

La spending review che colpisce il PNRR. I dati nazionali

Claudia Ferretti* e Patrizia Lattarulo*

Ritorna la spending review e ancora una volta le regole previste dal centro sembrano dialogare poco con le amministrazioni a cui sono dirette. A valle di 175 miliardi di spesa per il super bonus e di 123 mld di debito per il PNRR e in vista dell'introduzione delle regole fiscali europee, i margini di manovra residui per le politiche di bilancio del paese sono comunque minimi e difficili da recuperare. La Legge di bilancio per il 2024 (commi 533-535) chiede, così, alle amministrazioni locali un contributo alla finanza pubblica pari a 200 milioni annui per i Comuni e a 50 milioni annui per le Province, a valere per il quinquennio 2024-2028, per le regioni a statuto ordinario e le isole. Il taglio incide per lo 0,5% della spesa corrente netta e dovrà essere commisurata a due componenti: in primo luogo alla stessa spesa corrente (al netto della Missione 12, cioè la Spesa sociale), e in secondo luogo dovrà "tener conto" delle risorse PNRR assegnate al 31.12.2023. Ciascun comune dovrà, dunque, contribuire riducendo (o razionalizzando?) la spesa corrente – complessiva, infatti i tagli riguarderanno anche i servizi sociali – in proporzione ai livelli pregressi, ovvero senza nessun disegno di riorganizzazione che assicuri la sostenibilità dei tagli ai fini di mantenimento del livello dei servizi. Dall'altra parte, a determinare le minori risorse contribuisce il PNRR, notoriamente fatto di investimenti e nuove infrastrutture, nidi, scuole, tutela del territorio, digitalizzazione, energia rinnovabile, in ogni caso risorse mirate al riequilibrio nell'offerta dei servizi a vantaggio delle aree più sfavorite del paese e dei comuni più in difficoltà. Mentre il PNRR è nel pieno della sua attuazione, con le non poche contraddizioni del processo in corso (tra le altre, la lunga incertezza della sua rimodulazione) e le difficoltà che le amministrazioni si sono trovate a fronteggiare (dall'inflazione, alle gare deserte, alla carenza di competenze tecniche), si dà così risposta alle principali preoccupazioni delle amministrazioni nell'aderire al progetto europeo: preoccupazioni che riguardano la crescente carenza nella dotazione di personale, da un lato, e più in generale la disponibilità di risorse per la gestione dell'offerta aggiuntiva di servizi. Su questo fronte, emblematico è il caso degli asili nido, con le iniziali reticenze dei comuni a partecipare ai bandi e con la successiva previsione di specifici importi per l'avvio della fase di gestione del servizio e con la sua soppressione su richiesta dell'Europa, in sede di rimodulazione. Su entrambi questi temi – il rafforzamento delle strutture tecniche e le risorse per la gestione dei servizi – dopo tante rassicurazioni, alla resa dei conti viene fatta marcia indietro. E lo sforzo maggiore nell'affrontare la domanda dei propri cittadini, ricadrà proprio sui comuni che il PNRR voleva originariamente sostenere.

La proposta iniziale di taglio è stata oggetto di un lungo confronto con le amministrazioni locali, che ha portato ad una revisione solo parziale. Non è, infatti, cambiata la natura del taglio e la sua logica di fondo, dal momento che è stato mantenuto il riferimento al PNRR, tanto che le rappresentanze delle amministrazioni hanno negato l'accordo.

1. La manovra

Il taglio della spesa corrente dei comuni sarà commisurato, dunque, a due componenti: da una lato la spesa corrente al netto della spesa sociale, dall'altro le assegnazioni PNRR, anch'esse decurtate di alcuni componenti e in particolare gli interventi su asili nido, attrattività dei borghi e isole verdi, e piccole opere di efficientamento energetico e sviluppo sostenibile. Decurtare la base sulla quale viene calcolato il taglio da queste voci, vuol dire certamente andare incontro alle amministrazioni che hanno assegnato priorità a questi ambiti di intervento, ma non vuol dire

garantirne la copertura, dal momento che il taglio, pur inferiore a quanto avrebbe potuto essere, andrà a colpire tutte le voci di spesa, sociale e nidi inclusi.

