

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

43.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 OTTOBRE 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .....	3	Biglio Franca, <i>presidente dell'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia</i> .....	4, 9
<b>Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza:</b>		Gregori Roberto, <i>consulente dell'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia</i> .....	4, 10
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .	4, 7, 8, 9, 10, 11	Perosino Marco (FIBP-UDC) .....	7
		Turri Roberto (Lega) .....	8
		<b>ALLEGATO:</b> Documentazione presentata dall'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia .....	12

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
CRISTIAN INVERNIZZI

**La seduta comincia alle 8.15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Buongiorno. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata oltre che mediante resoconto stenografico, anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.**

L'ordine del giorno reca – ai sensi dell'articolo 5, comma 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale – l'audizione in videoconferenza dei rappresentanti dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza. In rappresentanza dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia intervengono da remoto la presidente Franca Biglio e il consulente dell'associazione, dottor Roberto Gregori. L'audizione odierna, analogamente a quelle che hanno già avuto luogo sul medesimo argomento, potrà fornire utili elementi di valutazione sulle diverse questioni aperte in merito alla piena realizza-

zione dell'architettura normativa di cui alla legge 42/2009 e al grado di avanzamento del percorso volto a valorizzare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, a promuovere responsabilità e trasparenza nelle decisioni di entrata e di spesa e a rendere servizi più efficienti per i cittadini, nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale. In particolare la Commissione avrà l'opportunità di acquisire il significativo apporto dell'associazione in merito all'approfondimento delle dinamiche del federalismo fiscale che interessano le realtà comunali di minori dimensioni, anche al fine di mettere a fuoco incertezze e disarmonie dell'attuale assetto, di studiare soluzioni per portare a compimento un processo di riforma che vede una importante occasione di rilancio nel quadro del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Ricordo che i componenti della Commissione, in virtù di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella riunione del 4 novembre 2020, possono partecipare alla seduta anche da remoto. Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, avverto che secondo le intese intercorse in conformità a prassi già seguite nelle precedenti sedute di audizioni, dopo la relazione introduttiva da parte degli auditi darò la parola ad un oratore per gruppo. Conclusa questa fase della discussione, si potrà valutare – in considerazione del tempo disponibile – se procedere a un'eventuale ulteriore serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per la replica. Invito pertanto a far pervenire alla Presidenza le richieste di iscrizione a parlare, raccomandando ai colleghi di contenere la durata degli interventi.

A questo punto do il benvenuto ai nostri ospiti che ringrazio a nome per aver ac-

cezzato l'invito, cedendo la parola alla presidente Franca Biglio. Prego.

FRANCA BIGLIO, *presidente dell'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia*. Noi ringraziamo voi, perché è molto bello quello che dite. Ringraziamo voi per averci dato questa grande opportunità, che dimostra un'attenzione particolare nei confronti dei piccoli comuni e dei comuni di minore dimensione demografica, così sono riconosciuti quelli fino a 5000 abitanti, e che sono 5544. Però, presidente e onorevoli senatori e deputati, vorrei approfittare innanzitutto per sottolineare come l'emergenza COVID abbia messo in luce quanto sia importante il prestigio del piccolo comune sul territorio nazionale. Infatti cosa è successo? I piccoli comuni con il COVID-19 sono stati riscoperti ed apprezzati come centri di grande solidarietà, con una forte componente umana e sociale che ha reso più facile affrontare e risolvere situazioni di emergenza. Piccoli comuni apprezzati – è brutto da dire – grazie al COVID-19 come luoghi sicuri, efficienti, ben organizzati, ben amministrati e ben controllati, con una maggiore attenzione per il territorio. Però questi comuni negli anni – tanto per poi arrivare al tema, questa era una premessa – sono stati depauperati di tutto, a partire dalle risorse finanziarie a quelle umane – poi entrerà nel merito il nostro consulente, il dottor Roberto Gregori che porterà anche dei dati molto significativi – fino ad arrivare ai servizi in generale. Per quanto riguarda questa situazione che abbiamo vissuto, questa tragedia ha messo tutti a dura prova, penso in particolare ai trasporti, alla scuola, alla comunità, ai piccoli presidi ospedalieri disseminati sul territorio nazionale. I piccoli comuni hanno subito dei drastici tagli che si sono poi rivelati – sempre in questa circostanza – errori paradossali pagati molto cari. Questo per dire che non è federalismo, perché il principio fondante del federalismo fiscale è il decentramento e la previsione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa, con la previsione – così si parlava – anche della costituzione di un Fondo di solidarietà per i piccoli comuni con maggiore o minore capacità impositiva. Invece si è fatto l'esatto contrario. Pertanto i piccoli comuni da anni sono in stato

di affanno, perché mancano figure professionali estremamente importanti. Però se vado avanti in questo ragionamento, tolgo la parola a Roberto Gregori, al quale vorrei invece affidare il modo di poter continuare ad entrare non solo nel merito, ma di andare a indicare punto per punto le varie criticità e come si potrebbero risolvere. Siamo certi che voi ci darete una grossa mano, perché nel momento in cui ci convocate siete interessati a questo mondo bellissimo – ma purtroppo trascurato per non dire dimenticato – che ha bisogno di attenzione particolare. Vi ringrazio tantissimo, e cedo la parola a Roberto Gregori, se voi lo consentite.

PRESIDENTE. Grazie a lei, presidente. Prego, dottor Gregori.

ROBERTO GREGORI, *consulente dell'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia*. Buongiorno, ringrazio anch'io tutti gli onorevoli deputati e senatori per questa opportunità e la presidente, ovviamente, che è sempre molto attenta e molto precisa. Abbiamo mandato una memoria da sottoporvi, non la faremo molto lunga perché l'ANPCI (Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia) è una associazione molto concreta. Siamo partiti da una tabella molto semplice nella quale sono riportati cinque dati: la popolazione, i dipendenti, i redditi, i trasferimenti dello Stato e le imposte comunali.

