato principalmente dagli enti provenienti dal sud e isole, con percentuali di accesso al sistema pari o inferiori al 90 per cento. Con particolare riguardo alle amministrazioni comunali, sono quelle con popolazione inferiore ai 60 mila abitanti a essere state meno pronte nell'accesso a PagoPA.

In conclusione, i dati mostrati nel lavoro indicano che da tempo il nodo non risiede più nella mera disponibilità di risorse informatiche da parte delle amministrazioni, siano esse *hardware* o *software*, ma nella non sufficiente integrazione nelle procedure informatiche preposte all'offerta on-line, ad esempio in termini di connessione col sistema PagoPA. Il lavoro ha consentito pertanto di trarre alcune riflessioni di *policy*. In primo luogo, il sistema delle **piattaforme accentrate** potrebbe essere esteso alla creazione di un modello standard di servizio web di base, tramite la proposizione di una piattaforma navigabile dal cittadino che possa essere replicata e introdotta, eventualmente con poche semplici variazioni, dalle amministrazioni più in ritardo nello sviluppo del proprio sito internet o da quelle di dimensioni minori.

In secondo luogo, la leva degli **aiuti finanziari** per gli enti che investono in innovazione, come previsti dal PNRR, avrà un peso determinante. In particolare, uno dei piani di azione del progetto "Italia digitale 2026", varato dal Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, va nella giusta direzione, riproponendosi di incentivare con stanziamenti cospicui la creazione di siti internet e l'erogazione di servizi pubblici digitali. La discriminante del successo del piano sarà la capacità del sistema di individuare ex ante le soluzioni meritevoli di finanziamento e di sostenerne ex post la realizzazione.

In terzo luogo, andrebbe risolto il vincolo legato al **capitale umano** a disposizione delle amministrazioni pubbliche, assicurando il necessario ricambio generazionale e l'adeguamento delle competenze alle nuove esigenze della digitalizzazione e di un'azione amministrativa moderna. Anche in questo caso, le misure di carattere organizzativo pensate nell'ambito delle riforme della pubblica amministrazione che accompagnano l'attuazione del PNRR, in termini di reclutamento, formazione, valutazione delle performance, potranno assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno delle PA. Sarà inoltre fondamentale accrescere gli sforzi, anche finanziari e soprattutto verso il sud del paese, per la formazione continua e per il *reskilling* dei lavoratori, permettendo di sviluppare stabilmente le competenze necessarie per far fronte al lavoro del futuro.

Introduzione

La trasformazione digitale della pubblica amministrazione ha portato all'introduzione di strumenti e software per la gestione del dialogo con l'utenza. In tale contesto, tra le amministrazioni pubbliche locali è diventata fondamentale la capacità di erogare servizi ai propri utenti in modalità digitalizzata, per ridurre i costi gravanti in capo al cittadino oltre che all'amministrazione stessa, con effetti positivi sull'intero sistema economico. In tale ambito, l'introduzione dell'ICT a sostegno dei sistemi di *back-office* degli enti, di cui si osserva un'accelerazione negli anni recenti, ha fornito un forte impulso al raggiungimento di più alti livelli di efficienza. Tuttavia, l'automazione informativa dei processi amministrativi non è da sola sufficiente a conseguire un effettivo sistema di *e-Government* (*e-Gov*). È necessario che l'amministrazione sia capace di mettere a disposizione il servizio stesso al cittadino in formato digitale e da remoto, consentendo di completare la gestione informatizzata dell'intera filiera del processo amministrativo, comprensiva dell'eventuale operazione di pagamento.

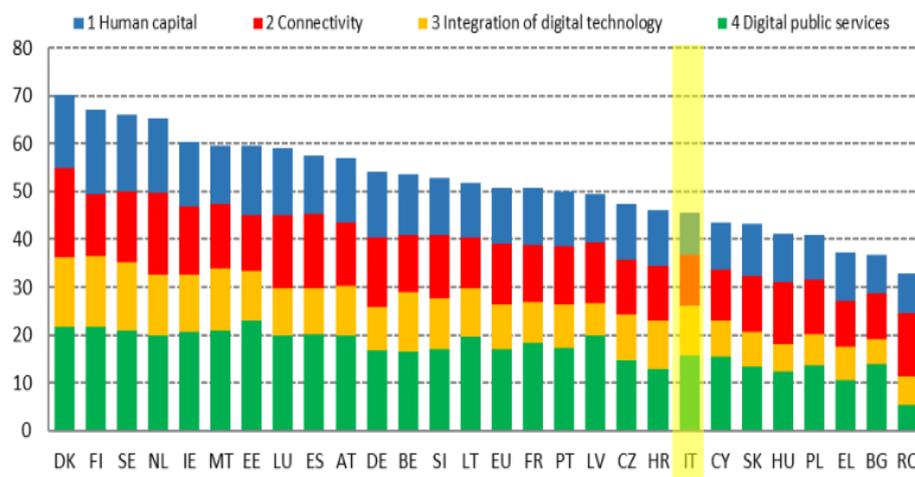
Si tratta di una sfida resa ancora più impellente dall'emergenza legata al propagarsi della pandemia da Covid-19. La crisi sanitaria ha infatti reso necessarie misure concrete per permettere alle amministrazioni di non interrompere il contatto col cittadino, anche nel caso di un rapporto "a distanza". Per tali ragioni, lo stato di emergenza vissuto dal paese ha introdotto un vero e proprio elemento di discontinuità nel processo di trasformazione digitale dell'azione pubblica, accelerandone la messa in opera.

In questo contesto, il grado di maturità raggiunto dalla pubblica amministrazione italiana nel processo di transizione digitale si muove nella direzione di quello di altri paesi. A conferma di ciò, si consideri l'indice sintetico *Digital Economy and Society Index* (DESI), monitorato dal 2014 dalla Commissione Europea al fine di misurare i progressi nei processi di digitalizzazione dei paesi dell'Unione. L'indice aggrega una serie di indicatori relativi a quattro dimensioni di analisi: *capitale umano* (disponibilità di competenze necessarie per trarre vantaggio dalle possibilità offerte dalla tecnologia digitale), *connettività* (sviluppo e qualità dell'infrastruttura disponibile per le comunicazioni in "banda larga"), *integrazione della tecnologia digitale* (disponibilità di tecnologia digitale per supportare l'attività imprenditoriale e il commercio elettronico), *servizi pubblici digitali* (capacità di erogare servizi pubblici digitali, ovvero *e-Gov*).

Il dato pubblicato nel 2021 per l'anno 2020, il primo a rilevare gli effetti della pandemia, vede l'Italia guadagnare alcune posizioni rispetto alle rilevazioni precedenti, pur

rimanendo al di sotto della media dei paesi dell'Unione, attestandosi al ventesimo posto su 27 Stati membri.

Grafico 1 - Digital Economy e Society Index



Fonte DESI 2021, Commissione Europea.

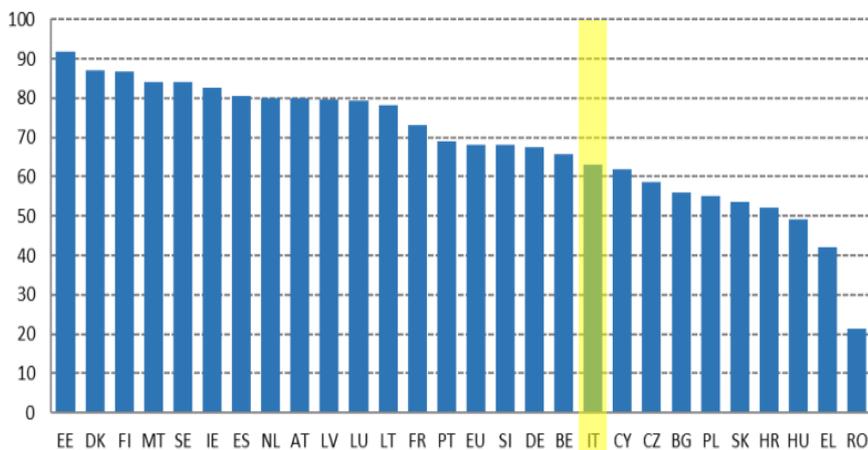
La distanza rispetto alla media UE è più marcata per ciò che concerne il capitale umano. In particolare, il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di base (56% nella media UE), il 22% possiede competenze digitali superiori a quelle di base (31% nella media UE). La percentuale di specialisti ICT è del 3,6% del totale degli occupati, contro una media UE del 4,3%; la quota di laureati nel settore ICT è dell'1,3% contro il 3,9% della media UE. Infine, il 15% delle imprese italiane eroga ai propri dipendenti formazione in materia digitale, un livello di cinque punti percentuali inferiore alla media UE.

In termini di connettività, i dati registrano i progressi fatti sia in termini di copertura che di diffusione delle reti, sebbene si debba ancora investire sulla rete ad altissima capacità e sul 5G. In particolare, il 3,6% delle famiglie disponeva nel 2020 di una velocità di almeno 1 Gbps, il che evidenzia una forte crescita rispetto al dato del 2019 (inferiore allo 0,01%) e pone il nostro paese al di sopra della media UE. Per quanto riguarda la copertura della banda larga veloce, la quota di famiglie incluse è del 93%, al di sopra della media UE dell'87%. Se si considera, tuttavia, la copertura della rete fissa ad altissima capacità, nel 2020 la porzione di famiglie coperte è stata del 34%, in aumento di quattro punti rispetto al 2019 ma ancora notevolmente al di sotto della media UE del 59%. Per quanto riguarda il 5G, risulta coperto solo l'8% delle zone abitate, un dato inferiore alla media UE pari al 14%.

Positivo il dato della digitalizzazione del settore produttivo, per il quale l'Italia si colloca al decimo posto, con un punteggio del 41,4%, superiore rispetto alla media UE del 37,6%.

Per quanto di più stretto interesse ai fini del presente lavoro, l'Italia si colloca al diciottesimo posto per la dimensione dei servizi pubblici digitali. Rispetto all'utilizzo dei servizi di *e-Gov*, la percentuale di utenti internet che ricorre anche a servizi pubblici on-line è aumentata dal 30% del 2019 al 36% del 2020, ma il paese rimane al di sotto della media UE del 64%.

Grafico 2 – Digital Economy e Society Index: e-Government



Fonte DESI 2021, Commissione Europea.

In tale quadro si colloca il varo da parte del Governo, nel corso del 2021, del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), presentato alla Commissione per definire le linee che guideranno l’investimento dei fondi stanziati nell’ambito del programma europeo *Next generation EU*. Il piano rappresenta un’occasione irripetibile per portare a termine, tra le altre riforme nazionali, il processo di transizione digitale avviato per tutta la pubblica amministrazione.

Il presente contributo intende approfondire il tema dell’offerta dei servizi pubblici digitali ai cittadini da parte delle amministrazioni locali. L’analisi del processo di *e-gov* tiene conto, infatti, della particolare struttura del comparto pubblico italiano, dove, per effetto del decentramento amministrativo, sono le amministrazioni e gli enti locali a essere in prima linea nell’erogazione di servizi all’utenza. I servizi erogati a cittadini e imprese da comuni, regioni e ASL sono più numerosi e caratterizzati da interazioni maggiormente complesse di quelli forniti dalle amministrazioni centrali.

Nei paragrafi successivi verranno introdotti in primo luogo elementi sulle riforme normative che hanno accompagnato il processo di diffusione dell’*e-Gov* nel nostro paese, illustrando gli obiettivi sottesi all’azione del legislatore e, in generale, alla strategia nazionale; successivamente, saranno valutati i dati sull’erogazione dei servizi on-line ai cittadini da parte delle amministrazioni locali, tratti anche dall’ultima indagine condotta dalla Banca d’Italia; infine, verranno presentate sinteticamente alcune proposte di *policy* per accompagnare il processo di riforme atteso per il futuro prossimo.

Il quadro normativo e gli obiettivi in tema di digitalizzazione della PA e di erogazione dei servizi on-line

La digitalizzazione della pubblica amministrazione e la conseguente messa a disposizione di cittadini e imprese di infrastrutture tecnologiche rappresenta un elemento di modernità irrinunciabile della società, che incide sul livello di sviluppo economico di un paese. Nella consapevolezza di ciò, a partire dai primi anni 2000 l’Italia si è dotata

di diversi strumenti finalizzati a un ripensamento dell'azione amministrativa che consideri lo sfruttamento delle opportunità fornite dal progresso tecnologico.

L'erogazione di servizi on-line ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce uno degli obiettivi fondamentali perseguiti con l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005, c.d. "CAD"), che rappresenta la carta fondamentale dei diritti e dei doveri della digitalizzazione dell'amministrazione.

Tra i criteri indicati dalla Legge n. 229/2003 che ha delegato il Governo all'adozione del codice, infatti, figura specificamente quello di garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle PA e di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a tali servizi secondo il principio della massima semplificazione degli strumenti e delle procedure utilizzate. La finalità del codice dunque non è soltanto quella di raccogliere in modo sistematico le disposizioni vigenti sull'uso della tecnologia da parte delle pubbliche amministrazioni, ma anche quella di fare da volano per un ripensamento dell'attività amministrativa e per imprimere una decisa spinta verso l'adozione di strumenti e procedure di *e-Government*. L'informatica pubblica è il mezzo per fornire un forte impulso al complessivo ammodernamento delle amministrazioni e all'evoluzione dei rapporti con i cittadini, indirizzandoli verso modalità di esercizio delle competenze realmente efficienti, efficaci e trasparenti. L'idea è, in altri termini, che il CAD possa aprire la strada all'erogazione di servizi più efficienti e più rapidi e, in generale, disegnare forme innovative di partecipazione alla gestione della cosa pubblica.

La centralità, nella visione del legislatore, dei rapporti tra PA e cittadini si coglie invero già dal titolo del decreto: la scelta di intitolare il provvedimento "Codice dell'amministrazione digitale" (e non, come inizialmente previsto, "Codice della pubblica amministrazione digitale") indica la volontà di concentrare l'attenzione non solo e non tanto sull'organizzazione, quanto e soprattutto sull'azione amministrativa, ossia sull'esercizio dei pubblici poteri, nel rapporto dinamico tra le amministrazioni e tra queste e i cittadini.

In quest'ottica, il CAD intende delineare un sistema in cui le PA sono i soggetti destinatari di una serie di doveri di digitalizzazione, i cittadini e le imprese sono titolari dei correlativi diritti digitali e l'erogazione dei servizi on-line rappresenta l'anello di congiunzione tra questi due poli.

Tuttavia, il percorso per la realizzazione concreta di tale disegno si è rivelato tutt'altro che agevole. Oltre alla complessità di regolare una realtà, come quella tecnologica, percorsa da continui e rapidi mutamenti, i motivi delle difficoltà sono stati principalmente due:

- la scarsa incisività del quadro normativo inizialmente definito dal CAD, in cui le norme di principio e gli obiettivi prefissati non erano accompagnati da disposizioni sufficientemente precettive e da un impianto sanzionatorio tale da assicurarne l'effettività;
- le difficoltà e i ritardi per le amministrazioni nel dare attuazione alle norme contenute nel CAD, anche per la generale previsione di interventi "a invarianza finanziaria"⁵.

5 - Cfr. in questo senso i pareri della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato n. 1195/2004 e n. 31/2006.

In ragione di ciò, negli oltre 15 anni trascorsi dalla sua emanazione, il CAD è stato oggetto – come peraltro già previsto in sede di delega – di diversi correttivi, veri e propri interventi di riforma, nonché di numerose modifiche settoriali.

I doveri di digitalizzazione per le pubbliche amministrazioni

L’approccio del legislatore nei confronti delle pubbliche amministrazioni è nel tempo mutato nel senso di un progressivo ampliamento del novero dei soggetti destinatari dei precetti contenuti nel CAD e di una tendenziale maggiore coerenza di questi ultimi. Ciò nell’auspicio di ridurre il divario tra la rapidità dell’evoluzione tecnologica e normativa e l’incapacità delle PA di assecondare tempestivamente il processo di ammodernamento.

Se nelle prime versioni del codice, la maggior parte degli obblighi di digitalizzazione gravava sulle amministrazioni centrali e sugli enti territoriali (peraltro, almeno inizialmente, nei limiti delle risorse tecnologiche e amministrative disponibili), l’attuale formulazione del CAD – soprattutto a seguito delle accelerazioni impresse con le riforme del 2010 e del 2016-17⁶ – si rivolge tendenzialmente a tutti i soggetti pubblici o privati gestori di pubblici servizi, seppur con un diverso grado di intensità a seconda del ruolo svolto. Infatti, è previsto in generale che le disposizioni del codice si applichino alle pubbliche amministrazioni (come individuate dal D.Lgs. n. 165/2001), ai gestori di servizi pubblici e alle società a controllo pubblico. Tuttavia, alcuni doveri sono propri soltanto delle PA in senso stretto. Per quanto qui interessa, il legislatore ha progressivamente imposto la completa “disattivazione” delle modalità tradizionali di erogazione dei servizi, in favore di modalità telematiche. In particolare, l’obbligo di digitalizzazione interessa tutte le fasi del procedimento amministrativo: dalla formazione dei documenti, alla tenuta del fascicolo informatico, fino alla trasmissione dei documenti in via telematica tra amministrazioni e all’utilizzo generalizzato della posta elettronica certificata.

Parallelamente, le pubbliche amministrazioni sono destinatarie di una serie di obblighi organizzativi funzionali all’informatizzazione del procedimento e all’erogazione dei servizi in modalità telematica. In particolare, le PA sono chiamate a organizzare la propria attività utilizzando le TIC (tecnologie dell’informazione e della comunicazione), semplificando i procedimenti, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze, con l’obiettivo non solo di agevolare l’efficienza e l’efficacia della propria attività ma anche e soprattutto per rendere effettivi i diritti riconosciuti ai cittadini dal codice.

Nell’intento di rafforzare la precettività di tali regole, il legislatore ha introdotto nel CAD un sistema sanzionatorio che ancora il rispetto degli obblighi in materia di digitalizzazione al ciclo della *performance* delle PA e alla valutazione dei dirigenti. Sotto questo profilo, merita di essere segnalata una disposizione in vigore dal 31 luglio 2021 (della quale dunque si valuteranno nel tempo gli effetti) con cui il legislatore si è spinto oltre la responsabilità dirigenziale, configurando una vera e propria sanzio-

6 - Nel 2010 è stata eliminata la “clausola di salvaguardia” secondo cui le disposizioni del codice si applicavano soltanto alle amministrazioni munite di idonee risorse tecnologiche e finanziarie; con la riforma del 2016 e il correttivo del 2017 si è giunti all’attuale elencazione puntuale dei soggetti obbligati ai sensi dell’art. 2, comma 2, CAD.

ne amministrativa. In particolare, l'art. 18-bis CAD attribuisce all'AgID (Agenzia per l'Italia digitale) poteri di vigilanza sul rispetto delle disposizioni del codice e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della pubblica amministrazione, prevedendo l'irrogazione all'ente di una sanzione pecuniaria fino a 100.000 euro per il caso di mancata ottemperanza alla richiesta di dati, documenti o informazioni e per la violazione di alcuni obblighi specifici sanciti dal codice, tra i quali in primo luogo quelli in materia di accesso ai servizi in rete previsti dagli artt. 64 e 64-bis (vd. infra). Tuttavia, poiché l'intento finale della norma è quello di perseguire gli obiettivi di digitalizzazione, parallelamente all'irrogazione della sanzione, è previsto l'avvio di un procedimento che prevede l'assegnazione, al soggetto responsabile, di un termine per conformarsi alla norma violata e, in caso di inottemperanza, la nomina di un commissario *ad acta* che si sostituisca all'organo amministrativo inadempiente.

I diritti digitali di cittadini e imprese

La digitalizzazione è da intendersi non soltanto come strumento per rendere più semplice e più efficace l'attività della PA, ma anche e soprattutto come mezzo per migliorare l'esperienza degli utenti, cittadini e imprese, in termini di facilità d'uso ed efficienza.

Per questo motivo, il CAD – specularmente ai doveri della pubblica amministrazione – enuclea una serie di diritti dei cittadini che, soprattutto a partire dalle modifiche ispirate dalla “riforma Madia” (Legge n. 124/2015), hanno assunto un ruolo centrale. Il codice contiene ora, tra i principi fondamentali, un'apposita sezione significativamente rubricata “Carta della cittadinanza digitale”. L'intento è quello di spostare l'attenzione dal processo di digitalizzazione che investe le PA ai diritti digitali di cittadini e imprese, o meglio, degli utenti. Infatti, il CAD ora sancisce per “chiunque” il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti previsti dal codice nei rapporti con le PA, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo.

Inoltre, negli ultimi anni il legislatore ha dedicato particolare attenzione al rafforzamento dei diritti dei cittadini alla fruizione, nel modo più agevole possibile, dei servizi on-line messi a disposizione delle PA. In questo senso, il CAD prevede il diritto di fruire dei servizi erogati in forma digitale e in modo integrato, anche attraverso dispositivi mobili, così aprendo la strada all'applicazione del principio del c.d. *mobile first*. Parallelamente, le PA sono chiamate a riorganizzare e aggiornare i propri servizi, per adattarli a tale finalità. E la centralità della posizione dell'utente trova conferma sotto due profili: da un lato, è sancito l'obbligo per i soggetti che erogano i servizi di consentire agli utenti di esprimere la soddisfazione rispetto alla qualità, anche in termini di fruibilità, accessibilità e tempestività, del servizio reso e l'obbligo di pubblicare sui propri siti i dati risultanti; dall'altro, la violazione del diritto a servizi on-line semplici e integrati può essere fatta valere anche con lo strumento della *class action*.

La fruizione dei servizi on-line rappresenta dunque il parametro d'elezione per valutare l'effettività dei diritti digitali riconosciuti ai cittadini e, specularmente, il corretto adempimento dei doveri imposti alle pubbliche amministrazioni.

L'erogazione e l'accesso ai servizi on-line

Consapevole della centralità della migliore fruizione dei servizi on-line per il corretto esercizio dei diritti digitali dei cittadini, il Governo ha recentemente dedicato a tale obiettivo numerosi interventi, sia in sede di aggiornamento del CAD, che in sede di adozione dei Piani triennali per l'informatica nella Pubblica Amministrazione⁷. Ciò in linea con la "Strategia per la crescita Digitale 2014-2020", il cui principio fondamentale era appunto che la fruizione dei servizi pubblici dovesse progressivamente trasferirsi "dall'analogico al digitale", assicurando il coordinamento delle azioni di tutte le amministrazioni pubbliche e dei loro investimenti in TIC.

I siti *web* costituiscono la modalità principale di erogazione dei servizi on-line da parte delle PA. Pertanto, il legislatore si è inizialmente concentrato sul superamento della frammentazione determinata dalla mancanza di regole comuni che ha favorito un panorama di siti pubblici estremamente diversificato, nei quali si riscontrano diversi livelli di qualità nell'erogazione dei servizi. In un primo momento, quindi, l'obiettivo è stato quello di avviare la standardizzazione del contenuto e delle modalità di presentazione dei siti delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, mettere a disposizione un servizio on-line non significa di per sé erogarlo, se questo non è concretamente accessibile e se lo strumento attraverso il quale viene offerto non ne consente un'agevole fruizione.

Per questo motivo, negli ultimi anni l'attenzione del Governo si è spostata sull'effettiva fruibilità dei servizi on-line, intesa quale imprescindibile requisito per il rafforzamento dei diritti connessi alla "identità digitale", riconosciuta dal CAD quale connotato della cittadinanza digitale. In quest'ottica, vengono in rilievo le novità introdotte con le seguenti finalità:

- promuovere lo sviluppo e la diffusione delle piattaforme abilitanti;
- estendere il ricorso a strumenti di pagamento elettronici nei rapporti tra PA e utenti.

Come chiarito già nel Piano 2017-2019, le piattaforme abilitanti sono rappresentate da servizi digitali forniti in modo accentrato che possono essere condivisi dalle PA, per ridurre i costi e uniformare gli strumenti utilizzati dagli utenti finali durante la loro interazione con le PA; l'obiettivo è dunque quello di fornire alle amministrazioni soluzioni tecnologiche che consentano di mettere a disposizione di cittadini e imprese un modo uniforme e più semplice di interazione e collaborazione. Secondo una visione funzionale alle scelte delle PA, è possibile distinguere 3 tipologie di piattaforme abilitanti:

- le piattaforme *process service*, che realizzano digitalmente un processo completo di cui le PA diventano utilizzatori;

⁷ - Il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione è un documento di indirizzo strategico contenente la fissazione degli obiettivi e l'individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche per guidare il percorso di trasformazione digitale. Il Piano è predisposto dall'AgID, in linea con quanto previsto dall'art. 14-bis del CAD, che affida all'Agenzia, tra l'altro, la programmazione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché il monitoraggio delle attività svolte dalle amministrazioni, in relazione alla loro coerenza con il Piano.

- le piattaforme *task service*, che implementano singole funzionalità trasversali alla realizzazione di procedimenti amministrativi digitali che le PA integrano all'interno dei loro sistemi;
- le piattaforme *data service*, che assicurano l'accesso a fonti di dati validati di cui le PA necessitano per dare seguito alle proprie funzioni istituzionali.

L'approccio nei confronti delle piattaforme è mutato nel corso del tempo, in relazione all'evoluzione del contesto esterno e dell'avanzamento del processo di digitalizzazione della PA.

Con i Piani per i trienni 2017-2019 e 2019-2021 - adottati poco dopo l'istituzione di alcune delle principali piattaforme - si assiste a una progressiva estensione di tale strumento: dapprima si mira al completamento della realizzazione delle piattaforme in programma e a favorirne la diffusione; poi si punta sull'evoluzione delle piattaforme esistenti e sull'individuazione e realizzazione di eventuali nuove piattaforme abilitanti che fungano da acceleratori per il processo di digitalizzazione della PA.

Il Piano per il triennio 2020-2022, pur ponendosi in linea di continuità con quelli precedenti, guarda alle piattaforme più che nella prospettiva dell'evoluzione tecnologica della PA *ex se*, nell'ottica del miglioramento dei servizi resi ai cittadini. In questo senso, tra gli obiettivi del Piano figurano quelli di "favorire l'evoluzione delle piattaforme esistenti per migliorare i servizi offerti a cittadini ed imprese semplificando l'azione amministrativa" e di "incrementare e razionalizzare il numero di piattaforme per le amministrazioni al fine di semplificare i servizi ai cittadini". Soprattutto, al fine di aumentare il grado di effettività dei diritti connessi alla cittadinanza digitale, si mira ad aumentare il grado di adozione ed utilizzo delle piattaforme abilitanti esistenti da parte delle pubbliche amministrazioni e vengono individuati, nell'ambito di tale obiettivo strategico, risultati attesi specificamente dedicati all'incremento dell'adozione e dell'utilizzo, tra l'altro, dei sistemi di identità digitale da parte delle amministrazioni.

Ciò è coerente con l'evoluzione normativa più recente, laddove si è inteso rafforzare il ruolo dell'identità digitale e armonizzare le modalità di identificazione degli utenti. In particolare, nel CAD è previsto che chiunque ha il diritto di accedere ai servizi on-line tramite la propria identità digitale e che le PA utilizzino esclusivamente le identità digitali SPID (cfr. infra) e la carta di identità elettronica - CIE (oltre alla Carta nazionale dei servizi - CNS) ai fini dell'identificazione dei cittadini che accedono ai propri servizi in rete. Per rendere effettiva tale ultima previsione, con il c.d. "Decreto Semplificazioni" (D.L. n. 76/2020) è stato imposto alle PA il divieto di rilasciare o rinnovare credenziali per l'identificazione e l'accesso dei cittadini ai propri servizi in rete, diverse da SPID, CIE o CNS, fermo restando l'utilizzo di quelle già rilasciate fino alla loro naturale scadenza e, comunque, non oltre il 30 settembre 2021.

Da ultimo, sempre con l'obiettivo di estendere la diffusione delle piattaforme abilitanti per l'identità digitale, il D.L. 77/2021 (recante disposizioni sulla *governance* del PNRR e semplificazioni connesse al Piano) ha introdotto, all'art. 64-ter del CAD, il Sistema di Gestione delle Deleghe (SGD) che consente a chiunque di delegare l'accesso a uno o più servizi a un soggetto titolare dell'identità digitale. La delega può essere presentata sia mediante il canale digitale che quello fisico, con l'acquisizione della

delega cartacea presso lo sportello. A seguito dell'acquisizione della delega al SGD, è generato un attributo qualificato associato all'identità digitale del delegato, che può essere utilizzato anche per l'erogazione di servizi in modalità analogica. L'obiettivo della norma è evidentemente quello di favorire la diffusione delle credenziali per l'accesso ai servizi pubblici anche tra le fasce di popolazione meno abituate all'utilizzo di strumenti tecnologici.

Il diritto all'accesso ai servizi on-line può considerarsi effettivo solo se tali servizi sono realmente fruibili, anche sotto il profilo dell'esecuzione di pagamenti, che può rappresentare il presupposto per l'avvio o la conclusione dell'erogazione dei servizi stessi. Per questo motivo, con il richiamato "Decreto Semplificazioni"⁸ il legislatore ha portato a compimento, almeno sulla carta, il processo di semplificazione tecnologica e centralizzazione della gestione dei pagamenti connessi all'esercizio di funzioni pubblicistiche. In particolare, se i soggetti pubblici erano già obbligati a ricevere i pagamenti con modalità elettroniche per il tramite della piattaforma PagoPA (vd. infra), entro il 28 febbraio 2021 i sistemi di incasso di pubbliche amministrazioni, gestori di pubblici servizi e società a controllo pubblico devono integrarsi con la stessa; a decorrere dalla stessa data anche i prestatori di servizi di pagamento sono obbligati a utilizzare in via esclusiva detta piattaforma per tutte le transazioni effettuate dai propri clienti in favore di soggetti pubblici.

La gestione elettronica e centralizzata dei pagamenti rappresenta un vantaggio sia per le PA che per i privati. Infatti, per le prime, le procedure informatiche consentono un innalzamento dei livelli di efficienza (ad esempio in tema di monitoraggio degli incassi e di riconciliazione automatica dei pagamenti) e un significativo risparmio di risorse nell'ambito dei procedimenti amministrativi. Per i privati, favoriscono modalità evolute e concorrenziali nel contatto con l'amministrazione.

Le piattaforme abilitanti e l'App IO

Ai fini del presente lavoro, è utile soffermarsi sinteticamente sulle funzioni e le caratteristiche fondamentali delle piattaforme delle quali si mostrano i dati di utilizzo nei successivi paragrafi.

Il **Sistema pubblico di identità digitale (SPID)** è forse la piattaforma abilitante *task service* per eccellenza, in quanto fornisce la funzionalità trasversale di identificazione unica. In particolare, SPID consente l'accesso a qualsiasi servizio on-line con credenziali uniche universalmente accettate, in modo che il cittadino possa autenticarsi una sola volta e utilizzare tale autenticazione con qualunque erogatore di servizi on-line. Il Sistema è costruito come insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'AgID, identificano gli utenti per consentire loro l'accesso ai servizi in rete. L'identificazione informatica consiste nella validazione dell'insieme di dati attribuiti in modo esclusivo ed univoco, dopo la verifica dell'identità del richiedente. Gli enti hanno la garanzia di avere a disposizione un sistema unico per l'autenticazione dell'utenza con standard di sicurezza sempre elevati e in linea con il

8 - Il D.L., per quanto qui interessa, ha modificato gli artt. 5 CAD e 65 D.Lgs n. 217/2017 relativi all'ampiezza e alle tempistiche degli obblighi di adesione al sistema PagoPA.

mercato. L'utenza, oltre ad avvantaggiarsi di tale sicurezza, dotandosi di SPID può istantaneamente avere accesso a tutti i siti delle amministrazioni pubbliche, senza necessità di attivare e gestire identità specifiche.

PagoPA è la piattaforma abilitante *task service* per la gestione del sistema dei pagamenti pubblici, realizzata al fine di semplificare i pagamenti in favore delle pubbliche amministrazioni attraverso l'interconnessione e l'interoperabilità tra queste e i prestatori di servizi di pagamento. Si tratta di una modalità standardizzata di esecuzione dei pagamenti in favore delle pubbliche amministrazioni, utilizzabile sia per il tramite dei collegamenti messi a disposizione dalle PA destinatarie dei pagamenti, sia attraverso i canali – tanto fisici (ATM) quanto virtuali (siti di *home banking*) – offerti dai prestatori di servizi di pagamento.

Sia nel caso di pagamento spontaneo che nel caso di pagamento richiesto, ad ogni operazione è attribuito un codice identificativo univoco (IUV – Identificativo Univoco di pagamento) che consente all'ente beneficiario di associare il singolo versamento alla fattispecie amministrativa sottostante: richiesta di un servizio (nel caso di pagamenti spontanei) o posizione debitoria (nel caso di pagamenti dovuti richiesti dall'ente stesso). L'accredito sui conti dell'ente beneficiario avviene entro il giorno successivo a quello del versamento.

I vantaggi per gli utenti consistono prevalentemente nella facilità di accesso, nella standardizzazione dell'esperienza di pagamento in favore delle PA e nella trasparenza delle commissioni, mentre in precedenza dovevano inevitabilmente utilizzare i diversi strumenti di pagamento contrattualizzati tra i singoli enti e i rispettivi tesorieri, alle diverse condizioni da questi pattuite. Le pubbliche amministrazioni beneficiano, invece, di un sistema che consente loro di accorciare i tempi di incasso, di semplificare l'attività di riconciliazione e di ridurre i costi per la riscossione, potendo incassare tramite tutti i prestatori di servizi di pagamento connessi alla piattaforma a condizioni concorrenziali.

L'Anagrafe Nazionale della popolazione residente (ANPR), diversamente da SPID e PagoPA, è qualificabile come una piattaforma abilitante *data service*, in quanto garantisce l'accesso a fonti di dati che le PA utilizzano per le proprie funzioni istituzionali. Si tratta dell'anagrafe unica di tutti i cittadini italiani e i residenti in Italia, nella quale sono automatizzate tutte le procedure di gestione dei dati anagrafici. Istituita presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'art. 62 CAD, sostituisce l'Indice nazionale delle anagrafi (INA), l'Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE) e le anagrafi tenute dai comuni.

Oltre ai vantaggi per i cittadini, che possono richiedere certificati da un unico portale on-line in tempo reale, sono rilevanti anche quelli per le PA, che possono condividere in una banca dati unica i dati anagrafici dei cittadini e inviarne aggiornamenti ad altri enti, come l'Agenzia delle Entrate o l'Istat.

L'App IO è un'applicazione per *smartphone* pensata per permettere a tutti i cittadini di avere un nuovo e unico punto di accesso telematico ai servizi, alle informazioni e alle comunicazioni della pubblica amministrazione, consentendo quindi di usare i servizi pubblici nazionali e locali dal proprio *smartphone* in maniera semplice e integrata.

Attraverso l'interoperabilità con le piattaforme abilitanti SPID, PagoPA e ANPR, l'App IO consente la gestione integrata di tre funzionalità fondamentali della cittadinanza digitale:

- comunicazioni: l'App IO, una volta eseguita l'identificazione tramite SPID permette di ricevere messaggi, avvisi, comunicazioni da qualunque ente pubblico;
- pagamenti: l'applicazione consente di effettuare pagamenti verso tutti gli enti della pubblica amministrazione attraverso PagoPA, di associare carte di credito e pagare gli avvisi cartacei usando il *QR code*, conservando lo storico di tutte le operazioni;
- documenti: tramite l'App è possibile richiedere e consultare direttamente sul proprio *smartphone* certificati e altri documenti personali.

L'erogazione dei servizi on-line e le riforme della PA nel PNRR

Al fine di stimolare la reazione alle conseguenze economico-sociali dell'emergenza sanitaria da Covid-19, l'Unione europea ha messo a punto un insieme di misure finanziarie a sostegno degli Stati Membri, tra le quali spicca il *Next Generation EU*, uno strumento temporaneo da 750 miliardi di euro pensato per stimolare una ripresa uniforme, in grado di rendere le economie e le società dei Paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione digitale. La componente centrale del NGEU è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026, e una dimensione totale di 672,5 miliardi di euro.

Ciascun Paese destinatario di una quota di tale finanziamento è stato chiamato a predisporre un piano con gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che intende realizzare grazie all'utilizzo dei fondi europei.

La risposta italiana alla crisi pandemica prende le mosse da due considerazioni di fondo. Da un lato, l'emergenza sanitaria da Covid-19 e le connesse misure di distanziamento sociale e limitazione dell'accesso fisico agli uffici hanno confermato l'urgenza del rafforzamento della capacità da parte delle PA italiane di erogare servizi on-line e dell'ampliamento della diffusione di sistemi che ne consentano ai cittadini la fruizione da remoto.

D'altro canto, la pandemia ha colpito l'economia italiana più di quella di altri Paesi europei e la ripresa richiederà una capacità di crescita superiore a quella dimostrata dall'Italia negli ultimi anni, condizionata dal ritardo di riforme in grado di cogliere le opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica.

In ragione di tali evidenze, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) italiano contiene investimenti finalizzati, tra l'altro, alla digitalizzazione della PA e, parallelamente, prevede tra le riforme strutturali da realizzare nel prossimo futuro anche quella della pubblica amministrazione.

Nel Piano – composto da 6 Missioni che rappresentano le aree tematiche strutturali di intervento⁹ - le iniziative dirette alla digitalizzazione della PA rivestono un ruolo centrale. Nell'ambito nella Missione 1 ("Digitalizzazione, innovazione, competitività,

9 - 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e Ricerca; 5. Inclusione e Coesione; 6. Salute.

cultura e turismo”), la prima componente è infatti specificamente dedicata alla digitalizzazione e innovazione della PA.