Inoltre, la proposta originaria prevedeva di attribuire – nel determinare il taglio – lo stesso peso alle due componenti, spesa sociale e PNRR, per un importo di 100 milioni ciascuna, su un totale di 200 milioni. Questo nonostante la spesa sociale netta sia pari a circa 40 miliardi, contro i 16 miliardi di risorse PNRR. Di fatto, dunque, a livello aggregato e per singolo ente, la manovra sopravvalutava il PNRR nel calcolo, rispetto al peso effettivo, commisurando il taglio complessivo del 2024 per 130 milioni alla distribuzione della spesa corrente e per 70 milioni a quello del PNRR nel 2024. Se invece si fosse scelto di ripartire il taglio sulla base del peso effettivo delle due componenti, si sarebbe dovuto scomporre il taglio per 140 milioni commisurandolo sulla spesa corrente e per 60 milioni sulle risorse PNRR.

Inoltre, a livello di singolo ente, amministrazioni più ricche di progettualità PNRR potevano vedersi assegnare un taglio sproporzionato rispetto alla spesa corrente, e la sproporzione poteva arrivare al 300% in alcuni casi.

Nel complesso, il taglio di 200 milioni annui replicato per 5 anni porterà ad una riduzione di risorse di 1 miliardo.

In sede di confronto, andando incontro alle richieste delle amministrazioni, si è concordato di ridurre il peso assegnato al PNRR nel sistema di calcolo, rispetto a quanto previsto nella prima proposta, ma solo temporaneamente. Come già ribadito, nel 2024 il taglio sarà ripartito per 130 milioni sulla spesa corrente e per 70 milioni sul PNRR; per arrivare nel 2028 ad essere ripartito equamente (100 milioni e 100 milioni) sulle due basi di taglio.

Inoltre, il limite massimo del contributo PNRR per singolo ente non potrà essere superiore al 90% dell'importo del contributo sulla spesa corrente, nel 2024; per poi salire via via al 120% nel 2028.

2. Le grandezze di riferimento

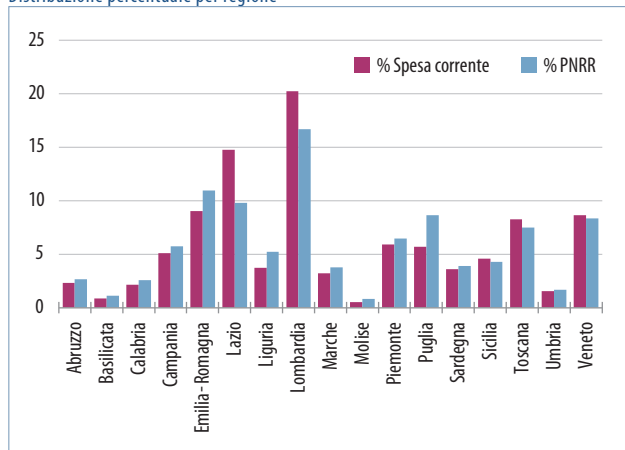
Per i Comuni interessati, e cioè quelli appartenenti a regioni a statuto ordinario e isole, esclusi quelli nella condizione di dissesto o predissesto o in accordo per un piano di copertura per il disavanzo, si presentano le due grandezze alla base del riparto del taglio. Il livello di PNRR per comune ha un ambito di variabilità molto maggiore di quanto non avvenga per la spesa corrente in valori procapite, quindi può incidere – da questo versante – sulla dimensione del taglio. Le due dimensioni, PNRR e spesa corrente, non hanno necessariamente una coerenza a livello di singolo comune.