La popolazione italiana è passata da 59 milioni 948 mila a 59 milioni e 257 mila, con una riduzione dell'1,15. I dipendenti da 399 mila a 346 mila, meno 13 per cento. Stiamo parlando del rapporto 2010-2020. Tenete conto che il personale dei comuni sta calando costantemente dal 2004, perché la nostra soglia di riferimento è il 2004. Per ciò che riguarda i redditi, passano da 812 miliardi di reddito imponibile nei comuni – dati dell'Agenzia delle entrate – a 886 mila euro, con un aumento del 9 per cento. I trasferimenti scendono dal 2010 al 2020 da 15 miliardi a 8 miliardi e 276 milioni, con una riduzione del 44 per cento. Al contrario le imposte comunali passano da 20 miliardi e 908 milioni a 32 miliardi e 250 milioni.

Le fonti sono il Ministero del tesoro, l'Agenzia delle entrate, ISTAT (Istituto nazionale di statistica), Dipartimento della funzione pubblica per il personale, BDAP (Monitoraggio opere pubbliche della banca dati delle amministrazioni) e Ministero dell'interno per il bilancio. È chiaro che la direzione è quella assolutamente contraria al federalismo, in quanto si stanno accentrando le risorse e riducendo le risorse dei piccoli comuni. Se aggiungete a questo fatto che dal 2004 ad oggi sono usciti dalla pubblica amministrazione competenze che non sono state rimpiazzate e l'età media dei dipendenti si è alzata moltissimo, vi garantisco che abbiamo contezza del fatto che nei prossimi anni in alcuni comuni uscirà addirittura al 20 o il 30 per cento del personale dipendente, perché l'età si è alzata. Uscendo un ragioniere, un segretario, un geometra, un ingegnere dell'ufficio tecnico, noi perderemo competenze che all'interno del sistema pubblica amministrazione Italia rappresentano una perdita veramente importante.

Salto una parte di quello che abbiamo scritto nella memoria, però oltre a quello che diceva la presidente Franca Biglio, c'è un altro elemento che andrebbe considerato. Grazie al presidente, io partecipo anche a una commissione del Ministero del tesoro, una sottocommissione ARCONET (Armonizzazione contabile degli enti territoriali). Abbiamo avuto modo di dimostrare con i numeri del Ministero dell'interno e del MEF che la cassa e l'avanzo si trova nei piccoli comuni. Stiamo parlando del 90 per cento: su 100 miliardi di cassa di liquidità dei comuni, il 90 per cento è nei piccoli.

Il debito e i crediti, spesso inesigibili, sono nei comuni grandi. Il 70 per cento del debito e del credito, magari inesigibile, si trova nei comuni grandi. Vi chiediamo una cosa fondamentale, differenziare il trattamento che si usa per i piccoli comuni con i grandi. Non possiamo chiedere il conto consolidato al comune di Marsaglia che ha poco più di 200 abitanti, allo stesso modo in cui lo chiediamo al comune di Torino. Ma attenzione, il comune di Torino da solo ha più debito di tutti i comuni del Piemonte

messi insieme, e questo vale per Milano e vale anche per Roma. Milano ha più debiti di tutti i comuni della Lombardia messi insieme. L'obiettivo nostro è quello di differenziare il trattamento dei comuni, perché non possiamo soffocare i comuni con la burocrazia. Ci sono 300 comuni che hanno un dipendente, abbiamo mille comuni che non arrivano a tre dipendenti. Voi sapete meglio di me che dal 2010 a oggi sono successe tante cose, e i tagli a cui faceva riferimento la presidente potrebbero anche aver avuto delle giustificazioni, ma questi tagli sono diventati permanenti e hanno tolto l'ossigeno ai piccoli comuni. I piccoli comuni hanno soltanto il 30 per cento della popolazione, ma il 70 per cento del territorio. Chi presidia il territorio? Non possiamo pensare che i comuni siano solo una questione economica: i sindaci, gli amministratori e i dipendenti dei piccoli comuni sono quelli che spesso volontariamente presidiano il territorio e prevengono incidenti e problemi che potrebbero essere decisamente superiori.

Un altro dato importante è la spesa della politica in Italia, pari a un miliardo e 600 milioni. I comuni sotto i 2000 abitanti rappresentano l'1,6 per cento del miliardo e 600 milioni, quasi il 30 per cento sono sei comuni. Impariamo quindi a trattare diversamente i comuni l'uno dall'altro, in base alle loro condizioni, ma in base soprattutto ai loro comportamenti. Con la presidente ci siamo dati un impegno importante, dobbiamo dimostrare che i piccoli comuni sono più efficienti dei grandi, ma nella concretezza e non semplicemente dicendolo. Questi pochi dati che vi ho accennato lo dimostrano inequivocabilmente. Cosa chiediamo? Separare i comuni con la soglia dei 15 mila abitanti, in quanto sopra i 15 mila abitanti un comune è molto diverso. Intanto ha il ballottaggio, il doppio turno, ha tre revisori invece di uno, ha il Presidente del consiglio e non solo il sindaco, c'è una separazione istituzionale che andrebbe rivista anche in funzione degli adempimenti. Gli adempimenti devono essere semplificati per i piccoli comuni, non è vero che bisogna chiuderli. In Francia hanno il doppio dei comuni italiani: non