Ponendosi in linea di continuità con quanto già evidenziato nei richiamati Piani triennali per l’informatica nella PA definiti dall’AgID, il PNRR prosegue nel percorso di ampliamento dell’accessibilità dei servizi on-line e di miglioramento dell’esperienza degli utenti.

In particolare, secondo la strategia “Italia Digitale 2026” connessa al PNRR¹⁰, un investimento da 750 milioni di euro è finalizzato ad accelerare l’adozione di PagoPA per i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni e dell’App IO quale principale punto di contatto tra enti e cittadini per la fruizione dei servizi pubblici digitali (la platea potenziale è stimata in 17.500 enti).

Per permettere una fruizione fluida di tutti i servizi offerti dalle PA, 285 milioni di euro sono destinati a rafforzare il sistema di identità digitale (platea potenziale: 10.300 enti), favorendo la diffusione di SPID e CIE e lo sviluppo dell’ANPR.

Tali investimenti sono diretti al conseguimento dei seguenti obiettivi entro il 2026:

- l’utilizzo dell’identità digitale da parte del 70% della popolazione;
- l’adozione di PagoPA e dell’App IO da parte dell’80% delle PA.

Infine, 613 milioni sono indirizzati a migliorare l’esperienza dei servizi pubblici digitali, definendo e promuovendo l’adozione di modelli collaudati e riutilizzabili per la creazione di siti internet e l’erogazione di servizi pubblici digitali.

Tutto ciò al fine di accompagnare l’ambizioso obiettivo di raggiungere entro il 2026 almeno l’80% dei servizi pubblici essenziali erogati on-line.

Come anticipato, il PNRR contiene anche un piano di riforme destinate ad affiancare gli investimenti al fine di assicurarne l’efficacia. Tra le riforme definite come “orizzontali”, in quanto trasversali a tutte le Missioni del Piano, figura quella della pubblica amministrazione.

Mentre con gli interventi in materia di digitalizzazione e accessibilità dei servizi on-line il PNRR si è inserito nel solco già tracciato dai Piani triennali per l’informatica, l’obiettivo della riforma della PA è quello di segnare una netta discontinuità rispetto al passato. L’idea di fondo è che il presupposto per il corretto utilizzo dei fondi del NGEU e per la realizzazione dei progetti delineati con il PNRR sia quello di rafforzare la macchina amministrativa, a partire dall’inserimento di figure dotate delle competenze necessarie per la più efficace ed efficiente gestione delle iniziative previste dal Piano. Infatti, negli ultimi decenni la riduzione della spesa pubblica, con il blocco del *turnover* e il taglio degli investimenti per la formazione dei dipendenti pubblici, ha fatto sì che le risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni fossero carenti sul piano numerico e scarsamente adatte a governare la trasformazione digitale. A questo si aggiunge l’eccessiva complessità delle norme e delle procedure che regolano l’azione amministrativa.

Alla luce di ciò, con l’obiettivo di costruire una PA in grado di offrire servizi più ade-

10 - Cfr. <https://padigitale2026.gov.it/>

guati alle esigenze dei cittadini, il PNRR delinea un programma di riforme che si muove lungo 4 direttrici fondamentali:

- accesso: facilitare il *turnover* generazionale attraverso lo snellimento e la revisione delle procedure e delle regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici, al fine di valorizzare nella selezione non soltanto le conoscenze, ma anche e soprattutto le competenze;
- buona amministrazione: semplificare norme e procedure attraverso interventi mirati sulle procedure direttamente collegate alla realizzazione del PNRR;
- competenze: definire i profili professionali quale “parametro di riferimento” per le politiche di assunzione, migliorare la coerenza tra competenze e percorsi di carriera, attivare percorsi formativi differenziati e altamente qualificati e sviluppare la cultura del risultato;
- digitalizzazione: da intendersi come “abilitatore trasversale ad ampio spettro” per realizzare le riforme.

Nell’ottica del miglioramento delle modalità di “accesso” al pubblico impiego, merita un cenno il D.L. n 44/2021, che, al fine di ridurre i tempi di reclutamento del personale e meglio indirizzare la selezione, prevede modalità semplificate per lo svolgimento dei concorsi pubblici, tra cui una fase preliminare di valutazione dei titoli correlati alle caratteristiche delle posizioni ricercate per i bandi a elevata specializzazione tecnica. Soprattutto, con il D.L. n. 80/2021 (c.d. “Decreto Reclutamento PA”) sono definite le procedure per assumere a tempo determinato nella PA gli esperti e i funzionari che lavoreranno ai progetti del PNRR e per conferire incarichi di consulenza con sistemi più rapidi ed efficaci¹¹. Per il periodo di realizzazione del piano, sono aumentate le percentuali previste dalla legge per l’attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla PA. In forza del decreto è stato inoltre istituito il Portale Nazionale del Reclutamento¹², per semplificare e digitalizzare i processi di selezione della PA.

In linea con il pilastro del programma di riforme connesso al PNRR dedicato alla “buona amministrazione”, il D.L. n. 77/2021 – oltre a definire la *governance* del Piano – ha introdotto una serie di rilevanti semplificazioni nell’ottica della “sburocratizzazione”. In generale viene rafforzata la regola del silenzio-assenso¹³, sono introdotte poi norme acceleratorie su specifici procedimenti di particolare rilievo per la realizzazione dei progetti contenuti nel PNRR: si dimezzano i tempi delle valutazioni ambientali; si riducono le attese per le autorizzazioni per la banda ultra larga; si accelerano gli appalti e la realizzazione di importanti opere strategiche.

Sotto il profilo delle “competenze”, il citato D.L. n. 80/2021 interviene profondamente

11 - In attuazione dell’art. 1 del D.L. 80/2021 sulle modalità di selezione dei professionisti ed esperti per il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle amministrazioni impegnate nell’attuazione dei progetti del PNRR, con D.P.C.M. del 14 ottobre 2021 sono state definite le modalità per l’istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un’alta specializzazione.

12 - <https://www.inpa.gov.it/>

13 - Fermi gli effetti del silenzio assenso, si prevede che l’amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare in via telematica un’attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell’intervenuto accoglimento della domanda. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l’attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi del D.P.R. 445/2000.

sul testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/2021). In primo luogo, viene modificato l'inquadramento del personale non dirigenziale e vengono riviste le regole sulla mobilità verticale, ovvero sulle progressioni di carriera nell'ottica della valorizzazione del merito. Con l'obiettivo di agevolare la migliore allocazione delle risorse, viene inoltre semplificata la disciplina in materia di mobilità orizzontale e passaggio diretto di personale tra diverse amministrazioni. Infine, viene stabilito che i tetti di spesa previsti per il riconoscimento del trattamento accessorio potranno essere superati secondo criteri e modalità da definire nei contratti collettivi nazionali di lavoro e compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Una particolare attenzione è riservata inoltre alle risorse umane degli enti locali. Il "Decreto Reclutamento" introduce un'espressa deroga al divieto di assunzione previsto per gli enti che non rispettino i termini per l'approvazione del bilancio: tali enti possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del PNRR. Nella stessa direzione, in sede di conversione del D.L. n. 152/2021 sull'attuazione del PNRR, sono state introdotte specifiche disposizioni dirette al potenziamento amministrativo dei comuni coinvolti nell'attuazione dei progetti previsti nel Piano, attraverso strumenti che facilitino l'acquisizione di adeguate professionalità. In particolare, ai comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti è consentito di conferire a esperti di comprovata qualificazione professionale incarichi di consulenza e collaborazione di durata non superiore al 31 dicembre 2026 e comunque legati al mandato amministrativo del conferente. Inoltre, per tutti i comuni, indipendentemente dal requisito dimensionale, è possibile - in deroga ai limiti imposti dal D.L. n. 78/2010 - assumere con contratto a tempo determinato personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità per un periodo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

Il compendio delle scelte fondamentali di sviluppo delle singole amministrazioni è destinato a confluire nel Piano integrato di attività e di organizzazione (PIAO). Con il dichiarato obiettivo di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, il D.L. 80/2021 prevede infatti che tutte le PA (ad eccezione delle scuole e delle istituzioni educative) con più di 50 dipendenti adottino il Piano¹⁴. Ciò risponde all'esigenza di fondo di superare la pluralità di strumenti di programmazione oggi in uso e creare un piano unico di *governance* di un ente. Nello specifico, il PIAO definisce, tra l'altro:

- gli obiettivi programmatici e strategici della *performance*, stabilendo il necessario collegamento tra quella individuale e quella organizzativa;
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e

¹⁴ - Il PIAO ha durata triennale e viene aggiornato entro il 31 gennaio di ogni anno.

all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;

- gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne;
- gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione;
- l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno;
- le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere.

L'erogazione dei servizi on-line e le piattaforme abilitanti: una rappresentazione statistica

Il paragrafo mira a presentare, con specifico riguardo al tema dei servizi offerti in rete dalla PA, i dati della settima indagine realizzata dalla Banca d'Italia sulla base di un questionario somministrato nel corso del 2020 a un campione rappresentativo di amministrazioni pubbliche locali appartenenti a diverse tipologie - quali regioni, province e città metropolitane, comuni e aziende sanitarie locali (ASL) - per rilevare il loro grado di informatizzazione nella gestione dei processi amministrativi e nelle modalità di dialogo con cittadini e imprese¹⁵.

Il questionario, cui hanno contribuito con le loro risposte circa 550 amministrazioni, è articolato in varie aree tematiche, tra le quali formano oggetto di esposizione in questa sede quelle più direttamente riguardanti il grado di maturità digitale raggiunto nei rapporti con l'utenza. In particolare, gli aspetti di maggiore interesse che verranno esposti sono:

- il livello di interazione consentito dai siti web delle amministrazioni, in particolare nell'offerta di servizi amministrativi e di strumenti di pagamento elettronici a cittadini e imprese;
- lo sfruttamento delle piattaforme abilitanti SPID, App IO, Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) e PagoPA.

I dati dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia sono in più passaggi affiancati da quelli desumibili da altre fonti istituzionali, quali primariamente il monitoraggio dei

15 - Il resoconto completo dell'indagine è disponibile nel sito web della Banca d'Italia (<https://www.bancaditalia.it/publicazioni/tematiche-istituzionali/2022-informatizzazione/index.html>). Le indagini sul livello di informatizzazione degli enti realizzate dal Servizio Tesoreria dello Stato della Banca d'Italia sono state avviate per la prima volta nell'anno 2000. Nel corso degli anni, le indagini hanno coinvolto un insieme sempre maggiore di tipologie di enti, fino a ricomprendere, a partire dal 2005, anche le ASL. Come per il numero di partecipanti, anche i quesiti posti sono nel tempo aumentati, ricomprendendo aspetti che vanno dalla *compliance* rispetto alle previsioni normative, all'informatizzazione degli incassi e dei pagamenti, fino alla formazione del personale.

progetti di trasformazione digitale condotto dall'AgID¹⁶, i Cruscotti OpenCDC della Corte dei conti¹⁷ e il Dashboard di PagoPA¹⁸, allo scopo di allargare il perimetro dell'analisi quantitativa e irrobustire l'insieme delle conclusioni che è stato possibile trarre.

Il livello di interazione consentito dai siti web delle amministrazioni pubbliche italiane

Il grado di interazione consentito dai siti web è connesso con la maturità digitale raggiunta nella gestione dei processi e con il livello di automazione dei servizi resi all'utenza. Nell'attuale contesto socioeconomico, l'efficienza dell'azione pubblica beneficia di un elevato livello di informatizzazione e la qualità dei servizi offerti dall'operatore pubblico aumenta con l'utilizzo di canali e strumenti di comunicazione digitali.

In tale ottica, è rilevante la quantità e la qualità dei servizi erogati tramite canali telematici e la direzionalità del colloquio col cittadino, che è piena quando il canale on-line non solo rende informazioni, ma è anche capace di ricevere richieste e gestire disposizioni impartite dall'utente.

Nell'ambito dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia, è emerso che, tra i vari canali di comunicazione col cittadino utilizzati, le amministrazioni fanno ampio ricorso al proprio sito web come punto di contatto con l'utenza: il 92 per cento degli enti ha un sito internet istituzionale attraverso cui fornire informazioni al pubblico. Peraltro, benché ciò costituisca un prerequisito per la realizzazione di un canale di relazione digitale con l'utenza, si tratta comunque di una condizione di per sé non sufficiente al perseguimento di tale obiettivo, dato che non tutti i siti web possono garantire un livello completo di erogazione del servizio pubblico nei confronti dei cittadini.

In merito a questo aspetto, l'indagine ha approfondito il grado di avanzamento della gestione dei siti web tra le varie amministrazioni. Agli enti è stato richiesto di indicare il livello di interazione consentito, in base a una scala crescente di complessità - dall'offerta di servizi meramente informativi, fino alla possibilità di scambiare bilateralmente dati e documenti ed effettuare pagamenti in rete in condizioni di piena sicurezza e tracciabilità - come di seguito sintetizzato:

- sito web monodirezionale senza autenticazione: esclusivamente informativo;
- sito web monodirezionale con autenticazione: esclusivamente informativo, con contenuto personalizzato per utente;

16 - Cfr. <https://avanzamentodigitale.italia.it/it>. L'AgID mette a disposizione informazioni aggiornate sul grado di avanzamento dei progetti del Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione. I dati sono stati utilizzati per ricostruire il numero di identità SPID rilasciate e il numero di comuni (e della popolazione ad essi relativa) aderenti all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente.

17 - Cfr. <https://www.corteconti.it/Home/Servizi/CruscottiOpenCdc>. In particolare, si tratta dell'indagine conoscitiva della Corte dei conti sullo stato di attuazione del Piano Triennale per l'informatica 2017-2019 negli enti territoriali. Le amministrazioni interessate sono state 8.036, tra regioni e province autonome, province, città metropolitane e comuni; i questionari compilati sono stati 7.273, pari al 90,5% del totale. I dati sono aggiornati al 25 giugno 2020.

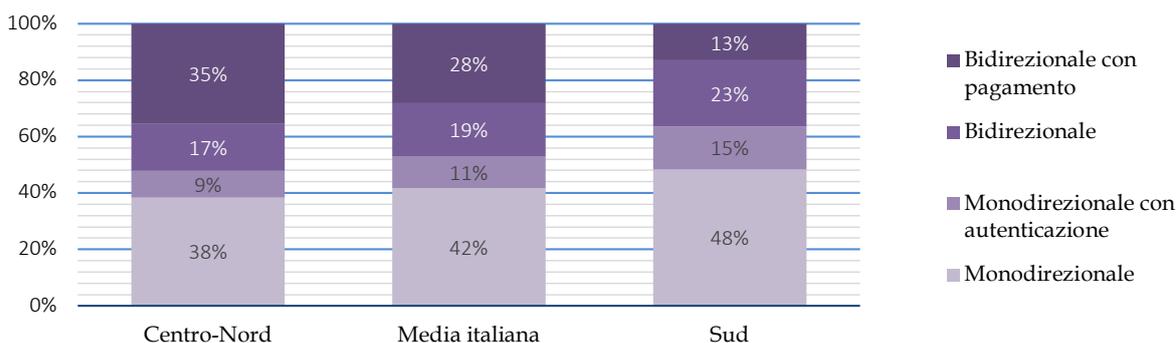
18 - Cfr. <https://www.pagopa.gov.it/it/dashboard/>. I dati, disponibili dal 2016, sono stati utilizzati per ricostruire numero e controvalore delle transazioni effettuate tramite la piattaforma. Le elaborazioni in merito alle adesioni delle amministrazioni, su base cronologica e per tipologia di enti, sono state effettuate a partire da un *dataset* messo a disposizione della Banca d'Italia da parte di PagoPA S.p.a..

- sito web bidirezionale con autenticazione: esso consente al cittadino la ricezione e l’invio di dati in relazione a una pratica amministrativa;
- sito web bidirezionale con possibilità di pagamento on-line: consente all’utente il completamento della pratica amministrativa, con l’effettuazione del pagamento on-line, se previsto.

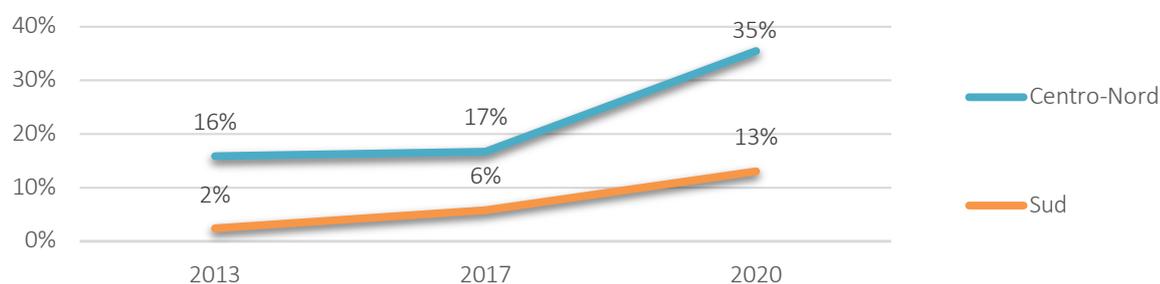
La possibilità che il cittadino possa autenticarsi e, conseguentemente, gestire una pratica amministrativa da remoto è la discriminante in grado di qualificare un sistema di *e-Government* di livello minimo, al contrario ad esempio di siti web che consentono all’ente di comunicare in maniera esclusivamente unidirezionale. La manifestazione più evoluta di relazione col cittadino è rappresentata dalla possibilità che questi proceda on-line al pagamento: tale facoltà, infatti, perfeziona, contestualmente al pagamento, anche la conclusione della pratica amministrativa e, inoltre, permette all’amministrazione di riconciliare contabilmente il pagamento ed estinguere il debito gravante in capo all’utente.

L’indagine condotta ha mostrato un ritardo nel raggiungimento di un livello sofisticato dell’interazione on-line col cittadino: nella media nazionale, solo il 28 per cento degli enti intervistati ha indicato per l’anno 2020 che il proprio sito web consente il livello massimo di operatività d’utente. Quasi un’amministrazione su cinque consente almeno la relazione di livello inferiore, ovvero la connessione bidirezionale; tuttavia, in caso di pagamento l’utente è costretto a fare riferimento a risorse esterne al sito dell’ente.

Grafico 1. Livello di interazione dei siti web



Fonte indagine della Banca d’Italia.

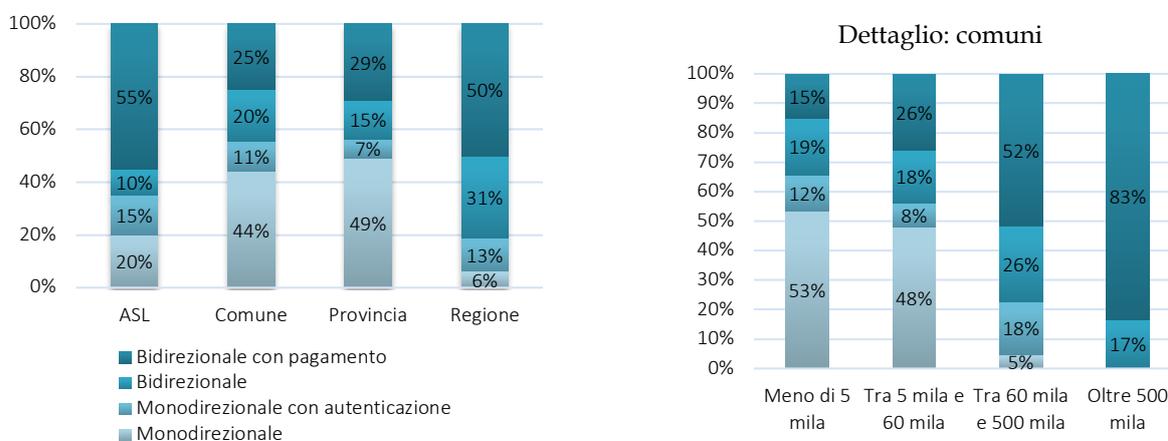
Grafico 2. Trend siti web con alto livello di interazione

Fonte indagine della Banca d'Italia.

Agli enti appartenenti alle regioni del Mezzogiorno sono attribuibili livelli di sofisticazione più bassi rispetto alla media italiana, con una quota di siti puramente monodirezionali che raggiunge quasi la metà dei casi oggetto del sondaggio. Peraltro, dal confronto con i risultati delle indagini condotte negli anni precedenti emerge un andamento positivo, con una crescita netta dei casi in cui i siti vengono sviluppati in maniera più compiuta, che, per enti del sud, passa dal 2% al 13% nell'arco di 7 anni.

Il dettaglio informativo fornito dall'indagine a livello di tipologia di ente indica una situazione composita, in cui circa la metà delle regioni e delle ASL sono dotate di un sito internet completo e in grado di accettare pagamenti. Al contrario, quasi un ente su due tra comuni e province è dotato di un sito web esclusivamente monodirezionale, benché sia stato evidenziato un aumento, rispettivamente di 15 e 20 punti, degli enti con sito web più completo.

Grafico 3. Livello di interazione dei siti web per tipologia di enti



Fonte indagine della Banca d'Italia.

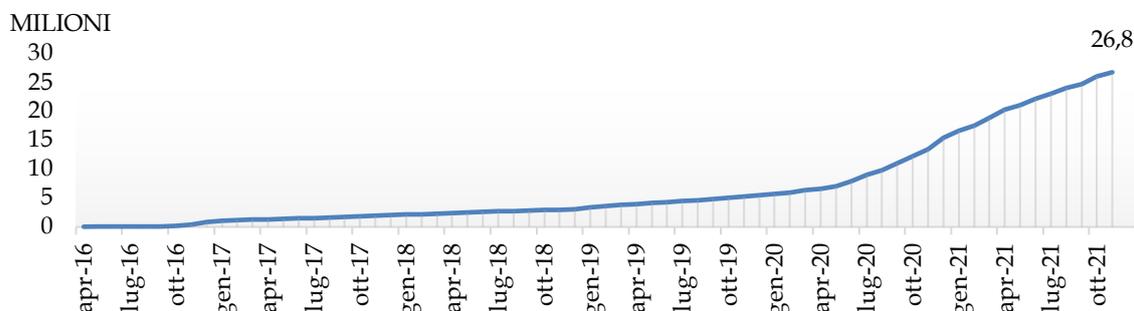
Circoscrivendo l'analisi ai comuni, emerge che al crescere della popolazione aumentano i comuni dotati di siti bidirezionali (cfr. grafico 3).

Sotto quest'ultimo punto di vista, data la distribuzione simile tra i comuni dei casi in cui l'adesione al sistema PagoPA è stata portata a compimento (cfr. par. 2.4), non può essere escluso che l'integrazione, direttamente nel proprio sito internet, delle funzionalità di PagoPA potrebbe aver indotto o quantomeno accelerato il raggiungimento del livello più evoluto dei servizi offerti on-line.

Spid e App IO

Un'analisi dei dati statistici relativi all'erogazione dei servizi pubblici *on-line* non può prescindere dal ricorso agli strumenti di accesso. Con riguardo in primo luogo a SPID, i dati messi a disposizione dall'AgID rivelano l'accelerazione nella crescita delle identità digitali rilasciate a partire da metà dell'anno 2020, che si attestano oggi a quasi 27 milioni.

Grafico 4. Attivazioni di SPID tra la popolazione italiana



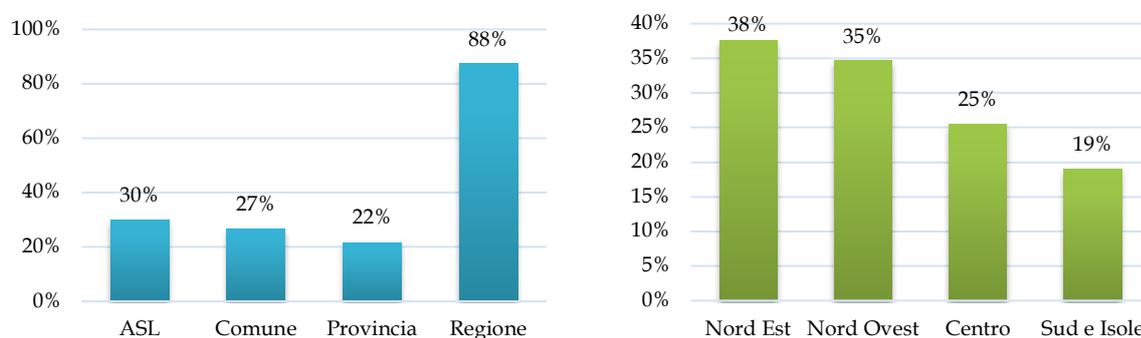
Fonte Monitoraggio progetti di trasformazione digitale, AgID.

Tuttavia, la diffusione dello strumento tra i cittadini non rende automatico il fatto che le sue potenzialità siano sfruttate dalla PA. I dati raccolti tramite l'indagine della Banca d'Italia hanno posto in luce che soltanto una minoranza di amministrazioni pubbliche locali, pari al 28 per cento, ha integrato gli accessi tramite SPID nelle proprie procedure. Il dato, riferito al 2020, mostra una ridotta diffusione della piattaforma, anche in relazione alla previsione, contenuta nel CAD, di SPID e CIE (oltre alla Carta Nazionale dei Servizi) come unici strumenti di identificazione dei cittadini per l'accesso ai servizi *on-line*.

Le percentuali di ricorso a SPID risultano disomogenee tra i vari comparti di amministrazioni. Mentre quasi 9 regioni su 10 hanno attivato le autenticazioni SPID, la corrispondente quota di comuni, province e aziende sanitarie è pari o inferiore al 30 per cento. In particolare, per i comuni l'indagine ha mostrato che lo scarso ricorso a SPID è prevalente tra quelli di piccole dimensioni: solo l'8 per cento di quelli con meno di 5.000 abitanti ha integrato SPID, mentre quasi la totalità lo ha fatto tra i comuni con oltre mezzo milione di abitanti.

Pari disomogeneità è evidenziata anche da un confronto territoriale, da cui emerge il ritardo degli enti localizzati nel Mezzogiorno.

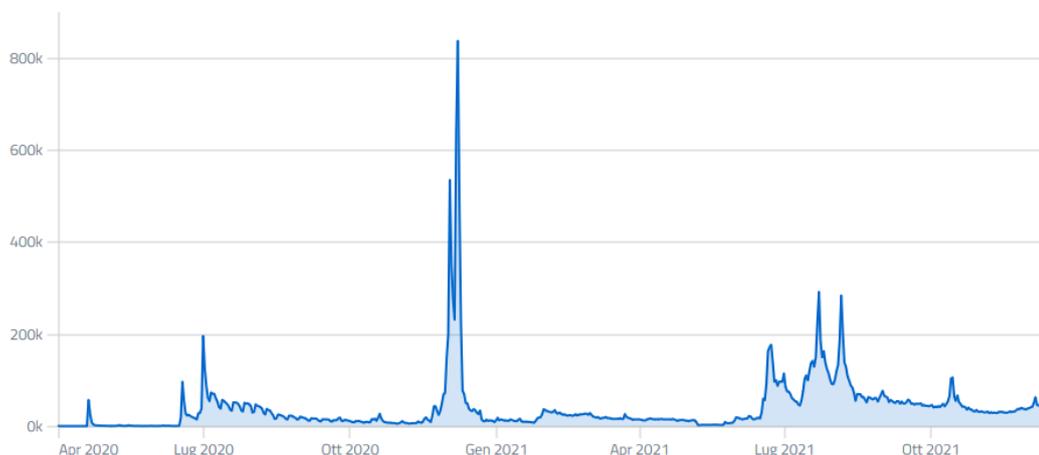
Grafico 5. Enti che ricorrono a SPID



Fonte indagine della Banca d'Italia.

Come per le identità SPID attivate, anche nel caso dell'App IO sono disponibili i dati relativi al download da parte degli utenti. Il grafico 9 mostra che i download dell'applicazione, a oggi pari circa a 24 milioni, hanno subito accelerazioni in corrispondenza di alcuni eventi esogeni, quali l'avvio del piano governativo Cashback nel mese di dicembre 2020 e il download, a partire da giugno 2021, della Certificazione verde Covid-19 (il cosiddetto green pass per la vaccinazione). Ambedue le iniziative hanno utilizzato primariamente l'App IO come veicolo di comunicazione tra l'utente e l'Amministrazione.

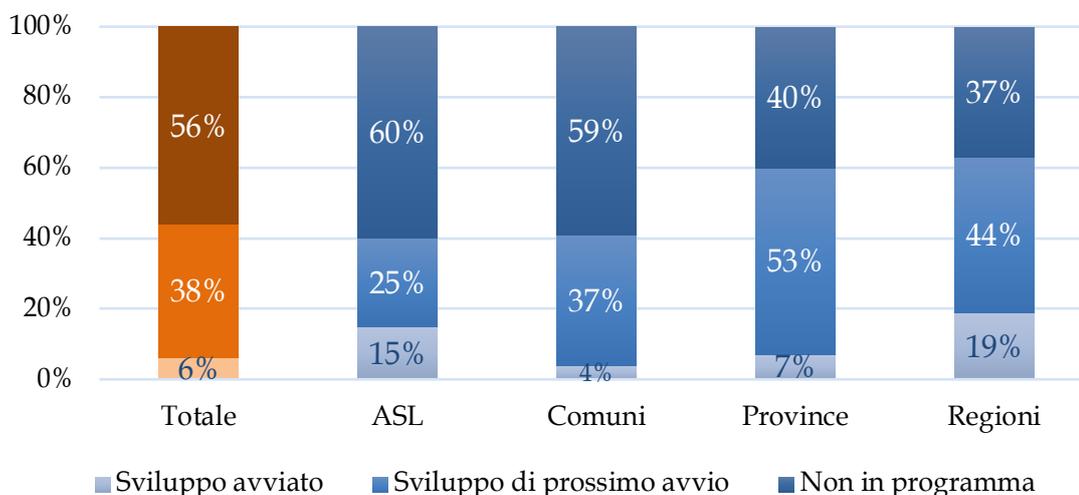
Grafico 6. Download dell'App IO a livello nazionale



Fonte Dashboard *io.italia.it*.

Secondo quanto previsto nel citato “Decreto Semplificazioni”, dal 28 febbraio 2021 le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto avviare i progetti di trasformazione digitale necessari per rendere disponibili i propri servizi sull’App IO. Tuttavia, la maggioranza degli enti che hanno partecipato all’indagine condotta alla Banca d’Italia tra il mese di giugno e ottobre 2020 non aveva ancora in programma il ricorso all’App IO, mentre solo il 6 per cento ne aveva avviato lo sviluppo. Tra i comparti di amministrazioni, le regioni si sono mostrate quelle in uno stadio più avanzato di realizzazione, mentre tra le province un ente su due ha segnalato che lo sviluppo dell’applicazione era in fase di avvio. I comuni hanno mostrato di avere una minore sensibilità sull’importanza del progetto, con un’amministrazione su 6 che ha dichiarato di non averne in programma lo sviluppo; al contrario, quelli di dimensioni maggiori hanno manifestato tutti l’intenzione di impiegarla, con più dell’80 per cento che ne ha iniziato lo sviluppo.

Grafico 7. Sviluppo dell'App IO con dettaglio per tipologia di ente



Fonte indagine della Banca d’Italia.

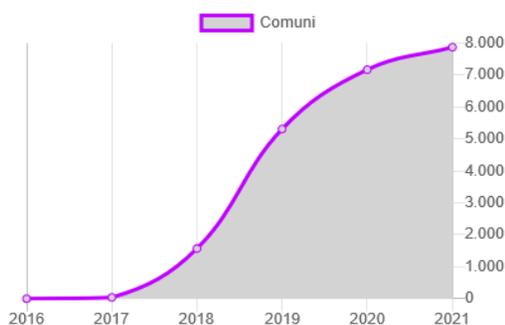
I dati appena illustrati indicano con chiarezza come la diffusione di SPID e dell'App IO si sia accresciuta soprattutto nel periodo in cui, a partire dal 2020, il colloquio tra la PA e il cittadino ha dovuto essere posto in essere da remoto, per le ragioni legate alla diffusione della pandemia. In questo contesto, soprattutto l'App IO è diventata uno strumento di comune utilizzo tra la popolazione quando è stata chiaramente indicata, anche a livello mediatico, come il veicolo primario di realizzazione di iniziative del Governo centrale. Tuttavia, a livello periferico, a questa accelerazione nella messa in opera dei due strumenti non è corrisposta una reazione di pari efficacia da parte delle amministrazioni locali.

Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)

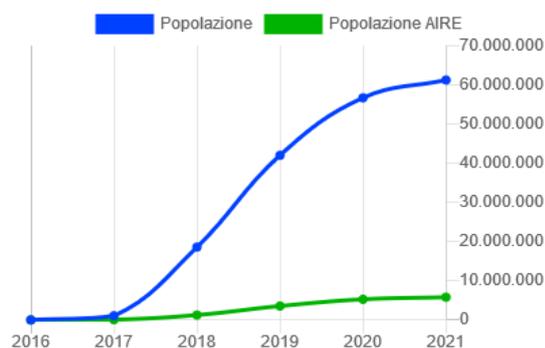
L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente è una piattaforma abilitante che - a differenza di SPID e PagoPA che offrono un servizio relativo a singole funzionalità trasversali alla realizzazione di procedimenti amministrativi digitali - realizza un servizio di gestione dati (*data service*). Alla fine del 2021 hanno fatto accesso nell'ANPR la quasi totalità dei comuni. Rimangono solo circa 20 enti che hanno pianificato l'ingresso e 13, provenienti dal Meridione, che non hanno proceduto affatto (uno dalla Sicilia, 6 dalla Calabria, 3 dalla Campania e 3 dal Lazio).

Grafico 8. Ingressi dei comuni nell'ANPR

Ingressi dei comuni



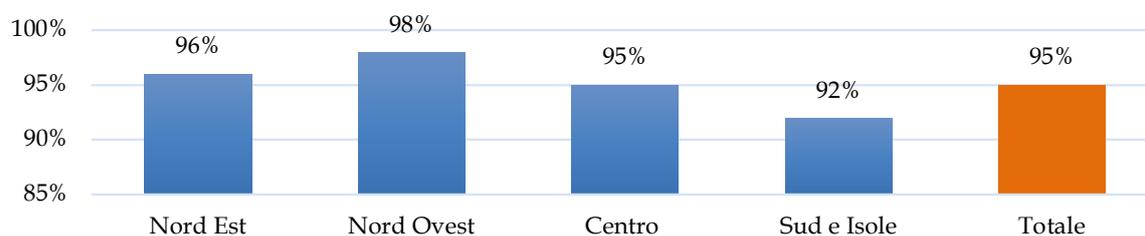
Ingressi della popolazione residente e dell'Anagrafe residente all'estero (AIRE)



Fonte Ministero dell'Interno, stato avanzamento dell'ANPR.

Dall'indagine è emerso che la maggioranza assoluta degli comuni utilizza attivamente l'anagrafe unica per i propri fini istituzionali, ma ciò avviene in misura minore tra gli enti localizzati nelle regioni del Meridione.

Grafico 9. Comuni che utilizzano i servizi ANPR per area geografica



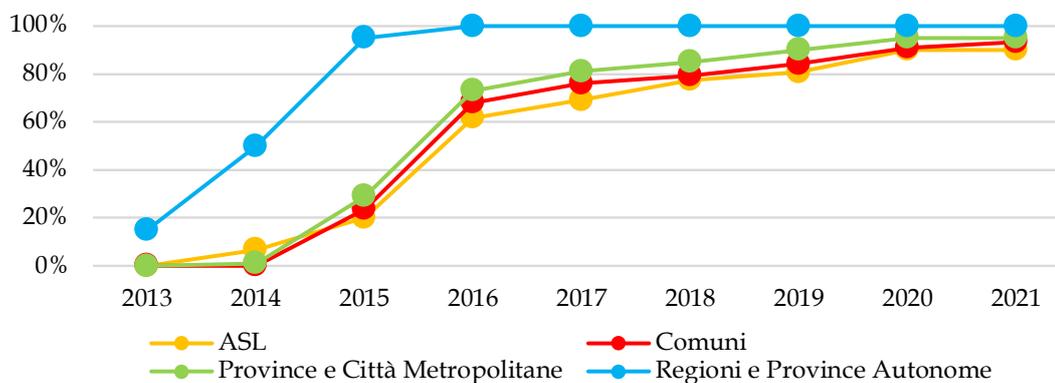
Fonte indagine della Banca d'Italia.

L'iniziativa è stata sostanzialmente portata a termine con successo, mostrando che il sistema delle amministrazioni sconta minor fatica nel realizzare progetti unitari, gestiti a livello centrale, per i quali il comparto decentrato del settore pubblico è chiamato a minimi contributi in termini di sforzi organizzativi.

L'adesione a PagoPA

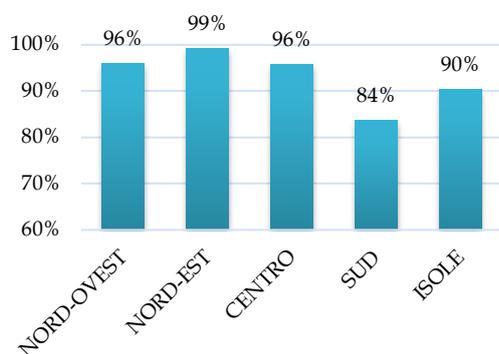
A fronte dell'obbligo normativo che chiedeva alle amministrazioni di integrare, entro il termine da ultimo fissato al 28 febbraio 2021, i loro sistemi di incasso con la piattaforma, le elaborazioni condotte su dati di PagoPA di inizio 2021 indicano che le adesioni delle amministrazioni locali superano il 90 per cento, con tutte le regioni che già nel 2016 avevano completato l'ingresso.