Guardando alla distribuzione delle basi del taglio sul territorio, è evidente come la spesa corrente, da un lato, e gli interventi finanziati dal PNRR, dall'altro, abbiano una diversa distribuzione territoriale e dunque ciascuna regione sia, in media, più o meno coinvolta dagli investimenti del PNRR o, al contrario, presenti una maggiore o minore spesa corrente. In particolare, sono il Lazio e la Lombardia le regioni dove si concentra più spesa corrente rispetto a PNRR, e che quindi trarranno vantaggio da un criterio di calcolo spostato sul PNRR, al contrario di quanto avviene per Puglia e a seguire Calabria e Campania. Ad esempio, la Puglia mostra un ammontare di spese correnti che equivalgono al 5,7% del totale nazionale e di PNRR che corrisponde al 8,6% di quelle italiane. Naturalmente tale circostanza, e cioè la diversa distribuzione comunale tra le due variabili, inevitabilmente determina effetti diversi a seconda del peso riconosciuto a ciascuna nel determinare il concorso alla finanza pubblica: che si tratti di un peso pari a quello reale (il 70% per la spesa corrente e il 30% per il PNRR), piuttosto che un peso uguale (50% e 50%).

Tabella 1
LE BASI DI RIPARTO PER IL CONCORSO ALLA FINANZA PUBBLICA DEI COMUNI. 2024
Milioni di euro

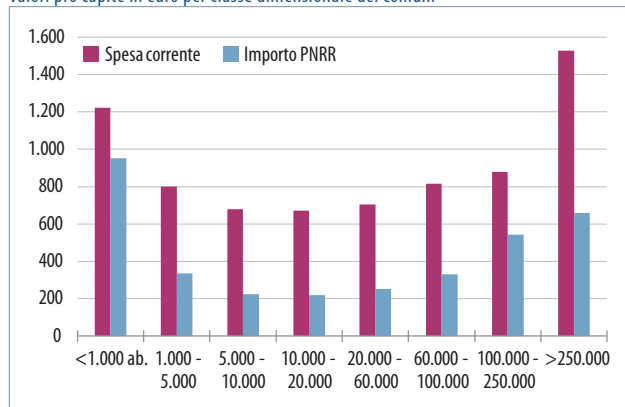
	Spesa corrente al netto sociale (A)	PNRR (B)	TOTALE	% Spesa corrente	% PNRR	% Totale	B/(A+B)
Abruzzo	936,5	441,8	1.378,3	2,31	2,65	2,41	32,1
Basilicata	339,8	183,0	522,8	0,84	1,10	0,91	35,0
Calabria	863,7	426,0	1.289,7	2,13	2,55	2,25	33,0
Campania	2.073,9	952,9	3.026,9	5,11	5,71	5,29	31,5
Emilia Romagna	3.667,9	1.825,6	5.493,5	9,04	10,95	9,60	33,2
Lazio	5.985,2	1.631,5	7.616,7	14,75	9,78	13,30	21,4
Liguria	1.516,3	868,8	2.385,1	3,74	5,21	4,17	36,4
Lombardia	8.208,4	2.782,6	10.991,0	20,23	16,69	19,20	25,3
Marche	1.294,1	628,3	1.922,4	3,19	3,77	3,36	32,7
Molise	211,7	136,4	348,1	0,52	0,82	0,61	39,2
Piemonte	2.402,6	1.075,2	3.477,8	5,92	6,45	6,07	30,9
Puglia	2.307,6	1.442,1	3.749,7	5,69	8,65	6,55	38,5
Sardegna	1.451,5	648,5	2.100,0	3,58	3,89	3,67	30,9
Sicilia	1.851,3	711,0	2.562,3	4,56	4,26	4,48	27,7
Toscana	3.342,8	1.248,3	4.591,1	8,24	7,49	8,02	27,2
Umbria	620,5	281,4	901,8	1,53	1,69	1,58	31,2
Veneto	3.499,2	1.393,2	4.892,5	8,62	8,35	8,55	28,5
TOTALE	40.573.135.145	16.676.538.535	57.249.673.680	100,00	100,00	100,00	29,1

Grafico 2
LE BASI DI RIPARTO PER IL CONCORSO ALLA FINANZA PUBBLICA DEI COMUNI. 2024
Distribuzione percentuale per regione



Le due basi di riparto, inoltre, hanno una distribuzione per classe demografica che segue l'andamento caratteristico della spesa corrente, mostrando valori pro capite più elevati in corrispondenza dei comuni più piccoli e più grandi. Per quanto riguarda la spesa corrente lo sviluppo a U per classe dimensionale si spiega, naturalmente, con le economie di scala che caratterizzano i costi di gestione dei servizi locali dei comuni intermedi e con i maggiori costi sostenuti, al contrario, dai comuni molto piccoli o molto grandi. L'importo del PNRR segue un andamento analogo, con una maggiore dimensione nei piccoli e grandi comuni.

