

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

34.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 LUGLIO 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISTIAN INVERNIZZI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Fragomeli Gian Mario (PD)	10
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3	Lamorgese Luciana, <i>Ministra dell'interno</i> .	4, 12
Audizione della Ministra dell'interno, Luciana Lamorgese, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza:		Osnato Marco (FDI)	10
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .	3, 10, 11, 12, 14	Perosino Marco (FIBP-UDC)	11
		Ruggiero Francesca Anna (M5S)	12

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. 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 della Ministra dell'interno, Luciana Lamorgese, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143 comma 2 del Regolamento della Camera, l'audizione della Ministra dell'interno, Luciana Lamorgese, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Nell'introdurre l'audizione, desidero mettere in risalto che i temi sui quali questa mattina potrà svilupparsi il confronto sono svariati e complessi, posto che l'effettivo e pieno esercizio dell'autonomia finanziaria di cui all'articolo 119 della Costituzione coinvolge – tanto sul piano dei mezzi di finanziamento quanto sotto il profilo del potere di spesa – molti e delicati ambiti del rapporto tra lo Stato e gli enti territoriali sub-statali.

Tra le questioni di diretto interesse della Commissione – solo per citarne alcune – vanno annoverate quelle attinenti al definitivo superamento della finanza derivata e del criterio della spesa storica, all'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni, alla perequazione per i territori con minore capacità fiscale, alla responsabilizzazione amministrativa e finanziaria dei diversi livelli istituzionali, all'efficienza nella gestione delle risorse e nell'erogazione dei servizi, nonché al sostegno per le realtà svantaggiate.

Si tratta di argomenti che richiedono un'attenzione ancora maggiore se si considerano le criticità determinate dalla pandemia e che vanno affrontati anche nel quadro degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza nonché dei progetti di riforma che ad esso si accompagnano.

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.

In considerazione dell'articolazione dei lavori dell'assemblea di Camera e Senato, per la giornata odierna, avverto che secondo le intese intercorse, dopo lo svolgimento della relazione introduttiva da parte della Ministra Lamorgese, darò la parola a un oratore per gruppo: conclusa questa fase, avrà luogo la replica della Ministra. Invito, pertanto, a far pervenire alla Presidenza le richieste di iscrizione a parlare. Raccomando, altresì, ai colleghi di contenere la durata degli interventi. A questo punto, do il benvenuto alla Ministra Lamorgese, che ringrazio a nome di tutta la

Commissione per avere accettato l'invito e le cedo la parola. Prego.

LUCIANA LAMORGESE, *Ministra dell'interno*. Grazie, presidente Invernizzi, per avermi invitato a condividere con voi alcuni aspetti del rapporto tra attuazione del federalismo fiscale ed Enti locali che coinvolgono il Ministero dell'interno.

Dopo una rapida panoramica introduttiva, esporrò le principali questioni da risolvere per la traduzione in pratica del federalismo fiscale, poi mi concentrerò sul federalismo fiscale degli Enti locali, distinguendo le problematiche dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane. E mi soffermerò anche, brevemente, sul ruolo del Ministero dell'interno nella realizzazione del federalismo fiscale. E infine, per connessione di materia, fornirò indicazioni sugli investimenti coinvolgenti il mio Ministero dell'interno a favore degli Enti locali previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'esperienza di questi anni, in ordine al processo di traduzione del federalismo fiscale innescato dalla riforma del Titolo Quinto della Costituzione, ha reso evidente che si tratta di una transizione estremamente complessa, per diverse motivazioni. Una prima fonte di complessità deriva dalla metamorfosi qualitativa insita nella nuova disciplina dei rapporti economico finanziari tra lo Stato e gli Enti pubblici territoriali, come delineato dalla legge n. 42 del 2009, che si basa sul superamento del sistema della finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli Enti territoriali nel rispetto dei principi costituzionali di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale.

Già solo per questa ragione, l'attuazione del federalismo fiscale sarebbe una riforma di prima grandezza, ma a questa difficoltà di ordine generale, se ne aggiunge un'altra particolare che concerne l'esigenza di individuare le risorse necessarie in presenza di una situazione qual è quella degli Enti territoriali in Italia connotata da caratteristiche geografiche e dimensionali, demografiche ed economiche differenti, ed è evidente che tale disomogeneità territoriale

va tenuta conto per rendere sostenibile un sistema di finanziamento degli Enti territoriali che sia ispirato al federalismo fiscale e, al contempo, resti saldamente ancorato all'attuazione dei principi di solidarietà e promozione della coesione sociale.