hanno però tutte le competenze dei grandi, semplicemente devono fare meno cose rispetto ai grandi e farle in modo più semplice. La soglia dei 15 mila secondo me è ragionevole. Perché devo fare il POLA (Piano organizzativo del lavoro agile) in un comune con due dipendenti? È assurdo. Se non ci fossero stati questi due dipendenti nella fase del COVID, non avremmo avuto il coordinamento della protezione civile e di tutti i volontari che hanno partecipato a questa grandissima gara di solidarietà che c'è stata lo scorso anno. Allo stesso modo non possiamo pretendere che dove c'è un dipendente o due dipendenti, questi possano rispondere a tutte le richieste di certificazione di statistiche che vengono dagli organi di controllo. Vi faccio solo un esempio per farvi comprendere di cosa sto parlando. Il Governo prima, il Parlamento dopo, l'anno scorso ha destinato dei fondi per l'emergenza COVID, quindi per l'attività di vigilanza, per i centri estivi, per l'emergenza alimentare. Tra questi anche per i servizi sociali, con il ragionamento che sono aumentate le famiglie in difficoltà, e vi era il bisogno di sostenere i bambini e i ragazzi per le attività in DAD (Didattica a distanza) e tutto il resto. Quindi, tenendo come riferimento al rapporto 1 a 6500 abitanti, lo Stato ha deciso di finanziare i comuni che non avevano sufficiente forza per i servizi sociali. Oggi, un funzionario con una circolare ci chiede entro il 31 di dicembre di certificare che la spesa non è superiore al 2017. Forse non ho capito qualcosa io o forse — come si fa in Inghilterra — si prende questo funzionario e si manda a fare un po' di formazione, perché non ha capito quello che ha deciso il Parlamento. Non possiamo essere in balia di un funzionario qualunque, per quanto possa essere dirigente, che interpreta a modo suo, quando gli pare e come gli pare le norme che il Parlamento ha stabilito. Se ricevo i soldi per aiutare le famiglie, come faccio oggi ad avere una spesa inferiore al 2017? Vi sto parlando da un comune che ha ricevuto 11 mila euro, ma ci sono comuni che hanno ricevuto 500 euro. Devo perdere tempo per certificare come ho usato 500 euro nella fase della pandemia per mante-

nere lo stipendio a qualcuno che non ha altro da fare che controllare questo?

Il ragionamento che noi vogliamo introdurre è esattamente questo: differenziamo gli interventi. È ovvio che se Milano ha ricevuto centinaia di migliaia di euro, lo deve certificare. Non potete chiedermi, se ho il 5 per mille della ritenuta Irpef, che sono 120 euro, di farvi una relazione che mi costa due giorni di lavoro.

Un altro punto fondamentale è la garanzia dei servizi minimi. Non abbiamo più i segretari e non credo sia necessario sottolinearlo, perché oramai è all'attenzione di tutti, ma occorre fare attenzione perché non abbiamo neanche più ragionieri e geometri. Se non c'è l'ufficio ragioneria o se non c'è l'ufficio tecnico in un comune, il comune è morto, non fa più niente. Non possiamo parlare il PNRR, di opere e di tutto il resto. Lo Stato deve garantire che almeno queste tre figure ci siano. Quanto costa? Un segretario oggi è intorno ai 120 mila euro lordi, un ragioniere intorno ai 50 e un tecnico anche, quindi circa 200 mila euro totali.

Vi chiedo la cortesia di verificare quanto costano le Agenzie di controllo e quanti dipendenti ha ANAC (Autorità nazionale anticorruzione), perché se fate questo ragionamento, capirete che i dipendenti di ANAC sono più dei dipendenti dei comuni che devono controllare. Se non ho i dipendenti che fanno il lavoro, che cosa ne faccio dei controllori? Invece, dovrebbe essere possibile delegare ad ANAC le gare, perché non c'è nessuno nei nostri comuni che abbia l'interesse a dare l'appalto al proprio cugino, a meno che non sia un comune dove esiste solo il cugino che ha quel negozio di ferramenta.

Queste sono cose che hanno senso in linea di principio generale, ma quando noi facciamo in modo che prevalga il mercato e la logica della concorrenza contro la qualità e contro il buonsenso — perché non posso fare 40 chilometri per trovare un altro idraulico con la rotazione o addirittura con la rotazione degli inviti — queste sono questioni che devono essere portate all'attenzione degli organi superiori, perché altrimenti il Parlamento viene in qualche



modo esautorato da funzionari che non conoscono la realtà, che non vogliono conoscere la realtà nonostante gliela si metta sotto il naso, perché in questo modo garantiscono ovviamente il loro ruolo di controllore.

Lo stesso deve valere per gli investimenti. Insieme all'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani) e a tutti i colleghi dobbiamo fare certificazioni per comprare tre transenne da 70 euro per differenziare gli ingressi alle scuole, perché per il COVID-19 abbiamo dovuto separare anche questo: su ciò ci chiedono la reversale con cui ho trattenuto l'IVA e il mandato con cui ho pagato l'IVA di 70 euro. Questa è la trasparenza?

Uno dei meccanismi che funziona in modo semplice ed efficiente è quello del trasferimento dello Stato per l'efficientamento energetico. Dal 2019 i comuni ricevono 50, 70 o 100 mila euro con l'unica condizione che vengano appaltati i lavori, mentre quello che interessa è la rendicontazione dei lavori: mi dici che cosa hai fatto, mi documenti che cosa hai fatto alla fine e siamo a posto.

Non possiamo complicare le gare e le progettazioni all'inizio o prevedere che l'architetto abbia consapevolezza di tutte le possibili variabili che ci sono nel progetto, perché quando con una ruspa si comincia a scavare, si scoprono delle cose che non erano prevedibili.

Concentriamoci sui risultati. L'opera c'è è stata fatta, è stata fatta correttamente e quindi piantiamola di complicare la forma, perché vi garantisco che a volte per controllare quei documenti in cui tutti i soggetti che partecipano a una gara dimostrano di non avere problemi con la giustizia o con altri, ci si mette due settimane e l'opera — magari un'asfaltatura — richiede il lavoro di una settimana.