Grafico 3
LE BASI DI RIPARTO PER IL CONCORSO ALLA FINANZA PUBBLICA DEI COMUNI. 2024
Valori pro capite in euro per classe dimensionale dei comuni



3. Il contributo dei Comuni alla finanza pubblica per il 2024

Come già considerato, sono state prese misure rivolte a equilibrare la partecipazione del PNRR al taglio, in modo variabile dal 2024 al 2028. L'incidenza del taglio, cioè la percentuale di minor spesa corrente nelle disponibilità dei comuni, è dello 0,49% nel solo 2024 e va dal minimo di 0,39% per alcuni comuni fino al massimo di 0,6% per altri.

La distribuzione dei tagli conferma, in aggregato, quanto già detto a proposito delle basi di riparto. Ed infatti, guardando ai dati regionali (Graf. 4), si osserva come l'incidenza sulla spesa corrente sia mediamente più rilevante in alcune regioni meri-

Federalismo in Toscana

dionali (Molise, Puglia, Calabria) rispetto a quelle centro-settentrionali (Lazio, Lombardia, Veneto e Toscana) e nei comuni più piccoli e più grandi rispetto a quelli di dimensioni intermedie (Graf. 5), effetto contemporaneamente tanto dell'incidenza del PNRR che della dimensione del denominatore (spesa corrente) nelle diverse realtà.

Grafico 4
INCIDENZA DEL TAGLIO PER REGIONE 2024
Valori percentuali medi

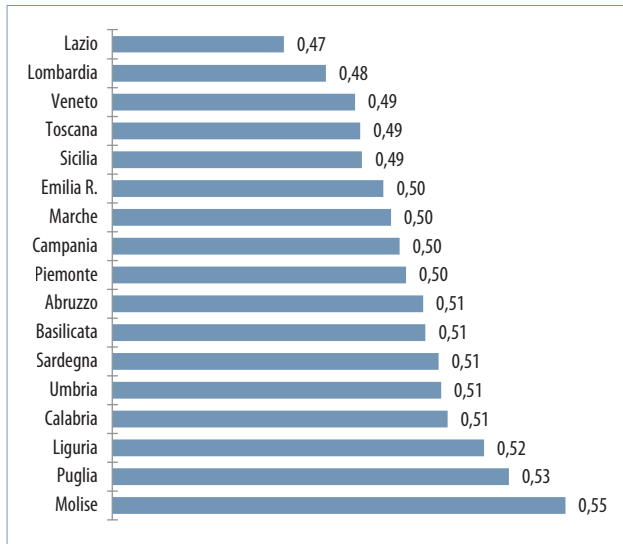
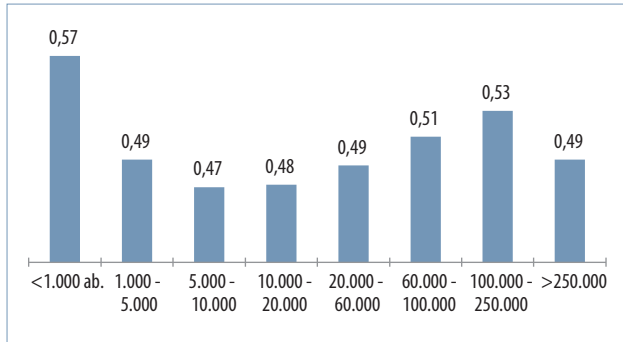


Grafico 5
INCIDENZA DEL TAGLIO PER CLASSE DEMOGRAFICA 2024
Valori percentuali medi



Per meglio apprezzare la manovra, in uno scenario contro fattuale, nella tabella 6 e nel grafico 7 si confrontano due grandezze: da un lato la base di riparto effettiva, e cioè quella che include anche il PNRR, dall'altro l'ipotesi di più tradizionali tagli lineari alla spesa corrente. Com'è naturale attendersi e com'è nello spirito della norma, si penalizzano i comuni con maggiore PNRR, per lo più collocati in Puglia, Campania, Calabria ma anche Emilia Romagna, al contrario di quanto avviene in Lombardia e Lazio.