In questo processo va tenuto conto della situazione economica complessiva dell'economia del Paese che, negli ultimi dieci anni, ha imposto al legislatore pesanti riduzioni della spesa pubblica e il reperimento di risorse aggiuntive. Queste politiche di austerità hanno avuto un impatto, ovviamente, anche sull'attuazione del federalismo fiscale. In questo senso, mi limito a ricordare la sovrapposizione cronologica tra l'attuazione della riforma e la riforma costituzionale del 2012, che ha introdotto nell'ordinamento i principi di pareggio di bilancio per lo Stato e per le pubbliche Amministrazioni e dunque anche per gli Enti territoriali chiamati a concorrere alla complessiva sostenibilità delle finanze pubbliche.

Anche la relazione semestrale al Parlamento sull'attuazione del federalismo fiscale, approvata da questa Commissione nel 2018, ha riconosciuto che un aspetto rilevante nella definizione dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali è costituito dalla variabilità protrattasi in questi ultimi anni dei relativi rapporti finanziari, che ha determinato un elemento di incertezza, introducendo variazioni del potere di entrata e di spesa degli Enti territoriali.

Oltre a ciò, non ho bisogno di sottolineare quanto incida, in termini di attuazione della riforma e di reperimento delle risorse, il tema della pandemia e dei suoi effetti economici che il Governo è impegnato a superare. Infine, hanno sortito un impatto oggettivamente condizionante anche le molte tecnicità della legge delega 42 del 2009 che, necessariamente, deve mettere mano a un complesso normativo stratificato da anni e fondato su una diversa impostazione. Faccio riferimento, ad esempio, al fatto che la piena attuazione della legge presuppone una compiuta armonizzazione non solo tra i molteplici interventi normativi, anche di rango secon-

dario, ma anche tra questi ultimi e quelli che devono essere ancora adottati.

Come si intuisce, la concreta attuazione della riforma presuppone una notevole complessità tecnica, l'esigenza di un dialogo costruttivo tra i diversi livelli di Governo, all'insegna del principio di leale collaborazione. Non c'è dubbio, infatti, che per assicurare la condivisione degli obiettivi di finanza pubblica e il bilanciamento tra la tutela degli equilibri finanziari e la garanzia dei diritti costituzionali e delle autonomie territoriali, occorre valorizzare le istanze di coordinamento, cioè gli organi per il coordinamento finanziario specificamente previsti dalla legge, ivi compreso il sistema delle conferenze esistente nel nostro ordinamento: Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città, Conferenza Unificata. Inoltre, come dirò più avanti, vi è anche un lavoro di raccordo interistituzionale che attende al Ministero dell'interno, come una delle sue attribuzioni tradizionalmente previste.

Per quanto concerne gli Enti locali, l'idea ispiratrice del federalismo fiscale è che il rapporto tra governanti e cittadini, realizzato nelle istituzioni locali, sia in grado di garantire due vantaggi: una maggiore efficienza nella spesa pubblica e una migliore trasparenza, con un effetto benefico sul piano del controllo democratico e delle scelte politiche. In sostanza, un modo per responsabilizzare la classe dirigente sul fronte della spesa e sul fronte della gestione delle entrate.

In tale contesto, un punto qualificante della riforma è il superamento del criterio della spesa storica, antiquato e deresponsabilizzante, sostituito dall'attribuzione agli Enti territoriali di entrate proprie e di risorse di carattere perequativo.

La messa a regime di questo meccanismo presuppone l'individuazione di fabbisogni standard al fine di consentire il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni, i LEP, connessi alle funzioni fondamentali dei Comuni, così da garantire, a tutti gli Enti territoriali, le risorse necessarie per assicurare l'erogazione dei servizi essenziali.

La realizzazione di tale disegno si è rivelata, effettivamente, estremamente complessa e mostra, ancora oggi, un grado di avanzamento diverso a seconda che si faccia riferimento ai Comuni, alle Province o alle Città Metropolitane.