Grafico 10. Adesioni a PagoPA

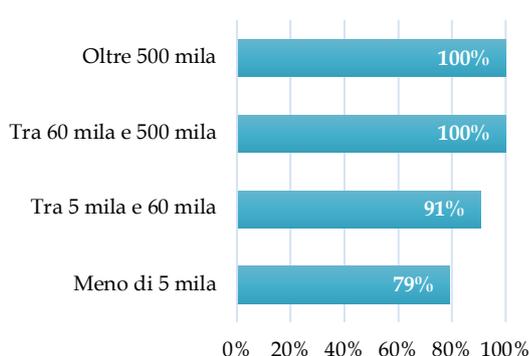


Fonte elaborazioni Banca d'Italia su dati PagoPA Spa.

Allo scopo di valutare le relazioni sottostanti al ritardo ascrivibile agli altri comparti, comunque contenuto in un *range* di circa 10 punti, i dati degli ingressi sono stati circoscritti alle sole amministrazioni comunali. Il *gap* è evidenziato principalmente dagli enti provenienti dal sud e isole, con percentuali di accesso al sistema pari o inferiori al 90 per cento. Considerando, infine, i dati raccolti nell'ambito dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia nel corso del 2020, una scomposizione per classi dimensionali mostra come, tra le varie amministrazioni comunali, siano quelle con popolazione inferiore ai 60 mila abitanti a essere state meno pronte nell'accesso a PagoPA.

Grafico 11. Adesioni dei comuni a PagoPA


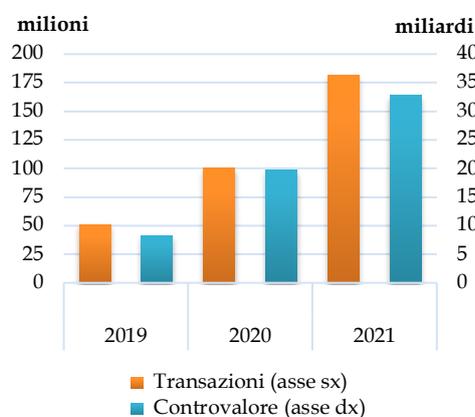
Fonte elaborazioni Banca d'Italia su dati PagoPA Spa.



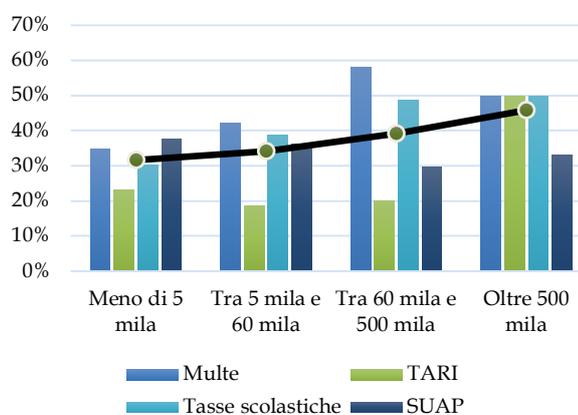
Fonte indagine della Banca d'Italia.

A fronte della numerosità degli accessi, va precisato che aver attivato dal punto di vista amministrativo il canale di pagamento con PagoPA non è da solo garanzia di un pieno utilizzo di tutte le funzionalità del sistema. Infatti, non può essere escluso che molti enti non operino ancora effettivamente con la piattaforma ovvero che la sfruttino solo per un numero limitato di servizi al cittadino. I dati messi a disposizione da PagoPA indicano comunque una crescita del volume di operazioni transitate nel sistema, con l'anno 2021 che ha raggiunto un totale di oltre 180 milioni di operazioni, per un controvalore di quasi 33 miliardi di euro, conseguendo una crescita di quasi il 70 per cento rispetto all'anno precedente.

Ai dati appena illustrati si sommano quelli dei cruscotti OpenCDC della Corte dei conti; in particolare, quelli del monitoraggio del Piano triennale, aggiornati a giugno 2020, consentono di effettuare un approfondimento sulla tipologia di servizi amministrativi comunali che consentono versamenti tramite PagoPA. Dall'analisi, sintetizzata nel Grafico 16, emerge una buona adesione per i servizi rilevati dalla Corte dei conti, quali il pagamento di multe, della tassa sui rifiuti (TARI), delle tasse scolastiche e dei servizi dello Sportello unico attività produttive (SUAP). Tuttavia, le percentuali di enti che sfruttano il sistema nei singoli ambiti sono mediamente al di sotto del 50 per cento.

Grafico 12. Volumi operativi di PagoPA


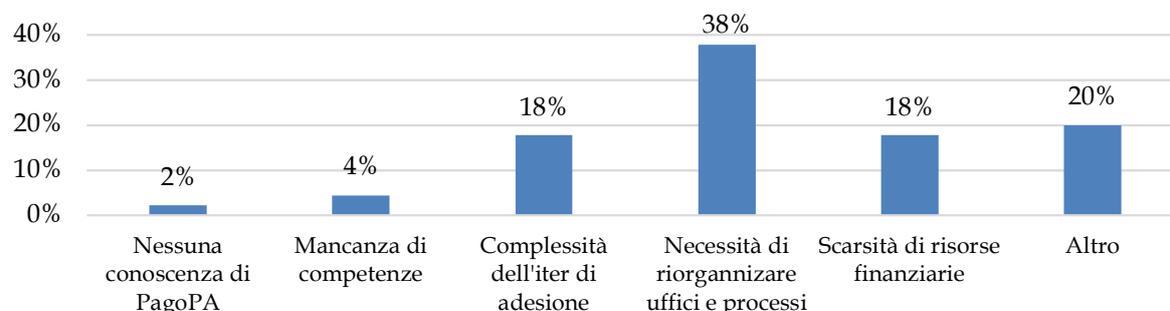
Fonte elaborazioni Banca d'Italia su dati Dashboard PagoPA Spa.

Grafico 13. Servizi attivati dai comuni su PagoPA


Fonte elaborazioni Banca d'Italia su dati OpenCDC Corte dei conti.

Attraverso la propria indagine la Banca d'Italia ha approfondito le motivazioni indicate dagli enti che non hanno ancora aderito a PagoPA. La maggioranza ha indicato la necessità di riorganizzare i propri uffici e processi di lavoro, la complessità dell'iter di ingresso e la scarsità di risorse finanziarie a disposizione.

Grafico 14. Ragioni alla base della mancata adesione a PagoPA



Fonte indagine della Banca d'Italia.

I dati esposti mostrano che, in un quadro di adesioni a PagoPA portate quasi totalmente a compimento dalle amministrazioni, margini di miglioramento riguardano l'attivazione effettiva dei pagamenti in piattaforma per un insieme più ampio dei servizi al cittadino.

In proposito, il comparto dei comuni mostra un ritardo più marcato in quelli di minore dimensione, che è ipotizzabile possano aver accusato più degli altri le economie di scala connesse all'investimento finanziario e allo sforzo organizzativo necessari all'ingresso in PagoPA. Si tratta nella sostanza delle medesime cause a monte che è presumibile condizionino la realizzazione - da parte delle stesse amministrazioni di minori dimensioni, spesso provenienti dalle aree del sud del paese - di siti web a carattere bidirezionale, che nella maggior parte dei casi non permettono l'autenticazione dell'utente, né tanto meno la possibilità che questi possa procedere al pagamento on-line.

Conclusioni

Nei precedenti paragrafi, l'analisi delle evidenze di diversa fonte istituzionale ha consentito di ricostruire un quadro aggiornato dell'offerta di servizi on-line da parte del comparto decentrato del settore pubblico. Rispetto al passato, caratterizzato da uno scarso ricorso al canale della rete e, nei casi più virtuosi, dalla proliferazione di soluzioni informatiche *ad hoc*, nell'ultimo biennio le piattaforme abilitanti hanno:

- introdotto maggiore uniformità nelle modalità di erogazione digitale del servizio pubblico;
- esteso le potenzialità dell'offerta a una platea più ampia di enti, coinvolgendo anche quelli che da soli non avrebbero provveduto;
- garantito un livello minimo di standardizzazione, uniformando la qualità delle prestazioni;
- contribuito, ove possibile, a ridurre i divari territoriali nella fornitura di servizi.

La diffusione delle identità digitali SPID e l'accelerazione dei download dell'App IO, soprattutto quando sostenuti dalle iniziative "di massa" realizzate nel corso dell'emergenza sanitaria, hanno diffuso innovazione tecnologica tra i cittadini, che si sono dimostrati pronti al passaggio ad un colloquio digitale con la PA.

Ai risultati positivi conseguiti da questi esempi di *governance* centralizzata si contrappongono le conseguenze di un'attuazione decentrata del processo di digitalizzazione, in parte inevitabile, che affida alle amministrazioni la scelta delle soluzioni operative e gestionali più opportune. La disponibilità dei servizi on-line, anche essenziali, e il loro livello di sofisticazione, anche con riguardo alla possibilità di procedere al pagamento, non sono ancora pienamente in linea con quanto sarebbe richiesto dal contesto, soprattutto dopo quasi due anni di crisi pandemica.

I dati mostrano da tempo che il nodo non risiede più nella mera disponibilità di risorse informatiche da parte delle amministrazioni, siano esse *hardware* o *software*, ma nella non sufficiente integrazione nelle procedure informatiche preposte all'offerta on-line, ad esempio in termini di connessione col sistema PagoPA. Ne consegue che l'attenzione al servizio offerto a cittadini e imprese è spesso carente.

Nelle rilevazioni del 2020, la scarsità di risorse finanziarie e di competenze specifiche è stata indicata dagli enti come principale causa alla base dei ritardi nei propri livelli d'informatizzazione. Sono fattori che hanno frenato il passaggio definitivo a una forma evoluta di *e-Gov*, che integri definitivamente anche "l'ultimo miglio" della filiera dell'offerta digitale e completi la relazione col cittadino. Le amministrazioni, soprattutto comunali, soprattutto di dimensioni minori, evidenziano più di tutte questo gap. È evidente come il ricorso alla leva dello strumento normativo - in una prima fase indirizzata all'introduzione di iniziative digitali, più di recente alla loro attuazione e stretto monitoraggio - abbia esaurito nel tempo il suo effetto, non potendo colmare l'ultimo salto di qualità richiesto, legato a vincoli finanziari e di *know-how*.

Date queste criticità, il lavoro consente di trarre alcune riflessioni di *policy*. In primo luogo, il sistema delle **piattaforme accentrate**, che ha dimostrato la sua efficacia, potrebbe essere esteso alla creazione di un modello standard di servizio web di base, tramite la proposizione di una piattaforma navigabile dal cittadino che possa essere replicata e introdotta, eventualmente con poche semplici variazioni, dalle amministrazioni più in ritardo nello sviluppo del proprio sito internet o da quelle di dimensioni minori. Ciò consentirebbe di realizzare un approccio che miri a soluzioni di sussidiarietà per le casistiche più problematiche e che tenga conto della disomogeneità degli enti e delle loro difficoltà. Andrebbe valutata la possibilità che questa piattaforma web standard sia arricchita, oltre che dalla possibilità di autenticazione dell'utente tramite identità digitale, anche dalle funzionalità base di PagoPA, almeno per ciò che riguarda i servizi più diffusi tra le amministrazioni. Tale facoltà consentirebbe di accelerare la transizione di molti enti verso siti web interoperabili, aggirando i vincoli allo sviluppo di soluzioni informatiche autonome.

Per supportare la più ampia e completa diffusione delle soluzioni proposte a livello accentrato, potrebbero essere individuate alcune strutture di assistenza comuni, incaricate ad esempio a livello regionale ovvero nazionale, che guidino gli enti nell'implementazione delle piattaforme accentrate, non solo dal punto di vista amministrativo ma anche tecnico, mettendo a disposizione *know how*, soluzioni in "riuso" e circuiti di fornitori tecnologici testati sul campo per altri progetti.

In secondo luogo, la leva degli **aiuti finanziari** per gli enti che investono in innovazione, come previsti dal PNRR, avrà un peso determinante. In particolare, uno dei piani di azione del progetto “Italia digitale 2026”, varato dal Ministero per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale, va nella giusta direzione, riproponendosi di incentivare con stanziamenti cospicui la creazione di siti internet e l’erogazione di servizi pubblici digitali. La discriminante del successo del piano sarà la capacità del sistema di individuare ex ante le soluzioni meritevoli di finanziamento e di sostenerne ex post la realizzazione, anche sulla base di un monitoraggio “fase per fase”, fino all’effettiva messa in opera dello specifico sito web o servizio digitale. Tra i requisiti di selezione, maggiore priorità andrebbe data alle amministrazioni in ritardo e a quelle in manifesta difficoltà finanziaria, ad esempio coinvolgendo *in primis* i comuni in deficit o sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario pluriennale o in dissesto finanziario.

La selezione non dovrebbe basarsi solo sulle condizioni dell’amministrazione proponente, ma dovrebbe considerare anche progetti a carattere fortemente innovativo, che magari possano fungere da pilota per l’intero sistema. Un esempio potrebbe essere costituito dall’uso dell’intelligenza artificiale o dallo sviluppo di soluzioni tecnologiche che sfruttino le peculiarità della *Blockchain Technology*, tutti esempi di soluzioni informatiche in evoluzione che potrebbero rappresentare il nuovo corso dei Piani Triennali per l’informatica proposti dall’AgID.

In terzo luogo, andrebbe risolto il vincolo legato al **capitale umano** a disposizione delle amministrazioni pubbliche, assicurando il necessario ricambio generazionale e l’adeguamento delle competenze alle nuove esigenze della digitalizzazione e di un’azione amministrativa moderna. Anche in questo caso, le misure di carattere organizzativo pensate nell’ambito delle riforme della pubblica amministrazione che accompagnano l’attuazione del PNRR, in termini di reclutamento, formazione, valutazione delle performance, potranno assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all’interno delle PA. In particolare, andrebbero sottoposti a attento monitoraggio i provvedimenti riguardanti:

- lo sblocco del *turnover* dei dipendenti delle amministrazioni comunali. In proposito, saranno di aiuto le misure contenute nel D.L. n. 152/2021 di attuazione del PNRR, riguardanti la rimozione dei vincoli alle assunzioni sulla base della situazione finanziaria dell’ente, anche per le amministrazioni in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale o in dissesto. Il volume di risorse umane potenzialmente messo in movimento dal provvedimento richiederà comunque un monitoraggio accentrato da parte delle strutture ministeriali, cui andrebbe assegnato il ruolo di cabina di regia nella selezione dei profili professionali più coerenti con le finalità del PNRR;
- l’allentamento dei vincoli alla mobilità del personale. Sul punto, è fondamentale raggiungere l’obiettivo di premiare il merito e incentivare l’impiego delle migliori professionalità nelle strutture pubbliche che più ne hanno bisogno. Allo scopo, andranno verificati sul campo gli effetti degli opportuni provvedimenti recentemente varati col D.L. Reclutamento (D.L. n. 80/2021), riguardanti l’allargamento delle maglie nella mobilità verticale di carriera e in quella orizzontale tra organici delle amministrazioni, nonché dal privato verso il pubblico.

Per lo sviluppo del capitale umano è infine fondamentale accrescere gli sforzi per la formazione continua del personale, sia in termini di qualità che di quantità. L'automazione dei processi delle PA, l'innovazione degli strumenti di lavoro e la velocità del cambiamento delle soluzioni tecnologiche da adottare stanno trasformando il modo di concepire l'azione pubblica; ciò spinge verso la creazione di nuovi lavori, che richiedono nuove competenze e un aggiornamento continuo. Pertanto, sarà indispensabile incrementare gli sforzi, anche finanziari e soprattutto verso il sud del paese, per la formazione continua e per il *reskilling* dei lavoratori, permettendo di sviluppare stabilmente le competenze necessarie per far fronte al lavoro del futuro.

Bibliografia

Arpaia C.M. et al. (2016), *L'e-Government in Italia: problemi e prospettive*, Questioni di economia e finanza, n. 309, Banca d'Italia, Roma.

Arpaia C.M. et al. (2011), *La nuova disciplina dei servizi di pagamento*, Giappichelli Editore, Torino.

Autori Vari (2013), *La SEPA e i suoi riflessi su sistema dei pagamenti italiano*, Tematiche istituzionali, Banca d'Italia, Roma.

Arpaia, C.M., R. Doronzo e P. Ferro (2013), *Innovazione e pagamenti pubblici nell'agenda digitale italiana*, Questioni di Economia e Finanza, n.169, Banca d'Italia, Roma.

Arpaia, C.M., e P. Ferro (2014), *Le potenzialità inespresse dei pagamenti pubblici*, Relazione al Forum ABI su Banche e PA, Roma.

Banca d'Italia, (2009), *L'informatizzazione negli Enti territoriali*. Disponibile on-line al link: https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/inform_enti_terr.pdf.

Banca d'Italia, (2013), *L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali*, Roma. Disponibile on-line al link: https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione_amm_loc_21013.pdf.

Banca d'Italia, (2017), *L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali*, Roma. Disponibile on-line al link: https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione_amm_loc_2017.pdf

Banca d'Italia, (2021), *L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali*, Roma. Disponibile on-line al link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/tematiche-istituzionali/2022-informatizzazione/index.html>

Commissione Interbancaria per l'Automazione – CIPA (2018), *Open Banking: principali driver IT*, Roma 2018.

European Commission (2019), *Empowering Europeans through trusted digital public services – eGovernment Benchmark*.

Ferro P. (2021), *Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato: vicende storiche, riforme e prospettive*, Banca d'Italia, Roma.

Istat (2012), *Censimento generale dell'industria e dei servizi 2011*, Roma, disponibile on-line su <http://censimentoindustriaeservizi.istat.it>, (consultato durante i mesi di marzo-aprile 2015).

Istat (2013a), *Uso dell'e-Government da parte di consumatori e imprese. Anno 2012*, Roma. Disponibile on-line al link <http://www.istat.it/it/archivio/89631>.

Istat (2013b), *Cittadini e nuove tecnologie*, Roma. Disponibile on-line al link <http://www.istat.it/it/archivio/108009>.

Istat (2013c), *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni locali*, Roma. Disponibile on-line al link <http://www.istat.it/it/archivio/91168>.

Istat (2014), *Cittadini e nuove tecnologie*, Roma. Disponibile on-line al link <http://www.istat.it/it/archivio/143073>.

Kokkola T. (2009), *Payments, Securities and derivatives and the role of the Eurosystem*, Banca Centrale Europea.

Ubaldi B. et al. (2019), State of the art in the use of emerging technologies in the public sector, OCSE.

Ottanelli, Venturini (2004), Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti. Il rapporto tra banca ed ente pubblico: aspetti operativi e giuridici, Bancaria Editrice, Roma.

Politecnico di Milano (luglio 2019), PagoPA nei comuni: un successo per pochi, Milano.

The European House - Ambrosetti, "Rivoluzione cashless: il posizionamento del Paese e l'agenda per l'Italia", Lettera Club 83, aprile 2017.

The European House - Ambrosetti, "Cashless revolution: a che punto siamo e cosa resta da fare per l'Italia", 4° Rapporto 2019.

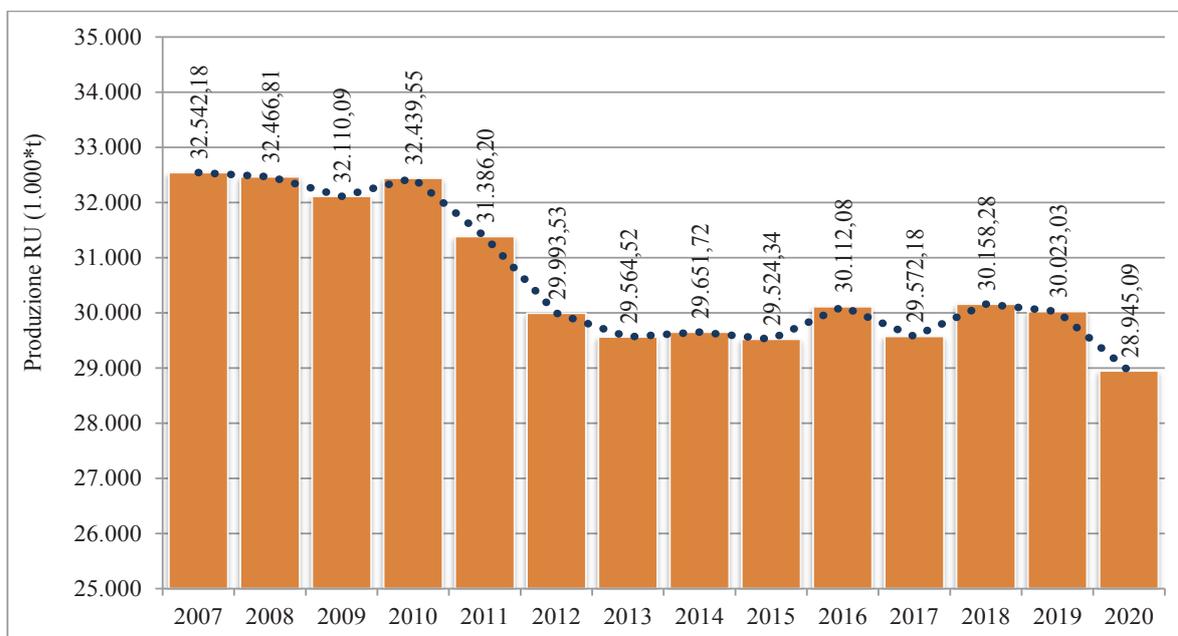
World Bank (2012), General guidelines for the development of Government payments programs.

4.3 La raccolta dei rifiuti.¹⁹

I rifiuti urbani sono i rifiuti prodotti dai nuclei domestici, sia attraverso la raccolta differenziata di carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori, farmaci, rifiuti ingombranti e altri rifiuti raccolti in forma separata sia attraverso la raccolta indifferenziata. Ai rifiuti domestici si aggiungono quelli provenienti da altre fonti che sono ad essi simili per natura e composizione (ad esempio i rifiuti degli esercizi commerciali, degli uffici, ecc.), nonché quelli provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini, i rifiuti della manutenzione del verde pubblico e quelli risultanti dalla pulizia dei mercati.

I dati sui rifiuti urbani relativi all'anno 2020 sono fortemente influenzati dall'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha segnato il contesto socio-economico nazionale. La produzione dei rifiuti fa, infatti, registrare un calo superiore a un milione di tonnellate a causa delle misure di restrizione adottate e delle chiusure di diverse tipologie di esercizi commerciali, attestandosi a 28,9 milioni di tonnellate, (-3,6% rispetto al 2019). Rispetto al 2019, risultano in contrazione sia la produzione di rifiuti sia gli indicatori socio-economici (PIL e spesa per consumi finali sul territorio economico delle famiglie residenti e non residenti) anche questi ultimi fortemente influenzati dell'emergenza sanitaria. Si può in ogni caso rilevare un disallineamento tra l'andamento della produzione dei rifiuti e quello degli indicatori socio-economici, considerato che i rifiuti prodotti fanno registrare un calo più contenuto (-3,6%) rispetto a quello del PIL e delle spese delle famiglie, rispettivamente pari all'8,9% e all'11,7%

Figura 1 - Andamento della produzione di rifiuti urbani, anni 2007 - 2020



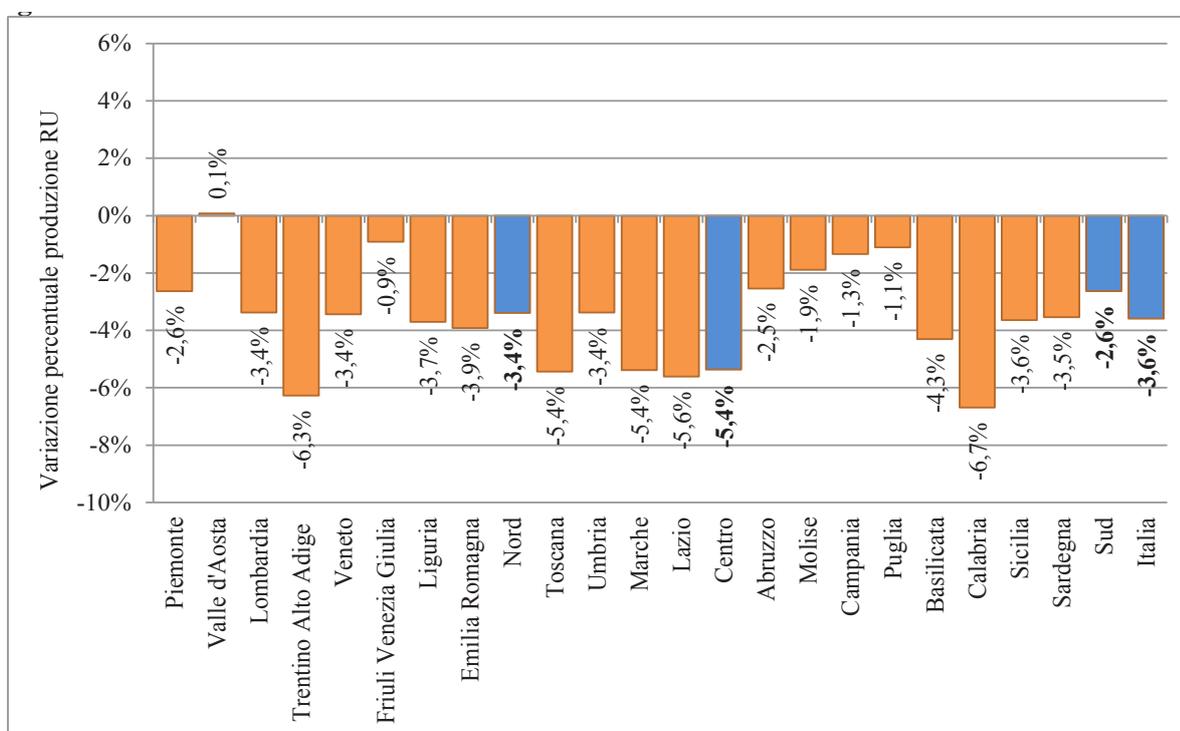
Fonte: ISPRA

19 - A cura di Vincenzo Anglade et al - ISPRA

I rifiuti prodotti diminuiscono in tutte le macro aree geografiche: le regioni del Centro fanno registrare il calo percentuale più consistente (-5,4%), seguono le regioni settentrionali (-3,4%) e quelle meridionali (-2,6%). In valore assoluto, il nord Italia produce 13,9 milioni di tonnellate, il Centro circa 6,2 milioni di tonnellate e il Sud quasi 8,9 milioni di tonnellate.

Ad eccezione della Valle d'Aosta, la cui produzione è rimasta stabile, tutte le regioni italiane hanno fatto rilevare un calo significativo dei rifiuti prodotti (Figura 2). In particolare, tra le regioni settentrionali, i maggiori decrementi si osservano per il Trentino Alto Adige (-6,3%), l'Emilia Romagna (-3,9%) e la Liguria (-3,7%); al Centro, per il Lazio (-5,6%), le Marche (-5,4%) e la Toscana (-5,4%) e al Sud per la Calabria (-6,7%) e la Basilicata (-4,3%).

Figura 2 - Variazione percentuale, dal 2019 al 2020, della produzione dei rifiuti urbani su scala regionale



Fonte: ISPRA

Ogni cittadino italiano ha prodotto circa 488 chilogrammi di rifiuti. La produzione pro capite più elevata, analogamente ai precedenti anni, si rileva per l'Emilia Romagna, con 640 chilogrammi per abitante per anno, pur se in calo del 3,5% rispetto al 2019. Seguono la Valle d'Aosta con 613 chilogrammi e la Toscana con 587 chilogrammi. Le altre regioni con un pro capite superiore a quello medio nazionale sono Liguria, Umbria, Marche, Friuli Venezia Giulia e Lazio. I minori valori di produzione pro capite si registrano per la Basilicata (345 chilogrammi per abitante), il Molise (368 chilogrammi) e la Calabria (381 chilogrammi).

Su scala comunale, l'andamento della produzione dei rifiuti urbani dei 15 comuni con popolazione superiore a 200.000 abitanti, mostra una rilevante contrazione, sicuramente legata agli effetti della pandemia, con un calo complessivo, tra il 2019 e il 2020, dell'8,8%.

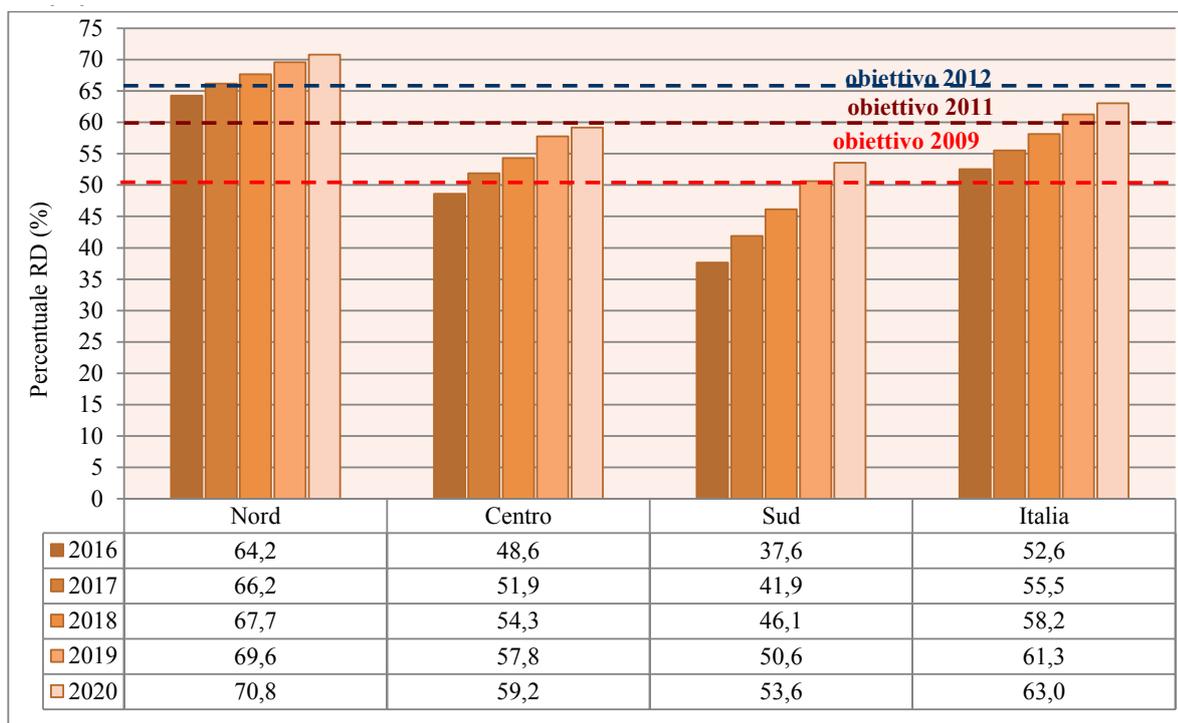
L'assenza del pendolarismo e dei flussi turistici, per effetto delle misure di limitazione degli spostamenti, ha avuto un ruolo particolarmente significativo nella riduzione del dato di produzione delle città, che risulta ben più elevata rispetto al -3,6% registrato su scala nazionale. Soprattutto per Venezia e Milano il calo è pari, rispettivamente, al 15,7% e al 14%, seguite da Firenze e Palermo con riduzioni del 12,3% e 10,8%. Catania e Roma mostrano contrazioni prossime al 10%.

La percentuale di **raccolta differenziata** nel 2020 si attesta al 63% della produzione nazionale, in crescita di 1,8 punti percentuali rispetto al 2019. In valore assoluto, la raccolta mostra una leggera contrazione, da 18,4 milioni di tonnellate a 18,2 milioni di tonnellate (-0,8%), che risulta comunque meno marcata rispetto al calo rilevato per i quantitativi prodotti (-3,6%, quasi 1,1 milioni di tonnellate).

Nonostante l'emergenza sanitaria da Covid-19 abbia influito significativamente sui consumi nazionali e di conseguenza sulla produzione dei rifiuti, il sistema di gestione delle raccolte differenziate ha, quindi, garantito l'intercettazione dei flussi di rifiuti presso tutte le tipologie di utenze. Va rilevato, inoltre, che proprio le regioni maggiormente colpite dall'emergenza, ove sono state disposte specifiche ordinanze per il conferimento dei rifiuti nell'indifferenziato, hanno saputo adottare misure efficienti di gestione assicurando il ritiro di tutti i rifiuti.

Nel Nord, la raccolta complessiva si colloca a 9,8 milioni di tonnellate, nel Centro a circa 3,6 milioni di tonnellate e nel Sud a quasi 4,8 milioni di tonnellate. Le percentuali rispetto alla produzione totale dei rifiuti urbani di ciascuna macro area, sono pari al 70,8% per le regioni settentrionali, al 59,2% per quelle del Centro e al 53,6% per le regioni del Mezzogiorno (Figura 3).

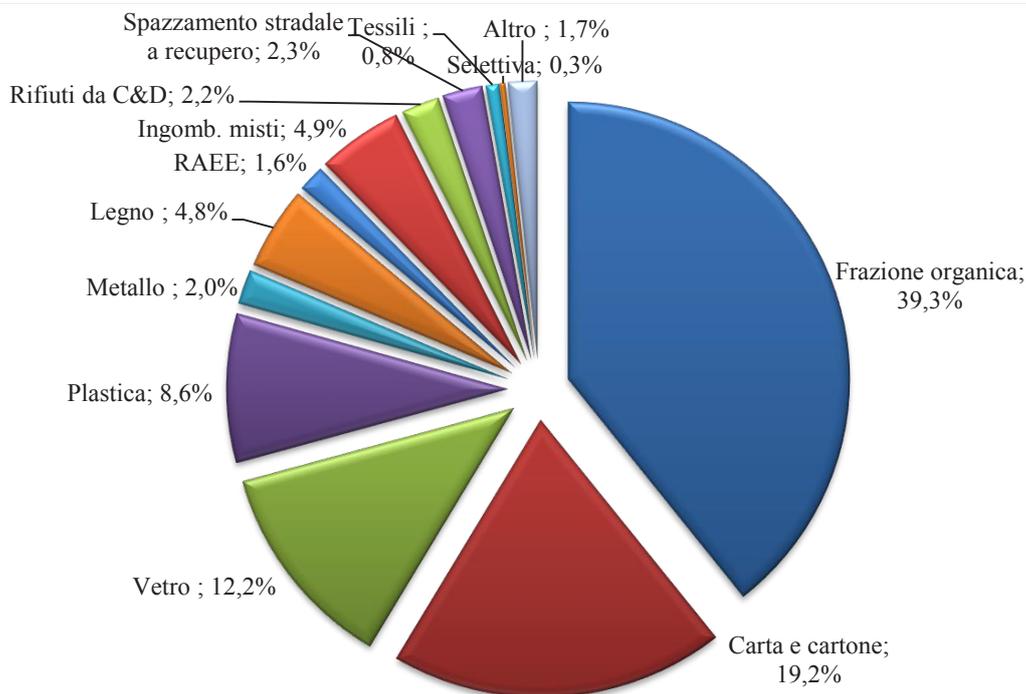
Figura 3 – Andamento della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anni 2016 – 2020



Fonte: ISPRA

Tra i rifiuti differenziati, l'organico si conferma la frazione più raccolta in Italia (Figura 4). Rappresenta il 39,3% del totale, pari a quasi 7,2 milioni di tonnellate, anche se nel 2020 presenta un calo dell'1,7% rispetto al 2019. Il 68,4% è costituito dalla frazione umida da cucine e mense (4,9 milioni di tonnellate), il 27,1% (1,9 milioni di tonnellate) dai rifiuti biodegradabili provenienti dalla manutenzione di giardini e parchi, il 3,8% (275 mila tonnellate) dai rifiuti avviati al compostaggio domestico e lo 0,7% (circa 49 mila tonnellate) dai rifiuti dei mercati.

Al secondo posto per quantità, carta e cartone con il 19,2% del totale e un quantitativo di rifiuti raccolti pari a 3,5 milioni di tonnellate, in lieve calo (-0,4%). Segue il vetro con 2,2 milioni di tonnellate (12,2%), anch'esso in lieve diminuzione (-0,6%). La plastica che copre l'8,6%, presenta la maggior crescita dei quantitativi raccolti, pari al 4,4% con un quantitativo complessivamente intercettato pari a quasi 1,6 milioni di tonnellate. Il 95% dei rifiuti plastici raccolti in modo differenziato è costituito da imballaggi.