Dal confronto tra le due distribuzioni per classe demografica, invece, appare evidente come l'ipotesi attuale tenda a penalizzare i comuni di minori dimensioni, dove la concentrazione di PNRR è stata maggiore, mentre al contrario la distribuzione

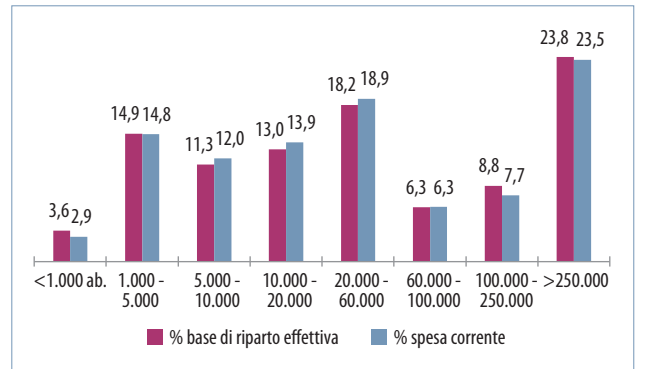
della spesa corrente andrebbe a penalizzare i comuni intermedi. **Tabella 6**

BASE DI RIPARTO EFFETTIVA (MONTANTE) E SPESA CORRENTE AL NETTO DELLA SOCIALE. 2024

Valori assoluti in milioni di euro e composizione percentuale per regione

	Montante effettivo	% montante	Spesa corrente	% spesa	% spesa corr/ montante
Abruzzo	1.378,3	2,4	936,5	2,3	67,9
Basilicata	522,8	0,9	339,8	0,8	65,0
Calabria	1.289,7	2,3	863,7	2,1	67,0
Campania	3.026,9	5,3	2.073,9	5,1	68,5
Emilia R.	5.493,5	9,6	3.667,9	9,0	66,8
Lazio	7.616,7	13,3	5.985,2	14,8	78,6
Liguria	2.385,1	4,2	1.516,2	3,7	63,6
Lombardia	10.991,0	19,2	8.208,4	20,2	74,7
Marche	1.922,4	3,4	1.294,1	3,2	67,3
Molise	348,1	0,6	211,7	0,5	60,8
Piemonte	3.477,8	6,1	2.402,6	5,9	69,1
Puglia	3.749,7	6,5	2.307,6	5,7	61,5
Sardegna	2.100,0	3,7	1.451,5	3,6	69,1
Sicilia	2.562,3	4,5	1.851,3	4,6	72,2
Toscana	4.591,1	8,0	3.342,8	8,2	72,8
Umbria	901,8	1,6	620,5	1,5	68,8
Veneto	4.892,5	8,5	3.499,3	8,6	71,5
TOTALE	57.249,7	100,0	40.573,1	100,0	70,9

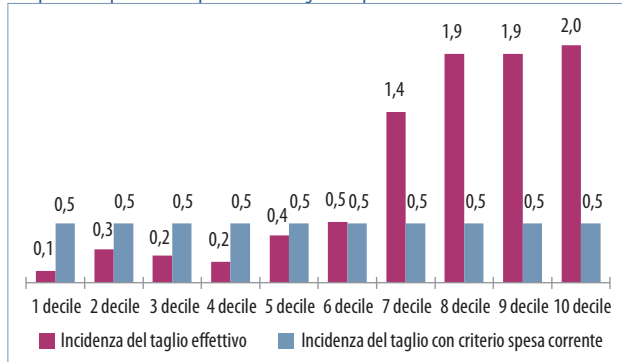
Grafico 7
BASE DI RIPARTO EFFETTIVA (MONTANTE) E SPESA CORRENTE AL NETTO DELLA SOCIALE. 2024
Composizione percentuale per classe di ampiezza demografica



Se invece ordiniamo gli enti per percentuale del taglio rispetto alla spesa corrente, in modo che nel primo gruppo (decile) siano compresi il 10% dei comuni con la quota di taglio più basso, nel secondo gruppo (decile) la quota di taglio immediatamente superiore e così via, si osserva come l'incidenza del taglio sia ovviamente crescente al crescere del decile con un valore massimo che arriva fino a circa il 2% della spesa corrente, al contrario di quanto avviene nel caso di taglio lineare sulla spesa corrente, pari al valore medio di 0,49%. Alcuni comuni, quelli con più PNRR, subiranno come nello spirito della norma un taglio aggiuntivo fino a un punto percentuale e oltre.