Parliamo ora del federalismo fiscale dei Comuni. Attualmente il disegno federalista risulta più avanzato con riferimento ai Comuni per i quali, fin dal 2011, è stata effettuata la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, con l'attribuzione di gran parte del gettito dell'imposta municipale propria, l'IMU, ed è stato altresì introdotto un fondo perequativo, il fondo di solidarietà comunale basato su due pilastri costituiti dal fabbisogno standard e quindi le risorse necessarie per garantire il livello essenziale dei servizi fondamentali a favore della comunità locale e dalle capacità fiscali che sono delle risorse proprie disponibili.

A partire dal 2015, le risorse del fondo di solidarietà comunale sono state ripartite con gradualità, e in misura via via crescente, sulla base della differenza tra fabbisogno standard di ciascun ente e capacità fiscale del medesimo ente. La percentuale del fondo solidarietà comunale destinata a coprire la differenza tra fabbisogni e capacità fiscali, già giunta al 55 per cento per il 2021, è destinata a crescere ulteriormente in ragione del 5 per cento l'anno, fino a raggiungere il 100 per cento a decorrere dall'anno 2030.

A tale data, per attendere alle funzioni fondamentali, la componente perequativa a favore degli Enti locali, sarà basata e modulata sull'eventuale divario tra il livello delle prestazioni e le risorse disponibili degli Enti. Va osservato che il meccanismo perequativo realizzato con il fondo di solidarietà comunale, tra il 2015 e il 2020, si discosta per diversi aspetti dal modello del fondo perequativo previsto per i Comuni dalla richiamata legge, cioè la 42 del 2009. In particolare, i fattori di allontanamento dal modello riguardano essenzialmente e innanzitutto le fonti di alimentazione, in quanto, mentre il fondo previsto dalla legge n. 42 del 2009 è a carico della fiscalità generale, essendo alimentato con tutte le

risorse tributarie, quello effettivamente realizzato, cioè il fondo di solidarietà comunale, è alimentato unicamente dall'IMU comunale.

Inoltre, le modalità di riparto rappresentano uno dei fattori di allontanamento, in quanto la legge n. 42 prevede che il riparto avvenga anche sulla base di indicatori di fabbisogno. Il riparto del fondo di solidarietà comunale viene effettuato considerando i fabbisogni standard calcolati unicamente sulle spese correnti, il che si limita a riprodurre i costi senza pervenire alla quantificazione prospettica delle infrastrutture necessarie per erogare dati livelli di servizi e prestazioni.

Inoltre, con riferimento alla mancata individuazione dei livelli essenziali, dei LEP, che pure erano un punto fondamentale della legge n. 42, al fine di evitare che gli Enti locali fossero penalizzati dalla mancata attuazione del federalismo fiscale, e quindi per attenuare le criticità evidenziate ora e ridurre le differenze tra il progetto federalista municipale e delineato dalla legge delega e la sua concreta attuazione, il legislatore è intervenuto nell'ultimo biennio con modifiche normative mirate ad avviare la graduale individuazione dei LEP, a dare impulso alla perequazione infrastrutturale e ad accrescere le risorse destinate alle tipologie di Comuni fino ad allora maggiormente penalizzati.

In particolare, con la legge di bilancio per il 2021, è stato stabilito che una quota incrementale e crescente di risorse del fondo di solidarietà comunale, da circa 216 milioni per l'anno 2021, fino a circa 651 milioni annui, a decorrere dal 2030, sia destinata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai Comuni, dalle Regioni a Statuto Ordinario per i quali è stata accertata l'esistenza di forti squilibri territoriali.

Ricordo anche che nella seduta della conferenza Stato-Città e autonomie locali dello scorso 22 giugno, è stata approvata l'intesa sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con i quali vengono determinati gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio per definire

il livello dei servizi offerti e l'utilizzazione delle risorse da destinare allo sviluppo dei servizi sociali dei Comuni e Regioni a Statuto ordinario. Sulla base di tali parametri, sarà effettuata la ripartizione delle quote incrementali del fondo di solidarietà comunale previste dalla legge di bilancio per il 2021.