Abbiamo proposto nell'audizione della settimana scorsa una cosa molto semplice. Come si fa per il DURC (Documento unico di regolarità contributiva), ovvero la possibilità di chiedere attraverso un accesso semplificato a un sistema dello Stato se quell'azienda sia in regola con i pagamenti dei contributi dei dipendenti, con le tasse,

con l'IVA e con tutto il resto. Le aziende devono essere certificate su una piattaforma dello Stato insieme a tutti i loro dirigenti, revisori e altri, e semplicemente devo poter accedere a un sito in cui mi dicono: «L'azienda x presenta le caratteristiche conformi.». Non potete chiedere settimane e settimane di lavoro per fare dei controlli formali che poi alla fine risultano anche inefficaci, perché capita spessissimo di trovare nelle aziende prestanomi incensurati dietro i quali si cela comunque il malaffare o un'attività che sicuramente non è la trasparenza che noi cerchiamo.

Mi fermo qui. Abbiamo depositato la memoria, ma la sostanza è quella di guardare i numeri fondamentali, perché altrimenti ci continuiamo a raccontare delle storie che non rappresentano la realtà. Grazie mille.

**PRESIDENTE.** Grazie a lei per l'intervento. Cedo la parola al senatore Perosino.

**MARCO PEROSINO.** Grazie, presidente. Qui parliamo tra di noi, io sono un membro dell'ANPCI, quindi posso completare quanto è stato detto dalla presidente e da Roberto Gregori, il nostro esperto. In aggiunta a quanto è stato detto in maniera semplice, sintetica ma chiara vorrei dire alcune annotazioni.

È chiaro che parlare di personale e di segretari — anche se non è il tema della Commissione, ma è tutto collegato, essendo collegato ai bilanci e alle spese — rappresenta un argomento che va in qualche modo affrontato, e io spero che per la questione dei segretari attraverso qualche emendamento — se ci sarà data la possibilità — si possa provare a contribuire a un inizio di soluzione che sarebbe quello di mantenere i segretari pensionati ancora in servizio per un anno o due a loro richiesta, in attesa del perfezionamento del concorso attualmente finito, ma che non ha ancora prodotto i suoi frutti.

Ho già detto qui, assicurandolo alla presidente e al nostro esperto, che la questione del Fondo di solidarietà comunale che in una certa percentuale è finanziato con l'IMU (imposta municipale unica) mi è ostica, così

come è ostico e difficile per tutti arrivare a una definizione dei LEP (livelli essenziali di prestazione) e calcolarli dove bisogna tenerne conto.

Voglio assicurare che l'idea lanciata da ANPCI anni fa, ovvero tenere conto delle superfici del comune, dei chilometri di strade e della lontananza dai centri per avere diritto ai servizi essenziali, come ospedali e trasporti, comincia a essere tenuta nel debito conto.

Quando si arriverà alla loro definizione, i LEP fotograferanno meglio la realtà e saranno senz'altro a vantaggio dei piccoli comuni, all'interno dei quali, rispetto alle richieste di ANPCI, bisognerebbe fare ancora una scala di abitanti, perché un conto è un comune con un numero di abitanti che va da 500 a 3 mila, ma un comune che ha da 3 mila a 5 mila abitanti è già una situazione molto diversa proprio per il sistema di garantire i servizi, per il personale e per la presenza. Ad esempio, lo *smart working* nei comuni sotto i mille abitanti non è praticabile, perché alcuni sono in convenzione, alcuni sono *part time* e se mancano, non c'è proprio più nessuno. In effetti, è andata così e questo è un esempio della differenza che c'è tra i comuni.

Per quanto riguarda i troppi controlli, è del tutto evidente che il fatto che i dipendenti comunali passino la maggior parte del proprio tempo a rispondere a dei questionari è ormai sotto gli occhi di tutti.

Chiudo sulla riforma del Testo unico, che abbiamo visto e che cerchiamo di interpretare. Intanto c'è un problema enorme che è quello di continuare a suddividere l'indirizzo politico e la gestione abrogando di fatto l'articolo 53, comma 23 della legge 388/2000, che alla giunta dei comuni sotto i 3 mila abitanti per motivi di risparmio e anche di funzionalità consente di avocare a sé le funzioni, quindi il potere di firma. Se questo cambia, sono costi per i comuni che hanno scelto di firmare con i nomi degli assessori o del sindaco e soprattutto di far funzionare la macchina.

C'è un problema da interpretare che riguarda l'addizionale Irpef che verrebbe caricata come una sovraimposta — siamo sulla fiscalità generale — e non più come

addizionale. Per mio conto era ed è un metro di giudizio delle amministrazioni: chi riesce ad applicare il minimo, lo 0,5, e chi applica di più, sarà giudicato dai suoi cittadini. Lì ci sarebbe anche una parola da spendere per quanto riguarda le province.

Per quanto riguarda l'innovazione, da ultimo io credo che i piccoli comuni debbano veramente inventare la possibilità di creare dei posti di lavoro legati all'ambiente e alla gestione del proprio spazio. Il ciclo del legno è un esempio, ma aiutare a contribuire e a risolvere o a fermare il degrado idrogeologico — vediamo il caso di Catania di questi giorni — non si risolve in un mese, ma con anni.

Inoltre, occorre innovazione nel gestire i servizi dove i piccoli comuni devono essere lasciati liberi di lavorare in convenzione. Il Testo unico in questo senso sembra darci una mano perché le unioni non sono più obbligatorie, ma noi — parlo della mia provincia a Cuneo — gestiamo i servizi in maniera consortile o con convenzione già da anni, mentre in altre parti d'Italia c'è ancora strada da fare.

Credo che le quattro pagine del documento, seppur sintetiche, siano molto efficaci nel far capire a tutti i membri della Commissione e agli altri destinatari che cosa si può fare per aiutare veramente i piccoli comuni.