Grafico 8

BASE DI RIPARTO EFFETTIVA E SPESA CORRENTE AL NETTO DELLA SOCIALE. 2024
Composizione percentuale per decile di taglio su spesa corrente



Infine, se si confrontano questa volta i capoluogo di regione con gli altri enti, si osserva come il metodo attuale andrà a penalizzare i capoluoghi in misura maggiore rispetto a quanto si sarebbe fatto con un taglio alla sola spesa corrente. Naturalmente tale risultato dipende dal fatto che i capoluoghi presentano importi PNRR mediamente più elevati rispetto ai comuni più piccoli.

Tabella 9

BASE DI CALCOLO EFFETTIVO (MONTANTE) E SPESA CORRENTE AL NETTO DELLA SOCIALE. 2024

Valori assoluti in milioni di euro e composizione percentuale tipologia di comune

	Montante effettivo	% montante	Spesa corrente	% spesa	% spesa montante
Non capoluoghi di provincia	35.619,1	62,2	26.056,2	64,2	73,15
Capoluoghi di Provincia	21.630,5	37,8	14.517,0	35,8	67,11
TOTALE	57.249,7	100,0	40.573,1	100,0	70,87

4. L'incidenza del taglio negli anni 2024-2028

Nel periodo 2024-2028, il taglio complessivo a carico dei comuni italiani sarà pari ad un miliardo e, come già discusso, il contributo al calcolo del taglio da parte della componente PNRR è destinato a crescere di anno in anno assegnando un maggior peso a questa fattore rispetto alla spesa corrente (da 70 e 130 milioni a 100 e 100 milioni), questo nonostante la spesa sociale netta sia pari a circa 40 miliardi, contro i 16 miliardi di risorse PNRR). Inoltre, è previsto che cresca progressivamente anche il tetto assegnato al PNRR rispetto alla spesa corrente per singolo

comune (tetto posto al 90% della spesa corrente, che crescerà progressivamente fino al 120% nel 2028). La norma prevede, dunque, in linea di principio una incidenza crescente del PNRR nel definire gli importi dei tagli.

Tabella 10

CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA DA PARTE DEI COMUNI

Valori in milioni di euro

	2024	2025	2026	2027	2028	Totale
Italia	200	200	200	200	200	1.000
Taglio da spesa corrente	130	125	115	105	100	575
Taglio da PNRR	70	75	85	95	100	425

Per comprendere come questo taglio penalizzerà effettivamente le amministrazioni da qui ai prossimi 5 anni, prendiamo in considerazioni le amministrazioni su cui ricadrà di più la misura. Tra i comuni che subiranno tagli maggiori sulla spesa corrente, troviamo a pari percentuale di taglio i capoluoghi di provincia, che subiranno tutti un taglio – comunque calmierato dai tetti imposti dall'accordo – dello 0,61% (Tab. 11).