Tutto ciò consentirà di riequilibrare, sul territorio, i livelli di spesa per i servizi sociali e quindi i Comuni potranno, pertanto, fornire prestazioni ai cittadini sulla base delle effettive esigenze della collettività. Inoltre, questa modalità, consentirà di rendere più equilibrata la spesa dei Comuni, assicurando maggiori erogazioni per lo sviluppo delle funzioni di *welfare* che saranno sottoposte al monitoraggio.

La stessa legge di bilancio per il 2021, ha anche previsto che risorse del fondo di solidarietà comunale siano destinate ai Comuni delle Regioni a Statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna, per aumentare il numero dei posti disponibili negli asili nidi. Più in dettaglio, si tratta di circa 100 milioni di euro per l'anno 2022, 150 per l'anno 2023, 200 per il 2024, 250 per il 2025, 300 milioni a decorrere dal 2026. Per quanto riguarda l'iter procedurale relativo alla definizione dei criteri di formazione e riparto del fondo di solidarietà comunale 2021, ricordo che il 18 dicembre 2020 è stato avviato il confronto tecnico, in sede di conferenza Stato-Città e autonomie locali, tra le Amministrazioni interessate e l'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani) sui criteri di formazione e riparto del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2021. Il successivo 22 dicembre, sono stati condivisi dal tavolo tecnico sia l'ipotesi di riparto, che la nota metodologica sui criteri di distribuzione, su cui si è espressa positivamente anche la Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Nella seduta della Conferenza Stato-Città del 12 gennaio del 2021, è stato raggiunto l'accordo sui criteri di formazione e riparto del fondo per l'anno 2021, formalizzatosi poi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 marzo del 2021.

Per facilitare la programmazione e la gestione dei bilanci 2021, per ciascun Comune sono stati resi disponibili, sul sito del nostro Ministero del Dipartimento affari interni e territoriali, i dati relativi all'assegnazione finale corredati da un'analitica illustrazione delle diverse componenti del fondo che determinano poi l'attribuzione complessiva delle risorse.

Circa l'ammontare delle risorse e gli Enti destinatari, la dotazione lorda del fondo di solidarietà comunale, per l'anno 2021, è stabilita nell'importo di circa 6 miliardi e 616 milioni di euro, al quale si sommano i contributi aggiuntivi pari a oltre 307 milioni di euro, per un'assegnazione complessiva di 6,9 miliardi.

Sono risultati assegnatari del fondo 6847 Comuni, appartenenti alle Regioni a Statuto ordinario, alla Regione siciliana, alla Regione Sardegna. Mentre 485 Comuni non sono stati destinatari di risorse per carenza di presupposti, come i Comuni a vocazione turistica, con ingenti entrate tributarie legate alla presenza sul proprio territorio di seconde case.

In base alla normativa vigente, il Ministero dell'interno provvede ad erogare quanto spettante a ciascun Comune a titolo di fondo di solidarietà comunale in due rate, da corrispondere a maggio e a ottobre del 2021, di cui la prima è pari al 66 per cento e comunque nei limiti della disponibilità di cassa. Il pagamento della prima rata 2021, è avvenuto dal 28 aprile scorso. Hanno ricevuto la prima rata ben 6643 Comuni, per un importo complessivo di 4,4 miliardi della dotazione finanziaria del fondo, i rimanenti 204 Comuni che, ad oggi non sono risultati destinatari del primo pagamento, sono quelli assoggettati al blocco dei trasferimenti, a qualsiasi titolo, dovuti dal Ministero dell'interno a seguito di specifiche disposizioni di legge, ad esempio per mancato adempimento agli obblighi di invio di bilancio alla banca dati Amministrazioni pubbliche, o dei questionari sui fabbisogni standard.

La seconda rata, per la parte residua, e nei limiti delle assegnazione a cura del MEF (Ministero dell'economia e delle fi-

nanze), dovrà essere ripartita entro il 31 ottobre 2021.

Ricordo anche che l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2015 prevede che, a decorrere dall'anno 2016, il Ministero dell'interno, entro il 31 marzo di ciascun anno, disponga il pagamento in favore dei Comuni appartenenti alle Regioni a Statuto ordinario, alla Regione siciliana, alla Sardegna, di un importo pari all'8 per cento delle risorse di ciascun Comune contabilizzate nei bilanci Comunali a titolo di riscossione di imposta municipale propria. L'anticipazione costituisce un fondamentale strumento per garantire la necessaria liquidità ai Comuni nelle more della riscossione della prima rata dell'IMU.