**PRESIDENTE.** Grazie, senatore. Prego, onorevole Turri.

**ROBERTO TURRI.** Grazie, presidente. Ringrazio i rappresentanti dell'Associazione nazionale dei piccoli comuni, perché ritengo che sia una testimonianza importante di una fotografia che personalmente — faccio il vicesindaco in un comune di poco più di 3 mila abitanti e ho fatto il sindaco per dieci anni nello stesso comune — conosco bene e mi riconosco negli elementi semplici, come ha detto anche il dottor Gregori, ma disarmanti che sono stati esposti, e che anche io la settimana scorsa ho evidenziato al presidente della SOSE. Infatti, quando ci illustrava i passi in avanti che sono stati fatti negli ultimi tempi per l'attuazione del federalismo fiscale, io



dicevo che occorreva cambiare proprio l'impostazione, perché i dati che ci avete appena riportato ci fanno capire che negli ultimi dieci anni si è andati nella direzione opposta, perché quando abbiamo visto che è stato tagliato quasi il 50 per cento dei trasferimenti agli enti locali a fronte di un aumento di imposizione a livello nazionale, a chi lo ha vissuto direttamente viene da sorridere nel sentire che si sta facendo dei passi in avanti sull'attuazione del federalismo fiscale, perché noi che gestiamo e che amministriamo questi comuni vediamo la situazione al contrario.

Credo che occorra tener conto di questi numeri e agire di conseguenza. Per questo motivo mi riconosco in pieno e ritengo che questa testimonianza sia importante, perché ricordiamoci che il nostro Paese è costituito soprattutto da piccoli comuni ed è evidente che se non si presta attenzione a queste realtà, difficilmente possiamo risolvere le sorti del nostro Paese.

Inoltre, come hanno ben ricordato sia la presidente che il dottor Gregori, nel periodo COVID-19 i piccoli comuni hanno dimostrato ancora una volta di essere fondamentali e determinanti.

Volevo chiudere facendo una domanda al dottor Gregori. Siccome oggi il tema centrale è il PNRR e siccome ritengo che il ruolo fondamentale debba essere giocato dalle realtà territoriali, volevo capire cosa pensa rispetto alla situazione e come si stanno muovendo i comuni per cercare di avere un ruolo in questa partita. Grazie presidente, e ringrazio ancora i rappresentanti dell'Associazione nazionale dei piccoli comuni d'Italia.

**PRESIDENTE.** Grazie a lei. Sono così terminati gli interventi, do quindi la parola alla presidente Franca Biglio per la replica.

**FRANCA BIGLIO, presidente dell'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni d'Italia.** Presidente, sono felice di aver ascoltato due rappresentanti dei comuni e anche delle istituzioni a livello nazionale. L'amico Marco Perosino non è solo senatore, ma anche il sindaco di Priocca, un piccolo comune che è più grande rispetto al mio,

ma sempre nell'ambito dei 5000 abitanti. Noi ci definiamo un pochino così, tutti coloro che appartengono alla nostra associazione sono rappresentanti di comuni che sono governati dai sindaci che si confrontano quotidianamente – e sottolineo quotidianamente – con i loro cittadini senza intermediazione, e sottolineo anche quest'ultima parola. Siamo a contatto diretto con le varie problematiche quotidiane, ma anche e soprattutto con le aspettative non solo del territorio, ma dei cittadini. Questa è un'esperienza profonda, e secondo noi è molto importante ricoprire cariche istituzionali sovracomunali con un *curriculum* di grande conoscitore del territorio. Grazie al senatore Perosino, e grazie all'onorevole Turri che si riconosce nei dati disarmanti che Roberto Gregori, il nostro consulente, ha presentato a voi. Lascero la parola a Roberto Gregori che risponderà alla domanda dell'onorevole Turri, però per quanto riguarda la sottoscritta io proporrei una cosa. Questo è stato un incontro molto positivo e proficuo, e perché a livello di volontariato non costituiamo anche un piccolo gruppo di parlamentari che si riconoscono nelle nostre osservazioni, conoscono le nostre problematiche, sono a contatto anche loro con i cittadini, e hanno il desiderio di affrontare questi problemi? Un gruppo di lavoro a livello conoscitivo perché non credo che tutti siano a conoscenza di questi dati. Marco Perosino è sempre stato molto vicino ad ANPCI, che abbiamo costituito insieme, ma a parte Marco non so quanti altri siano al corrente dei dati che noi oggi abbiamo illustrato e che non sono esaurienti, perché ne abbiamo altri. Sarebbe interessante poter costituire questo gruppo di lavoro – a livello conoscitivo o a livello propositivo, come voi ritenete – con ANPCI, con noi, i nostri consulenti e con i nostri sindaci per approfondire questi argomenti e cercare di trovare delle soluzioni valide e importanti per i piccoli comuni. I problemi sono tantissimi, incominciamo ad affrontarne qualcuno, quelli che più soffocano i piccoli comuni che sono l'essenza e non solo le sentinelle del territorio – come giustamente ci definisce il Presidente della Repubblica – ma anche il tessuto connet-

tivo. Facciamo in modo che i piccoli comuni possano volare. Uso l'immagine che mi sta venendo in questo momento: carichiamoli tutti su una mongolfiera, diamo fuoco e lasciamoli volare per dimostrare che cosa può fare un piccolo comune, e tutti insieme possono fare molto di più per l'Italia che è un Paese bellissimo, ma che ha bisogno di essere rilanciato e ha bisogno di entusiasmo, di pragmatismo e di buon senso. Soltanto noi sindaci e amministratori dei piccoli comuni possiamo dimostrare quanto possiamo dare e quanto i piccoli comuni possano dare. Lasciateci volare. Va bene la semplificazione e tutto quello che ci è stato detto, ma decidiamolo insieme, presidente. Grazie.