Figura 4 – Ripartizione percentuale della raccolta differenziata, anno 2020


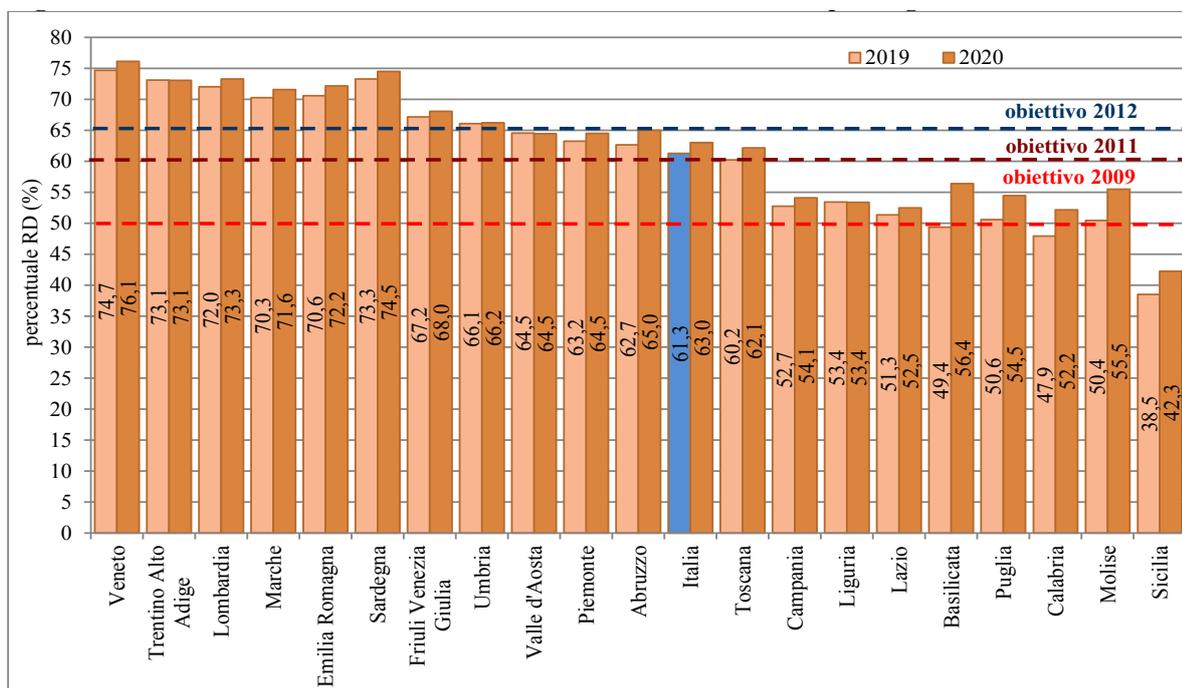
Note: nella voce "Altro" sono conteggiati, a partire dal 2016, anche gli scarti della raccolta multimateriale. In base ai criteri stabiliti dal DM 26 maggio 2016, quest'ultima deve, infatti, essere integralmente computata (al lordo della quota degli scarti) nel dato della RD.

Fonte: ISPRA

La più alta percentuale di raccolta differenziata è conseguita, analogamente al 2019, dalla regione Veneto, con il 76,1%, seguita da Sardegna (74,5%), Lombardia (73,3%), Trentino Alto Adige (73,1%), Emilia Romagna (72,2%) e Marche (71,6%) (Figura 5). Superano l'obiettivo del 65%, fissato dalla normativa per il 2012, anche Friuli Venezia Giulia (68%), Umbria (66,2%) e Abruzzo (65%) e sono prossime a tale obiettivo il Piemonte e la Valle d'Aosta, entrambe al 64,5%. La Toscana si colloca al 62,1%, la Basilicata, la cui percentuale mostra un incremento di 7 punti, al 56,4%, mentre il Molise, la Puglia e la Campania e si attestano, rispettivamente, al 55,5%, al 54,5% e 54,1%. Per Molise e Puglia si registrano crescite delle percentuali di 7 e 5,1 punti, rispettivamente.

La Liguria si pone al 53,4% (stabile rispetto al 2019), il Lazio al 52,5% e la Calabria, con una crescita di 4,3 punti, al 52,2%. Al di sotto del 50% si colloca solo la Sicilia (42,3%) che, tuttavia, fa registrare un aumento di 3,7 punti rispetto alla percentuale di raccolta differenziata del 2019 (38,5%). In questa regione, in particolare, nel quinquennio 2016-2020, la percentuale di raccolta differenziata risulta quasi triplicata.

Figura 5 - Percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani per regione, anni 2019 - 2020



Fonte: ISPRA

A livello comunale, si rileva che quasi il 65% dei comuni ha conseguito, nel 2020, una percentuale di raccolta differenziata superiore al 65%. Nel 2019, tali comuni rappresentavano il 60,2% e nel 2018 il 54,1%. Quasi i 2/3 dei comuni italiani si attestano quindi al di sopra dell'obiettivo di raccolta del 65%. Nel contempo si osserva una progressiva diminuzione dei comuni con percentuali di raccolta inferiori al 30% (dal 9,6% del 2018 al 5,1% del 2020). Complessivamente, nell'ultimo anno più dell'80% dei comuni (83,2%) intercetta oltre la metà dei propri rifiuti urbani in modo differenziato.

I maggiori livelli di raccolta differenziata per i comuni con popolazione residente superiore a 200 mila abitanti, si osservano per Parma, Venezia e Milano, con percentuali pari, rispettivamente, all'82,7%, al 66% e 62,7% seguite da Padova, con il 60%, e Bologna, 55,5%. Superano il 50% anche Verona, Firenze e Torino i cui tassi si attestano, rispettivamente, al 54,5%, 53,5% e 50,8%. Roma, con una contrazione di 1,5 punti rispetto al 2019, si colloca al 43,8% mentre Bari e Napoli, anch'essi in calo, al 41,6% e al 34,5%. Genova, fa rilevare la stessa percentuale del 2019, 35,5%. Per quanto riguarda le città della Sicilia, mentre per Messina si osserva una crescita superiore ai 10 punti, che porta la percentuale al 29,2%, per Palermo e Catania si rileva una contrazione dei tassi di raccolta, che si collocano, nel 2020, rispettivamente al 14,5% e al di sotto del 10%. Si rileva che per alcune frazioni (si vedano, ad esempio, carta e cartone, vetro e plastica), la percentuale di comuni che prevedono sistemi di raccolta differenziata è decisamente elevata (sia a livello nazionale che di macroarea geografica, Tabella 1).

I comuni che ha raccolto quote di frazione organica (intesa come l'insieme di umido, rifiuti da mercati, rifiuti biodegradabili dalla manutenzione del verde e compostaggio domestico) in modo differenziato, sono il 95% del totale nazionale delle municipalità per le quali si dispone del dato in forma disaggregata.

Per i rifiuti cellulosei, il vetro e la plastica si osserva una percentuale di comuni che

hanno raccolto quote di tali rifiuti tramite sistemi di raccolta differenziata compresa tra il 98% e il 99% con un valore del 100% nel caso della carta e cartone per i comuni del Nord.

Relativamente ai rifiuti tessili, per i quali la normativa nazionale introduce l'obbligo di raccolta a partire dal 1° gennaio 2022, la percentuale di comuni che ha intercettato, nel 2020, quote di questi rifiuti in forma differenziata è pari al 73% del totale, con valori compresi tra il 68%, sud Italia, e 80%, centro Italia.

Tabella 1 - Percentuale di comuni che hanno effettuato la raccolta differenziata delle singole frazioni merceologiche sul totale dei comuni, anno 2020

Frazione merceologica	Nord	Centro	Sud	Italia
	Percentuale dei comuni sul totale (%)			
Frazione umida	97%	95%	92%	95%
Carta e cartone	100%	99%	97%	99%
Vetro	98%	97%	97%	98%
Legno	91%	70%	41%	73%
Metallo	96%	94%	87%	93%
Plastica	99%	98%	96%	98%
RAEE	96%	90%	81%	90%
Tessili	74%	80%	68%	73%
Selettiva	98%	88%	74%	89%
Ingombranti misti	93%	89%	80%	88%

Note: le percentuali sono calcolate rispetto al numero di comuni per i quali si dispone del dato disaggregato (Nord: 4.282 comuni, Centro: 925, Sud: 2.514 totale Italia: 7.721 comuni). La voce "Ingombranti misti" si riferisce agli ingombranti dichiarati a recupero ma non ripartiti per frazione merceologica.

Fonte: ISPRA

RACCOLTA DIFFERENZIATA

La **raccolta differenziata** è pari al **63%** con una crescita di **1,8 punti** percentuali rispetto al 2019



La **più alta percentuale di raccolta differenziata è in Veneto**, con il **76,1%**, **Sardegna** 74,5%, **Lombardia** 73,3%, **Trentino Alto Adige** 73,1%, **Emilia Romagna** 72,2% e **Marche** 71,6%

Superano il 65% Friuli Venezia Giulia 68%, **Umbria** 66,2% e **Abruzzo** 65% Al di sotto del **50%** solo la **Sicilia** 42,3% con un **aumento di 3,8 punti**



Fonte: Ispra in collaborazione con Ricicla TV

4.4 Servizi sociali e asili nido: interventi di potenziamento e riequilibrio²⁰

La Finanza Pubblica locale per il riequilibrio dei divari territoriali: gli interventi su servizi sociali e asili nido

4.4.1. Sommario

Il federalismo fiscale è una delle grandi riforme compiute in Italia nel corso degli ultimi 20 anni e ha profondamente ridisegnato il quadro dei rapporti tra enti locali e stato centrale, valorizzando i livelli istituzionali più vicini al cittadino e alle sue esigenze. Per riequilibrare i divari territoriali, sia per il livello di spesa sia per quello dei servizi, storicamente presenti nel nostro paese, il legislatore, con la legge delega 42 del 2009, ha previsto meccanismi di perequazione basati sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali attraverso appositi fondi.

La legge prevedeva una redistribuzione di risorse tra i territori e un conseguente riequilibrio dei servizi dovuto all'efficientamento della spesa che si sarebbe determinato grazie all'effetto combinato di costi standard e fabbisogni standard. Tale riequilibrio però è avvenuto solo in parte poiché i livelli di spesa sono stati condizionati dai tagli lineari attuati al comparto degli enti locali nel periodo 2010-2015, attuati dallo stato per garantire gli equilibri di finanza pubblica, e per la mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) o di un livello standard per alcuni servizi.

Negli ultimi anni però il recupero dei divari storici, acuiti dalla crisi scaturita dall'emergenza pandemica, è tornato al centro dell'agenda istituzionale e il legislatore, in sinergia con le istituzioni europee, ha posto la lotta alle diseguaglianze territoriali, di genere e generazionali, a base del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) facendo del Recovery una risposta di sistema non solo alla crisi causata dal Covid-19 ma anche ai ritardi strutturali che da sempre hanno rallentato la crescita del Paese.

Il PNRR annovera il federalismo fiscale tra le riforme abilitanti, ovvero funzionali a garantire l'attuazione stessa del Piano, e inserisce gli interventi previsti, in particolare quelli contenuti nel Piano di infrastrutturazione sociale della Missione 4, all'interno di un percorso che dovrà portare al rispetto costituzionale dei LEP da garantire a tutti i cittadini dovunque risiedano.

Sul ruolo dei LEP resta illuminante quanto scritto dal Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard prof. G. Arachi che, nell'Audizione del 9 febbraio 2021 presso la Commissione Bilancio della Camera, ha sottolineato come "Il tema della mancata attuazione della garanzia costituzionale di fornitura dei LEP su tutto il territorio nazionale costituisce una delle principali emergenze del nostro Paese. Il PNRR potrebbe costituire un passaggio fondamentale per il recupero dei divari nella fornitura di servizi pubblici che mettono a rischio il pieno esercizio dei diritti civili e sociali. Il PNRR può dare sia un contributo diretto, mettendo finalmente a disposizione le risorse necessarie per l'infrastrutturazione delle aree in ritardo, sia indiretto

20 - A cura di Carones Gabriele, Dispotico Roberto, Equizzi Cristina, Ferrara Giancarlo, Mastracci Marco, Minzyuk Larysa, Piro Katia, Stradiotto Marco - SOSE

favorendo la definizione dei LEP e di un graduale percorso di convergenza assicurato da efficaci meccanismi di monitoraggio”.

Senza dubbio la piena attuazione del federalismo fiscale, in ogni sua articolazione, costituisce oggi una delle principali sfide che attendono il sistema istituzionale italiano e il PNRR ha posto un preciso termine temporale fissato nel primo semestre del 2026.

Nel corso degli ultimi due anni il legislatore ha compiuto una decisa accelerazione nell’attuazione della riforma attraverso l’avvicinamento ai LEP, previsti dall’art.117 della Costituzione e ancora non attuati e con la determinazione degli obiettivi di servizio.

In coerenza con questo disegno, grazie alle leggi di Bilancio per il 2021 e il 2022, l’Italia ha fatto un passo in avanti decisivo nel percorso di riequilibrio dei divari territoriali. Il legislatore ha infatti introdotto una novità fondamentale, gli obiettivi di servizio, ovvero i livelli minimi che tutti i comuni devono garantire nell’erogazione dei servizi sociali, e ha previsto i LEP per la quota di assistenti sociali presenti nei servizi sociali, per il servizio di asili nido e per il trasporto degli alunni disabili. Insieme alla definizione degli obiettivi di servizio e dei LEP sono state previste risorse aggiuntive necessarie per finanziarli. La legge, inoltre, ha stabilito che tali risorse siano vincolate all’attivazione o al potenziamento degli specifici servizi e che l’eventuale ammontare non utilizzato sia restituito allo Stato. Infine, la rendicontazione delle risorse aggiuntive sarà oggetto di discussione in sede di Consiglio Comunale, massima espressione democratica della rappresentanza locale dove si esercitano il controllo civico e la cittadinanza consapevole. In questo modo il legislatore ha voluto valorizzare il ruolo delle comunità locali nel cruciale obiettivo di ricucire il paese.

SOSE, in qualità di organo tecnico del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) incaricato di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali, ha contribuito fattivamente alla realizzazione di tale nuovo corso e ha messo a disposizione del MEF dati e know-how necessari alla definizione di policy così complesse.

Questo capitolo ripercorre il lavoro svolto nel corso degli ultimi due anni nel comparto della finanza comunale per l’aggiornamento dei fabbisogni standard e la definizione degli obiettivi di servizio per il settore sociale e gli asili nido degli enti locali delle regioni a statuto ordinario ed è strutturato nel seguente modo. La prima parte è dedicata alle innovazioni che riguardano la determinazione delle risorse e dei relativi obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali comunali e la messa in atto della procedura di monitoraggio della spesa del settore.

La seconda parte riguarda la determinazione del costo standard e della procedura di assegnazione delle risorse per il potenziamento del servizio comunale degli asili nido, un intervento in sintonia con il vasto programma di investimenti in conto capitale per le infrastrutture di asili nido finanziato dal PNRR.

4.4.2. Il potenziamento dei servizi sociali comunali

La funzione sociale è tra le funzioni fondamentali comunali previste dal D. lgs 216/2020 per le quali si determinano i Fabbisogni Standard (FaS), che a partire dal 2015 entrano tra i criteri di riparto perequativo del Fondo di solidarietà comunale (FSC). Gli indicatori dei fabbisogni sono soggetti all’aggiornamento annuale o attraverso la revisione della metodologia, insieme ai dati sottostanti, o attraverso il solo aggiornamento dei dati.

I livelli storici della spesa e delle prestazioni sociali dei comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO) mostrano un grande divario fra i diversi territori: i comuni delle regioni del centro nord, in particolare quelli della Regione Emilia-Romagna, registrano nel tempo un livello di spesa e di quantità di servizi erogati superiore a quello delle regioni del sud. Sebbene le metodologie di stima dei fabbisogni standard adottate fino al 2019 avessero determinato l'assegnazione di un fabbisogno più equilibrato rispetto alla distribuzione della spesa storica, l'effetto sui fondi perequativi restava molto marginale da non consentire un graduale riequilibrio del livello dei servizi. Tale risultato traeva origine dal fatto che la stima dei fabbisogni standard era condizionata dal limite imposto dalle norme, legge n. 42/2009 e decreti attuativi, che impedivano di individuare un fabbisogno standard complessivo superiore alla spesa storica sostenuta dai comuni per le funzioni fondamentali. A risorse invariate e in assenza di un livello di servizio di riferimento, qualsiasi attività di riequilibrio avrebbe determinato una riduzione delle risorse per i comuni che storicamente erogavano maggiori servizi in favore dei comuni che fornivano minori servizi, senza la garanzia che queste risorse sarebbero state realmente utilizzate per incrementare il livello dei servizi. Partendo da queste considerazioni, la CTFS ha scelto di sopperire alla mancanza dei LEP prevedendo gli obiettivi di servizio intesi come strumenti precursori dei LEP stessi, unica strada percorribile per il decisore politico ancora non pronto a definire i LEP per questi servizi. Nel corso del 2020 la funzione sociale (al netto degli asili nido) è stata oggetto di un aggiornamento metodologico contraddistinto da un importante cambio di approccio. Se fino ad allora i fabbisogni standard sono stati intesi come la stima del valore medio della spesa storica sostenuta per la funzione, nel 2020 tale logica è stata superata e i fabbisogni standard sono stati determinati quantificando anche le risorse necessarie per potenziare i servizi sociali atti ad assicurare un determinato livello di prestazioni, i cosiddetti obiettivi di servizio, da garantire su tutto il territorio nazionale.

Le risorse aggiuntive, quantificate nell'ambito dei FaS nel 2020, sono state prese come punto di riferimento dal decisore politico per la definizione dell'incremento necessario allo sviluppo dei servizi sociali comunali.

Le risorse sono state stanziare in misura pari a 215,9 milioni di euro per l'anno 2021, 254,9 milioni per l'anno 2022, 299,9 milioni per l'anno 2023, 345,9 milioni per l'anno 2024, 390,9 milioni per l'anno 2025, 442,9 milioni per il 2026, 501,9 milioni per il 2027, 559,9 milioni per il 2028, 618,9 milioni per il 2029 e a 650,9 milioni a decorrere dal 2030. Il finanziamento aggiuntivo, affinché possa produrre un reale incremento dei servizi, è stato vincolato al raggiungimento degli obiettivi di servizio per i servizi sociali e soggetto alla rendicontazione obbligatoria da parte dei comuni, pena la restituzione delle risorse.

Nei paragrafi successivi saranno illustrate le principali caratteristiche della nuova metodologia dei Fabbisogni Standard, come le sue risultanze siano state utilizzate per la definizione degli obiettivi di servizio e come il meccanismo del finanziamento vincolante possa potenziare i servizi sociali sui territori.

L'aggiornamento dei fabbisogni standard nell'ambito della funzione sociale

In termini generali, il fabbisogno di un comune è determinato come risultato del prodotto di due distinte grandezze. La prima, rappresenta la numerosità dei fruitori dei servizi erogati che, nel caso del settore sociale, è identificata nella popolazione residente. La seconda grandezza può essere il costo standard della prestazione o la spesa standard unitaria, quest'ultima tiene conto delle diverse caratteristiche della domanda e dell'offerta dei servizi nei comuni.

Le specificità della funzione sociale dei comuni, caratterizzata dalla grande eterogeneità delle prestazioni erogate, non hanno consentito finora la definizione di un costo standard unitario. Ogni comune, dunque, vede definita la spesa standard pro capite in base alle sue caratteristiche socioeconomiche e quelle dell'offerta di servizio. Il fabbisogno standard è calcolato come il prodotto tra la spesa standard unitaria e la popolazione comunale.

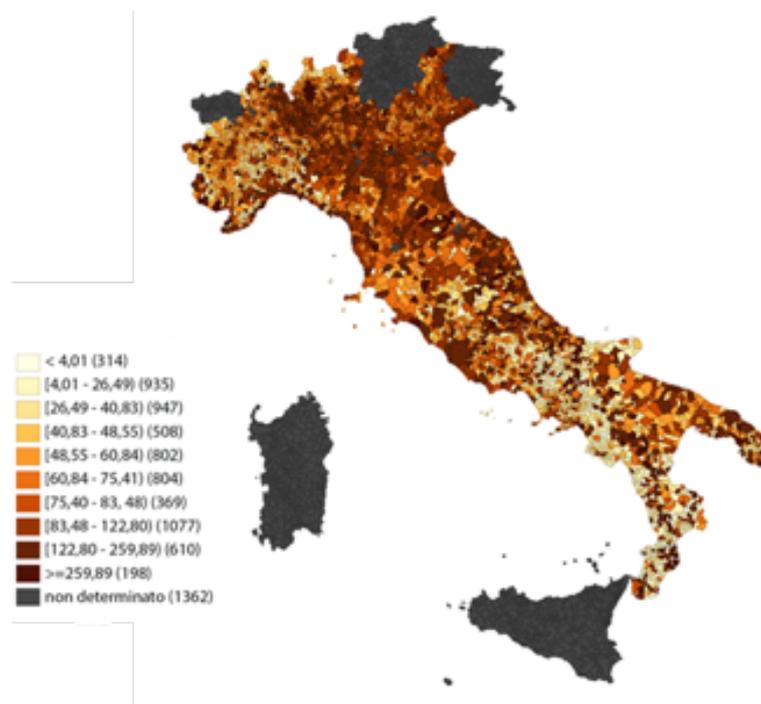
La metodologia per la funzione sociale fino al 2020 prevedeva il riconoscimento nei rispettivi fabbisogni standard di forti differenziazioni regionali nei livelli di spesa comunale (effetti fissi regionali). Dalle analisi dei dati è emersa subito una forte correlazione degli effetti fissi regionali con i livelli di spesa comunale che non ha trovato una univoca interpretazione data la complessità della funzione e la diversità dei contesti in cui essa viene esercitata. L'approccio cautelativo attuato dalla CTFS fino al 2020, ovvero riconoscere in fase di assegnazione dei fabbisogni standard i differenziali regionali, generava riduzioni o incrementi dei fabbisogni standard in base alla collocazione regionale di un comune, a parità di tutte le caratteristiche del contesto e della tipologia di servizio erogato.

Nel 2020 la CTFS ha deciso di rivedere l'approccio metodologico dei fabbisogni standard per la funzione sociale. La banca dati sottostante alla stima della spesa standard unitaria è stata estesa al panel di quattro annualità e il modello di stima è stato identificato cercando di cogliere in maniera più precisa e robusta le relazioni esistenti tra il livello di spesa e il livello di servizi di ciascun comune nel tempo. Le importanti innovazioni sono costituite dalla caratterizzazione dei comuni in base ai gruppi omogenei (cluster) e dall'introduzione di una misura sintetica del livello dei servizi offerti all'interno del modello. Nel nuovo modello di stima, inoltre, sono state inserite le variabili dicotomiche per identificare l'appartenenza di un comune ad una provincia o città metropolitana che costituisce un'approssimazione dell'appartenenza all'Ambito territoriale sociale, aggregazione intercomunale con il compito di pianificare e programmare i servizi sociali, secondo quanto dettato dalla legge 328/2000.

La grande novità della metodologia ha riguardato, oltre alle innovazioni di tecnica di stima e di consistenza dei dati, il superamento del vincolo di bilancio in un'ottica di potenziamento dei servizi erogati. I dati della spesa storica e dei livelli dei servizi sociali²¹ nelle Figure 1 e 2 rispettivamente evidenziano l'esistenza di una netta differenziazione lungo il territorio nazionale, da richiedere un intervento per garantire la tutela dei diritti civili e sociali su tutto il territorio.

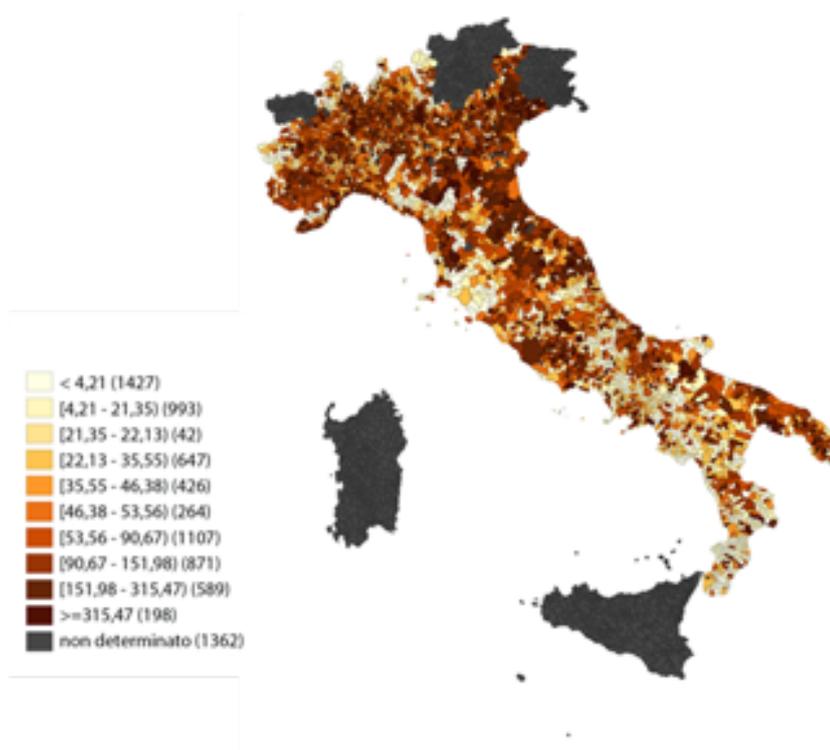
21 - La spesa considerata è quella desunta dal bilancio e opportunamente riclassificata in base a quanto riportato nel questionario SOSE-IFEL mentre il livello dei servizi è stato ottenuto aggregando il numero di utenti serviti distinti nelle macroaree di intervento indicati nel questionario considerando l'eventuale appartenenza di un comune a forme di gestione associate quali Unioni/Comunità montane, convenzioni e consorzi.

Figura 1. La spesa storica per la funzione sociale pro capite (annualità 2018)



Alla luce di tale eterogeneità la CTFS ha proceduto a quantificare l'ammontare di risorse necessarie per ridurre il divario esistente lungo il territorio nazionale attraverso il ricorso alle risultanze del nuovo modello di stima. In tale ottica, sono state identificate specifiche regole di normalizzazione che, in fase di applicazione dei fabbisogni, avessero come riferimento il livello dei servizi e i costi delle realtà più virtuose.

Figura 2. Livello di servizi sociali per 1.000 abitanti (annualità 2018)



A tal fine, con riferimento alle “dummy provinciali”, si è proceduto con l’assegnazione a tutti i comuni del valore medio registrato da un gruppo di province (così dette “benchmark”, calcolate come aggregazione dei comuni di ciascuna provincia) che sono risultate più virtuose nel triennio analizzato 2015-2017 per aver offerto un livello di servizi superiore alla media nazionale a fronte di una spesa storica inferiore alla spesa standard. Ciò è stato possibile utilizzando i risultati contenuti in OpenCivitas ed in particolare attraverso la selezione delle province (calcolate come aggregazione dei comuni) che sistematicamente ricadevano, per ciascuna annualità considerata, nel quadrante, dell’analisi della performance, in cui ricadono gli enti con le migliori prestazioni ovvero quelli che offrono elevati servizi con spesa inferiore allo standard stimato.

Allo stesso tempo il livello dei servizi offerto dai comuni, identificato all’interno del modello dal numero di ore di assistenza e dal numero di utenti serviti, è stato adeguato in fase applicativa per la stima dei fabbisogni standard al valore delle province con i valori medi più elevati (la provincia di Torino per le ore di assistenza e la provincia di Bologna per il numero di utenti).

L’attribuzione dei suddetti valori medi più elevati e il riconoscimento del valore medio delle dummy provinciali con le migliori prestazioni ha consentito una quantificazione del fabbisogno standard per il settore sociale, relativo ai comuni appartenenti alle RSO, pari a circa 5,8 miliardi di euro, mentre il livello di spesa storica è risultato pari a circa 5,1 miliardi. Le maggiori risorse sono state quantificate in circa 657 milioni di euro. Gli effetti della standardizzazione dei livelli di spesa e dei servizi sociali nella assegnazione dei fabbisogni si possono leggere nei numeri riportati nella Tabella 1. Mentre i valori dei fabbisogni applicati per il riparto del FSC 2020 sono molto differenziati tra le regioni e presentano un valore medio pari a 75,22 euro pro capite, i valori dei nuovi fabbisogni, applicati per il riparto FSC 2022, mostrano un maggiore allineamento oltre che un valore medio nazionale più alto, pari a 79,44 euro pro capite.

Tabella 1. I risultati del cambio di approccio metodologico nella quantificazione dei fabbisogni nel 2020

Comuni aggregati per regione	Totale abitanti	Spesa storica € abitanti	Fabbisogno standard applicato nel 2020 € ab	Fabbisogno standard applicato nel 2021 € ab	Differenza euro abitante	Livello dei servizi per 1.000 abitanti	Livello dei servizi di riferimento per 1.000 abitanti
Abruzzo	1.305.770	84,82	56,15	73,64	17,49	61,51	68,69
Basilicata	556.934	79,00	55,65	70,77	15,12	45,52	66,02
Calabria	1.924.825	53,60	47,86	72,33	24,47	35,77	67,47
Campania	5.785.981	56,62	57,53	78,23	20,7	43,32	72,97
Emilia-Romagna	4.467.371	126,02	92,42	82,92	-9,5	92,16	77,35
Lazio	5.865.544	117,47	97,06	94,16	-2,9	87,92	87,83
Liguria	1.543.146	117,86	91,83	94,78	2,95	100,49	88,42
Lombardia	10.104.127	120,65	78,87	73,24	-5,63	76,07	68,32
Marche	1.518.648	115,43	85,71	75,65	-10,06	75,15	70,57
Molise	302.265	80,41	45,84	69,34	23,5	60,80	64,68
Piemonte	4.348.819	88,69	64,52	79,23	14,71	85,19	73,91
Puglia	4.008.400	81,58	71,25	79,55	8,3	70,03	74,21
Toscana	3.722.915	102,22	75,88	82,97	7,09	70,86	77,39
Umbria	880.285	78,42	60,92	80,98	20,06	91,94	75,54
Veneto	4.908.226	95,02	72,99	72,27	-0,72	85,64	67,42
Totale complessivo	51.243.256	98,84	75,22	79,44	4,22	74,64	74,10

Fonte: elaborazioni dei dati Fas.

Gli obiettivi di servizio nel settore sociale

I maggiori fabbisogni, quantificati attraverso l'aggiornamento della metodologia FaS per la funzione sociale nel 2020, hanno costituito il livello di riferimento per il finanziamento dello sviluppo e dell'ampliamento dei servizi sociali comunali in forma singola o associata delle RSO (art. 1 commi 791-792 legge n. 178/2020).

Tale finanziamento avviene attraverso l'incremento della dotazione del FSC a partire dal 2021. Le risorse stanziare sono vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio e soggette al monitoraggio e alla rendicontazione da parte dei comuni.

Gli obiettivi di servizio nel 2021 per la funzione sociale sono individuati per incentivare i comuni ad incrementare il proprio livello di spesa sociale: se gli enti locali presentano una spesa storica per la funzione²² inferiore al rispettivo fabbisogno standard monetario, essi sono stimolati ad incrementarla con le risorse aggiuntive stanziare per i servizi sociale²³.

Nel 2021, il numero degli enti che si trovano sotto obiettivo è pari a 3.352 di cui 735 enti sono esonerati dalla rendicontazione avendo le risorse aggiuntive assegnate inferiori a 1.000 euro. La distribuzione dei comuni sotto obiettivo per classe dimensionale e area geografica è riportata nelle Tabelle 2 e 3. La maggior parte dei comuni con livello di spesa storica inferiore ai fabbisogni standard è rappresentata dagli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali enti incidono sul totale dei comuni RSO per circa il 69% mentre i comuni sotto obiettivo in questa fascia di popolazione costituiscono il 76% del totale.

22 - La spesa storica per la funzione sociale da prendere a riferimento per il confronto con il livello dei fabbisogni standard è la spesa riclassificata secondo le regole Fas sulla base delle informazioni raccolte attraverso il questionario FC40U riferito all'anno di bilancio 2017. Per maggiori informazioni sul calcolo della spesa storica riclassificata si rinvia alla Nota metodologica *Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerti*.

23 - Le risorse aggiuntive del fondo da rendicontare da parte dei comuni sono determinate considerando congiuntamente la variazione del FSC 2020-2021, dovuta all'aggiornamento della metodologia per la funzione sociale, e l'incremento della dotazione FSC 2021 di 215,9 mln di euro per lo sviluppo dei servizi sociali (art. 1, comma 449, lettera d-quinquies, L. 232 del 2016).

Tabella 2. Comuni sotto obiettivo servizi sociali nelle RSO, 2021 per classe dimensionale

Classe dimensionale	N. comuni	N. comuni sotto obiettivo	% comuni sotto obiettivo	N. comuni sotto obiettivo con risorse aggiuntive <1.000 euro
fino 1.000	1631	996	61,1%	633
1.000-5.000	2875	1540	53,6%	97
5.000-20.000	1619	655	40,5%	5
20.000-60.000	354	135	38,1%	0
60.000-100.000	50	18	36,0%	0
100.000-250.000	26	6	23,1%	0
250.000-500.000	5	0	0,0%	0
oltre 500.000	5	2	40,0%	0
Totale complessivo	6565	3352	51,1%	735

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e FSC.

La maggiore incidenza dei comuni sotto obiettivo secondo l'appartenenza all'area geografica è nelle regioni del Sud. L'incidenza di tali enti sul totale dei comuni delle RSO è circa il 27% mentre tale percentuale cresce al 39% circa considerando il totale dei comuni sotto obiettivo.

Tabella 3. Comuni sotto obiettivo servizi sociali nelle RSO, 2021 per regione

Area geografica/Regione	N. comuni	N. comuni sotto obiettivo	% comuni sotto obiettivo	N. comuni sotto obiettivo con risorse aggiuntive <1.000 euro
NORD	3812	1509	39,6%	488
Emilia-Romagna	328	40	12,2%	9
Liguria	234	144	61,5%	45
Lombardia	1506	387	25,7%	132
Piemonte	1181	800	67,7%	287
Veneto	563	138	24,5%	15
CENTRO	970	481	49,6%	70
Lazio	378	249	65,9%	40
Marche	227	49	21,6%	20
Toscana	273	114	41,8%	6
Umbria	92	69	75,0%	4
SUD	1783	1362	76,4%	177
Abruzzo	305	190	62,3%	47
Basilicata	131	69	52,7%	11
Calabria	404	335	82,9%	44
Campania	550	469	85,3%	41
Molise	136	115	84,6%	31
Puglia	257	184	71,6%	3
Totale complessivo	6565	3352	51,1%	735

Fonte: elaborazioni dei dati dei fabbisogni standard e del FSC.

I risultati della proiezione su possibile impiego delle risorse aggiuntive per il potenziamento della spesa storica nei comuni soggetti alla rendicontazione sono contenuti nelle Tabelle 4 e 5.

Tabella 4. Incremento della spesa sociale comunale con le risorse aggiuntive 2021, proiezione per i comuni con l'obbligo di rendicontazione per classe dimensionale

Classe dimensionale	N. comuni con l'obbligo di rendicontazione	Popolazione	Spesa storica pro capite	Spesa storica + risorse aggiuntive pro capite
fino 1.000	363	236.277	20,0	23,5
1.000-5.000	1.443	3.422.440	26,6	30,1
5.000-20.000	650	6.028.068	35,3	39,9
20.000-60.000	135	4.266.602	48,1	53,3
60.000-100.000	18	1.385.082	58,7	64,3
100.000-250.000	6	851.021	81,0	88,8
250.000-500.000	-	-		
oltre 500.000	2	1.536.679	89,6	90,4
Totale complessivo	2.617	17.726.169	45,2	49,7

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e FSC.

Tabella 5. Incremento della spesa sociale comunale con le risorse aggiuntive 2021, proiezione per i comuni con l'obbligo di rendicontazione per area geografica/regione

Area geografica/Regione	N. comuni con l'obbligo di rendicontazione	Popolazione	Spesa storica pro capite	Spesa storica + risorse aggiuntive pro capite
NORD	1.021	4.946.383	52,41	54,93
Emilia-Romagna	31	301.681	52,83	53,89
Liguria	99	760.928	100,51	101,33
Lombardia	255	1.208.536	41,82	43,39
Piemonte	513	1.819.542	44,91	49,56
Veneto	123	855.696	40,37	41,73
CENTRO	411	3.209.119	49,65	53,83
Lazio	209	1.450.666	38,82	42,95
Marche	29	108.581	37,89	38,93
Toscana	108	1.072.479	57,22	60,86
Umbria	65	577.393	65,01	70,93
SUD	1.185	9.570.667	40,07	45,53
Abruzzo	143	697.071	46,34	52,34
Basilicata	58	271.591	34,88	38,00
Calabria	291	1.619.468	30,17	37,57
Campania	428	4.672.716	42,28	47,39
Molise	84	140.894	26,49	31,47
Puglia	181	2.168.927	42,21	47,12
Totale complessivo	2.617	17.726.169	45,24	49,65

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e FSC.

Le modalità di raggiungimento dell'obiettivo

Agli enti sotto obiettivo è offerta una vasta gamma di possibilità per l'allocazione delle risorse ricevute. Il raggiungimento dell'obiettivo può essere rendicontato a livello di singolo comune, oppure attraverso il trasferimento vincolato delle risorse all'Ambito territoriale sociale di appartenenza o ad altre forme di gestione associativa del servizio (unioni, convenzioni etc).

Le risorse possono essere allocate per potenziare i servizi:

- in termini quantitativi aumentando il numero di utenti serviti nelle strutture, attraverso interventi e servizi e per mezzo di contributi economici;
- in termini qualitativi attraverso l'assunzione di assistenti sociali, di altre figure professionali necessarie;
- in termini qualitativi attraverso l'intensificazione del servizio per l'utenza già esistente con particolare riguardo agli anziani, i disabili, le famiglie con minori.