Tale anticipazione è stata erogata il 5 marzo del 2021 ai Comuni delle Regioni a Statuto ordinario, Sicilia e Sardegna, per un importo complessivo di oltre 1,3 miliardi di euro ed è stata recuperata dall'imposta municipale propria, nei confronti dei singoli Comuni, a partire dal primo giugno scorso da parte delle Agenzie delle Entrate.

Parlerò, ora, del federalismo fiscale di Province e Città Metropolitane, e osservo come il federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42 sia ancora allo stato iniziale, in quanto il fondo realizzato, fondo sperimentale di riequilibrio, non presenta carattere perequativo. Inoltre, può dirsi avviata la procedura per il calcolo dei fabbisogni standard mediante compilazione dei questionari occorrenti per la raccolta dei necessari dati statistici a cura della Sose S.p.A., che è la società partecipata dal MEF, e dalla Banca d'Italia e deputata al calcolo dei fabbisogni standard.

Per dare impulso al federalismo provinciale, la legge di bilancio 2021 ha previsto che, a decorrere dall'anno 2022, i contributi e i fondi di parte corrente attribuite alle Province e alle Città Metropolitane delle Regioni a Statuto ordinario, confluiscono in due specifici fondi da ripartire sulla base dell'istruttoria che viene condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, tenendo conto delle differenze tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, al fine di introdurre un elemento di perequazione. Proprio alla

Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita presso il MEF, quale organo tecnico rappresentativo delle associazioni, degli Enti locali e delle Amministrazioni centrali coinvolte, incluso il Ministero dell'interno, è stato affidato un ruolo centrale, non solo come avveniva in precedenza nella validazione dei fabbisogni standard, ma anche nella determinazione della capacità fiscale di Comuni, Province e Città Metropolitane e dei criteri di riparto del fondo di solidarietà comunale ora sottoposti al suo preventivo parere tecnico. Quindi parliamo sempre della Commissione tecnica del MEF.

Si può ritenere, quindi, che le modifiche normative più recenti abbiano un po' rivitalizzato l'iter attuativo del federalismo fiscale, individuando nella Commissione tecnica effettivamente lo snodo fondamentale per il percorso federalista e luogo privilegiato di confronto sullo stato di attuazione della legge delega.

Delineato, quindi, brevemente, il sistema del federalismo fiscale degli Enti locali, vorrei ora ricordare, in breve, qual è il ruolo del Ministero dell'interno nel complessivo quadro che abbiamo adesso esposto. Le funzioni, essenzialmente, del Ministero si esplicano sul terreno della finanza locale, più specificamente, i compiti del Ministero dell'interno si possono sintetizzare precisando che la finanza locale cura i piani di riparto del fondo di solidarietà comunale, l'attività istituzionale in sede di conferenza Stato-Città, che siede presso il Ministero dell'interno, in vista del raggiungimento delle prescritte intese che poi vengono concretizzate in appositi provvedimenti — anche come quello che dicevo prima del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri — l'erogazione delle risorse agli Enti locali beneficiari e relativamente al federalismo fiscale.

Si tratta, dunque, di funzioni che sono eminentemente di carattere tecnico, che intervengono in momenti diversi del Processo decisionale relativo al finanziamento degli enti locali. Tutte le funzioni hanno una comune matrice, nell'individuazione del Ministero dell'interno, quale punto di riferimento per l'indispensabile raccordo istituzionale tra il centro e la periferia ai

fini della piena valorizzazione delle autonomie locali.

In questa prospettiva, non è casuale il fatto che, in concomitanza con la ripresa del processo di realizzazione del federalismo fiscale, sia stato avviato il lavoro di riforma dell'ordinamento degli enti locali, che ormai era, diciamo, abbastanza datato, perché risale a oltre vent'anni fa.