Volevo ancora aggiungere una cosa, poi non interrompo più. Per quanto riguarda il PNRR non si può fare a meno dei piccoli comuni. Non si possono escludere – così si dice – i comuni fino a 3000 abitanti. Devono essere coinvolti tutti, ma soprattutto l'Associazione nazionale dei piccoli comuni d'Italia deve essere consultata – come state facendo voi – anche a livello governativo, perché la voce dei piccoli comuni è essenziale. Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie nuovamente a lei. Prego, dottor Gregori, se deve aggiungere qualcosa.

**ROBERTO GREGORI, consulente dell'Associazione nazionale dei piccoli comuni d'Italia.** Molto brevemente, per rispondere all'onorevole Turri. Noi abbiamo raccolto, in occasione della presentazione dei piani che sono stati sottoposti al Governo per il PNRR, moltissime richieste da parte dei comuni. Alcune le abbiamo presentate e alcune le abbiamo sostenute. La sensazione è come se ci fosse qualcuno che conosce meglio di noi la realtà: i piccoli comuni sono i destinatari delle opere, ma non decidono loro e decide qualcun altro. Se voi andate in un comune qualsiasi e aprite la posta la mattina, avrete cinquanta proposte di *webinair* sulle cose più disparate: vogliono spiegarci come si fanno le cose, ma non ne abbiamo bisogno. Sappiamo perfettamente come si fanno le cose e sappiamo

perfettamente quali sono i bisogni del territorio però abbiamo una pletora – scusate la parola – di personaggi e di aziende che vengono a spiegarci come si fanno le cose. Noi abbiamo bisogno di risorse umane, di persone, di dipendenti che facciano le cose. Quando un comune ha per quattro ore alla settimana un geometra, come pensate che possa fare la progettazione per il PNRR? Quattro ore alla settimana in una fase in cui con il contributo del 110 per cento abbiamo gli uffici intasati, giustamente, dai cittadini perché devono avere risposta alle loro pratiche del recupero del 110 per cento delle imposte. Quattro ore alla settimana non consentono di fare altro, neanche rispondere a queste esigenze, ma il problema non è che non siamo in grado. Vi garantisco che nei piccoli comuni i geometri nelle quattro-otto ore di lavoro che fanno progettano per far risparmiare i comuni, sulle cose minori ovviamente. Non parlo di scuole e strade, ma di interventi sulla viabilità, interventi di sicurezza impianti fotovoltaici fatti dai geometri dei comuni nelle quattro ore che hanno a disposizione per quel comune. Sapete che abbiamo dei segretari che hanno trentotto comuni, venticinque comuni, ventisei comuni? Sono disperati perché il collega che ne ha venti va in pensione fra tre mesi e non ci sono altri segretari che possono farsi carico di questi altri venti comuni. Come diceva anche il senatore Petrosino sappiamo fare le convenzioni, il problema è che non abbiamo più le risorse perché sono state tagliate. Io ho comuni che prendevano 300.000 euro di trasferimenti dello Stato e che oggi ne prendono 30.000! Un taglio di 270.000 euro vuol dire non avere il personale per fare queste progettazioni. Se l'intento è aiutare i comuni a progettare è un conto. Però rispetto a un'audizione che abbiamo fatto due settimane fa sulle aree interne, che richiama il senatore Petrosino, voi sapete che le aree interne sono definite con l'indice di rugosità? Il comune di Marsaglia è rugoso perché ogni 500 metri presenta variabilità, ma come classifichiamo un comune della pianura padana? Vi garantisco che in Valle Camonica – siamo sotto l'Adamello – non ci sono

comuni rugosi perché è tutta alta e quindi non c'è variabilità, ma devo affidarmi a queste cose? Non è più semplice dirmi se ho il geometra oppure no, e se ho il personale oppure no per fare la progettazione? Non si può vedere questo dai bilanci che vengono depositati nella BDAP che mi sospende i trasferimenti se non faccio questi adempimenti?

Il problema della partecipazione al PNRR è un coinvolgimento reale. Se voi chiedete ai sindaci, in quattro minuti vi dicono quali sono le esigenze dei comuni. Se la programmazione delle opere del PNRR venisse affidata ai territori — naturalmente in convenzione e naturalmente organizzati tra di loro — avremmo in pochissimo tempo la capacità di utilizzare questi fondi. Ma se ci mettiamo sopra un'infrastruttura che ha bisogno di un anno per fare i questionari per sapere quali sono i fabbisogni, perché deve decidere qualcuno a livello centrale se è accettabile o meno la proposta che viene fatta ai comuni... La norma sull'efficientamento energetico funziona perché ti do 50.000 euro, non chiedo compartecipazione, decidi quello che vuole fare e l'importante è che appalti i lavori. Il PNRR deve funzionare allo stesso modo. Ovviamente non saranno opere da 50.000 euro, ma saranno opere da 5 milioni. Su quel territorio i sindaci si incontrano e decidono, ma senza bisogno che qualcun altro venga a dire che bisogna fare questo prima che quell'altro. Certo, lo Stato si riserva quello che ritiene necessario per le grandi infrastrutture: l'Alta velocità, le autostrade, la banda larga. Ovviamente l'infrastruttura fondamentale del Paese è decisa dallo Stato, ma se una parte di questi fondi va gestita nel territorio, si convocano i sindaci e si

chiede loro quali sono le emergenze: vedrete che nel tempo di quindici giorni avrete risolto i problemi. La presidente ha detto una cosa fondamentale, e capita spessissimo anche a me perché per mia fortuna mi porta spesso in audizione. Nel Parlamento trovo tantissime persone che hanno fatto esperienza nei piccoli comuni, mentre non ne trovo neanche una tra i funzionari dei Ministeri, che non hanno idea di che cosa si sta parlando. Vogliono fare l'alfabetizzazione digitale nei piccoli comuni. Vi garantisco che forse i comandanti della Polizia locale delle grandi città non hanno mai aperto un computer, ma se andate in un comune qualunque, sanno perfettamente che cos'è la posta elettronica certificata (PEC) e sanno usare il computer. Che cosa vuol dire fare alfabetizzazione digitale nei piccoli comuni? Qualcuno è convinto che sia necessario fare questo perché non ha idea di che cosa siano i piccoli comuni e non li ha mai visti se non per andare a fare qualche weekend in qualche bel borgo. Io ho l'impressione che il PNRR sia una grande occasione per qualcuno che vuole vendere la consulenza: ma i piccoli comuni non hanno bisogno di consulenze. Grazie.