Tabella 11

ORDINAMENTO DEI COMUNI CON TAGLI SU SPESA CORRENTE PIÙ ELEVATI

Primi comuni in graduatoria. Valori in milioni di euro

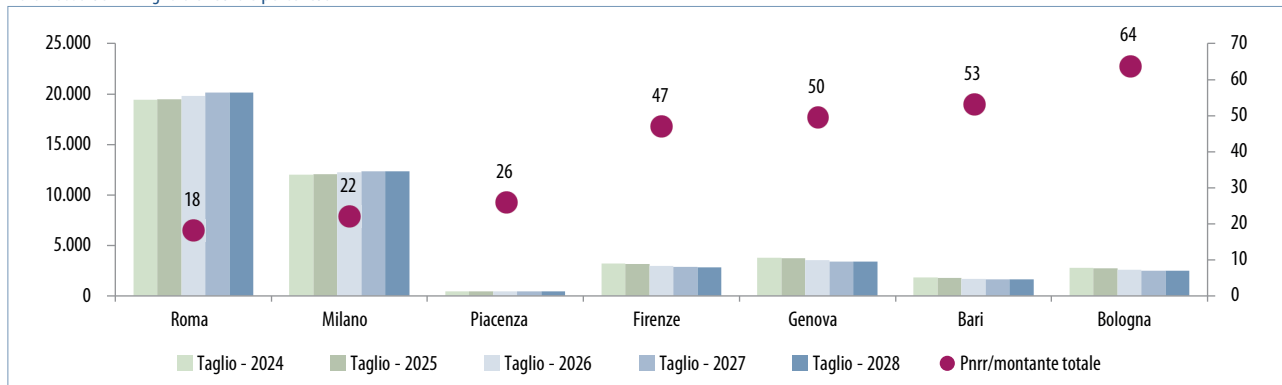
	Taglio 2024	Taglio 2024-2028	% Taglio 2024 su spesa corrente	% Taglio 2024-2028 su spesa corrente	% PNRR su base di riparto
Genova	3.790,3	17.820,0	0,61	2,86	49,5
Firenze	3.190,7	15.000,7	0,61	2,86	47,1
Bologna	2.770,2	13.023,7	0,61	2,86	63,9
Bari	1.820,0	8.556,8	0,61	2,86	53,2
Padova	1.356,1	6.375,7	0,61	2,86	58,1
Taranto	1.111,7	5.226,7	0,61	2,86	61,0
Cagliari	1.026,7	4.826,8	0,61	2,86	47,7
Perugia	875,9	4.118,0	0,61	2,86	47,1
Bergamo	655,6	3.082,1	0,61	2,86	67,4

È da considerare che un acceso dibattito ha riguardato anche l'aumentare nel tempo della componente legata al PNRR nel taglio. L'intento dichiarato di penalizzare in modo crescente nel tempo i comuni che più hanno fatto accesso alle risorse PNRR, ipotizzando che questi possano beneficiare di crescenti margini di efficienza, non trova riscontro però nell'evidenza numerica (Graf. 12), dal momento che, confrontando alcuni capoluoghi, comuni come Bologna vedono diminuire nel tempo il contributo

Grafico 12

CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA IN ALCUNI CAPOLUOGHI (ASSE SINISTRA) E QUOTA PNRR SU BASE DI RIPARTO COMPLESSIVA (ASSE DESTRA)

Valori assoluti in migliaia di euro e percentuali



loro richiesto alla finanza pubblica, al contrario di quanto avviene per Roma o Milano, per i quali la componente di PNRR è più modesta, in termini relativi. La dichiarazione di principio sembra contraddetta, dunque, dall'evidenza numerica – dettata dall'intersezione dei tetti – che va in senso opposto.

5. Conclusioni

Il contributo alla finanza pubblica da parte dei comuni previsto per la prossima legge di bilancio è soprattutto riconducibile alla necessità del Governo di recuperare risorse per le politiche di bilancio annuali, in una compensazione tra tagli fiscali e minori servizi pubblici. La base del taglio – la spesa corrente da un lato, e il PNRR, dall'altro – danno credito a questa interpretazione, allontanando l'ipotesi di una spinta alla ricerca di margini di efficienza attraverso politiche più strutturate di spending review. Inoltre, dato l'intento riequilibrativo dell'intervento, tale

scelta tende a penalizzare proprio le aree e le amministrazioni a cui il PNRR si rivolgeva.

Nella fase più importante del PNRR, per la necessità di recuperare i ritardi nella spesa dei fondi in vista dell'avvicinarsi della scadenza del 2026, nuove norme penalizzano i comuni che si sono dimostrati più virtuosi disattendendo alle molte promesse di sostegno agli enti nella fase di attuazione così come in quella della futura gestione. È inevitabile, infine, ricordare che più della dimensione finanziaria del taglio da PNRR peserà il costo nascosto della misura riconducibile alla minore credibilità del governo nei confronti delle amministrazioni, alle quali era stato promesso sostegno e aiuto nell'affrontare il grande impegno del PNRR e della sua successiva gestione.

* IRPET