Esiste uno stretto legame tra il sistema istituzionale degli enti locali, cioè Comuni, Province e Città Metropolitane e federalismo fiscale, nel senso che un sistema istituzionale più forte consente anche una migliore realizzazione dell'autonomia finanziaria. Per questa ragione, ho istituito un gruppo di lavoro presso il Ministero dell'interno, che ha elaborato e ha consegnato un ottimo lavoro: ha elaborato un progetto di legge delega al Governo, contenente una revisione di alcune norme un po' datate del Testo Unico Enti locali che, a vent'anni dalla sua entrata in vigore e a dieci anni, circa, dalla riforma del Titolo Quinto, necessita effettivamente di alcuni specifici miglioramenti e adeguamenti.

Infine, la ripresa del processo di attuazione del federalismo fiscale coincide cronologicamente e si intreccia con il varo e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che costituisce una fondamentale opportunità di crescita per il nostro Paese e, ovviamente, anche per gli Enti locali. Il PNRR prevede che, tra le riforme del sistema fiscale, vi sia anche la traduzione in pratica del federalismo fiscale come previsto dalla legge n. 42. Con riferimento alle missioni e agli obiettivi previsti dal PNRR, vorrei ricordare quelli che hanno un impatto sugli enti territoriali e coinvolgono conseguentemente il Ministero dell'interno. La prima missione è la rivoluzione verde, la transizione ecologica, l'obiettivo C4, l'investimento 2.2, che prevede i contributi ai Comuni per la resilienza e la valorizzazione del territorio, e l'efficienza energetica dei Comuni: lo stanziamento, in questo caso, è pari a 6 miliardi di euro.

Vi è poi La missione 4 che è l'istruzione e ricerca, piano per asili nido, scuole dell'infanzia: lo stanziamento è previsto per 4,6 miliardi di euro.

Poi abbiamo la missione inclusione e coesione, che prevede contributi ai Comuni per progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale: anche qui, è uno stanziamento abbastanza sostanzioso perché parliamo di 3,3 miliardi di euro, e oltre a quest'ultimo, nel quadro dell'obiettivo C2, è previsto anche l'investimento relativo ai piani urbani con una dotazione di 2,92 miliardi di euro. L'importante afflusso di risorse legato al PNRR non mancherà, certamente, di contribuire al rilancio del nostro Paese e alla funzionalità complessiva degli Enti territoriali.

Come ultimo punto, vorrei ricordare ulteriori trasferimenti operati dal Ministero dell'interno a favore degli enti locali nel 2021; non si tratta di risorse strettamente collegate all'attuazione del federalismo fiscale, ma fornisco alcuni elementi che possono essere utili e che testimoniano l'entità dello sforzo non finanziario ma anche amministrativo — perché poi viene tutto curato dalla finanza locale — con una tempestività necessaria che, devo dire senza precedenti, è stata dispiegata dal Ministero dell'interno per sostenere gli Enti locali in questo periodo difficile. Si tratta di risorse previste da varie norme, che si possono raggruppare in due ambiti precisi: quelle per le esigenze connesse al COVID-19 e quelle per i Comuni in sofferenza finanziaria, o economicamente svantaggiati.

Il primo, cioè parliamo del COVID-19, comprende un insieme di fondi aventi, per lo più, una finalità ristorativa delle minori entrate tributarie dei Comuni dovute alla pandemia e integranti misure urgenti di solidarietà alimentari o di sostegno alle famiglie. Dovete pensare che noi, in tre giorni, siamo stati in grado di distribuire risorse ingentissime a tutti i Comuni, con uno sforzo davvero senza precedenti, da parte degli uffici della finanza locale.

Il secondo concerne i contributi destinati ai Comuni in dissesto e il riequilibrio finanziario: riguardo a questo insieme di risorse, ricordo il riparto avvenuto con decreto ministeriale del 24 giugno scorso, del fondo di 600 milioni di euro ai Comuni come ristoro della riduzione della TARI

(Tassa sui rifiuti) relativa al 2021 per le categorie le cui attività economiche sono state interessate da chiusure e restrizione. È stato, recentemente, disposto anche il primo riparto pari a 250 milioni di euro del fondo ristoro 2021, di complessivi 350 per le minori entrate sempre derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno.