**PRESIDENTE.** Ringrazio nuovamente la presidente Biglio e il dottor Gregori per il loro contributo, dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiarato conclusa l'audizione.

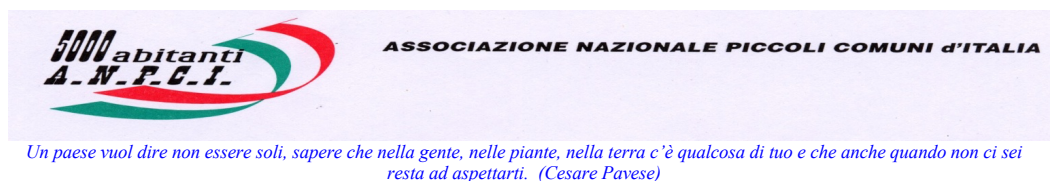
**La seduta termina alle 9.05.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 7 giugno 2022*

---

ALLEGATO



**Oggetto: AUDIZIONE ANPCI PRESSO LA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE - 28 OTTOBRE 2021.**

### PREMESSA

Onorevoli Deputati, onorevoli Senatori, vi ringraziamo per l'occasione che ci offrite per esprimere il nostro punto di vista e le nostre proposte per sostenere e promuovere l'attività dei comuni di minore dimensione demografica del nostro meraviglioso Paese.

Vorremmo sottolineare come l'emergenza sanitaria Covid-19 abbia posto in evidenza l'importanza dei piccoli comuni e dei territori rispetto ai modelli di vita, di lavoro e di sviluppo che favoriscono da sempre le città e i grandi agglomerati urbani.

Nei piccoli comuni si vive meglio, si previene meglio il disagio sociale e umano, si presta maggiore attenzione ai veri bisogni delle comunità: non si parla di numeri, ma di persone. È tempo di riequilibrare il rapporto tra piccolo comune e grande città.

La nostra società ripartirà se sapremo dare la giusta importanza ai temi della qualità della vita e della sostenibilità ambientale e sociale, non sempre e solo alle questioni economiche e di redditività.

Il PNRR deve partire dal territorio e affidare al territorio e alle amministrazioni locali la scelta e la gestione dei progetti, confidando e stimolando la responsabilità diffusa sull'utilizzo delle risorse.

Siamo una associazione che vuole essere molto concreta.

Non vogliamo oggi parlare di principi e norme, ma della sostanza e dei processi reali che hanno investito i comuni in questi anni.

Proponiamo una semplice tabella alla vostra attenzione:

anno	2010	2020	variazione
Popolazione	59.948.497	59.257.566	-1,15%
Dipendenti	399.038	346.872	-13,07%
Redditi	812.767.997.153	886.261.563.750	9,04%
Trasferimenti dello Stato	15.002.272.126	8.276.955.400	-44,83%
Imposte comunali	20.908.315.418	32.251.236.189	54,25%

Le fonti dei dati sono:

- per la popolazione l'ISTAT
- per i dipendenti comunali il conto annuale 2010 e 2019 Dipartimento Funzione Pubblica
- per i redditi l'Agenzia delle Entrate
- Per i trasferimenti dello Stato o le imposte comunali i certificati di bilancio Ministero dell'Interno e BDAP

Bastano questi pochi dati macro per capire che il federalismo è andato in senso contrario ai territori.

La popolazione è diminuita.

Potrebbe essere una buona notizia in termini di costi ma così non è.

La popolazione è invecchiata e questo comporta maggiori costi per i comuni.

I dipendenti dei comuni sono diminuiti percentualmente molto di più.

Consideriamo che circa 1000 comuni ha 1 o 2 dipendenti. Perdere un dipendente su 2 o 3, non è paragonabile a perderne 10 su 50.

A questo si aggiunga che l'età media dei dipendenti si sta alzando enormemente dal 2006 e nei prossimi anni ci saranno molti collocamenti a riposo dei dipendenti. In alcuni comuni rileviamo fino al 30-40% del personale dipendente.

Questo significa che perderemo competenze ed esperienze fondamentali per la gestione dei servizi fondamentali.

I redditi al contrario sono aumentati, ed è quindi aumentato il gettito fiscale per lo Stato.

Al contrario i trasferimenti dello Stato ai comuni si sono quasi dimezzati. Anche le misure che dovevano essere temporanee si sono consolidate. Inoltre, pur avendo ottenuto alcuni ristori specifici abbiamo assistito ad un costante calo dei trasferimenti ordinari che vanificano i ristori riconosciuti.

I comuni hanno dovuto aumentare di conseguenza le imposte locali.

Non è un segreto che il passaggio da ICI a IMU abbia comportato un aumento importante del prelievo della fiscalità comunale.

La maggior parte di questo prelievo inoltre è stata posta a carico delle attività e delle aziende in seguito all'eliminazione dell'imposta sull'abitazione principale.

Ma vi invitiamo a controllare anche i numeri che si tende a tenere nascosti.

Sono 3.706.832.318,21 di euro il gettito IMU dei fabbricati D che lo Stato ha incassato nel 2018 sull'imposta che le aziende pensano di pagare ai comuni, contro i 13.704.051.790,72 di euro incassati dai comuni nello stesso periodo.

Lo Stato incassa il 21,30% del totale del gettito IMU.