Per dare maggiore flessibilità ai comuni, le diverse opzioni previste per la rendicontazione delle risorse aggiuntive possono essere adottate sia via esclusiva sia congiunta. Le scelte previste per il potenziamento dei servizi sociali, in particolare, l'assunzione degli assistenti sociali sono in linea con le previsioni normative contenute nella Legge di bilancio 2020 che hanno riconosciuto il livello essenziale delle prestazioni nella presenza di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti. Tale LEP è già soggetto al finanziamento attraverso le risorse del fondo di povertà. Il finanziamento del suddetto LEP in tal caso va ai comuni e agli ambiti sociali che già hanno il livello di copertura degli assistenti sociali pari a 1:6.500 abitanti. Le risorse per i servizi sociali nel FSC possono essere utilizzate dai comuni per l'assunzione degli assistenti sociali qualora il livello di copertura sia inferiore a 1:6.500 abitanti. Si ricorda che le figure professionali come gli assistenti sociali sono considerate le figure chiave per l'organizzazione e lo svolgimento dei servizi sui territori. Anche la scelta data ai comuni di destinare le risorse aggiuntive agli Ambiti sociali territoriali è coerente con la strategia di creare sinergie nell'erogazione dei servizi, soprattutto nei comuni piccoli.

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

La compilazione della Relazione consuntiva, oltre a monitorare l'impiego delle risorse per i comuni sotto obiettivo e il livello dei servizi nei territori, permette ai comuni, sia sotto sia sopra obiettivo, di valutare le scelte fatte dal proprio comune rispetto al resto degli enti simili. La Relazione consuntiva, che è un modulo strutturato, è precompilata in alcune sue parti con i dati per quanto riguarda il livello di utenti serviti secondo la metodologia Fas. Fornire tale dato ai comuni è un tentativo di offrire una valutazione

qualitativa del servizio che per il momento non è vincolante ai fini del raggiungimento degli obiettivi di servizio.

Il potenziamento del servizio comunale di asili nido

L'asilo nido è un servizio educativo e sociale di interesse pubblico rivolto ai bambini in età tra 3 e 36 mesi. Tale servizio viene considerato nella funzione sociale dei comuni sia dal d.lgs. n. 216/2010 sia dalle regole di contabilizzazione dei bilanci mentre il d.lgs. n. 65/2017 lo considera parte del sistema integrato 0-6 anni.

Il servizio è ricompreso nelle funzioni fondamentali e quindi soggetto alla determinazione dei corrispondenti fabbisogni standard. Data la specificità dell'organizzazione e della gestione di asili nido rispetto alle altre prestazioni sociali dei comuni, tale servizio è considerato autonomamente ai fini della determinazione dei fabbisogni standard.

Il servizio di asili nido è svolto dai comuni ricorrendo a diverse modalità di gestione in base alle esigenze della domanda e alle specificità dell'offerta sul territorio. Gli utenti, infatti, possono essere sia bambini che usufruiscono di un servizio in presenza, il quale può essere amministrato direttamente dall'ente locale oppure esternalizzato, sia bambini fruitori di contributi e/o voucher per la ricezione del servizio in strutture diverse da quelle comunali. Da segnalare che a tutt'oggi il servizio di asili nido è catalogato tra i servizi a domanda individuale (D.M. 31 dicembre 1983) e conseguentemente non è un servizio obbligatorio. Ogni amministrazione comunale può scegliere se erogarlo o meno.

Il servizio di asili nido, più degli altri, è la cartina di tornasole che mostra la grande differenziazione tra i territori. Considerando i dati del 2018, sui 6.606 comuni nelle regioni a statuto ordinario, soltanto 3.148 forniscono questo servizio, ovvero il 48% circa della totalità. Si osserva una rilevante mancanza di uniformità confrontando le regioni del centro nord rispetto a quelle del sud: in Emilia-Romagna e Toscana il servizio è presente per l'85% e il 79% dei corrispondenti comuni, in Puglia, Lombardia, Marche, Umbria e Veneto l'asilo nido è presente nel 55-66%, nel Lazio, Abruzzo, Liguria e Campania queste percentuali si assestano tra il 30 e il 37%, fino a raggiungere il 13% nei comuni della Calabria.

In assenza dei LEP e trattandosi del servizio a domanda individuale, il fabbisogno standard per il servizio asili nido fino al 2018 veniva assegnato solamente ai comuni che avevano la presenza di un servizio comunale di asili nido. Tale scelta costituiva una forte criticità poiché implicitamente legava l'assegnazione dei fabbisogni standard ai livelli storici del servizio.

Nel 2019 la CTFS, con riferimento a tale funzione, ha deciso di applicare una normalizzazione dei livelli minimi e massimi del servizio prevedendo l'assegnazione a tutti i comuni RSO del fabbisogno standard non inferiore ad un minimo di utenti e non superiore ad un massimo, pari al 28,88% della popolazione 0-2 anni.

I fabbisogni per il servizio asili nido approvati nel 2019, con la normalizzazione degli utenti, oltre a produrre gli effetti sull'assegnazione dei trasferimenti perequativi nel FSC del 2020, sono stati determinanti nel modificare l'approccio nei fabbisogni standard di non superamento del vincolo della spesa storica. La forte eterogeneità territoriale nell'offerta del servizio e il fatto, che complessivamente il livello di copertura di asili nido fosse molto al di sotto degli standard europei, hanno palesato la

necessita di un intervento pubblico. Da queste evidenze ha preso spunto il decisore politico per inserire le risorse aggiuntive per il servizio di asili nido collegate al raggiungimento degli obiettivi di servizio (comma 791, art.1 della Legge di bilancio 2021, 178/20, risorse).

La vera svolta sul versante delle risorse e dei LEP per il servizio di asili nido è, tuttavia, avvenuta alla fine del 2021 con l'approvazione del comma 172, art.1, della Legge 234/21. La norma stanziava delle risorse per il potenziamento degli asili nido nei comuni delle RSO, della Regione siciliana e della Sardegna a partire dal 2022 con un incremento progressivo fino a raggiungere i 1.100 mln euro a partire dal 2027. Inoltre, per la prima volta viene previsto normativamente il livello minimo del servizio pubblico e privato di asili nido, pari al 33% della popolazione 3-36 mesi, che deve essere garantito su tutto il territorio.

Nel corso del 2021, la CTFS, percependo il maturare di importanti e fondamentali novità, ha coordinato il lavoro per aggiornare la metodologia dei fabbisogni e costi standard per il servizio di asili nido.

Aggiornamento metodologico

Nel corso del 2021 la metodologia dei fabbisogni standard per questo servizio è stata rinnovata da SOSE in collaborazione con IFEL sotto la guida della CTFS. Per la funzione asili nido, differentemente dagli altri servizi sociali, l'approccio metodologico prevede la stima di un costo standard pro-utente. Tale costo, moltiplicato per il numero di utenti storici, sottoposto alla normalizzazione del valore minimo e massimo come dalla metodologia approvata nel 2019, dà il valore complessivo di fabbisogno standard che confluisce nel calcolo dei coefficienti di riparto complessivi utilizzati ai fini di riparto dei trasferimenti perequativi FSC.

La novità principale dell'aggiornamento metodologica nel 2021 riguarda l'utilizzo ai fini della stima del costo standard di dati panel. Infatti, grazie alla storica rilevazione attraverso i questionari per i fabbisogni, è stato possibile utilizzare una banca dati contenente più anni, ovvero il 2013, il 2015, il 2016 ed il 2017. L'aggiornamento metodologico attuato nel 2021 inoltre, ha permesso una migliore caratterizzazione dell'utenza: considerando le diverse tipologie di servizio erogate dagli enti locali, è stato infatti possibile identificare il costo relativo sia degli utenti a tempo pieno, che quello degli utenti a tempo parziale che non usufruiscono del servizio di refezione. Nel cambio metodologico inoltre sono state variate alcune informazioni che rientrano nel modello di stima quali gli spazi adibiti al servizio ed i prezzi. Infatti, con le nuove stime, sono state considerati gli spazi interni ed esterni utili all'espletamento del servizio, ed il costo del lavoro interno al servizio, prezzo che viene poi normalizzato in fase applicativa permettendo quindi che comuni ricadenti nella stessa fascia dimensionale e appartenenti alla stessa area geografica, abbiano un medesimo valore del costo del lavoro.

Una volta definito il costo standard per utente si è proceduto alla determinazione dei fabbisogni standard per il servizio di asili nido identificando, da un lato, un "costo standard minimo del servizio" ottenuto mediante la simulazione all'interno del modello a due stadi della fornitura del servizio attraverso l'esclusiva erogazione di contributi e/o voucher per il pagamento di rette per il servizio di asili nido ("costo standard del voucher") senza tener conto dell'impatto dei fattori produttivi e, dall'al-

tro, individuando il livello minimo di servizio colto attraverso la % di copertura del servizio misurata dal numero di “bambini serviti” rispetto alla popolazione residente in età 0 – 36 mesi.

A compimento dell’aggiornamento metodologico e a seguito della pubblicazione dei risultati su OpenCivitas, è possibile osservare i divari regionali in termini di copertura del servizio ed in termini di spesa storica per utente servito.

Per misurare l’intensità del servizio svolto infatti viene utilizzato un indicatore denominato “tasso di copertura” rappresentato dal rapporto tra il numero di utenti serviti da ciascun comune e il totale dei bambini residenti in età utile alla frequentazione dell’asilo nido, ovvero fino a 36 mesi. Nel 2018 la media italiana delle regioni a statuto ordinario del tasso di copertura è pari al 14,95%, con differenziazioni sostanziali nelle diverse aree del paese. È ben noto, infatti, che nelle regioni come Emilia Romagna e Toscana, il servizio, oltre che essere capillarizzato sul territorio, fornisce standard qualitativi elevati. Mentre nelle regioni del Sud, in cui storicamente oltretutto i livelli di occupazione femminile risultano essere più bassi, il servizio offre un numero ridotto di posti o talvolta in alcuni comuni risulta essere assente (Figura 3). Di pari passo al tasso di copertura, va la spesa storica per utente, una spesa per il servizio di asilo nido che oscilla tra i 4.100 euro circa per i comuni del Molise, fino ad arrivare ai circa 9.600 euro del Lazio (Figura 4). La spesa di Emilia-Romagna e Toscana, con livelli di copertura pari rispettivamente a 25,4% e 23,8% invece risulta essere leggermente superiore alla spesa media nazionale pari a 7.600 euro per utente servito.

Figura 3. Tasso di copertura (2018)

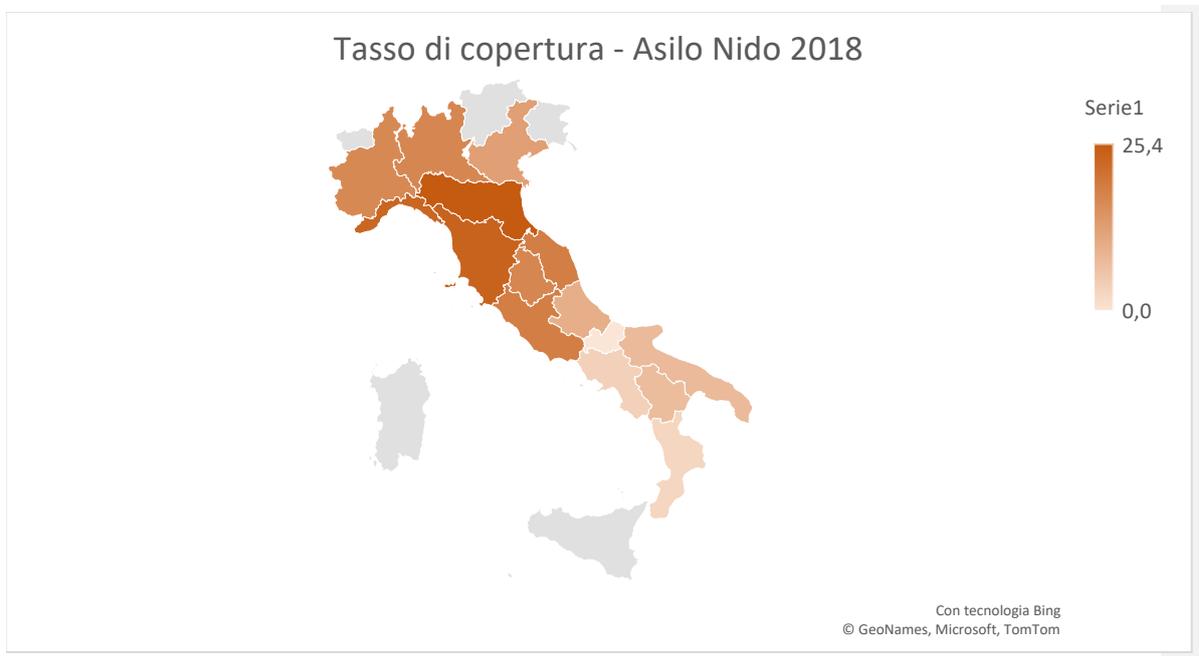


Figura 4. Spesa storica media per utente (2018)



Il potenziamento degli asili nido

La legge n. 234/2021 (art. 1, comma 172) ha previsto le misure per il potenziamento del servizio degli asili nido, in forma singola e associata, dei comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Sardegna a decorrere dal 2022. Queste misure vanno nella direzione di potenziare il servizio di asili nido su tutto il territorio nazionale. In particolare, la legge prevede gli obiettivi di servizio nel garantire a regime su tutto il territorio il livello minimo dei servizi educativi per l'infanzia (pubblici e privati). Tale livello minimo è fissato al 33% della popolazione target, ovvero della popolazione in età compresa tra i 3 e i 36 mesi, ed è determinato su base locale.

Per finanziare gli obiettivi di servizio il FSC è stato incrementato in misura pari a 120 milioni di euro nell'anno 2022, a 175 milioni di euro nell'anno 2023, a 230 milioni di euro nell'anno 2024, a 300 milioni di euro nell'anno 2025, a 450 milioni di euro nell'anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027.

Il raggiungimento degli obiettivi si esplicherà attraverso l'incremento dell'offerta pubblica da parte dei comuni nei quali il servizio risulta minore rispetto all'obiettivo di copertura del 33% della popolazione in età 3-36 mesi, tenendo anche conto dell'offerta privata.

Per individuare i comuni che necessitano dell'intervento pubblico, viene innanzitutto determinata la percentuale di copertura del servizio degli asili nido pubblici e privati con riferimento all'anno 2018. Confluiscono in tale calcolo il numero di utenti di nidi e micronidi comunali in gestione diretta ed esternalizzata, i posti autorizzati per nidi e micronidi privati e, infine, i posti autorizzati privati e pubblici per le sezioni primave-

ra. Il valore della popolazione di riferimento utilizzato per il calcolo della percentuale di copertura è rappresentato dalla media per gli anni 2017, 2018 e 2019 della popolazione in età 3-36 mesi (popolazione target). La Tabelle 6 e 7 riportano i dati sull'offerta pubblica e privata del servizio di asili nido nel 2018 per regioni di appartenenza e classe demografiche dei comuni.

Tabella 6. L'offerta del servizio asili nido pubblica e privata, per regione

Regione	Popolazione 3-36 mesi	N. utenti pubblici e privati	Copertura servizio pubblico e privato %	N. utenti pubblici*	Copertura servizio pubblico %	N. utenti privato	Copertura servizio privata %
Piemonte	84.372	21.122	25,03%	12.364	14,65%	8.758	10,38%
Lombardia	217.692	64.819	29,78%	33.605	15,44%	31.214	14,34%
Veneto	101.013	28.847	28,56%	11.701	11,58%	17.146	16,97%
Liguria	26.221	8.385	31,98%	4.968	18,95%	3.417	13,03%
Emilia Romagna	92.773	33.553	36,17%	23.967	25,83%	9.586	10,33%
Toscana	71.279	25.949	36,40%	15.759	22,11%	10.190	14,30%
Umbria	16.610	6.123	36,86%	2.762	16,63%	3.361	20,23%
Marche	29.652	8.127	27,41%	5.339	18,01%	2.788	9,40%
Lazio	121.586	46.794	38,49%	24.156	19,87%	22.638	18,62%
Abruzzo	25.867	5.147	19,90%	2.226	8,61%	2.921	11,29%
Molise	5.564	1.360	24,44%	295	5,30%	1.065	19,14%
Campania	134.612	12.340	9,17%	5.153	3,83%	7.187	5,34%
Puglia	81.553	14.711	18,04%	5.517	6,76%	9.194	11,27%
Basilicata	10.646	1.895	17,80%	757	7,11%	1.138	10,69%
Calabria	42.333	4.606	10,88%	1.141	2,70%	3.465	8,19%
RSO	1.061.773	283.778	26,73%	149.710	14,10%	134.068	12,63%
Sardegna	27.397	7.711	28,15%	2.827	10,32%	4.884	17,83%
Sicilia	111.416	10.629	9,54%	6.677	5,99%	3.952	3,55%
ISOLE	138.813	18.340	13,21%	9.504	6,85%	8.836	6,37%
Totale	1.200.586	302.118	25,16%	159.214	13,26%	142.904	11,90%
Sud e Isole	439.388	58.398	13,29%	24.593	5,60%	33.805	7,69%

* Utenti pubblici includono anche i posti presso le strutture private finanziati dai comuni (voucher e riserva dei posti).

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e Istat.

Tabella 7. L'offerta del servizio asili nido pubblica e privata nel 2018, per fascia demografica

Fascia demografica	Popolazione 3-36 mesi	N. utenti pubblici e privati	Copertura servizio pubblico e privato %	N. utenti pubblici*	Copertura servizio pubblico %	N. utenti privato	Copertura servizio privata %
Meno di 500 Abitanti	3.350	271	8%	43	1%	229	7%
500 - 999 Abitanti	12.370	1.623	13%	349	3%	1.274	10%
1.000 - 1.999 Abitanti	36.499	5.768	16%	1.735	5%	4.033	11%
2.000 - 2.999 Abitanti	40.855	8.018	20%	2.877	7%	5.141	13%
3.000 - 4.999 Abitanti	80.399	17.617	22%	7.291	9%	10.326	13%
5.000 - 9.999 Abitanti	167.520	38.255	23%	18.930	11%	19.325	12%
10.000 - 19.999 Abitanti	203.589	45.801	22%	24.951	12%	20.850	10%
20.000 - 59.999 Abitanti	282.320	63.214	22%	31.193	11%	32.021	11%
60.000 - 99.999 Abitanti	92.357	22.264	24%	12.302	13%	9.963	11%
100.000 - 249.999 Abitanti	88.770	29.848	34%	16.464	19%	13.385	15%
250.000 - 499.999 Abitanti	39.057	12.510	32%	7.956	20%	4.554	12%
Oltre 500.000 Abitanti	153.500	56.928	37%	35.125	23%	21.803	14%
Totale	1.200.586	302.118	25%	159.214	13%	142.904	12%

* Utenti pubblici includono anche i posti presso le strutture private finanziati dai comuni (voucher e riserva dei posti).

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e Istat

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

Il meccanismo di assegnazione delle risorse

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

Nel periodo 2022-2026, il *gap* rispetto al 28,88% di copertura stabilito dalla CTFS nel 2019 viene colmato gradualmente secondo la disponibilità delle risorse per ciascun anno. Nel calcolo degli utenti aggiuntivi e delle rispettive risorse, oltre agli utenti necessari per colmare il *gap* rispetto al 28,88% di copertura confluiscono anche i posti non utilizzati negli asili nido comunali dei comuni sotto obiettivo. La scelta di assegnare nel periodo di transizione le maggiori risorse ai comuni che hanno le infrastrutture non pienamente utilizzate risponde alla logica che tali enti possono più velocemente attivare il servizio ricevendo il finanziamento per la gestione delle strutture già esistenti. Dal 2027, con la piena disponibilità del finanziamento a regime (1.100 milioni di euro

annui), sarà integralmente colmato il gap rispetto all’obiettivo del 33% di copertura e il meccanismo dei posti inutilizzati non avrà alcuna influenza.

I principali risultati per il 2022 e la proiezione per il 2027

Il numero di comuni finanziati nel 2022, ossia i comuni che svolgono il servizio e che sono sotto il 28,88%, è pari a 4.959. Tali enti riceveranno le risorse nella misura di 120 milioni di euro per attivare, nel corso dell’anno, il servizio per 15.639 bambini in età 3-36 mesi. Il numero di comuni finanziati nel 2022 non include gli enti dove la copertura del servizio, pubblico e privato, nel 2018 oscilla tra 28,88% e il 33% della copertura della popolazione target. La Tabella 8 riporta la numerosità dei comuni finanziati nelle regioni RSO, Regione siciliana e Sardegna per fascia demografica.

Tabella 8 - N. comuni finanziati, n. utenti aggiuntivi e le risorse attribuite nel 2022, per fascia demografica

Fascia demografica	Numero comuni	Numero comuni finanziati 2022	Numero utenti aggiuntivi 2022	Maggiori risorse per il 2022 previste dall'art. 1, comma 172, Legge 234/2021
Meno di 500 Abitanti	782	741	743	5.701.138
500 - 999 Abitanti	1000	802	804	6.169.192
1.000 - 1.999 Abitanti	1386	1038	1.144	8.778.053
2.000 - 2.999 Abitanti	853	511	767	5.885.286
3.000 - 4.999 Abitanti	1013	518	1.103	8.463.456
5.000 - 9.999 Abitanti	1120	625	2.116	16.234.845
10.000 - 19.999 Abitanti	683	433	2.462	18.891.233
20.000 - 59.999 Abitanti	398	248	3.674	28.191.061
60.000 - 99.999 Abitanti	57	31	1.069	8.204.057
100.000 - 249.999 Abitanti	29	8	451	3.460.579
250.000 - 499.999 Abitanti	6	2	346	2.654.901
Oltre 500.000 Abitanti	6	2	960	7.366.200
Totale	7333	4959	15.639	120.000.000

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e Istat.

A parità di dati disponibili nel 2018 si può effettuare la proiezione del finanziamento del gap fino al 33% nel periodo 2022-2027 (Tabella 9). Tale gap viene colmato mediamente nel 2022 nella misura del 14%. La suddetta percentuale è molto più alta per i comuni piccoli e piccolissimi per i quali, l’approssimazione del calcolo degli utenti aggiuntivi al numero intero avviene per eccesso. Nella Tabella 10 sono esposti i risultati della proiezione del numero di utenti degli asili nido da aggiungere per garantire il livello minimo di copertura del servizio, privato e pubblico, non inferiore al 33% della popolazione target, i valori sono aggregati per regione.

Tabella 9- Percentuali del gap fino 33% di copertura colmati negli anni 2022-2027, proiezione per fascia demografica

Fascia demografica	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Meno di 500 Abitanti	83%	85%	85%	86%	92%	112%
500 - 999 Abitanti	27%	30%	36%	43%	58%	101%
1.000 - 1.999 Abitanti	15%	21%	29%	36%	54%	101%
2.000 - 2.999 Abitanti	12%	19%	26%	34%	51%	100%
3.000 - 4.999 Abitanti	11%	18%	25%	33%	52%	100%
5.000 - 9.999 Abitanti	13%	19%	26%	35%	53%	100%
10.000 - 19.999 Abitanti	13%	20%	26%	35%	53%	100%
20.000 - 59.999 Abitanti	13%	20%	26%	34%	51%	100%
60.000 - 99.999 Abitanti	13%	20%	26%	34%	51%	100%
100.000 - 249.999 Abitanti	13%	20%	26%	34%	51%	100%
250.000 - 499.999 Abitanti	13%	19%	26%	33%	50%	100%
Oltre 500.000 Abitanti	14%	20%	26%	34%	52%	100%
Totale	14%	20%	27%	35%	52%	100%

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e Istat.

Tabella 10 - Numero di utenti da aggiungere per garantire la copertura minima non inferiore al 33% di copertura, proiezione per regione

Regione	N. comuni	Popolazione 3-36 mesi	Copertura servizio pubblico e privato %	Utenti da aggiungere per garantire 33% di copertura della popolazione 3-36 mesi
Piemonte	1.181	84.372	25,0%	9.027
Lombardia	1.506	217.692	29,8%	15.817
Veneto	563	101.013	28,6%	8.082
Liguria	234	26.221	32,0%	1.435
Emilia Romagna	330	92.773	36,2%	3.283
Toscana	273	71.279	36,4%	2.711
Umbria	92	16.610	36,9%	738
Marche	225	29.652	27,4%	2.501
Lazio	378	121.586	38,5%	8.461
Abruzzo	305	25.867	19,9%	3.967
Molise	136	5.564	24,4%	735
Campania	550	134.612	9,2%	32.491
Puglia	257	81.553	18,0%	12.807
Basilicata	131	10.646	17,8%	1.865
Calabria	404	42.333	10,9%	9.965
Sardegna	377	27.397	28,1%	2.964
Sicilia	391	111.416	9,5%	26.602
Totale	7.333	1.200.586	25,2%	143.451

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e Istat.

La tabella mostra i vari dati aggregati per regione: la popolazione in fascia d'età 3-36 mesi; la percentuale di copertura storica del servizio di asili nido, pubblico e privato; la proiezione degli utenti aggiuntivi necessari per permettere di raggiungere la copertura LEP del 33% in tutti i comuni delle RSO e di Sicilia e Sardegna. I gap maggiori, tra livello storico e il LEP, riguardano i comuni delle regioni Campania, Sicilia e Calabria a seguire con un gap leggermente inferiore troviamo i comuni delle regioni Basilicata, Puglia e Abruzzo.

I meccanismi di rendicontazione e monitoraggio

Le risorse assegnate per il potenziamento degli asili nido sono vincolate all'attivazione del servizio per gli utenti aggiuntivi assegnati ogni anno e soggette alla rendicontazione da parte dei comuni. Le risorse assegnate in un anno saranno mantenute per gli anni successivi, a fronte del mantenimento dell'offerta aggiuntiva rendicontata.

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

Le maggiori risorse assegnate potranno essere rendicontate dall'ente locale scegliendo all'interno di un paniere di interventi finalizzati al potenziamento del servizio. In particolare, l'ente locale potrà agire:

- ampliando la disponibilità del servizio negli asili nido comunali (nuove strutture o attivazione di posti inutilizzati), in gestione diretta o esternalizzata;
- ricorrendo a convenzioni con riserva di nuovi posti con gli asili nido privati;
- trasferendo le risorse aggiuntive assegnate all'Ambito territoriale di riferimento o ad altra forma associata con vincolo di nuovi utenti;
- trasferendo le risorse aggiuntive assegnate in base ad accordi con comuni vicini che svolgono il servizio di asilo nido, con riserva di nuovi posti;
- trasferendo le risorse aggiuntive assegnate alle famiglie con voucher/ contributi per fruire del servizio di asilo nido sul territorio;
- altre modalità autonomamente determinate (ad esempio nidi familiari tipo tagesmutter).

Il fatto che le risorse per il potenziamento del servizio vengano assegnate ogni anno a tutti i comuni sotto obiettivo e che gli enti debbano rendicontare se i fondi assegnati siano stati utilizzati, in tutto o in parte, rappresenta un elemento fondamentale per garantire nel medio periodo un reale incremento del servizio. L'esperienza insegna che per il servizio di asili nido spesso è l'offerta a creare la domanda e il problema più grande sarà quello di far partire il servizio, ad esempio attraverso i nidi familiari, dove non esiste.

Con gli obiettivi di servizio e i LEP si è stabilito un livello minimo del servizio e sono state garantite le risorse ai comuni per permettere quel livello di servizio per i prossimi anni a tutti i comuni.

Con questi primi e importanti passaggi il lavoro non è ultimato; da adesso in poi le istituzioni dovranno accompagnare questa apprezzabile scelta con adeguate campagne informative che mettano al corrente amministratori e cittadini di questa opportunità.

Conclusioni

Nella Relazione semestrale del dicembre 2021 la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha tracciato un quadro fatto di luci e ombre. In particolare, nel testo si legge: "La mancata o lacunosa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, nel disattendere i precetti costituzionali, priva la finanza decentrata di quello che dovrebbe rappresentare uno dei capisaldi del federalismo fiscale, frenando il progetto volto a coniugare il superamento della spesa storica e delle sue inefficienze con meccanismi di responsabilizzazione, trasparenza, buona amministrazione ed equità sociale".

Le scelte operate per la funzione servizi sociali dei comuni dalla CTFS e dal legislatore hanno rappresentato l'inizio di una risposta strutturale ai ritardi della riforma e hanno aperto uno scenario completamente nuovo che ha dato il via alla determinazione degli obiettivi di servizio e dei LEP anche per altre tipologie di servizio, come il trasporto alunni disabili e il servizio di asili nido.

Al netto di questi sviluppi il percorso, a maggior ragione ora che è segnato dagli impegni presi nel PNRR, necessita di essere portato avanti anche negli altri comparti istituzionali. Si tratta in particolare di completare la parte relativa ai fabbisogni standard per le regioni a statuto ordinario, di determinare i fabbisogni standard degli enti locali delle regioni a Statuto Speciale, di proseguire il lavoro finalizzato alla standardizzazione dei fabbisogni e di completare il percorso di convergenza nei livelli quali-quantitativi dei servizi offerti. Inoltre, è necessario agire sul piano della perequazione infrastrutturale nell'ottica di recuperare il divario attualmente esistente tra le diverse aree geografiche del paese e di assicurare analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e di servizi connessi. Infine, è necessario assicurare la corretta esecuzione del PNRR che rappresenta uno strumento prezioso in grado di consolidare il percorso di autonomia finanziaria degli enti locali italiani in un'ottica orientata all'equità e al recupero dei divari storici.

Al netto delle sfide che attendono il sistema istituzionale italiano nei prossimi anni, oggi il federalismo fiscale segna alcuni importantissimi passi in avanti. Questi traguardi consolidano uno scenario di finanza pubblica in cui i fabbisogni standard, insieme ai LEP e agli obiettivi di servizio confrontati con le capacità fiscali standard e supportati dalle risorse verticali, garantite dallo Stato, agiscono come strumenti di equità e di efficienza in un quadro di necessaria e ordinata gradualità stabilita dalla legge.

4.5 Il riassetto degli enti di area vasta: il nuovo quadro di finanza pubblica per province e città metropolitane²⁴.

4.5.1 Sommario

L'assetto ordinamentale degli enti locali è stato ampiamente modificato nel 2014 dalla legge Delrio (l. n. 56/2014) che ha istituito le città metropolitane e ridimensionato le funzioni delle province, modificando la natura politico funzionale di questo comparto, definito anche degli enti di area vasta. Gli indirizzi normativi della Legge 56/14 erano in linea con il progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento nel 2016 e sottoposto a referendum nel dicembre dello stesso anno che, tra gli altri interventi, prevedeva la soppressione delle province.

Con la mancata revisione costituzionale, è emersa la necessità di un nuovo intervento legislativo atto a rivedere la disciplina in materia e nell'immediato per aiutare gli enti a superare le difficoltà finanziarie dovute alle ingenti riduzioni di risorse. Si segnala, infatti, che nel corso del periodo che va dal 2011 al 2017 le misure di consolidamento dei conti pubblici avevano imposto ingenti riduzioni delle risorse al comparto degli enti di area vasta.

Per effetto della riforma costituzionale da un lato, della variazione delle funzioni fondamentali dall'altro insieme alla forte contrazione delle risorse, l'attuazione della legge 42/2009 è stata fortemente ritardata per il comparto degli enti di area vasta. Di fatto i fabbisogni standard di province e città metropolitane, approvati dalla CTFS nel 2016, non sono mai stati utilizzati nel meccanismo perequativo come invece si stava facendo per il comparto dei comuni.

Nel corso degli ultimi tre anni nel dibattito pubblico italiano è emersa l'esigenza di revisionare la disciplina delle province e delle città metropolitane, dando finalmente attuazione a quanto previsto della legge delega n. 42/2009 in tema di perequazione delle risorse. Tale esigenza è stata ulteriormente rilevata dalla considerazione che il compimento del processo di attuazione del federalismo fiscale rientra tra le riforme abilitanti del PNRR.

Sulla base di queste esigenze le leggi di Bilancio per il 2021 e per il 2022 (l. n. 178/2020 e 234/21) hanno introdotto nuove disposizioni volte ad accelerare la riforma delle province e delle città metropolitane. In particolare, a decorrere dal 2022 sono stati istituiti due fondi nei quali fare confluire le spettanze del Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR) e i contributi di parte corrente erogati per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

SOSE, in qualità di organo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) incaricata di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali, nel corso del 2021, in collaborazione con UPI e IFEL, ha elaborato i fabbisogni standard di province e città metropolitane tenendo conto del nuovo assetto istituzionale introdotto dalla legge 56/2014 e offrendo il proprio contributo alla piena attuazione del percorso federalista anche per il comparto degli enti di area vasta.

²⁴ - A cura di Carones Gabriele, Dispotico Roberto, Equizzi Cristina, Evangelista Antonella, Ferrara Giancarlo, Mastracci Marco, Minzyuk Larisa, Piro Katia, Stradiotto Marco, SOSE

4.5.2. Introduzione

Nel corso del 2021 SOSE, in collaborazione con UPI e IFEL, ha rinnovato la metodologia che consente di determinare i fabbisogni standard per gli enti di area vasta delle regioni a statuto ordinario tenendo conto delle disposizioni introdotte dalla legge Delrio in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane e del perimetro delle funzioni fondamentali che questi enti sono chiamati a svolgere. La revisione metodologica approvata ha consentito di determinare il fabbisogno standard di ogni ente in valore monetario.

In questo capitolo si intende, anzitutto, fornire una descrizione delle novità metodologiche che sono state introdotte nel processo di elaborazione e che hanno consentito di stimare i fabbisogni in valore monetario e non più in termini di coefficienti per il riparto e, in secondo luogo, si procederà all'illustrazione dei dati più rilevanti.

4.5.3. Le novità metodologiche nella definizione dei fabbisogni standard degli enti di area vasta

Nel corso del 2021 la CTFS ha dato un forte impulso affinché venissero determinati sia i nuovi fabbisogni standard sia le capacità fiscali per gli enti di area vasta delle RSO.

Avere dei fabbisogni standard calibrati sulle funzioni fondamentali previste dalla legge 56/14 era l'elemento fondamentale per poter conoscere quali sarebbero state le risorse sufficienti e necessarie per poter mettere in atto i meccanismi perequativi previsti dalla legge.

Gli aspetti innovativi implementati nell'impegnativo percorso svolto durante il 2021 sono molteplici. Innanzi tutto, i fabbisogni standard per gli enti di area vasta sono stati stimati in valore monetario (euro), condizione che ha permesso di definire il macro-budget del sistema di finanziamento per le province e le città metropolitane.

Altro elemento chiave ha riguardato il ventaglio di funzioni oggetto di analisi. Complessivamente i fabbisogni standard sono stati stimati per dieci funzioni fondamentali, alcune delle quali caratterizzate da una spesa storica non consolidata nel tempo in quanto trattasi di funzioni che sono ancora in fase di attivazione per diversi enti. Questo aspetto in particolare, oltre che le diverse regole di applicazione e normalizzazione adottate per il calcolo finale dei fabbisogni standard che saranno riportate più avanti, ha portato alla determinazione di un livello di fabbisogno stimato superiore alla spesa storica di riferimento.

Nel processo di identificazione dei fabbisogni standard si è tenuto conto delle disposizioni introdotte dalla Legge n. 56 del 2014 (L. 56/2014) in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane.

In particolare, con questa norma è stato ridefinito il perimetro delle funzioni fondamentali che questi enti sono chiamati a svolgere, pertanto, i fabbisogni standard sono stati calcolati facendo riferimento alle funzioni stabilite dai commi 85, 88, 44 e 86, ovvero:

- **Funzioni generali** - funzione di coordinamento delle funzioni fondamentali;
- **Territorio**;
- **Ambiente**;

- Istruzione;
- Trasporti;
- **Polizia provinciale** - servizio di controllo e sanzionamento relativo alle funzioni fondamentali;
- **Stazione unica appaltante/Centrale unica degli acquisti**;
- **Controllo dei fenomeni discriminatori**;
- **Funzioni fondamentali esclusive per le città metropolitane**, secondo quanto disposto dalla L. 56/2014, comma 44;
- **Funzioni fondamentali esclusive per le province montane**, secondo quanto disposto dalla L. 56/2014, comma 86.

Ai fini della determinazione dei Fabbisogni standard sono stati utilizzati i dati raccolti per mezzo del questionario **FP20U**²⁵ relativamente alle annualità 2010 e 2018 per la spesa corrente e alle annualità dal 2010 al 2018 per la spesa in conto capitale. Il questionario ha l'obiettivo di cogliere la reale spesa sostenuta dall'ente per lo svolgimento delle funzioni e di quantificare laddove necessario il livello dei servizi erogati. La corretta compilazione del questionario è il requisito fondamentale per ottenere una corretta valutazione della spesa sostenuta da ogni ente.

I fabbisogni standard sono stati stimati, in linea con la struttura consolidata nel comparto comunale, attraverso la tecnica della regressione lineare multipla²⁶.

Il modello RCA è stato utilizzato fondamentalmente nella sua versione più semplice, ovvero quello della funzione di spesa. Tale approccio offre infatti al policy maker la possibilità di misurare il fabbisogno standard di ogni ente locale attraverso un modello che identifica le determinanti del fabbisogno standard tra le variabili di contesto dell'offerta e della domanda, i prezzi dei fattori produttivi e, eventualmente, i fattori esogeni di carico. I pesi che misurano il contributo di ogni variabile nella composizione del fabbisogno complessivo sono stimati attraverso la tecnica econometrica della regressione lineare multipla che evidenzia la relazione media esistente tra ogni singola variabile e la spesa storica di riferimento²⁷.

Il principale vantaggio di valutare i fabbisogni standard attraverso la funzione di spesa è associato alla possibilità di ottenere stime sempre consistenti indipendentemente dalla misurabilità e/o endogeneità degli output, in quanto le variabili indipendenti sono rappresentate da variabili esogene.