Con decreto ministeriale del 24 giugno, è stato ripartito il fondo di 500 milioni di euro, per l'anno 2021, finalizzato all'adozione, da parte dei Comuni, di misure urgenti di solidarietà alimentare, di sostegni alle famiglie per il pagamento dei canoni di locazione delle utenze domestiche. Rammento, inoltre, il riparto dell'incremento del fondo per l'esercizio delle funzioni degli Enti locali previsto dalla legge di bilancio 2021: anche qui, vorrei dire che, con decreto del 14 aprile scorso, è stato disposto il riparto di un acconto pari a 220 milioni di euro, di cui 200 in favore dei Comuni e 20 in favore delle Province e delle Città Metropolitane.

Inoltre lo scorso 14 luglio è stata acquisita l'intesa in sede di conferenza Stato-Città relativa all'attribuzione del saldo dell'incremento di questo fondo pari a complessivi 1.280 milioni di euro, di cui 1.150 in favore dei Comuni e 130 a beneficio delle Città Metropolitane e delle Province.

Con riguardo al secondo aggregato di risorse, relative alle misure di sostegno agli Enti locali in difficoltà finanziarie, mi limito a ricordare che con decreto ministeriale del 16 aprile scorso, si è proceduto a ripartire l'incremento di 100 milioni di euro, per l'anno 2021, 50 milioni per l'anno 2022, in favore dei Comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario con piano di risanamento approvato e in corso di attuazione.

Queste risorse finanziarie ingenti, testimoniano l'impegno dello Stato a sostenere, anche in questa difficile situazione, le Amministrazioni locali e varranno a garantire certamente una maggiore efficacia nei servizi offerti alle comunità.

Nell'avviarmi alla conclusione, vorrei condividere alcune considerazioni finali. In Italia ha prevalso storicamente un sistema

accentrato di finanza locale, e abbiamo visto che i sistemi accentrati sono economicamente inefficienti, in quanto fondati sui criteri di trasferimenti ancorati alla spesa storica. Ma va anche detto che i sistemi fiscali, rigidamente federalisti, non sono esenti da difetti, che possono però essere corretti mediante meccanismi di perequazione e di coordinamento.

In altri termini, occorre che tra finanza statale e finanza locale ci sia non già separazione, bensì coordinamento di obiettivi e di strumenti. Inoltre, fermo restando il principio dell'autonomia di entrata, è essenziale che lo Stato effettui trasferimenti di risorse con finalità perequative alle comunità territoriali più povere per metterli in grado di svolgere le proprie funzioni. L'attuazione del federalismo fiscale, specie nella dimensione della finanza locale, che è poi quella più vicina alle attribuzioni del Ministero dell'interno, ha un percorso complesso, tuttavia al di là dell'ovvio auspicio di una rapida implementazione dei profili ancora non compiutamente definiti, non si può non riconoscere che un significativo progresso, rispetto al precedente assetto, è stato realizzato. Grazie ad esso, sarà possibile definire un sistema delle autonomie e un meccanismo di finanziamento che sia stabile, coerente con i criteri di efficienza economica, con i principi solidaristici della carta costituzionale e che, soprattutto, ponga gli Enti locali in grado di adempiere alle proprie funzioni secondo i bisogni e le aspettative dei cittadini. Io ho terminato, grazie presidente.

PRESIDENTE. Grazie a lei, Ministra. Essendoci quattro iscritti a parlare, vi chiedo di contenere la durata degli interventi. Lascio la parola all'onorevole Osnato, che è collegato.

MARCO OSNATO. Buongiorno. Saluto la Ministra e ringrazio per la presenza. Devo ammettere che la relazione mi è apparsa molto tecnica e quindi mi riservo di leggerla con calma e poi, eventualmente, proporre in seguito delle osservazioni. Dal punto di vista politico, mi sembra che dalla relazione si evinca una assoluta inerzia,

sulla innovazione dal punto di vista di forma di federalismo.

Il Ministro ci ha raccontato che nuova linfa arriverà dal PNRR, ma sinceramente non ho percepito esattamente come questa linfa potrà essere messa in circolo. Però, insomma, abbiamo capito che il PNRR avrà moltissime risorse per moltissime realtà, quindi vedremo anche questo.

C'è stata, nella sua conclusione, un'invocazione più che altro a ripartire con il federalismo fiscale negli Enti locali, però mi sembra di capire che abbiamo perso, non da adesso, moltissimi anni rispetto a un'idea che si era, tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni 2000, un po' diffusa nella politica italiana. E quindi rimane, dal mio modo di vedere, una inadeguatezza di politica attuale soprattutto da parte di chi, al Governo o nella maggioranza, dovrebbe rappresentare queste istanze, una inadeguatezza, insomma, a rimodernizzare il sistema del decentramento del federalismo.