Quale conclusione?

Lasciando perdere inutili discussioni filosofiche, i comuni sono strangolati finanziariamente.

Non hanno più le risorse finanziarie, ma nemmeno quelle umane, per svolgere i servizi.

Questo non è federalismo. Questo non significa valorizzare i territori, al contrario significa impoverirli e relegarli a ruolo di inutili appendici della pubblica amministrazione.

Quindi i piccoli comuni vanno chiusi perché inefficienti?

Avete verificato i tempi medi di pagamento di una città rispetto ai piccoli comuni?

I tempi per gli appuntamenti presso gli uffici?

Avete verificato dove sono i debiti e dove sono la cassa e l'avanzo?

La cassa è per il 90,15% e l'avanzo per 80,7% nei comuni con meno di 15.000 abitanti che sono il 90,48% dei comuni, ma soltanto il 39,6% dei residenti.

Il debito è per il 34,4% e i crediti sono per il 30,1% nei comuni con meno di 15.000 abitanti.

Il debito è per il 65,6% e i crediti sono per il 69,9% nei 751 comuni con oltre 15.000 abitanti.



## Le nostre proposte

- **Differenziare gli adempimenti**
- **Garantire i servizi minimi**
- **Finanziare gli interventi in modo semplice**

### Differenziare gli adempimenti

È indispensabile differenziare gli adempimenti tra i comuni piccoli e grandi. Dai dati non emerge la grande difficoltà introdotta in questi anni dalle decine e decine di adempimenti, uguali per tutti i comuni da Roma al più piccolo comune d'Italia.

**Differenziare deve essere la parola d'ordine.**  
**Proponiamo di tenere la soglia di 15 mila abitanti come limite di separazione.**

A cosa serve la rendicontazione di 25 euro di sanzioni codice della strada?  
A cosa serve il piano delle performance in un comune con due dipendenti?  
Vogliamo parlare del POLA? Il piano per il lavoro agile? Credete sia siano stati in smartworking i dipendenti i due o tre dipendenti dei mille piccoli comuni che ne hanno soltanto due?  
Vogliamo parlare dei progetti del 5 per mille IRPEF ai comuni? Alcuni rinunciano ai 200 o 300 euro l'anno perché è molto più laborioso e costoso rendicontare la spesa del beneficio ottenuto.  
Lo Stato non può pretendere gli stessi adempimenti da tutti con le stesse modalità.

A ciò si aggiunga un paradosso che sta emergendo sempre più chiaramente.  
Il Parlamento dispone i contributi, compreso quelli per il COVID, mentre gli organi di controllo terrorizzano i comuni: Corte dei Conti, RGS, BDAP, SOSE, ARERA, ANAC, CONSIP, MEPA, ...  
Stanno aumentando le risorse paralizzate per via di controlli burocratici e il diffondersi della paura della responsabilità formale.  
Nella riforma del TUEL va inserito il divieto per gli organi di controllo di chiedere adempimenti e certificazioni sotto alcune soglie minime.  
Il funzionario che vuole chiedere statistiche e certificazione deve dimostrare l'assoluta necessità dei dati e la mancanza di altre fonti da cui ricavarli.

### Garantire i servizi minimi

Per garantire i servizi minimi servono le persone e le competenze.  
Non serve ricordarvi la grande carenza di segretari comunali.  
Vogliamo però sottolineare che altre due figure fondamentali mancano nei piccoli comuni: il ragioniere e il responsabile del servizio tecnico.  
Stiamo assistendo ad una vera e propria fuga dagli uffici.  
Quando si verifica un pensionamento è difficilissimo trovare un nuovo responsabile.  
I giovani non si avvicinano ai comuni perché spaventati dalla responsabilità e certamente non invogliati dagli stipendi, molto bassi rispetto ad altri settori della pubblica amministrazione.

Lo Stato deve garantire in tutti i comuni almeno queste tre figure.



I trasferimenti devono essere adeguati a coprire almeno queste funzioni fondamentali. Quante risorse finanziarie servono? Pochissime se rapportate alle centinaia di milioni spesi per le autorità di controllo: almeno avranno qualcuno da controllare.

### **Finanziare gli interventi in modo semplice**

Per i contributi sugli investimenti dobbiamo spostare il baricentro dei controlli sulla realizzazione delle opere e sulla qualità degli interventi eseguiti.

È inutile continuare a complicare il tracciamento formale e la progettazione.

Non si riuscirà mai a prevedere il costo dell'opera nei minimi dettagli.

Perché non spostare i controlli a rendiconto?

I piccoli comuni non hanno paura dei controlli: sono stanchi dei controlli formali inutili che fanno perdere molto più tempo di quanto necessario spesso a realizzare le opere.

Il modello dei fondi per l'efficientamento energetico funziona bene:

importi certi, nessuna compartecipazione, unico adempimento avviare i lavori, certificazione finale.

ANPCI si impegna ad assistere i comuni perché non chiedano più proroghe, perché dimostrino la loro efficienza nei fatti.

Vi chiediamo di non considerare i piccoli comuni come una inefficienza del sistema ma come la principale risorsa dei territori. Il 70% del territorio viene presidiato dai piccoli comuni.

Servono infrastrutture e risorse, certamente.

La passione e la dedizione degli amministratori, dei dipendenti, delle associazioni, dei cittadini dei piccoli comuni non ha prezzo.

Non sprechiamo questa enorme ricchezza.

Cogliamo l'occasione per ringraziare gli onorevoli Deputati e Senatori della commissione.

Restiamo sempre a disposizione, auspicando di essere sempre utili al nostro meraviglioso Paese fatto, ricordiamolo sempre, di tanti piccoli paesi, non solo di città.

Roma 28 ottobre 2021

La Presidente

Franca Biglio

I Consulenti

Vito Burgio  
Roberto Gregori



\*18STC0163660\*