La spesa corrente utilizzata come variabile dipendente per la stima dei fabbisogni standard fa riferimento all'ammontare di spesa realmente impegnata dagli enti in ciascuna funzione fondamentale assegnata dalla legge 56/2014. Tale spesa è stata calcolata in base ai dati raccolti da SOSE attraverso il questionario FP20U come già evidenziato. In particolare, sono state considerate le quote fondamentali di spesa (eventualmente

25 - Il questionario è disponibile online <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/questionari-e-istruzioni-2020/fp20u-questionario-unico-per-le-province-e-citta-metropolitane-anno-2018>.

26 - Per la funzione Controllo dei fenomeni discriminatori è stato seguito un approccio differente.

27 - Per maggiori informazioni si rimanda al paragrafo "Il contesto teorico di riferimento" della Nota Metodologica "Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni", 13 settembre 2016.

contabilizzate in altre missioni) comprensive delle spese del personale e depurata delle spese per calamità naturali e debiti fuori bilancio (al netto delle spese per il ripiano di perdite o per l'aumento di capitale in partecipazioni). Per l'identificazione della spesa storica delle Funzioni generali sono stati inoltre esclusi i contributi al risanamento della finanza pubblica per incapacità del fondo sperimentale di riequilibrio (ai sensi dell'art. 1 Legge 190/2014, co. 418).

Per ciascuna funzione, la Tabella 1 mostra le variabili che sono risultate significative per la stima dei fabbisogni standard²⁸. Oltre le informazioni relative al *client* di riferimento, ovvero la variabile che identifica il principale fattore di domanda della funzione oggetto di analisi, vengono visualizzate le determinanti del fabbisogno standard. Queste ultime includono aspetti morfologici e/o economici che non influenzano direttamente la domanda ma possono favorire oppure ostacolare la fornitura dei beni pubblici locali modificandone il costo unitario di produzione; variabili volte a catturare l'impatto esercitato dal livello medio del reddito locale sulla domanda; variabili relative ai prezzi degli input quali il costo del lavoro.

Tabella 1. Variabili di domanda e determinanti del Fabbisogno Standard per funzione

Funzione	Variabile di domanda presa a riferimento (client di riferimento)	Determinanti del Fabbisogno Standard
Funzioni generali	Popolazione residente dell'ente	Numero di comuni dell'ente Superficie territoriale totale (kmq) Costo medio del lavoro per addetto Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio
Territorio	Km quadrati di strade gestite dall'ente locale (intera rete)	Unità immobiliari Reddito Imponibile ai fini delle addizionali IRPEF Percentuale di area appartenente alla fascia altimetrica oltre i 1.500 mslm Percentuale area a pericolosità da frana elevata e molto elevata Quota di km lineari di strade sottoposte a interventi di sfalcio sul totale di km lineari di strade gestite dall'ente
Ambiente	Superficie territoriale totale (kmq)	Numero di comuni dell'ente Densità abitativa Indicatore sintetico rifiuti urbani
Istruzione	Superficie in mq degli edifici scolastici	Alunni con disabilità delle scuole secondarie statali di secondo grado Numero di scuole secondarie statali di secondo grado Percentuale della superficie in mq degli edifici scolastici situati in zona climatica fredda (classe E ed F) sul totale Alunni delle scuole secondarie statali di secondo grado Dummy città metropolitana
Trasporti	Km lineari di strade gestite dall'ente locale (intera rete)	Numero di veicoli circolanti Dummy Provincia montana
Polizia Provinciale	Popolazione residente dell'ente	Superficie territoriale totale (kmq) Numero di veicoli circolanti Indicatore di output composito per mille abitanti Percentuale di area appartenente alla fascia altimetrica oltre i 1.500 mslm
Stazione unica appaltante	Numero di enti pubblici serviti	Popolazione residente dell'ente Dummy città metropolitana
Controllo dei fenomeni discriminatori	Popolazione residente dell'ente	Tasso di occupazione maschile Tasso di occupazione femminile

Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane RSO 2021.

4.5.4. I fabbisogni standard 2018 di province e città metropolitane

I fabbisogni standard stimati per il comparto province e città metropolitane, riportati in Tabella 2, ammontano complessivamente a 2.771.316,7 milioni di euro.

28 - Per maggiori informazioni si rimanda alla Nota Tecnica Metodologica "Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le Città metropolitane per il 2022" approvata in sede di CTFS in data 02 novembre 2021.

Tabella 2. Fabbisogno standard province e città metropolitane RSO 2018 per funzioni, milioni di euro

Funzioni fondamentali	2018	%
FUNZIONI GENERALI	891.640,10	32,20%
TERRITORIO	735.690,50	26,50%
AMBIENTE	120.872,60	4,40%
ISTRUZIONE	689.975,30	24,90%
TRASPORTI	27.232,50	1,00%
POLIZIA	93.898,20	3,40%
STAZIONE UNICA APPALTANTE	60.859,00	2,20%
CONTROLLO FENOMENI DISCRIMINATORI	44.042,80	1,60%
FUNZIONI ESCLUSIVE CITTA' METROPOLITANE	101.928,70	3,70%
FUNZIONI ESCLUSIVE PROVINCE MONTANE	5.177,00	0,20%
Totale	2.771.316,70	100,00%

Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane RSO 2021

Il fabbisogno è concentrato soprattutto nelle funzioni fondamentali relative a Funzioni Generali, Territorio ed Istruzione che insieme raccolgono quasi l'84% (2.317.305,9 milioni di euro) dell'ammontare complessivo. Per tutte le rimanenti funzioni l'ammontare di fabbisogno (454.010,8 milioni di euro) è pari al 16% del totale.

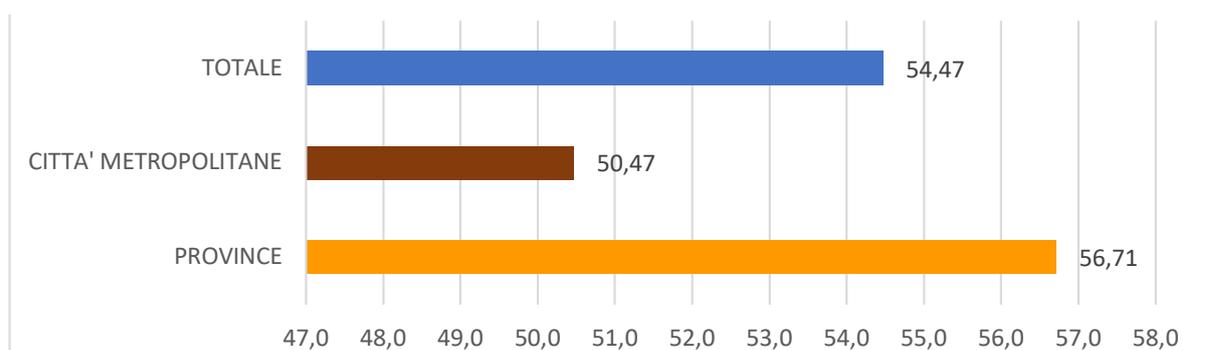
Il comparto province (76 enti) assorbe livelli di fabbisogno standard maggiori rispetto alle città metropolitane (10 enti), sia in termini assoluti (**Tabella 3**) in virtù della più elevata numerosità di enti ed inglobando quindi quasi il 67% dell'ammontare totale, sia in termini pro-capite (**Figura 1**) dove si registra un valore superiore del 12,4%.

Tabella 3. Fabbisogno standard province e città metropolitane RSO 2018, milioni di euro

Comparto	2018	%
Province	1.849.185,60	66,70%
Città metropolitane	922.131,10	33,30%
Totale	2.771.316,70	100,00%

Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane RSO 2021.

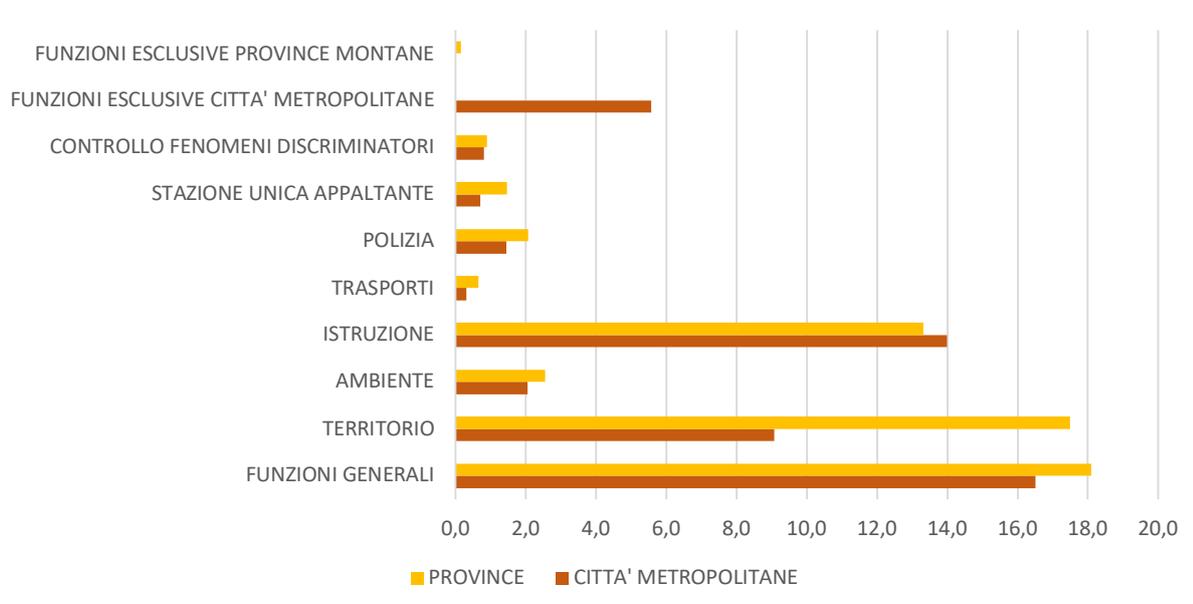
Figura 1. Fabbisogno standard per province e città metropolitane RSO 2018, euro pro-capite



Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane RSO 2021.

Nella Figura 2 è riportato il fabbisogno standard distinto per funzione fondamentale rispettivamente per il comparto province e città metropolitane. In termini pro-capite, i livelli di spesa sono più sostenuti per le province per tutte le funzioni ad eccezione della funzione istruzione.

Figura 2. Fabbisogno standard per province e città metropolitane RSO 2018 per funzione, euro pro-capite



Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane RSO 2021.

Gli elementi cardine, avallati dalla istruttoria condotta dalla CTFs, che contraddistinguono il percorso svolto ai fini della determinazione dei fabbisogni standard del comparto province e città metropolitane, possono essere sintetizzati in due punti principali²⁹:

- stima e attribuzione del fabbisogno standard per tutte le funzioni incluse nel perimetro delineato dalla l. 56/2014, comprese quelle funzioni che risultano ancora in fase di attivazione;
- regole di applicazione e/o normalizzazione.

Rispetto al primo punto, la mancata disponibilità di una spesa storica consolidata nel tempo per alcune funzioni ha imposto la necessità di utilizzare un percorso metodologico alternativo rispetto a quello consolidato della regressione. Tale elemento, oltre che rappresentare un aspetto di innovazione assoluta nell'ambito dei fabbisogni standard, implica l'attribuzione di un fabbisogno standard anche per quegli enti che non hanno indicato la spesa storica di riferimento. Di conseguenza il fabbisogno complessivo stimato risulta superiore alla spesa storica.

²⁹ - Per maggiori informazioni si veda la Nota Tecnica Metodologica "Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le Città metropolitane per il 2022" approvata in sede di CTFs in data 02 novembre 2021.

In questo perimetro rientra la funzione di “Controllo dei fenomeni discriminatori”, che risulta non valorizzata da circa il 29% degli enti. Analogamente, per la quantificazione del fabbisogno standard relativo alle “Funzioni di pertinenza esclusiva delle città metropolitane” (L. 56/2014 co. 44) e alle “Funzioni di pertinenza esclusiva delle province montane” (L. 56/2014 co. 86) non è stato possibile seguire un approccio economico classico in quanto non disponibile una spesa storica consolidata nel tempo, per cui valgono le stesse considerazioni argomentate per la funzione di Controllo dei fenomeni discriminatori, ovvero è stato attribuito un fabbisogno standard anche per quegli enti che non hanno indicato la spesa storica di riferimento.

4.5.5. Le risorse a disposizione per le province e le città metropolitane

I fabbisogni standard sono solo uno dei pilastri sui quali basare i meccanismi perequativi, per poter determinare una equa ripartizione delle risorse è necessario conoscere quali sono le risorse a disposizione dei singoli enti.

Lo strumento per determinare le risorse a disposizione di ogni ente è quello di determinare le capacità fiscali standard. Per il comparto delle province e delle città metropolitane le entrate da considerare per la standardizzazione sono quelle derivanti da IPT, da RC auto, dalla TEFA e da alcune entrate extratributarie.

La “standardizzazione” dei gettiti, con riferimento all’anno di bilancio 2019, di natura tributaria è stata effettuata dal dipartimento delle finanze e ha seguito l’approccio metodologico del *Representative tax system*, utilizzato anche nel caso dei comuni³⁰. Per le entrate residuali extratributarie, lo standard è determinato attraverso un metodo parametrico, applicando a tutti gli enti l’incidenza media delle entrate residuali sulla spesa³¹. Il totale delle capacità fiscali così determinato ammonta a poco più di 3 miliardi di euro, mentre il gettito effettivo di riferimento risulta pari a poco meno di 4 miliardi di euro (Tabella 4).

Tabella 4. Capacità fiscale e gettito delle province e città metropolitane RSO

Entrate	Capacità fiscale	Gettito effettivo
IPT	1.230,30	1.799,50
RC auto	1.479,50	1.564,40
TEFA	258	383,2
Entrate residuali	93	128
Totale	3.060,80	3.875,10

Fonte: Nota metodologica sulla capacità fiscale delle province e città metropolitane. Dati in milioni di euro.

30 - Per maggiore dettaglio sull’ utilizzo del metodo si rinvia alla Nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali comunali 2015.

31 - Per maggiore dettaglio sul metodo di calcolo delle capacità fiscale si rinvia alla Nota metodologica capacità fiscale delle Province e delle Città Metropolitane delle Regioni a Statuto Ordinario 2021.

Per determinare le reali risorse disponibili per gli enti di area vasta non è stato sufficiente determinare le capacità fiscali ma è stato necessario fare una ricognizione dei prelievi statali, operati a monte dallo Stato per il concorso del comparto ai saldi di finanza pubblica, e dei contributi statali di parte corrente (Tabella 5).

Tabella 5. I contributi e i prelievi statali per il comparto degli enti di area vasta

		Province	Città metropolitane	Totale
Fondi e contributi di parte corrente	(a)	1.062,16	271,66	1.333,82
Concorso alla finanza pubblica	(b)	-1.998,38	-770,62	-2.769,00
Concorso netto alla finanza pubblica	(c = a + b)	-936,22	-498,96	-1.435,18

La Tabella 6 riassume le esigenze e le risorse a disposizione dei comparti. Sono rappresentati i fabbisogni standard, il concorso alla finanza pubblica, la capacità fiscale standard e il gettito effettivo degli enti di area vasta. A partire dal 2022, inizierà ad essere applicato il meccanismo perequativo, contemplato dalla legge 42/2009, anche per il comparto delle province e delle città metropolitane. Questa novità è stata resa possibile dalle leggi di Bilancio per il 2021 e per il 2022 (l. n. 178/2020 e 234/21) che hanno introdotto nuove disposizioni e nuove risorse, fattori che hanno reso possibile la messa in pratica della riforma che fino allo scorso anno era rimasta solamente sul piano teorico.

Tabella 6. Confronto dei fabbisogni standard e concorso alla finanza pubblica con capacità fiscali e gettito effettivo

	Totale mil €
Fabbisogni Standard (a)	2.771,32
Concorso netto alla finanza pubblica (b)	-1.435,18
Capacità fiscale standard (c)	3.060,78
Gettito effettivo cespiti standard (d)	3.875,10
Differenza tra Fabbisogni standard, concorso netto e capacità fiscale $E = c - a + b$	-1.145,72
Differenza tra Fabbisogni standard concorso netto e gettito effettivo $D = d - a + b$	-331,4
Risorse verticali a regime nel 2031 L. 234/21	600

Le risorse stanziare dalla legge di bilancio per il 2022 per le province e le città metropolitane, allo scopo di finanziare verticalmente le funzioni fondamentali, ammontano a 80 milioni di euro per l'anno 2022, a 100 milioni di euro per l'anno 2023, a 130 milioni di euro per l'anno 2024, a 150 milioni di euro per l'anno 2025, a 200 milioni di euro per l'anno 2026, a 250 milioni di euro per l'anno 2027, a 300 milioni di euro per l'anno 2028, a 400 milioni di euro per l'anno 2029, a 500 milioni di euro per l'anno 2030 e a 600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2031.

Le risorse assegnate hanno come obiettivo quello di riequilibrare il rapporto tra le risorse disponibili (comprehensive di capacità fiscale e dello sforzo fiscale) con le risorse

perequabili (comprehensive solamente della capacità fiscale) con i fabbisogni standard sommati al concorso netto alla finanza pubblica.

Conclusioni

Negli ultimi anni province e città metropolitane hanno subito importanti novità sia sul piano funzionale che finanziario e, a partire dal 2022, questi enti sono assoggettati al meccanismo perequativo che tiene conto, per il riparto dei fondi, della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, analogamente a ciò che già avviene per i comuni. La determinazione dei fabbisogni standard, con il dato sia in euro che come coefficiente di riparto, è stato un passaggio fondamentale per comprendere quali erano le risorse necessarie per permettere l'erogazione dei servizi fondamentali assegnati alle competenze degli enti di area vasta. In questo modo, anche il comparto degli enti di area vasta si è avviato verso un'integrale e corretta applicazione di quanto disposto dalla legge n. 42 del 2009 con l'abbandono progressivo dei criteri storici nella distribuzione delle risorse.

Con l'avvio del meccanismo perequativo e con l'assegnazione delle risorse aggiuntive, legate alle rispettive capacità fiscali e fabbisogni standard, agli enti di area vasta vengono garantite risorse certe con una progressione che, nel corso degli anni, garantirà ai singoli enti un maggiore equilibrio finanziario e contestualmente il superamento degli iniqui meccanismi determinati da spesa e trasferimenti storici. Per l'immediato futuro la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nella sua Relazione 2021, ha individuato alcune priorità e in particolare "una revisione dell'attuale assetto finanziario che restituisca spazi di autonomia agli enti del settore, in linea con i principi che informano il federalismo fiscale [...] e ancori i meccanismi di finanziamento alla piena operatività di livelli essenziali delle prestazioni, fabbisogni e capacità fiscali standard, e fondi perequativi".

4.6. Gli strumenti per una nuova e moderna capacità amministrativa³²

4.6.1. Agenzia per la Coesione Territoriale

La definizione di strumenti elaborati per completare pienamente il passaggio da un ruolo dell' Agenzia di Coesione Territoriale percepibile esclusivamente in termini di controllo ad un ruolo di affiancamento anche operativo alle amministrazioni per l'aumento della capacità amministrativa, l'attività svolta ha riguardato principalmente l'aumento della conoscenza dello stato dell'arte delle amministrazioni locali e del partenariato per sostenere in maniera più consapevole la costruzione degli interventi di rafforzamento amministrativo per il periodo di programmazione 2021-2027, ma anche per la più efficace attuazione degli interventi del PNRR a livello locale.

Sul fronte della produzione di elementi conoscitivi sul ciclo di vita delle opere pubbliche attraverso **un'indagine diretta sui RUP**, attraverso una complessa intervista strutturata inviata a migliaia di Responsabili Unici del Procedimento di 6 regioni distribuite fra Nord, Centro e Sud (Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Puglia, Sicilia e Toscana), con un ritorno di circa 3.700 questionari di cui 2.800 validati per la loro completezza. Dall'indagine sono emerse alcune grandi priorità segnalate dai RUP con riferimento ai tempi ed alla necessità di una loro accelerazione e dall'altra con riferimento alla necessità di ridurre i costi.

Si tratta, nel primo caso (tempi), di:

- rafforzare il personale e soprattutto le sue competenze, attraverso uffici gare più capaci e uffici tecnici adeguati;
- avere un quadro normativo stabile che costituisca un riferimento certo e continuo nel tempo a cui adeguarsi;
- semplificare la burocrazia ed in particolare i percorsi autorizzativi, che sono troppi e troppo lunghi.

Nel secondo caso le principali cause di aumento dei costi indicati dai RUP sono:

- eccessivi ribassi, spesso recuperati nel corso dei lavori;
- esternalizzazione della progettazione per carenza di risorse umane all'interno dell'amministrazione.

Le importanti indicazioni emerse dalle indagini conoscitive condotte dall'Agenzia attraverso il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) nell'ambito del Sistema dei Conti Pubblici territoriali (CPT) hanno fornito elementi e spunti utili anche nella definizione degli elementi caratterizzanti le azioni di "capacitazione amministrativa" che ha coinvolto l'Agenzia nella fase di definizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, in particolare della sezione relativa alle azioni pianificate per rafforzare la capacità amministrativa dei fondi strutturali 2021-2027.

³² - A cura di Riccardo Monaco e Livio Barnabò, Agenzia per la Coesione territoriale

L'indicazione programmatica per il rafforzamento della capacità del sistema pubblico per la coesione ha individuato due strumenti chiave:

- un **Programma Nazionale "Capacità per la coesione" 2021-2027**, che succede al PON Governance 2014-2020, e che affronta i nodi critici per l'utilizzo dei fondi per la coesione, per svolgere un ruolo di stimolo e supporto al sistema generale di attuazione ed intervenendo su alcuni dei punti più «fragili» di questo sistema.
- i **Piani di Rigenerazione Amministrativa**, sviluppati dalle Autorità di gestione dei Programmi Regionali e Nazionali, che proseguiranno gli interventi sulle capacità avviati con l'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, focalizzandosi sul sistema di attuazione dei fondi e sull'attuazione degli obiettivi specifici.

Un aspetto cruciale degli interventi per il rafforzamento della capacità amministrativa è agire sul rafforzamento del livello locale, e in particolare agendo sugli Enti Locali beneficiari finali degli interventi della coesione. Ecco perché il PN "Capacità per la Coesione" (in via di redazione anche attraverso un continuo confronto con la Commissione Europea) è caratterizzato in modo significativo dalle azioni di sostegno al territorio, in coerenza con le indicazioni che provengono dall'Accordo di Partenariato 2021-2027 e in particolare dall'Obiettivo strategico di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini". Le azioni di rafforzamento avverranno attraverso interventi realizzati direttamente nei luoghi e nelle sedi degli Enti Locali e una intensa attività di rafforzamento delle competenze delle Amministrazioni locali (reclutamento di figure professionali capaci di rafforzare e innovare il profilo operativo e formazione interna).

Un ulteriore aspetto di particolare attenzione delle attività svolte nel corso del 2021 da parte dell'Agenzia per la Coesione Territoriale ha riguardato il monitoraggio dell'attuazione in Italia del **Codice Europeo di Condotta sul Partenariato**, con lo sviluppo e la sperimentazione di strumenti per la gestione dei processi partenariali per la co-conduzione della Politica di Coesione (Linee Guida) e l'analisi puntuale a fine periodo 2014-2020, e ad inizio del periodo 2021-2027 dello stato dell'applicazione/sperimentazione del Codice (varato nel 2014 a programmazione iniziata), anche attraverso la strutturazione di un **Osservatorio nazionale sui partenariati nella politica di coesione** che ha realizzato un'anagrafica dei partner coinvolti nella programmazione e un *repository* dei principali documenti riferiti ai processi partenariali.

4.6.2. La capacità amministrativa nelle pubbliche amministrazioni locali: la situazione

L'ampiezza delle risorse programmate per i prossimi anni prefigura un impegno ulteriormente rafforzato per utilizzare i fondi entro le scadenze previste e (naturalmente) raggiungendo livelli adeguati di efficacia. La questione della capacità amministrativa per l'uso delle risorse per la coesione assume quindi una priorità ed una urgenza, se possibile, ancora maggiori. Il tema riguarda in modo trasversale l'Amministrazione Pubblica italiana ma ha una valenza specifica per le amministrazioni locali, che nella fase attuativa dei fondi hanno un ruolo di primissimo piano, considerando sia il volu-

me delle risorse da utilizzare sia la loro responsabilità rispetto alle esigenze dirette dei cittadini e dei sistemi locali³³.

L'esperienza di attuazione del ciclo 2014-2020 sembra confermare - rispetto alle esigenze di implementazione dei fondi delle politiche di coesione - la fragilità tecnica e organizzativa di una larga parte delle amministrazioni locali, in particolare di piccola e media dimensione, che pure costituiscono una componente rilevante dell'ossatura del sistema di attuazione delle politiche di coesione. Nel caso specifico dei fondi, le problematiche maggiori riguardano sia la capacità di progettazione sia la capacità di attuazione finanziaria e fisica degli interventi.

Secondo un recente lavoro del NUVEC³⁴, basato su una indagine diretta rivolta ad un'ampia platea di Responsabili Unici di Procedimento³⁵, il 38% dei RUP rispondenti afferma di non riuscire mai o raramente a rispettare i tempi di avvio delle procedure previsti nella programmazione. Il 6% afferma di rispettarli sempre mentre la quota restante li rispetta "frequentemente". Nelle percezioni espresse dai Responsabili Unici di Procedimento, il tema della insufficiente dotazione di risorse umane è centrale nella spiegazione delle difficoltà di attuazione dei contratti pubblici: il 90% degli intervistati ritiene urgente e indifferibile sia un ampliamento "quantitativo" della dotazione di capitale umano sia un potenziamento delle competenze, in particolare nelle materie giuridiche (58% delle segnalazioni), tecniche (45%) e amministrative (42%). Da sottolineare è anche la percezione, espressa dai RUP, di un eccesso di pressione nello svolgimento delle proprie funzioni ed un grado eccessivo di responsabilità personale. Accanto al tema delle competenze, emerge dall'indagine la percezione della necessità di un quadro normativo maggiormente stabile e di un forte lavoro di semplificazione burocratica, in particolare dei percorsi autorizzativi. Per quanto riguarda specificamente la fase di progettazione, le soluzioni prevalenti individuate dai RUP riguardano il rafforzamento delle competenze interne, l'incentivazione economica della progettazione interna, l'aumento dei finanziamenti specifici per la progettazione, l'aumento della dotazione di personale interno.

L'analisi del NUVEC mette a fuoco problematiche e proposte di soluzione che hanno una rilevanza critica nell'attuazione dei programmi di sviluppo e coesione. Esso mette anche in rilievo, a nostro avviso, la necessità di un approccio integrato al rafforzamen-

33 - Questo aspetto è messo in luce, fra l'altro, dal recente Ottavo Rapporto sulla Coesione, che sottolinea come il ruolo e la capacità dei governi locali nello sviluppo economico rimangano disomogenei, sebbene essi effettuino la maggior parte degli investimenti pubblici. V. European Commission (2021), *Cohesion in Europe towards 2050, Eighth report on economic, social and territorial cohesion*, Bruxelles. In un parere del 2020, il Comitato delle Regioni sottolineava che, da gennaio 2017, almeno 38 pareri e risoluzioni del Comitato avevano trattato la necessità di rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali e regionali in numerosi settori, tra cui la politica di coesione. Inoltre, il 12% di tutte le sub-raccomandazioni incluse nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2019 riguardava sfide inerenti alla capacità amministrativa degli enti locali e regionali in 17 Stati membri. V. il Parere del Comitato europeo delle regioni "Migliorare la capacità amministrativa degli enti locali e regionali per rafforzare gli investimenti e le riforme strutturali nel periodo 2021-2027" (2020/C 79/05).

34 - Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) presso l'Agenzia di Coesione Territoriale (2022), *Analisi degli investimenti pubblici. Dati, indagine diretta ai Responsabili Unici dei Procedimenti e casi di studio*, CPT Temi, Roma.

35 - La rilevazione del NUVEC ha avuto l'obiettivo di raccogliere percezioni, suggerimenti e proposte da parte dei Responsabili Unici di Procedimento sui temi della gestione degli appalti, delle concessioni di lavori pubblici e dei servizi connessi (progettazione, direzione lavori, etc.) e dell'esecuzione degli interventi. L'indagine è stata realizzata a ottobre 2020 nelle sei regioni che hanno aderito all'iniziativa: Emilia-Romagna, Toscana, Liguria, Lazio, Puglia e Sicilia. Sono stati compilati 3.791 questionari, di cui 2.768 considerati validi sulla base della completezza delle informazioni raccolte.

to della capacità amministrativa, nel caso specifico finalizzato all'efficienza dei processi di attuazione. Secondo un recente lavoro dell'OCSE³⁶, questo approccio integrato dovrebbe essere basato su cinque direttrici: (i) l'adeguamento delle competenze e la risoluzione dei relativi deficit, mediante l'attrazione, il reclutamento e lo sviluppo delle risorse umane necessarie; (ii) la crescita di efficienza e qualità di sistemi, strumenti, processi e cultura organizzativa che influenzano il modo in cui le Amministrazioni operano nel campo dei fondi, all'interno di una governance appropriata; (iii) il rafforzamento delle pratiche di pianificazione strategica, coordinamento e attuazione all'interno delle Amministrazioni; (iv) il sostegno alla capacità di eseguire efficacemente tutte le fasi del processo di investimento pubblico, dalla pianificazione all'attuazione ed alla gestione, coinvolgendo adeguatamente le diverse categorie di beneficiari; (v) il rafforzamento, la semplificazione e la sburocratizzazione di norme, regolamenti e processi che governano, a diversi livelli, l'utilizzo dei fondi per la coesione e lo sviluppo. In questo quadro, si colloca coerentemente l'orientamento dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 per l'Italia - attualmente in fase di negoziato fra lo Stato Italiano e la Commissione Europea - di intervenire in modo importante sulla capacità dei beneficiari pubblici, mettendoli in condizione di svolgere con maggiore efficacia il loro ruolo all'interno delle politiche di investimento pubblico. L'Accordo di Partenariato sottolinea che i deficit di attuazione, pur riguardando *anche* gli aspetti legati alla programmazione strategica, alle pianificazioni di settore ed alle attività di monitoraggio e controllo, si manifestano con forza soprattutto nella fase di realizzazione delle operazioni, ossia nella loro progettazione ed esecuzione. Questo esercita un impatto negativo elevato nella velocità di assorbimento delle risorse. L'Accordo di Partenariato prevede quindi un supporto strutturale rivolto alle autorità attuatrici, compresi gli organismi intermedi e i principali beneficiari pubblici, ed una forma di "cooperazione rafforzata", in particolare nelle aree più fragili, fra Agenzia per la Coesione Territoriale, Autorità regionali, beneficiari pubblici e partner locali, negli ambiti tematici più rilevanti per la gestione ed attuazione degli interventi.

4.6.3. La capacità amministrativa nelle pubbliche amministrazioni locali: il supporto attraverso nuovi strumenti

Ai fini della definizione di strumenti da elaborare per completare pienamente il passaggio da un ruolo dell'Agenzia percepibile esclusivamente in termini di controllo ad un ruolo di affiancamento anche operativo alle amministrazioni per l'aumento della capacità amministrativa, l'attività svolta ha riguardato principalmente l'aumento della conoscenza dello stato dell'arte delle amministrazioni locali e del partenariato, per sostenere in maniera più consapevole la costruzione degli interventi di rafforzamento amministrativo per il periodo di programmazione 2021-2027, ma anche per la più efficace attuazione degli interventi del PNRR a livello locale.

Le importanti indicazioni emerse dalle indagini conoscitive condotte dall'Agenzia attraverso il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) nell'ambito del Sistema dei Conti Pubblici territoriali (CPT) hanno fornito elementi e spunti molto importanti anche nel-

³⁶ - OECD (2021), *Administrative capacity building. Self-assessment instrument for Managing Authorities of EU Funds under Cohesion Policy*, Paris.

la definizione degli elementi caratterizzanti delle azioni di capacitazione amministrativa che ha coinvolto l'Agenda nella fase di definizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, ed in particolare della sezione relativa alle azioni pianificate per rafforzare la capacità amministrativa dei fondi strutturali 2021-2027.

In particolare, gli elementi sui quali si sta ponendo la maggior attenzione sono quelli evidenziati nell'Allegato D al *Rapporto Paese per il 2019* della Commissione europea³⁷, che indicava come fondamentale per l'Italia, in vista della programmazione 2021-2027, prevedere sia l'irrobustimento di azioni consolidate di *capacity building* e rafforzamento maturate già nell'ambito dell'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), sia azioni nuove, ma con una concentrazione specifica sull'obiettivo principale di accelerare l'attuazione degli investimenti finanziati dai fondi strutturali.

La tipologia e la quantità di risorse per gli investimenti sono cresciute significativamente, anche per effetto della adozione della *Recovery and Resilience Facility* (RRF) ed i relativi Piani Nazionali per la Ripresa e la resilienza (PNRR), e questo rende ancora più cogente l'esigenza di rafforzamento della *governance* di utilizzo delle risorse, anche tenuto conto delle nuove esigenze di coordinamento delle diverse fonti. In questo quadro, la capacità amministrativa, già al centro della programmazione comunitaria dei fondi strutturali 2014-2020, ha consolidato la sua importanza e diventa un tema cruciale per il successo di tutti i programmi legati allo sviluppo e alla coesione del Paese. La prospettiva della cooperazione rafforzata tra livelli di governo per essere perseguita con successo deve riuscire ad integrare nella maniera più efficiente possibile ruoli e compiti dei diversi livelli di governo.

Infatti, sulla capacità amministrativa nell'utilizzo delle risorse per la Coesione l'Italia ha maturato una significativa esperienza con i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), strumento che nella sua sostanza è divenuto un riferimento generale assunto dalla Commissione nei nuovi Regolamenti per la coesione 2021-2027.

In questo quadro, gli ambiti di intervento prioritari individuati dall'Agenda, in linea con l'esperienza PRA e il documento metodologico della Commissione Europea relativo alla definizione di una roadmap per il rafforzamento amministrativo³⁸, sono:

- l'organizzazione delle strutture, attraverso il rafforzamento permanente della capacità delle Autorità di coordinamento, di gestione, degli organismi intermedi e dei beneficiari pubblici
- la capacità e disponibilità di risorse umane adeguate in tutte le fasi di attuazione dei programmi e degli interventi
- le procedure e gli strumenti necessari per rendere più efficace l'attuazione degli interventi

37 - Commissione Europea, COM (2019) 150 final, *Commission Staff Working Document - Country Report Italy 2019 - Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*. L'Allegato D del rapporto con riferimento ai "Fattori per un'attuazione efficace della politica di coesione", indica come primo punto: "garantire la corretta attuazione dei piani di rafforzamento amministrativo basati sull'esperienza del periodo 2014-2020".

38 - Commissione europea - *Tabella di Marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa. Pacchetto di strumenti pratici*, 2020. Il documento è l'esito di un'azione pilota che ha prodotto anche il documento dell'OCSE, *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy*, gennaio 2020. Il documento individua tre aree di sfida per il rafforzamento della capacità amministrativa: 1) gestione delle persone e dell'organizzazione; 2) implementazione strategica del programma; 3) abilitazione delle condizioni di contesto.

L'indicazione programmatica per il rafforzamento della capacità del sistema pubblico per la coesione ha individuato due strumenti chiave:

- un **Programma Nazionale "Capacità per la coesione" 2021-2027**, che succede al PON Governance 2014-2020, e che affronta i nodi critici per l'utilizzo dei fondi per la coesione, per svolgere un ruolo di stimolo e supporto al sistema generale di attuazione ed intervenendo su alcuni dei punti più «fragili» di questo sistema.
- i **Piani di Rigenerazione Amministrativa**, sviluppati dalle Autorità di gestione dei Programmi Regionali e Nazionali, che proseguiranno gli interventi sulle capacità avviati con l'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, focalizzandosi sul sistema di attuazione dei fondi e sull'attuazione degli obiettivi specifici.

Il nuovo Programma Nazionale Capacità per la Coesione sarà orientato al rafforzamento diretto della capacità delle amministrazioni, soprattutto locali, nelle regioni meno sviluppate. Quello del supporto alle amministrazioni locali coinvolte nell'attuazione dei programmi della coesione e del PNRR è un tema di fondamentale importanza per il conseguimento di effettivi risultati di riduzione dei divari di sviluppo tra le regioni.

Ciò che rappresenta un aspetto cruciale per il successo delle politiche di coesione è certamente il rafforzamento della capacità amministrativa del livello locale, in particolare agendo sugli enti locali beneficiari finali degli interventi della coesione. Ecco perché il PN «Capacità per la Coesione» prevede fra l'altro un sostegno diretto agli Enti Locali beneficiari dei progetti. Le azioni di rafforzamento avverranno attraverso interventi realizzati direttamente nei luoghi e nelle sedi degli Enti Locali beneficiari, attraverso l'istituzione di Centri di Servizio Locale. Il Programma nazionale intende sostenere anche una robusta attività di reclutamento per rafforzare direttamente le strutture organizzative degli enti coinvolti nell'attuazione degli investimenti pubblici della coesione e del PNRR. I servizi erogati incrementeranno in modo diretto la capacità operativa degli Enti a cui viene dato supporto. Un punto centrale del nuovo Programma nazionale è quello della creazione dei Centri di Servizio Locale, individuati come lo strumento per valorizzare al massimo i compiti istituzionali dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e costruire un modello di assistenza predittiva per anticipare i problemi comuni ai beneficiari territoriali dei Programmi.

In sintesi, il Programma Nazionale Capacità per la Coesione, del quale sono state delineate le linee programmatiche principali, interverrà prioritariamente su:

- il rafforzamento degli Enti locali a supporto di riforme e spesa;
- il reclutamento di professionalità per la Pubblica Amministrazione;
- il rafforzamento della *capacity building* dell'amministrazione;
- la creazione di una rete di coordinamento e scambio di pratiche;
- il rafforzamento e supporto delle pratiche partenariali.

Un ulteriore aspetto di particolare attenzione delle attività svolte nel corso del 2021 da parte dell' Agenzia per la Coesione Territoriale ha riguardato il monitoraggio dell' attuazione in Italia del **Codice Europeo di Condotta sul Partenariato**, con lo sviluppo e la sperimentazione di strumenti per la gestione dei processi partenariali per la co-conduzione della Politica di Coesione (Linee Guida) e l' analisi puntuale a fine periodo 2014-2020, e ad inizio del periodo 2021-2027 dello stato dell' applicazione/sperimentazione del Codice (varato nel 2014 a programmazione iniziata), anche attraverso la strutturazione di un **Osservatorio nazionale sui partenariati nella politica di coesione** che ha realizzato un' anagrafica dei partner coinvolti nella programmazione e un *repository* dei principali documenti riferiti ai processi partenariali.

Gli obiettivi strategici del Progetto di Osservatorio Permanente sul Partenariato sono:

1. la strutturazione di un insieme di strumenti tra loro integrati capaci di valorizzare il sistema, territorialmente diffuso e rappresentato dal Partenariato dei PO, delle conoscenze, delle competenze, delle capacità progettuali e di investimento materiale e immateriale, delle propensioni e delle volontà di partecipazione al servizio dei processi di costruzione e di gestione delle politiche di coesione;
2. la formazione di un sistema di alleanze con le AdG dei PO 2021-2027 volte a condividere finalità, modalità operative, risultati dell' Osservatorio, identificando gli interessi condivisi, valorizzando il ruolo delle Amministrazioni titolari di PO, dando piena visibilità ai contributi al raggiungimento dei risultati;
3. la sperimentazione e l' adozione di competenze tecnico-scientifiche di livello adeguato a produrre risultati che non solo siano in linea con le attese e gli impegni del Progetto OC, ma forniscano un *benchmark* di qualità rispetto alla adozione di strumenti evoluti per i processi di *policy making* in area pubblica;
4. la produzione di *output* significativi in termini di utilità per i processi partenariali e di testimonianza della qualità che l' Osservatorio potrà assicurare anche a valle della conclusione del Progetto Officine Coesione.

Nell' ambito dell' Osservatorio, nel corso del 2021 è stata realizzata una doppia indagine, una che ha coinvolto le Autorità di gestione dei programmi ed una che ha coinvolto i partner che hanno partecipato a fasi della programmazione e censiti nell' ambito della realizzazione dell' anagrafica dei partenariati per indagare lo stato di attuazione del Codice di Condotta europeo sul partenariato.

L' indagine presso le AdG ne ha coinvolte 33 e le principali conclusioni sono:

- a) l' applicazione del principio di partenariato è valutata positivamente dalle AdG
- b) Il Codice di Condotta Europeo è stato seguito ed ha portato ad un notevole aumento dell' efficacia dei processi partenariali
- c) Lavorare in partenariato nel giudizio delle Autorità di gestione migliora i processi di attuazione

- d) Una maggiore valutazione positiva dei processi partenariali delle AdG rispetto ai partner, il che evidenzia una notevole differenza di valutazione di soggetti molto diversi tra loro e la difficoltà di costruire processi partenariali efficaci.

Il questionario rivolto alle organizzazioni che compongono i Partenariati attivi nell'ambito dei PON e dei POR 2014-2020 è stato articolato, invece, in 7 sezioni così definite³⁹:

1. Profilo del partner
2. Esperienza nella preparazione dei Programmi nell'ambito della programmazione 2014-2020
3. Esperienza nell'ATTUAZIONE nell'ambito della programmazione 2014-2020
4. Esperienza nel Comitato di Sorveglianza nell'ambito della programmazione 2014-2020
5. Esperienza nella VALUTAZIONE nell'ambito della programmazione 2014-2020
6. Coinvolgimento in azioni di miglioramento delle capacità istituzionali
7. Efficacia complessiva dell'azione partenariale nella programmazione 2014-2020

Hanno partecipato all'indagine i soggetti coinvolti nei Partenariati di 48 PO su 50 attivi nel ciclo di programmazione 2014-2020, per un totale di 526 rispondenti. Il 37% dei rispondenti ha compilato il questionario riferendo l'esperienza partenariale nell'ambito dei PON FESR/FSE (193 rispondenti). Per quanto riguarda i POR, 194 questionari si riferiscono a POR FESR, 112 ai POR FSE e 27 ai POR FESR e FSE (attivati solo in Calabria, Molise e Puglia). Dal punto di vista geografico, il 56% dei rispondenti riferisce l'esperienza maturata nell'ambito di POR attivati nelle regioni del Nord Italia (186 rispondenti), il 12% nelle regioni del Centro (41) e 32% nel Mezzogiorno (106).

In generale, utilizzando una scala da 1 a 10, dove 1 rappresenta per niente efficace e 10 molto efficace, i partner hanno dato un punteggio medio alla efficacia dell'esperienza partenariale 2014-2020 pari a 6,2. Una organizzazione su 5 ha assegnato un punteggio basso - inferiore a 6 - (20%); mentre 1 su 4 esprime una valutazione molto positiva - punteggio superiore a 7 - (25%). Il miglioramento dell'efficacia dell'azione partenariale è, dunque, uno degli obiettivi da confermare per l'agenzia per la Coesione territoriale anche per il periodo 2021-2027.

³⁹ - ACT, Progetto Officine Coesione, PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, *Indagine sui processi partenariali - Soggetti che compongono i Partenariati attivi nell'ambito dei PON/POR 2014-2020, Report finale*

4.7 Le capacità economico-finanziarie dei comuni nella sfida del PNRR⁴⁰

4.7.1. Executive summary

Le amministrazioni locali (comuni, unioni di comuni, province e città metropolitane) costituiscono un importante snodo decisionale, progettuale e gestionale dei progetti del PNRR. Si calcola che € 37,85 mld⁴¹ sarà gestita dagli enti locali, ossia un importo pari al 65% circa della loro spesa corrente. Da più parti ci si è dunque chiesti se le amministrazioni locali saranno in grado di essere reattive e far fronte a tale esigenza che, per portata e ampiezza delle aree di intervento (oltre 40 “Componenti” che coinvolgono 4 delle 6 “Missioni” del PNRR), costituisce una sfida inedita. Tuttavia, gli impegni presi con l’Europa non possono essere messi in discussione, e quindi l’Amministrazione centrale ha sviluppato diverse misure volte ad aiutare le amministrazioni locali, come ad esempio sostegno finanziario e regole semplificate per l’assunzione di professionisti ed esperti con la Legge 233/2021, al fine di aiutarle nel raggiungimento di tale obiettivo. Ma qual è la situazione attuale che gli enti locali, in particolare i comuni, hanno ereditato dal passato? Qual è la capacità economico-finanziaria delle amministrazioni comunali?

Questa sezione si pone l’obiettivo di profilare gli enti locali, in particolare le amministrazioni comunali, rispetto a tre dimensioni ritenute cruciali per i progetti del PNRR:

1. *la reattività della capacità di spesa*, ossia la capacità di spendere le risorse finanziarie aggiuntive in tempi limitati, prendendo decisioni in tempi veloci;
2. *il margine di manovra corrente*, ossia la capacità di aumentare la spesa corrente per effetto dei costi di gestione relativi alle nuove infrastrutture realizzabili attraverso i fondi del PNRR, senza mettere a repentaglio il primo equilibrio di bilancio, quello di parte corrente;
3. *l’efficienza*, ossia la capacità di operare in modo tale da non sprecare risorse e dunque avere un buon livello di “qualità della spesa”.

La combinazione di queste tre variabili, analizzate attraverso opportuni indicatori di bilancio, consente di profilare le amministrazioni comunali secondo sedici diversi profili di capacità economico-finanziaria degli enti locali rispetto al PNRR. Ciascuno indica una diversa situazione attuale che modella le sfide e, dunque, le risposte che l’Amministrazione centrale può offrire al fine di indirizzare gli enti locali stessi verso il raggiungimento dei milestone e target del PNRR.

L’analisi mette in luce che:

- la maggior parte delle amministrazioni comunali (54%) sono attendiste, ossia hanno dimostrato di essere poco reattive e pronte a modificare i comportamenti

54 - A cura di Emanuele Padovani, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali

41 - ANCI (2021). Comuni e Città nel PNRR. Dossier ANCI sul confronto con il Governo e il monitoraggio degli investimenti. Aggiornato Ottobre 2021.

in una situazione nuova, accumulando risorse in un periodo in cui avrebbero più propriamente potuto (dovuto) attuare misure anticicliche spendendo le risorse accumulate nel tempo, aumentando le spese per supportare cittadini ed imprese alle prese con le restrizioni della pandemia o, quantomeno, riducendo il gettito d'entrata attraverso sgravi contributivi ulteriori; ciò è sintomo di amministrazioni locali conservative, che sembrerebbe mal conciliarsi con la necessità di massima capacità di reazione, di innovare e velocità a modificare i propri schemi di intervento richiesti dal PNRR;

- nel 42% dei comuni, la spesa corrente indotta dagli investimenti del PNRR potrebbe causare difficoltà di equilibrio strutturale di bilancio; se gli interventi del legislatore non incrementeranno il finanziamento ai comuni più bisognosi, ivi inclusi i gli enti in dissesto e in riequilibrio, c'è il rischio che per gli enti con difficoltà di equilibrio di parte corrente si apra un bivio: o sviluppare infrastrutture che poi potrebbero causare difficoltà di bilancio nel medio termine, o evitare lo sviluppo di qualsiasi progetto infrastrutturale; la terza via, ossia la possibilità di sviluppare infrastrutture che si autofinanzino o che, in sostituzione di precedenti, non aggravino la posizione di parte corrente, richiede un consapevole cammino in questa direzione che va comunicato e incentivato;
- rispetto all'esigenza di reperire risorse correnti per far fronte alla spesa corrente generata dalla realizzazione delle infrastrutture previste dal PNRR, una possibilità potrebbe essere quella del miglioramento dell'efficienza, poiché la metà del 42% degli enti con possibile difficoltà di equilibrio di parte corrente (il 19%) ha anche più bassi livelli di efficienza che si annidano soprattutto nei piccoli enti; in effetti il 50% degli enti di piccole dimensioni possiede livelli di efficienza della spesa amministrativa non congrui, contro il 28% dei comuni medi e solo il 16% dei comuni grandi, e per loro si apre la strada, non più rinviabile, delle gestioni associate;
- le linee di azione devono essere differenziate per evitare i divari fra i territori al fine di evitare che il PNRR diventi, di per sé, non uno strumento di ricucitura fra i territori, ma generi ulteriori divari; l'analisi identifica sedici profili di capacità economico-finanziaria differenti, ciascuno richiedente un diverso approccio di gestione strategica e la necessità di specifici supporti da parte dell'Amministrazione centrale; la distribuzione dei vari profili nei contesti regionali e provinciali, evidenzia nettamente una forte variabilità; sono comunque rinvenibili alcuni pattern, come ad esempio quello che concentra circa la metà dei casi nei due profili A.1 (attendista, più efficiente, con margine) e D.1 (interventista non vulnerabile, più efficiente, con margine) che accomuna sei regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Toscana, Sardegna);
- i grandi comuni sono più efficienti e sarebbero i più reattivi, ma sono mediamente in maggiore difficoltà finanziaria (in questa categoria sono presenti 29 comuni dissestati o in disequilibrio che coinvolgono 4,5 milioni di abitanti); ciò spiega il perché della maggiore incidenza dei parsimoniosi e senza margine (i comuni più grandi sono notoriamente più efficienti grazie alle economie di scala); sono comuni che, qualora in disavanzo complessivo, preferiscono bilanciare le esigenze di intervento immediato con quelle di sostenibilità futura, essendo parsimoniosi

(cioè riducendo il disavanzo anziché aumentarlo ulteriormente); ma quando sono in salute finanziaria, ossia con un buon equilibrio complessivo, allora sono più interventisti e meno attendisti; considerando il ruolo dei grandi enti nel PNRR, ciò richiede un probabile intervento di ulteriore rifinanziamento o alleggerimento delle spese di tali enti;

- simili agli enti di piccole dimensioni, i comuni delle aree interne partono generalmente da condizioni finanziarie più difficoltose rispetto agli altri enti ma sono quasi equamente distribuiti fra chi possiede margini di manovra corrente e chi no; ciò dimostra che non è ottimale trattare i comuni delle aree interne in modo uniforme e servono strategie di supporto mirate e differenziate.

Nella sezione 4.7.3 è possibile consultare online le mappe di geolocalizzazione dei comuni classificati nei sedici profili di capacità economico-finanziaria; tali mappe consentono l'individuazione di ciascun comune italiano e possono essere scaricati i dati dei profili per ciascun comune in formato CSV.

4.7.2. Metodo: le dimensioni e i profili economico-finanziari

Le dimensioni di indagine

L'analisi proposta in questo rapporto si fonda su un metodo originale che, attraverso indici di bilancio utilizzati come *proxy*, ossia indici che descrivono il comportamento di un determinato fenomeno non osservabile direttamente, consente di mappare le amministrazioni comunali italiane al fine di evidenziare il diverso contesto amministrativo locale attuale. L'utilizzo dei dati di bilancio consente di ottenere una mappatura pressoché completa (94,5%) delle amministrazioni comunali totali e lavorare con dati aggiornati all'esercizio finanziario 2020.

Tale analisi non ha il solo scopo di individuare le aree locali nelle quali è più o meno probabile che gli obiettivi del PNRR siano portati a termine, ma serve soprattutto per guidare i policymaker nazionali verso soluzioni di sostegno mirate agli enti locali, differenziate sulla base delle specifiche esigenze. Le tre dimensioni di indagine sono espone nel seguito.

Dimensione 1. Reattività della capacità di spesa

Similarmente a quanto accade per i fondi europei, ma con una intensità anche maggiore, uno dei principali problemi connessi al PNRR è la capacità degli enti locali di spendere risorse finanziarie aggiuntive in tempi limitati, cioè prendendo decisioni in tempi veloci. La scelta dei progetti da finanziare, lo sviluppo dei progetti esecutivi, l'espletamento delle procedure per l'aggiudicazione dei lavori e, infine, l'esecuzione dei lavori stessi, costituiscono elementi che mettono sotto stress l'organizzazione e richiedono capacità di reazione in tempi veloci, specie per quanto concerne le primissime fasi. In questo rapporto, questa variabile è denominata "reattività della capacità di spesa".

L'esercizio finanziario 2020 ha costituito un test della capacità degli enti locali di reattività della capacità di spesa, poiché è relativo all'anno della pandemia in cui lo

shock procurato ha messo sotto stress tutte le pubbliche amministrazioni sollecitandole a rispondere ai bisogni (incremento della spesa), incluso gli enti locali. L'analisi del rendiconto 2020 rispetto al rendiconto 2019 consente di mappare quattro profili di comuni in relazione al livello ed andamento del risultato d'amministrazione disponibile, ossia il "tesoretto" del comune a fine anno, determinato dalle risorse in surplus di cui il comune può liberamente disporre, eccetto che per le spese ricorrenti (risultato d'amministrazione disponibile = cassa iniziale + crediti a breve, ovvero i residui attivi - fondi svalutazione e rischi - debiti a breve, ovvero i residui passivi - fondi vincolati, incluso il Fondo Pluriennale Vincolato):

- *attendista*, ossia il comune con avanzo d'amministrazione disponibile al termine del 2020 e crescente fra il 2019 e il 2020; in tale circostanza, l'amministrazione comunale ha accumulato risorse in un periodo in cui avrebbe più propriamente potuto aumentare le spese per aumentare il supporto a cittadini ed imprese (o ridurre ulteriormente il gettito d'entrata attraverso sgravi ulteriori a cittadini ed imprese), in ottica di realizzazione di misure anticicliche;
- *parsimonioso*, ossia il comune in disavanzo al termine del 2020, ma che ha migliorato la propria posizione nell'ultimo anno; in questo caso, l'amministrazione ha preferito migliorare la propria situazione di disavanzo anziché attuare misure anticicliche;
- *interventista vulnerabile*, ossia il comune che ha eroso il proprio avanzo d'amministrazione disponibile o che ha ulteriormente peggiorato il proprio disavanzo, e che ha chiuso l'esercizio 2020 in disavanzo; in tale situazione, l'amministrazione comunale ha preferito attuare misure anticicliche a costo del peggioramento della propria situazione finanziaria complessiva;
- *interventista non vulnerabile*, ossia il comune che ha eroso il proprio avanzo d'amministrazione disponibile, ma che riesce comunque a chiudere con un surplus; in tale situazione, che potrebbe essere identificata come in assoluto la migliore, l'amministrazione comunale ha eroso il proprio tesoretto al fine di attuare misure anticicliche, ma senza compromettere il proprio equilibrio finanziario complessivo e mantenendo comunque un surplus per gli anni futuri.

Dimensione 2. Margine di manovra corrente

Il PNRR finanzia in larga misura spesa in conto capitale (investimenti in infrastrutture). In ottica di autonomia e sostenibilità finanziaria, è cruciale non mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio degli enti locali a seguito dell'eventuale incremento di spesa corrente che alcune tipologie di investimenti potrebbero procurare, tipicamente le infrastrutture che generano spesa corrente non coperta da altrettanti flussi certi di entrate correnti. Ad esempio, le infrastrutture adibite al trasporto pubblico, gli impianti sportivi (piscine, palestre, centri polifunzionali) in aggiunta agli impianti già attivi, le nuove strade, le nuove aree adibite a verde pubblico, le strutture residenziali per anziani, solo per citare alcuni esempi, portano con sé incrementi di spesa corrente dovuti ai costi d'esercizio sotto forma di personale, utenze, manutenzioni programmate che possono compromettere l'equilibrio di parte corrente.

La seconda dimensione riguarda quindi i margini di manovra corrente disponibili nel bilancio dell'ente locale. Ciò consente di verificare se ci sono spazi che consen-

tono il potenziale incremento della spesa corrente per effetto dei nuovi investimenti senza procurare squilibri, oppure se i progetti del PNRR richiedono una espansione delle entrate correnti (o una diminuzione delle spese correnti già sostenute). L'indice utilizzato è un indice di equilibrio di parte corrente ibrido, che utilizza dati di cassa e di competenza finanziaria, che prende in considerazione al numeratore la sommatoria delle riscossioni totali delle entrate correnti (titoli 1, 2 e 3) degli ultimi tre anni precedenti la pandemia (2017-18-19), al denominatore la sommatoria degli impegni di competenza delle spese correnti (titolo 1) e per rimborso di mutui e prestiti (titolo 3) dello stesso periodo; in questo modo si calcola un indicatore normalizzato medio dell'ultimo triennio, che sterilizza gli effetti dei crediti di dubbia esigibilità e le contingenze create dalla pandemia. Con questo indice si possono quindi individuare due classi di enti:

- *con margine di manovra corrente*, se l'indice di equilibrio corrente è maggiore di 102%, ossia il surplus di risorse correnti sono superiori del 2% (soglia stabilita convenzionalmente) rispetto alle spese correnti e per rimborso mutui, e dunque con un margine che può consentire una manovra aggiuntiva di spese correnti; in tale situazione, infatti, è possibile accomodare esigenze di spesa corrente generate dai progetti infrastrutturali promossi dal PNRR;
- *senza margine di manovra corrente*, se l'indice di equilibrio corrente è pari o inferiore a 102%, dunque con un margine di manovra corrente troppo stretto o inesistente; in tal caso, l'amministrazione comunale potrebbe trovarsi in difficoltà a raggiungere in futuro l'equilibrio di parte corrente qualora i progetti infrastrutturali del PNRR generassero ulteriore spesa corrente non coperta da flussi certi d'entrata; l'ente locale dovrebbe perciò propendere per quei progetti PNRR che non impegnano ulteriori quote di spesa corrente, come ad esempio progetti per sostituzione di infrastrutture vetuste (e che magari tendono a ridurre le connesse spese correnti, ad esempio vecchie piscine sostituite da nuove costruite con sistemi di risparmio energetico).

Dimensione 3. Efficienza

Infine, le amministrazioni locali devono essere efficienti, ossia operare in modo tale da non sprecare risorse e dunque avere un buon livello di "qualità della spesa". Le amministrazioni comunali sono infatti chiamate a spendere le proprie risorse in modo efficiente, anche con riferimento a quelle aggiuntive del PNRR. La Corte dei Conti ha recentemente e per la prima volta analizzato la c.d. "qualità della spesa" sondando tre delle sei funzioni fondamentali che complessivamente generano il 45% della spesa corrente dei Comuni⁴². La c.d. Funzione generale di amministrazione, gestione e controllo (nel seguito "Amministrazione") costituisce la più importante (in termini di spesa) delle tre, e pertanto può essere considerata come una *proxy* del livello di effi-

⁴² - Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie (2021), Deliberazione 14/2021 "Prime analisi sulla qualità della spesa dei Comuni".

cienza complessivo dell'ente locale o, in una certa misura, la funzione che più sarà interessata alla gestione del PNRR. Il servizio Amministrazione include la gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, l'ufficio tecnico, l'anagrafe, lo stato civile, elettorale, leva e servizio statistico, oltre ad altri servizi amministrativi generali. Si tratta di un insieme di attività che non sono rivolte in via immediata a rendere servizi rivolti alla soddisfazione di bisogni, ma assicurano il funzionamento della macchina comunale. In altri termini, consentono l'operatività dell'ente al fine di svolgere le funzioni istituzionali e quindi di offrire servizi alla comunità locale.

Secondo quanto previsto dalla Corte dei Conti, il misuratore dell'indice di efficienza è dato dal rapporto fra un misuratore dell'input (Spesa corrente impegnata Missione 01 Servizi istituzionali, generali e di gestione, ad esclusione del Programma 0106 Ufficio tecnico) e un misuratore dell'output (Spesa corrente impegnata, Titolo 1 spesa, al netto della spesa corrente del Programma 0903 Rifiuti e Programma 1002 Trasporto pubblico locale)⁴³. I comuni possono quindi essere classificati come:

- *meno efficienti*, tutti i comuni che hanno un indice di efficienza superiore alla mediana del gruppo dei comuni ricadenti nella stessa regione e, contemporaneamente, superiore alla mediana del gruppo dei comuni ricadenti nella stessa fascia dimensionale (0-3.000, 3.001-50.000, oltre 50.000 a seconda delle dimensioni dell'ente);
- *più efficienti*, tutti gli altri.

L'anno di riferimento per il calcolo dell'indice è il 2019, quello più prossimo ma precedente agli anni con gli effetti distorsivi della pandemia.

I profili di capacità economico-finanziaria

Dalla combinazione delle modalità delle tre variabili considerate, si ottiene una mappatura di 16 profili di capacità economico-finanziaria, come appare nel grafico di Tavola 1. Per ciascun profilo, la Tavola 2 riporta la descrizione e alcuni commenti di avvertimento derivanti dagli aspetti di specificità o di criticità connessi alla realizzazione del PNRR.

⁴³ - La ratio di utilizzo della spesa corrente per misurare l'output deriva dalla considerazione che le spese di Amministrazione sono generate per gestire l'attività dell'ente; l'attività dell'ente è misurata dall'ammontare complessivo delle spese correnti (dedotte alcune spese che potrebbero inficiare il confronto fra enti), misura che è utilizzata in quanto *proxy* di un fenomeno che altrimenti non potrebbe efficacemente misurarsi.

Tavola 1. Mappatura dei profili di capacità economico-finanziaria.

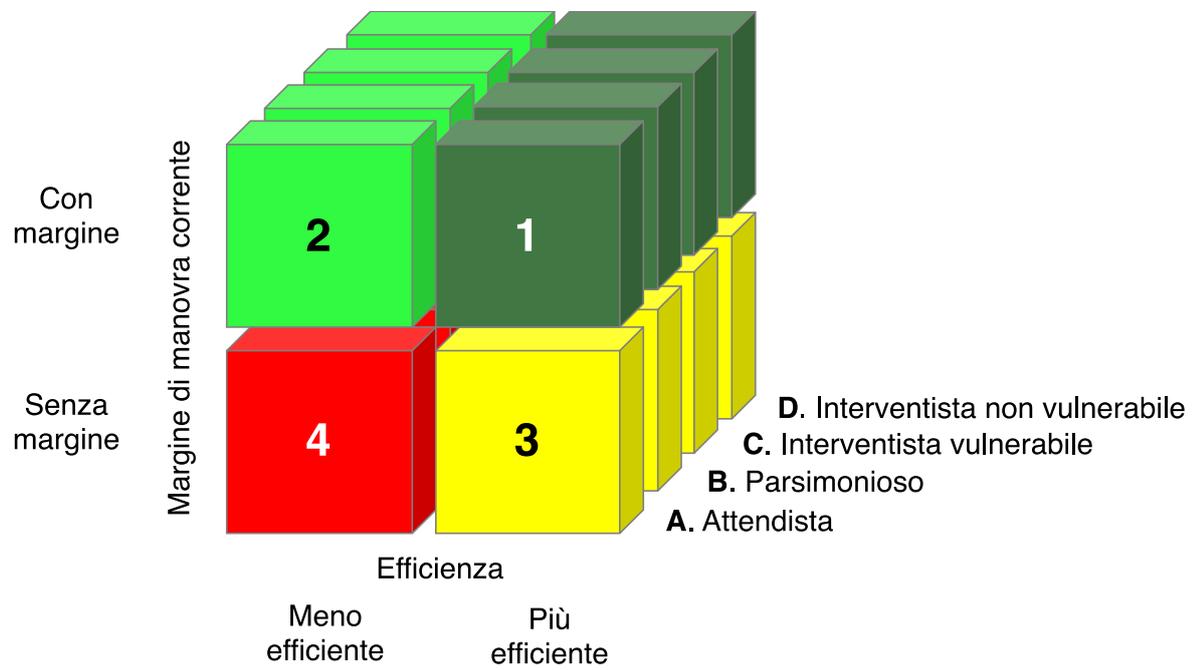


Tavola 2. I profili di capacità economico-finanziaria

Profilo	Reattività capacità di spesa	Margine di manovra corrente	Efficienza	Avvertimenti per aspetti specificità o criticità connessi alla realizzazione del PNRR
A.1	Attendista	Con margine	Più efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudenziali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR
A.2	Attendista	Con margine	Meno efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudenziali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR e monitorare l'efficienza amministrativa
A.3	Attendista	Senza margine	Più efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudenziali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR e fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture
A.4	Attendista	Senza margine	Meno efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudenziali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR, fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa
B.1	Parsimonioso	Con margine	Più efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudenziali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria, ci sono le condizioni di capacità di manovra corrente ed efficienza per affrontare il PNRR
B.2	Parsimonioso	Con margine	Meno efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudenziali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria e monitorare l'efficienza amministrativa
B.3	Parsimonioso	Senza margine	Più efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudenziali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria e fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture

B.4	Parsimonioso	Senza margine	Meno efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudentiali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria, fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa
C.1	Interventista vulnerabile	Con margine	Più efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo
C.2	Interventista vulnerabile	Con margine	Meno efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo e monitorare l'efficienza amministrativa
C.3	Interventista vulnerabile	Senza margine	Più efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo e fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture
C.4	Interventista vulnerabile	Senza margine	Meno efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo, fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa
D.1	Interventista non vulnerabile	Con margine	Più efficiente	Situazione ottimale
D.2	Interventista non vulnerabile	Con margine	Meno efficiente	Situazione ottimale, ma monitorare l'efficienza amministrativa
D.3	Interventista non vulnerabile	Senza margine	Più efficiente	Situazione ottimale, ma fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture
D.4	Interventista non vulnerabile	Senza margine	Meno efficiente	Situazione ottimale, ma fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa

4.7.3. Analisi

Il livello nazionale

L'analisi a livello nazionale (Tavola 3) restituisce una rappresentazione in cui emerge la prevalenza di un atteggiamento attendista durante il primo anno di pandemia, con il 54% dei comuni che ricadono in questa categoria. Quindi, nella maggior parte dei casi le amministrazioni comunali hanno accumulato risorse in un periodo in cui avrebbero più propriamente potuto attuare misure anticicliche, aumentando le spese per supportare cittadini ed imprese alle prese con le restrizioni della pandemia o, quantomeno, riducendo il gettito d'entrata attraverso sgravi contributivi ulteriori.

Di queste amministrazioni, la gran parte, il 23% di tutti i comuni a livello nazionale, possiedono un livello di efficienza appropriato e hanno possibilità di manovra di parte corrente (profilo A.1). Seguono quelle meno efficienti, ma pur sempre con capacità di manovra di parte corrente (profilo A.2), che sono il 13% dei comuni, e quelle più efficienti, ma con difficoltà di manovra di parte corrente (profilo A.3), che sono l'11%. L'8% dei comuni è attendista, meno efficiente e senza margine di parte corrente (profilo A.4).

La gran parte dei comuni, ossia il 58% (dato dalla somma dei sotto-profili 1 e 2) possiede un buon margine di parte corrente, che renderebbe possibile – almeno in linea teorica – una espansione della spesa corrente a fronte di nuovi investimenti stimolati dal PNRR. Il 37% dei comuni italiani non solo possiede un margine corrente, ma secondo i requisiti stabiliti dalla Corte dei Conti possiede un livello congruo di efficienza delle spese amministrative. Di questo sottogruppo circa un terzo, ossia il 12% degli enti comunali complessivi, si posiziona nel profilo che potremmo definire come il migliore: sono stati interventisti non vulnerabili nel corso del 2020, ossia sono intervenuti attivamente e tempestivamente con politiche anticicliche (profilo D.1).

Il 19% delle amministrazioni comunali hanno livelli di efficienza non congrui e contemporaneamente presentano margini più risicati o deficit di parte corrente. In tali circostanze, indipendentemente dagli atteggiamenti osservati nel corso del 2020 (sotto-profili A, B, C, D), è evidente che è necessario sviluppare misure di supporto sia sul fronte del miglioramento dell'efficienza amministrativa (verificare eventuali sacche di inefficienza) sia su quello del sostegno finanziario corrente o lo sviluppo di misure di contenimento della spesa corrente o il miglioramento della riscossione delle entrate proprie, che spesso attanaglia le amministrazioni più in difficoltà. All'interno di questa fetta di amministrazioni locali, la parte più critica è rappresentata dalle amministrazioni dei profili A.4 (attendista) e, forse ancora maggiormente considerato il loro status di disequilibrio finanziario complessivo, B.4 (parsimonioso), poiché hanno dimostrato di non agire attivamente attraverso misure anticicliche durante l'emergenza acuta causata dalla pandemia. In questa situazione ricadono, rispettivamente, l'8% e il 5% delle amministrazioni comunali italiane.

Tavola 3. I profili di capacità economico-finanziaria: livello nazionale

	1. Più efficiente, con margine	2. Meno efficiente, con margine	3. Più efficiente, senza margine	4. Meno efficiente, senza margine	Totale
A. Attendista	23%	13%	11%	8%	54%
B. Parsimonioso	2%	1%	5%	5%	12%
C. Interventista vulnerabile	0%	0%	2%	2%	4%
D. Interventista non vulnerabile	12%	7%	5%	5%	29%
Totale	37%	21%	22%	19%	99% (1% N.D.)

Nelle tavole 4, 5, 6 e 7 sono presentate le mappe geografiche, ciascuna per i sotto-profili A - Attendista, B - Parsimonioso, C - Interventista vulnerabile, D - Interventista non vulnerabile, dei territori comunali colorati secondo i sotto-profili 1 - Più efficiente, con margine (verde scuro), 2 - Meno efficiente, con margine (verde chiaro), 3 - Più efficiente, senza margine (giallo) e 4 - Meno efficiente, senza margine (rosso). In grigio sono indicati i comuni non ricadenti nello specifico sotto-profilo indagato o con dati mancanti. Sotto le mappe sono riportati i link per una più agevole consultazione online, attraverso la quale è possibile individuare ciascun comune italiano e scaricare i dati dei profili per ciascun comune in formato CSV.

Una prima sommaria analisi rende chiaro due trend generali:

1. i sotto-profili dei comuni parsimoniosi (B) e interventisti vulnerabili (C) sono più concentrati, rispettivamente, nelle aree del Centro e del Sud, e del Sud
2. i sotto-profili dei comuni attendisti (A) e interventisti non vulnerabili (D) sono diffusi pressoché in tutta Italia.

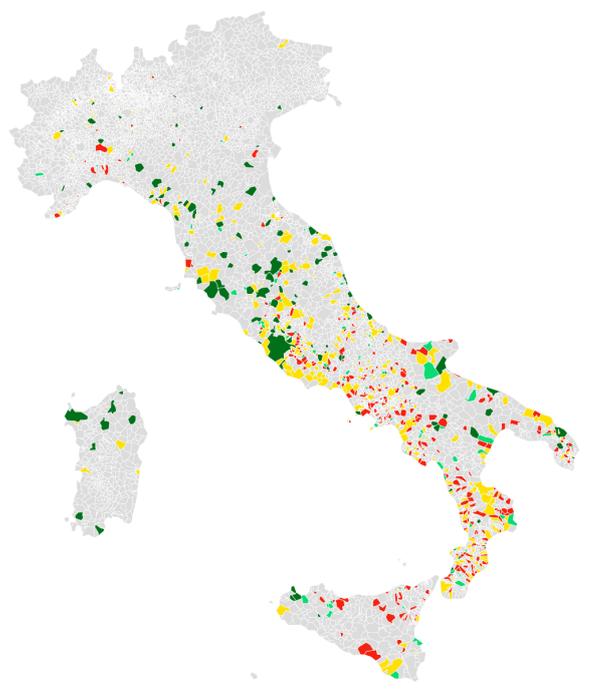
Nelle sotto-sezioni che seguono, il fenomeno è ulteriormente indagato con riferimento alle aree geografiche (regioni e province), alle dimensioni e alle aree interne, posta la centralità della riduzione dei divari fra Nord e Sud, e centro e periferia.

Tavola 4. I comuni dei profili Attendisti (A.1, A.2, A.3, A.4)



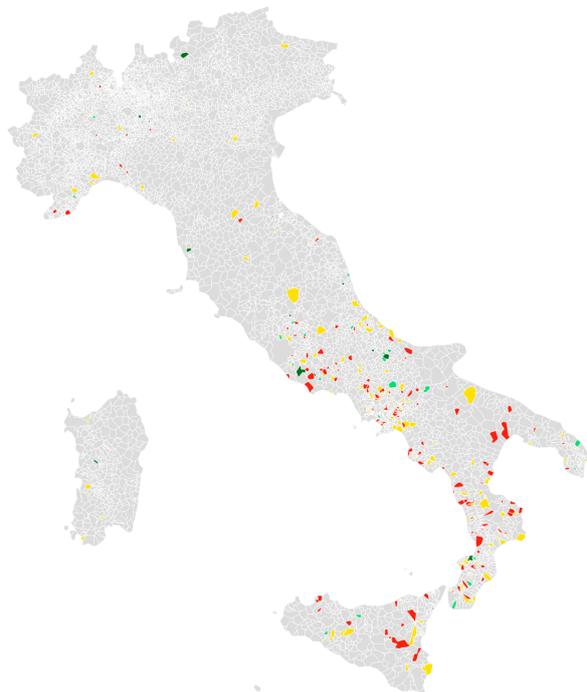
Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/ai6YX/2/>

Tavola 5. I comuni dei profili Parsimoniosi (B.1, B.2, B.3, B.4)



Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/gWcWz/6/>

Tavola 6. I comuni dei profili Interventisti vulnerabili (C.1, C.2, C.3, C.4)



Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/noHDu/2/>

Tavola 7. I comuni dei profili Interventisti non vulnerabili (D.1, D.2, D.3, D.4)



Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/OqTeq/2/>

Le differenze regionali

La distribuzione dei vari profili di capacità economico-finanziaria degli enti locali è piuttosto differenziata nei vari contesti regionali. La Tavola 8 mette in evidenza tale variabilità. Ad esempio, a fronte di una rappresentanza del 23% per il profilo A.1 (attendista, più efficiente, con margine), il più frequente a livello italiano, in Sardegna si raggiunge un picco massimo del 46% dei comuni sardi, mentre si riduce al 2% in Calabria. Il secondo profilo più importante, A.2 (attendista, meno efficiente, con margine) ha un picco di rappresentatività presso il Piemonte, 24%, mentre si riduce al 4% nelle regioni Emilia Romagna, Lazio e Marche. Per contro, i profili meno frequenti a livello nazionale assumono particolare rilevanza in alcune regioni. Ad esempio, il profilo B.1 (parsimonioso, più efficiente, con margine), che è poco rilevante nel contesto italiano (2%) costituisce il secondo per importanza nel territorio dell'Umbria, rappresentando circa il 14% degli enti. Ancora, il profilo B.3 (parsimonioso, più efficiente, senza margine) riguarda solo il 5% di comuni a livello italiano, ma ben il 18% dei comuni della Calabria e, con il 17%, costituisce il più frequente nel Lazio. Il profilo B.4 (parsimonioso, meno efficiente, senza margine), anch'esso solo il 5% a livello nazionale, si concentra ed è il principale in Calabria (21%), Campania (20%) e Sicilia (19%).

L'analisi per regione consente di far emergere una interessante caratteristica che differenzia i territori regionali. Alcune regioni osservano una certa concentrazione di casi in alcuni profili dominanti, in altre gli enti locali sono distribuiti su un più ampio ventaglio di diversi profili. La Sardegna, ad esempio, concentra quasi la metà dei casi nel profilo A.1 (attendista, più efficiente, con margine), 46%, e, assieme al profilo D.1 (interventista non vulnerabile, più efficiente, con margine), che rappresenta il 30% dei casi, raggiunge addirittura il 76%. Anche la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concentra il 73% dei propri comuni nei profili A.1, 42%, e A.2 (attendista, meno efficiente, con margine), 31%. Il Veneto osserva il 61% fra i profili A.1, 39%, e D.2 (interventista non vulnerabile, meno efficiente), 22%, mentre l'Emilia-Romagna il 59% fra i profili A.1, 40%, e D.1, 19%. All'opposto, una variabilità elevata si osserva in Molise, dove il profilo più rappresentativo è l'A.2 con solo il 15% dei casi, e solo aggregando quattro profili diversi, A.2, A.3 (attendista, più efficiente, senza margine), A.4 (attendista, meno efficiente, senza margine), B.3 (parsimonioso, più efficiente, senza margine) si raggiunge poco più della metà dei casi. Anche in Puglia e Basilicata si riscontrano simili variabilità in cui il primo 50% degli enti ricade in ben quattro profili distinti (rispettivamente A.4, B.3, D.4, A.2 e tutti i vari sotto-profilo degli attendisti), mentre nel Lazio il primo 50% degli enti ricade in tre profili (B.3, A.3, A.4).

L'analisi comparata della frequenza dei profili delinea alcune somiglianze regionali:

- Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Toscana, Sardegna: in queste sei aree regionali la maggioranza (o quasi in Lombardia) degli enti si concentra nei due principali profili A.1 e D.1, ossia gli enti sono più efficienti che altrove ed hanno margine di parte corrente e si distribuiscono, in proporzioni diverse, fra attendisti e interventisti non vulnerabili;
- Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol: in queste tre aree regionali la maggioranza degli enti si concentra nei due principali profili A.1 e A.2, ossia gli enti sono attendisti ed hanno margine

di parte corrente (possono essere più o meno efficienti);

- Liguria e Piemonte: in queste regioni si verifica una certa somiglianza della distribuzione fra i due profili prevalenti, in ordine di importanza, A.2 e A.1, e il 60-70% dei casi si concentra nei profili A.1, A.2, D.1, D.2 cioè attendisti o parsimoniosi, con margine in alcuni casi efficienti, in altri no; la casistica degli interventisti è minoritaria, come pure è minoritaria la difficoltà di equilibrio corrente;
- Abruzzo e Basilicata: i due profili principali sono, in ordine di importanza, A.3 e A.4, ossia attendisti senza margine di parte corrente, ma aggregano meno del 40% degli enti locali, che sono dispersi su una pluralità di profili;
- Calabria e Campania: similmente ad Abruzzo e Basilicata, possiedono due profili principali simili, in ordine di importanza B.4 e B.3 ossia parsimoniosi senza margine di parte corrente, ma gli enti sono dispersi su una pluralità di profili.

Tavola 8. I profili di capacità economico-finanziaria: analisi per regione

	Comuni																Totale comuni	Copertura		
	A.1	A.2	A.3	A.4	B.1	B.2	B.3	B.4	C.1	C.2	C.3	C.4	D.1	D.2	D.3	D.4			N.D.	
Liguria	14%	21%	6%	7%	1%	0%	3%	2%	0%	0%	2%	2%	11%	14%	6%	9%	0%	4	234	98%
Lombardia	33%	13%	14%	6%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	6%	6%	4%	0%	27	1506	98%
Piemonte	17%	24%	7%	11%	1%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	10%	15%	5%	7%	0%	20	1181	98%
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	42%	31%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	14%	12%	0%	0%	0%	0	74	100%
Emilia-Romagna	40%	4%	16%	2%	2%	0%	2%	1%	0%	0%	0%	0%	19%	2%	9%	3%	0%	2	328	99%
Friuli-Venezia Giulia	35%	20%	6%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%	15%	1%	2%	0%	16	215	93%
Trentino-Alto Adige/Südtirol	36%	23%	8%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	13%	4%	4%	2%	0%	26	282	91%
Veneto	39%	12%	8%	3%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	22%	7%	3%	2%	0%	8	563	99%
Lazio	4%	4%	13%	12%	5%	4%	17%	11%	1%	1%	3%	6%	3%	3%	7%	5%	0%	15	378	96%
Marche	30%	4%	20%	4%	5%	1%	7%	0%	0%	0%	0%	1%	13%	1%	9%	2%	0%	3	225	99%
Toscana	34%	7%	12%	1%	7%	2%	8%	1%	0%	0%	1%	0%	16%	3%	7%	1%	0%	4	273	99%
Umbria	23%	5%	10%	5%	14%	4%	12%	3%	0%	0%	1%	0%	12%	4%	2%	2%	0%	1	92	99%
Abruzzo	12%	7%	22%	13%	3%	1%	9%	4%	0%	1%	3%	2%	5%	2%	8%	6%	1%	12	305	96%
Basilicata	12%	12%	16%	12%	3%	4%	2%	5%	0%	0%	1%	2%	5%	9%	7%	11%	2%	2	131	98%
Calabria	2%	5%	5%	11%	2%	3%	18%	21%	0%	1%	9%	11%	0%	2%	3%	4%	2%	34	404	92%
Campania	5%	5%	9%	10%	1%	2%	10%	20%	0%	1%	6%	9%	3%	3%	7%	7%	2%	28	550	95%
Molise	3%	15%	13%	13%	1%	2%	11%	8%	2%	2%	4%	2%	5%	3%	6%	8%	2%	4	136	97%
Puglia	6%	10%	7%	16%	4%	2%	7%	12%	0%	1%	2%	2%	3%	8%	6%	12%	0%	8	257	97%
Sardegna	46%	5%	6%	0%	2%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	1%	30%	4%	4%	0%	0%	25	377	93%
Sicilia	8%	14%	4%	10%	3%	6%	4%	19%	1%	1%	4%	6%	3%	7%	4%	5%	1%	197	391	50%
ITALIA	23%	13%	11%	8%	2%	1%	5%	5%	0%	0%	2%	2%	12%	7%	5%	5%	1%	436	7902	94%

Note: % Frequenza più elevata all'interno della regione
 % Seconda frequenza più elevata all'interno della regione
 % Terza frequenza più elevata all'interno della regione

Le differenze provinciali

La tavola 9 espone la distribuzione dei profili per singolo territorio provinciale. Ciò è utile poiché i territori provinciali possono comportarsi in modi molto differenziati all'interno della medesima regione. Ad esempio, in Toscana la provincia di Grosseto si comporta in modo decisamente differente, laddove la distribuzione dei profili è spiccatamente meno concentrata, il 50% degli enti è distribuito su almeno quattro profili anziché i due regionali, e i primi tre profili sono differenti rispetto a quelli regionali, D.1, B.1, B.3 anziché A.1, D.1, A.2 (Tavola 8).

È possibile individuare quali sono le aree provinciali dove la concentrazione di ciascun profilo è maggiore. Nel seguito, sono elencate tre provincie per profilo, mentre nella Tavola 8 sono evidenziate tutte le aree provinciali in cui la concentrazione è maggiore rispetto al livello medio nazionale:

- Siena (62%), Oristano (58%) e Prato (57%) per il profilo A.1 (attendista, più efficiente, con margine);
- Asti (34%), Vercelli (32%), e Trento (32%) per il profilo A.2 (attendista, meno efficiente, con margine);
- Bologna (29%), Teramo (24%), Massa-Carrara (24%) per il profilo A.3 (attendista, più efficiente, senza margine);
- Barletta-Andria-Trani (30%), Taranto (28%), Rieti (23%) per il profilo A.4 (attendista, meno efficiente, senza margine);
- Massa-Carrara (29%), Perugia (17%), Trapani (16%) per il profilo B.1 (parsimonioso, più efficiente, con margine);
- Ragusa (25%), Palermo (14%), Viterbo (9%) per il profilo B.2 (parsimonioso, meno efficiente, con margine);
- Ragusa (50%), Latina (30%), Vibo Valentia (22%) per il profilo B.3 (parsimonioso, più efficiente, senza margine);
- Catania (38%), Crotone (35%), Caltanissetta (33%) per il profilo B.4 (parsimonioso, meno efficiente, senza margine);
- Latina (6%), Catania (4%), Ascoli Piceno (3%) per il profilo C.1 (interventista vulnerabile, più efficiente, con margine);
- Agrigento (8%), Reggio Calabria (4%), Latina (3%) per il profilo C.2 (interventista vulnerabile, meno efficiente, con margine);
- Ragusa (25%), Agrigento (15%), Vibo Valentia (14%) per il profilo C.3 (interventista vulnerabile, più efficiente, senza margine);
- Enna (17%), Crotone (15%), Cosenza (15%) per il profilo C.4 (interventista vulnerabile, meno efficiente, senza margine);
- Cagliari (41%), Venezia (36%), Sud Sardegna (35%) per il profilo D.1 (interventista non vulnerabile, più efficiente, con margine);
- Trieste (25%), Imperia (23%), Vercelli (20%) per il profilo D.2 (interventista non vulnerabile, meno efficiente, con margine);
- Pistoia (20%), Ascoli Piceno (18%), Arezzo (14%) per il profilo D.3 (interventista non vulnerabile, più efficiente, senza margine);
- Forlì-Cesena (17%), Agrigento (15%), Brindisi (15%) per il profilo D.4 (interventista non vulnerabile, meno efficiente, senza margine).

Tavola 9. I profili di capacità economico-finanziaria degli enti locali: analisi per provincia

		Comuni																Totale	Copertura		
		A.1	A.2	A.3	A.4	B.1	B.2	B.3	B.4	C.1	C.2	C.3	C.4	D.1	D.2	D.3	D.4	N.D.	mancati	comuni	Copertura
Liguria	Genova	15%	22%	10%	7%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	15%	10%	7%	7%	0%	0	67	100%
Liguria	Imperia	11%	19%	3%	7%	0%	0%	2%	3%	0%	0%	0%	5%	13%	23%	6%	9%	0%	2	66	97%
Liguria	La Spezia	9%	25%	6%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	3%	0%	6%	6%	6%	13%	3%	0	32	100%
Liguria	Savona	19%	21%	4%	10%	1%	0%	1%	1%	0%	1%	4%	1%	7%	13%	3%	9%	0%	2	69	97%
Lombardia	Bergamo	37%	13%	16%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	17%	5%	2%	5%	0%	1	243	100%	
Lombardia	Brescia	34%	11%	17%	5%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	16%	4%	7%	2%	0%	1	205	100%	
Lombardia	Como	40%	11%	14%	10%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	11%	4%	6%	2%	1%	4	148	97%	
Lombardia	Cremona	19%	20%	7%	12%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	16%	12%	4%	8%	0%	2	113	98%	
Lombardia	Lecco	36%	14%	10%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	11%	9%	0%	0%	3	84	96%	
Lombardia	Lodi	40%	14%	9%	2%	0%	0%	2%	0%	2%	0%	2%	12%	12%	4%	2%	0%	3	60	95%	
Lombardia	Mantova	55%	13%	8%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	13%	0%	7%	0%	2%	4	64	94%	
Lombardia	Milano	29%	6%	23%	1%	1%	0%	5%	0%	0%	0%	1%	0%	21%	2%	10%	1%	1%	2	133	98%
Lombardia	Monza e della Brianza	45%	2%	22%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	16%	0%	13%	0%	0%	0	55	100%	
Lombardia	Pavia	15%	25%	10%	15%	0%	2%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	9%	9%	2%	8%	1%	3	186	98%
Lombardia	Sondrio	41%	20%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	16%	11%	3%	3%	0%	1	77	99%	
Lombardia	Varese	33%	4%	17%	5%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	16%	17%	10%	3%	1%	3	138	98%	
Lombardia	Alessandria	10%	24%	4%	17%	1%	1%	1%	3%	0%	0%	0%	2%	4%	16%	4%	11%	1%	3	187	98%
Lombardia	Assti	8%	34%	7%	15%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	5%	17%	3%	9%	0%	2	118	98%	
Lombardia	Biella	11%	19%	10%	7%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	19%	15%	6%	8%	0%	2	74	97%	
Lombardia	Cuneo	26%	27%	7%	9%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	13%	3%	6%	0%	4	247	98%	
Lombardia	Novara	22%	19%	5%	9%	1%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	1%	19%	15%	2%	5%	0%	1	87	99%
Lombardia	Torino	19%	19%	11%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	13%	13%	8%	5%	0%	4	312	99%
Lombardia	Verbania-Cusio-Ossola	14%	21%	6%	14%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	10%	20%	4%	10%	0%	3	74	96%	
Lombardia	Vercelli	14%	32%	6%	4%	1%	0%	2%	2%	0%	1%	0%	6%	20%	4%	6%	0%	1	82	99%	
Vale d'Aosta/Valleé d'Aoste	Vale d'Aosta/Valleé d'Aoste	42%	31%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	14%	12%	0%	0%	0%	0	74	100%	
Emilia-Romagna	Bologna	36%	5%	29%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	0%	9%	0%	2%	0	55	100%	
Emilia-Romagna	Ferrara	55%	5%	10%	5%	5%	0%	0%	5%	0%	0%	0%	10%	5%	0%	0%	0%	1	21	95%	
Emilia-Romagna	Forlì-Cesena	33%	10%	10%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	10%	0%	13%	17%	0%	0	30	100%
Emilia-Romagna	Modena	47%	6%	6%	4%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	23%	2%	9%	0%	0%	0	47	100%	
Emilia-Romagna	Parma	47%	2%	16%	0%	2%	0%	0%	5%	0%	0%	0%	14%	0%	9%	5%	0%	1	44	98%	
Emilia-Romagna	Piacenza	39%	4%	13%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	26%	7%	4%	2%	0%	0	46	100%	
Emilia-Romagna	Ravenna	44%	0%	17%	0%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	28%	0%	6%	0%	0%	0	18	100%	
Emilia-Romagna	Reggio nell'Emilia	38%	2%	19%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	21%	0%	14%	2%	0%	0	42	100%	
Emilia-Romagna	Rimini	24%	0%	16%	4%	4%	0%	0%	8%	0%	0%	0%	4%	20%	0%	8%	4%	0%	0	25	100%
Friuli-Venezia Giulia	Gorizia	35%	26%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	22%	13%	0%	0%	0%	2	25	92%	
Friuli-Venezia Giulia	Pordenone	33%	22%	4%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	18%	18%	2%	0%	0%	5	50	90%	
Friuli-Venezia Giulia	Trieste	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	25%	25%	0%	0%	0%	2	6	67%	
Friuli-Venezia Giulia	Udine	35%	19%	6%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%	13%	1%	2%	0%	7	134	95%	
Trentino-Alto Adige/Südtirol	Bozano/Bozen	32%	12%	12%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	19%	6%	3%	4%	1%	8	116	93%	
Trentino-Alto Adige/Südtirol	Trento	38%	23%	5%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	2%	3%	1%	0%	18	166	89%	
Veneto	Belluno	38%	10%	10%	3%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	2%	0%	28%	7%	0%	0%	1	61	98%	
Veneto	Padova	31%	15%	8%	8%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	1%	0%	21%	7%	7%	1%	0%	0	102	100%
Veneto	Rovigo	25%	10%	8%	10%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	4%	0%	19%	6%	10%	2%	0%	2	50	96%
Veneto	Treviso	44%	8%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	30%	8%	1%	1%	0%	1	94	99%	
Veneto	Venezia	36%	2%	9%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	36%	5%	5%	2%	0%	0	44	100%	
Veneto	Verona	49%	16%	7%	1%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	13%	6%	2%	2%	0%	1	98	99%	
Veneto	Vicenza	41%	14%	7%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	18%	11%	2%	5%	0%	3	114	97%	
Lazio	Frosinone	2%	5%	15%	15%	6%	5%	14%	10%	0%	0%	6%	8%	2%	0%	8%	6%	0%	3	91	97%
Lazio	Latina	3%	3%	3%	9%	0%	0%	30%	15%	6%	3%	3%	9%	0%	9%	3%	3%	0%	0	33	100%
Lazio	Rieti	1%	3%	14%	23%	1%	0%	13%	7%	1%	3%	1%	6%	3%	3%	12%	7%	0%	4	73	95%
Lazio	Roma	3%	3%	10%	9%	8%	4%	22%	16%	0%	2%	3%	7%	1%	3%	3%	6%	1%	6	121	95%
Lazio	Viterbo	12%	5%	21%	5%	5%	9%	10%	5%	0%	0%	0%	9%	5%	12%	2%	0%	2	60	97%	
Marche	Ancona	21%	2%	23%	6%	6%	0%	9%	0%	0%	0%	0%	6%	13%	6%	2%	4%	0%	0	47	100%
Marche	Ascoli Piceno	27%	6%	15%	3%	6%	3%	3%	0%	3%	3%	0%	0%	12%	0%	18%	0%	0%	0	33	100%
Marche	Fermo	33%	10%	18%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	18%	0%	10%	3%	3%	0	40	100%	
Marche	Macerata	36%	2%	22%	2%	7%	0%	7%	0%	0%	0%	0%	13%	0%	9%	2%	0%	0	55	100%	
Marche	Pesaro e Urbino	32%	2%	21%	2%	4%	2%	13%	2%	0%	0%	2%	0%	9%	0%	9%	2%	0%	3	50	94%
Toscana	Arezzo	31%	3%	9%	0%	3%	3%	6%	0%	0%	0%	3%	0%	23%	3%	14%	0%	3%	1	36	97%
Toscana	Firenze	25%	13%	18%	3%	3%	3%	13%	0%	0%	0%	3%	3%	18%	0%	3%	0%	0%	1	41	98%
Toscana	Grosseto	7%	11%	7%	0%	15%	4%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	22%	11%	11%	0%	0%	1	28	96%
Toscana	Livorno	21%	11%	11%	5%	0%	5%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	16%	5%	11%	0%	0%	0	19	100%
Toscana	Lucca	45%	9%	6%	0%	12%	0%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	0%	0%	0%	0%	0	33	100%
Toscana	Massa-Carrara	18%	6%	24%	6%	23%	0%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	0%	0%	0%	0%	0	17	100%
Toscana	Pisa	43%	8%	22%	0%	3%	3%	3%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	5%	3%	3%	5%	0	37	100%
Toscana	Pistoia	30%	5%	5%	0%	5%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	30%	0%	20%	0%	0%	0	20	100%
Toscana	Prato	57%	0%	14%	0%	0%	0%	14%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	14%	0%	0%	0	7	100%
Toscana	Siena	62%	3%	3%	0%	6%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	12%	3%	9%	0%	0%	1	35	97%
Umbria	Perugia	24%	5%	12%	2%	17%	3%	7%	2%	0%	0%	2%	0%	17%	5%	2%	3%	0%	0	59	100%
Umbria	Terni	22%	6%	6%	13%	9%	6%	22%	6%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	3%	0%	0%	1	33	97%
Abruzzo	Chieti	11%	11%	22%	11%	2%	2%	10%	1%	0%	3%	7%	3%	5%	2%	7%	4%	0%	3	104	97%
Abruzzo	L'Aquila	10%	8%	23%	18%	1%	0%	5%	4%	0%	0%	0%	3%	7%	4%	7%	8%	2%	8	108	93%
Abruzzo	Pescara	4%	0%	15%	13%	7%	2%	11%	13%	0%	2%	2%	2%	2%	2%	11%	11%	2%	0	46	100%
Abruzzo	Teramo	24%	4%	24%	4%	7%	2%	11%	0%	0%	4%	0%	4%	0%	11%	2%	2%	1	47	98%	
Basilicata	Matera	20%	10%	7%	0%	3%	7%	7%	10%	0%	0%	0%	3%	7%	7%	13%	0%	1	31	97%	
Basilicata	Potenza	9%	12%	18%	15%	3%	3%	1%	4%	0%	0%	1%	1%	4%	9%	7%	10%	2%	1	100	99%
Calabria	Catanzaro	3%	5%	5%	18%	4%	1%	22%	18%	0%	0%	5%	5%	0%	1%	3%	7%	1%	7	80	91%
Calabria	Cosenza	2%	7%	7%	9%	1%	1%	18%	21%	0%	0%	9%	15%	0%	2%	4%	2%	1%	10	150	93%
Calabria	Crotone	4%	0%	4%	12%	0%	8%	12%	35%	0%	0%	12%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	1	27	96%
Calabria	Reggio Calabria	1%	4%	4%	9%	2%	4%	15%	24%	0%	4%	9%	9%	1%	4%	4%	6%	2%	15	97	85%
Calabria	Vibo Valentia	4%	2%	4%	6%	4%	6%	22%	14%	2%	2%	14%	10%	0%	0%	0%	4%	4%	1	50	98%
Campania	Avellino	6%	3%	7%	13%	2%	0%	11%	13%	0%	0%	6%	12%	2%	6%	7%	10%	2%	3	118	97%
Campania	Benevento	7%	4%	11%	8%	0%	0%	8%	13%	0%	1%	11%	5%	4%	1%	13%	12%	1%	3	78	96%
Campania	Caserta	2%	2%	9%	20%	0%	1%	10%	25%	0%	0%	7%	12%	0%	1%	5%	5%	0%	13	104	88%
Campania	Napoli	1%	9%	7%	2%	1%</															

Le differenze dimensionali

Se è vero che il profilo A.1 (attendista, più efficiente, con margine) è il prevalente in tutte le categorie dimensionali, è però anche vero che l'intensità è maggiore per gli enti di medie dimensioni, 29% contro la media complessiva del 23% (Tavola 10). Gli enti di grandi dimensioni si differenziano dagli altri in considerazione di una più elevata probabilità di essere enti di profilo B.3 (parsimonioso, più efficiente, senza margine), 21% dei casi contro il 5% complessivo, e di essere parsimoniosi, più efficienti, con margine (B.1), 11% contro il 2% complessivo. Gli enti di piccole dimensioni sono più probabilmente di tipo A.2 (parsimonioso, meno efficiente, con margine) rispetto alla media, 17% contro il 13%.

Tali differenze di profilo sono in parte dovute a condizioni strutturali conosciute, in particolare:

1. maggiori inefficienze nei comuni di minori dimensioni, da cui ne consegue che i comuni di minori dimensioni sono tendenzialmente più presenti nei sotto-profili 2 e 4, infatti i piccoli comuni qui ricadenti sono il 50%, contro il 28% dei comuni medi e solo il 16% dei comuni grandi;
2. maggiori difficoltà di raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente da parte degli enti di grandi dimensioni, da cui ne consegue che i grandi comuni sono tendenzialmente più presenti nei sotto-profili 3 e 4, infatti rappresentano il 54% contro il 42% dei medi e il 41% dei piccoli.

Un altro aspetto che emerge dall'analisi per cluster dimensionali offerto dalla Tavola 10 è il diverso tipo di risposta alle esigenze della comunità in tempi di pandemia, ossia l'analisi della dimensione di reattività della capacità di spesa. Sommando i profili di ciascuno dei quattro gruppi di profili A, B, C e D, è possibile affermare che i grandi comuni sono stati maggiormente parsimoniosi (gruppo di profili B), meno interventisti non vulnerabili (gruppo di profili D), leggermente più interventisti non vulnerabili (gruppo di profili C) e meno attendisti (gruppo di profili A) rispetto alla media complessiva, mentre i comuni medi e i piccoli sono circa simili e allineati all'andamento medio generale, con una leggera differenza rispetto al gruppo dei profili parsimoniosi (i più piccoli appartengono a questo gruppo meno frequentemente mentre i medi più frequentemente rispetto alla media generale).

Tavola 10. I profili di capacità economico-finanziaria: analisi per dimensione

	Tot.				Tot.				Tot.				Tot.								
	A.1	A.2	A.3	A.4	A	B.1	B.2	B.3	B.4	B	C.1	C.2	C.3	C.4	C	D.1	D.2	D.3	D.4	D	N.D.
Grande (oltre 50.000 ab.)	22%	1%	11%	2%	36%	11%	2%	21%	6%	40%	0%	0%	5%	2%	7%	8%	2%	6%	1%	17%	1%
Medio (3.000-50.000 ab.)	29%	7%	12%	5%	53%	2%	1%	6%	6%	15%	0%	0%	2%	2%	5%	14%	4%	6%	3%	27%	0%
Piccolo (0-3.000 ab.)	19%	17%	9%	10%	56%	1%	1%	3%	4%	9%	0%	0%	2%	2%	4%	10%	9%	5%	6%	31%	1%
ITALIA	23%	13%	11%	8%	54%	2%	1%	5%	5%	12%	0%	0%	2%	2%	4%	12%	7%	5%	5%	29%	1%

Note: % Frequenza di profilo più elevata all'interno della categoria dimensionale
 % Seconda frequenza di profilo più elevata all'interno della categoria dimensionale
 % Terza frequenza di profilo più elevata all'interno della categoria dimensionale

Le aree interne

Il PNRR dedica misure specifiche per le c.d. Aree interne. L'Agenda per la Coesione Territoriale individua le aree interne come "quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta dei servizi essenziali". Le aree interne comprendono i circa 4 mila comuni afferenti alle aree intermedie, periferiche e ultra periferiche⁴⁴, le cui amministrazioni locali ricoprono un ruolo fondamentale per il rilancio del Paese attraverso il recupero delle divari esistenti fra i grandi centri urbani e le periferie.

Secondo l'analisi proposta dalla Tavola 11, i comuni delle aree interne possiedono profili tutto sommato non particolarmente distanti dal comportamento medio degli altri enti, fatta eccezione per il profilo più frequente. In particolare:

- è decisamente meno presente il profilo A.1 attendista, più efficiente, con margine (19% anziché 26% degli altri comuni);
- è più presente il sotto-profilo 4, caratterizzato da meno efficienza, e senza margine, con oltre 8 punti percentuali di differenza e che rappresenta circa un quarto degli enti delle aree interne (24% anziché 16% degli altri comuni, percentuali ricavate dalla somma dei profili A.4, B.4, C.4 e D.4)
- è presente anche il sotto-profilo 2, meno efficienza ma con margine corrente, con circa un quarto di casi (23% contro il 19% degli altri comuni, percentuali ricavate dalla somma dei profili A.2, B.2, C.2 e D.2)
- in generale vi è quasi una equiripartizione fra i comuni che hanno (sotto-profili 1 e 2) e i comuni che non hanno (sotto-profili 3 e 4) margini di manovra della spesa corrente per far fronte ad eventuali maggiori spese generate dagli investimenti del PNRR;
- la distribuzione fra gruppi di profili è leggermente diversa rispetto agli altri enti: meno attendisti (A), più parsimoniosi (B), più interventisti vulnerabili (C), meno interventisti non vulnerabili (D).

44 - Per l'individuazione delle amministrazioni comunali appartenenti alle aree interne sono stati utilizzati i dati ufficiali di Agenzia per la Coesione Territoriale, La selezione delle aree, <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/la-selezione-delle-aree/>.

Tavola 11. I profili di capacità economico-finanziaria: aree interne

	Tot.				Tot.				Tot.				Tot.								
	A.1	A.2	A.3	A.4	A	B.1	B.2	B.3	B.4	B	C.1	C.2	C.3	C.4	C	D.1	D.2	D.3	D.4	D	N.D.
Comuni di aree interne	19%	14%	10%	10%	53%	2%	2%	5%	6%	14%	0%	1%	2%	3%	6%	9%	7%	5%	6%	27%	1%
Altri comuni	26%	12%	11%	6%	55%	2%	1%	4%	4%	11%	0%	0%	1%	2%	4%	13%	7%	6%	4%	30%	0%
ITALIA	23%	13%	11%	8%	54%	2%	1%	5%	5%	12%	0%	0%	2%	2%	4%	12%	7%	5%	5%	29%	1%

Note: % Frequenza di profilo oltre la media italiana
 % Frequenza di profilo sotto la media italiana

4.7.4. Conclusioni

L’analisi dei profili di capacità economico-finanziaria delle amministrazioni comunali in relazione ai progetti del PNRR offerta in questo lavoro consente di evidenziare le peculiarità territoriali, dimensionali, delle aree interne, finanche quelle dei singoli enti attraverso l’utilizzo delle mappe interattive (sezione 4.7.3, “il livello nazionale”). Ciò è utile sia con riferimento al policymaker nazionale, chiamato a supportare le amministrazioni locali nel loro ruolo di supporto alla realizzazione dei milestone e target del PNRR, sia agli amministratori locali, chiamati a cogliere le opportunità del PNRR ma anche a rendere tali interventi sostenibili per le tasche di cittadini e imprese locali. Nel seguito si espongono alcune conclusioni che possono desumersi dalle analisi.

1. La maggior parte delle amministrazioni comunali sono attendiste, serve osare di più.

Durante la fase acuta di emergenza da pandemia, il 54% dei comuni hanno accumulato risorse in un periodo in cui avrebbero più propriamente potuto (dovuto) attuare misure anticicliche spendendo le risorse accumulate nel tempo, aumentando le spese per supportare cittadini ed imprese alle prese con le restrizioni della pandemia o, quantomeno, riducendo il gettito d’entrata attraverso sgravi contributivi ulteriori. Ciò è sintomo di amministrazioni locali conservative, che sembrerebbe mal conciliarsi con la necessità di massima capacità di reazione, di innovare e velocità a modificare i propri schemi di intervento. Serve osare di più.

Spesso amministratori e operatori locali agiscono in modo cauto anche in considerazione delle possibili conseguenze giudiziarie future qualora innovazioni e modifiche ai consueti, e collaudati, modus operandi possano contravvenire all’ordinamento giuridico, spesso se presenti vuoti legislativi o nuove normative danno adito a diverse possibili interpretazioni. Si veda ad esempio la cautela degli amministratori ed operatori locali nell’utilizzo delle risorse straordinarie a ristoro del mancato gettito causato dalla pandemia. È quindi innanzitutto necessario che il quadro regolamentare risulti chiaro agli amministratori ed operatori locali.

È poi necessario che amministratori e operatori locali siano aiutati a pensare fuori dagli schemi, spingendo nella direzione dell’innovazione e fornendo gli strumenti, anche tecnici, per dirigere tali sforzi nella direzione di progetti che siano utili per le comunità locali e sostenibili, oltre che sotto il profilo ambientale, dal punto di vista finanziario (su questo aspetto si veda il punto successivo).

2. Poco meno della metà dei comuni necessita di risorse correnti o deve optare per infrastrutture che non aumentino la spesa corrente.

Se per il 58% degli enti comunali è presente un minimo di surplus corrente che consente, almeno in linea teorica, una certa espansione della spesa corrente stimolata dai nuovi progetti di investimento del PNRR, per la restante parte si pone il problema della difficoltà di manovra di bilancio. Se è vero che per alcune tipologie di progetti, come ad esempio le strutture per i servizi sociali e gli asili nido, il legislatore è intervenuto con importanti misure di finanziamento in regime perequativo attraverso le leggi di bilancio 2021 e 2022, per altri comparti di investimento previsti dal PNRR la spesa corrente dovrà essere assorbita, almeno stando al quadro attuale, dalla fiscalità locale. Già alcuni interventi del legislatore hanno fatto intravedere aiuti al finanziamento in conto esercizio, ad esempio, di infrastrutture del trasporto pubblico locale (€ 10 milioni l'anno almeno per i prossimi 10 anni per la metropolitana di Brescia). Altri interventi sono andati nella direzione di fornire ulteriore supporto agli enti in procedura di riequilibrio o dissestati. Se ciò non sarà esteso in modo strutturale e mirato alle esigenze effettive, c'è il rischio che per quel 42% di enti con difficoltà di equilibrio di parte corrente si apra un bivio: o sviluppare infrastrutture che poi potrebbero causare difficoltà di bilancio nel medio termine, o evitare lo sviluppo di qualsiasi progetto infrastrutturale. Certamente, vi è la terza possibilità di sviluppare infrastrutture che si autofinanzino o che, in sostituzione di precedenti, non aggravino la posizione di parte corrente, ma c'è da chiedersi se gli amministratori locali ed i loro uffici tecnici saranno in grado di andare (consapevolmente) in questa direzione.

3. Parte delle risorse correnti potrebbero essere recuperate dalle gestioni associate.

Rispetto all'esigenza di reperire risorse correnti per far fronte alla spesa corrente generata dalla realizzazione delle infrastrutture previste dal PNRR, una possibilità potrebbe essere quella del miglioramento dell'efficienza. L'analisi della qualità della spesa mette infatti in luce che circa la metà del 42% degli enti con possibile difficoltà di equilibrio di parte corrente (il 19%) ha anche più bassi livelli di efficienza. Ed in effetti il 50% degli enti di piccole dimensioni possiede livelli di efficienza della spesa amministrativa non congrui, contro il 28% dei comuni medi e solo il 16% dei comuni grandi. Ancora una volta si propone il tema (urgente) dell'associazionismo e delle unioni di comuni⁴⁵ come pratica per fare massa critica e ridurre quindi l'impatto delle spese amministrative. Anche al fine di migliorare gli equilibri di parte corrente.

4. Le linee di azione devono essere differenziate per evitare i divari fra i territori.

L'analisi identifica sedici profili di capacità economico-finanziaria differenti, ciascuno richiedente un diverso approccio di gestione strategica e la necessità di specifici supporti da parte dell'Amministrazione centrale. La distribuzione dei vari profili nei contesti regionali e provinciali, evidenzia nettamente una forte variabilità. Alcuni profili sono concentrati solo in alcune regioni, come ad esempio il profilo più avverso al

45 - In merito ai livelli, ancora insufficienti, di introduzione effettiva delle unioni di comuni in Italia: Bocchino, M. and Padovani, E. (2021), "Does municipal fiscal distress hinder inter-municipal cooperation?", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 33 No. 5, pp. 552-574. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0095>.

PNRR, il parsimonioso, meno efficiente e senza margine (B.4) non particolarmente elevato nel contesto italiano (5%), ma concentrato in Calabria, Campania e Sicilia, dove rappresenta fra il 19% ed il 21% degli enti locali. In alcune regioni, come Sardegna e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sono presenti due profili dominanti che concentrano circa i tre quarti degli enti locali, mentre in altre aree regionali come Molise, Puglia e Basilicata, la variabilità è molto più elevata. Sono comunque rinvenibili alcuni pattern, come ad esempio quello che concentra circa la metà dei casi nei due profili A.1 (attendista, più efficiente, con margine) e D.1 (interventista non vulnerabile, più efficiente, con margine) che accomuna sei regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Toscana, Sardegna). Pur tuttavia, l'analisi a livello provinciale mette in luce forti differenze interne, dove solo in rari casi oltre la metà degli enti locali appartiene ad un solo profilo omogeneo (Siena 62%, Oristano 58%, Prato 57%, Ragusa 50%). Ne consegue che eventuali linee di indirizzo strategico e supporti dell'Amministrazione centrale debbano essere mirati e considerare le puntuali specificità non solo dei singoli territori regionali e provinciali, ma addirittura comunali. Ciò al fine di evitare che il PNRR diventi, di per sé, non uno strumento di ricucitura fra i territori, ma generi ulteriori divari.

5. I grandi comuni sono più efficienti e sarebbero i più reattivi, ma le loro finanze arrancano.

Gli enti di grandi dimensioni si differenziano dagli altri in considerazione di una più elevata probabilità di essere enti di profilo B.3 (parsimonioso, più efficiente, senza margine), 21% dei casi contro il 5% complessivo. I grandi comuni hanno sperimentato un diverso tipo di risposta alle esigenze della comunità in tempi di pandemia, ossia l'analisi della dimensione di reattività della capacità di spesa: sono stati maggiormente parsimoniosi (gruppo di profili B), meno interventisti non vulnerabili (gruppo di profili D), leggermente più interventisti non vulnerabili (gruppo di profili C) e meno attendisti (gruppo di profili A) rispetto alla media complessiva. In sostanza, i comuni grandi sono mediamente in maggiore difficoltà finanziaria e ciò spiega il perché della maggiore incidenza dei parsimoniosi e senza margine (i comuni più grandi sono notoriamente più efficienti grazie alle economie di scala). Sono anche comuni che, qualora in disavanzo complessivo, preferiscono bilanciare le esigenze di intervento immediato con quelle di sostenibilità futura, essendo parsimoniosi (cioè riducendo il disavanzo anziché aumentarlo ulteriormente). Ma quando sono in salute finanziaria, ossia con un buon equilibrio complessivo, allora sono più interventisti e meno attendisti. Considerando il ruolo dei grandi enti nel PNRR, ciò richiede un probabile intervento di ulteriore rifinanziamento di tali enti, o ulteriore alleggerimento delle finanze che vada nella direzione già intrapresa con la legge di bilancio 2022 relativa alla ristrutturazione con accollo allo Stato del debito degli enti locali. Un capitolo a parte è rappresentato dai grandi comuni in riequilibrio o in dissesto, che complessivamente ammontano a 29 unità e coinvolgono 4,5 milioni di abitanti.

6. Le aree interne non sono omogenee: servono supporti mirati e differenziati.

Sebbene i comuni delle aree interne evocano una qualche omogeneità, in realtà osservano tendenze simili alla media dei comuni di piccole dimensioni, seppure con qual-

che lieve differenza. Partono generalmente da condizioni finanziarie più difficoltose rispetto agli altri enti ma sono quasi equamente distribuiti fra chi possiede margini di manovra corrente e chi no. Ciò dimostra che non è ottimale trattare i comuni delle aree interne in modo uniforme e servono strategie di supporto mirate e differenziate.