Quindi, da parte mia, una certa delusione, non tanto per il Ministro e per la relazione, quanto per l'azione generale, insomma.

PRESIDENTE. Grazie. Prego, onorevole Fragomeli.

GIAN MARIO FRAGOMELI. Grazie Presidente. Io, differentemente dal collega Osnato, ho trovato molto chiara ed esauritiva la relazione del Ministro, non tanto sotto un profilo tecnico, ma perché ha fatto emergere sostanzialmente i problemi che, in qualche modo, cercherò di ricondurre adesso in alcune domande sulla finanza locale da qui ai prossimi anni, in particolare sulla ricaduta di quelli che saranno gli effetti dei finanziamenti del PNRR. Nella problematica che ha affrontato questa Commissione, rispetto al federalismo fiscale e rispetto al tema della ripartizione — superando la spesa storica ed entrando quindi sul tema dei fabbisogni — noi sappiamo che il PNRR avrà un grosso effetto rispetto agli investimenti e quindi noi dovremmo poi riuscire a capire come la finanza degli Enti locali supporterà l'implementazione dei ser-

vizi conseguenti a questi investimenti. È vero che sono già delle risorse in parte indicate, però è inutile negare che c'è una certa preoccupazione rispetto al fatto che nuove infrastrutture, non solo gli asili nido, ma in generale i grossi e nuovi investimenti che verranno fatti sugli Enti locali, anche sulla inclusione sociale e via dicendo, origineranno poi dei servizi. Qui, emerge subito una prima domanda, Ministro. Il tavolo tecnico istituito, che approveremo a giorni, dà un grande ruolo di monitoraggio al MEF. È chiaro però che è importante che il tavolo tecnico sia esteso proprio al Viminale, secondo me, anche nell'ottica di un effetto di medio periodo sui bilanci comunali. Io sono cioè molto preoccupato che costruiremo le infrastrutture ma non capiremo poi gli effetti sulla spesa corrente, e quindi io spero, da questo punto di vista, che oltre alla partecipazione che abbiamo tutti richiesto degli Enti locali e delle Regioni, a questo monitoraggio degli interventi ci sia anche un forte accompagnamento della struttura del Viminale.

Altra questione più politica che le pongo è legata in parte al suo intervento: noi abbiamo avuto un problema nel 2012 con i vincoli di bilancio, abbiamo superato questo tema in questi ultimi due anni legati alla pandemia; ma il tema del superamento dei vincoli di bilancio è un tema che tornerà e quindi, anche qui, vorrei capire come noi ci attrezziamo rispetto agli Enti locali. Perché è chiaro che sia impensabile un ritorno a vecchie forme di pareggio, di vincoli di pareggio di bilancio per gli Enti locali in una fase poi post-pandemica che ci attenderà, spero presto. E quindi il tema è: come riorganizziamo una forma di perequazione, molto più verticale, rispetto a quella attuale che era completamente orizzontale nello FSC (Fondo per lo sviluppo e la coesione)? Questo è un tema che durante il periodo della pandemia abbiamo superato. Ma come ci riattrezziamo a regime? Questa è una problematica.

Ci sarebbero altre domande, ma mi fermo qui, ponendo invece velocemente delle questioni concrete. Ci sono i temi dei piccoli Comuni: lei ha parlato della disomogeneità territoriale, e io le posso garantire che, in

questo momento, la realtà dei Comuni in tutta Italia è fortemente problematica, anche rispetto alla riforma dei Segretari Comunali e Vice Segretari. I piccoli Comuni non riescono, in questo momento, a trovare più risorse, e anche se stanno arrivando io le pongo comunque un problema di costi. Tra questi vi è anche il tema della riforma delle fasce dei segretari comunali per consentire che sia più calmierata la spesa di questa funzione fondamentale, perché un piccolo Comune 80 mila euro all'anno, per un segretario comunale, non riesce più a sostenerli.

Un'ultimissima cosa sul Fondo di solidarietà comunale, di cui lei giustamente ha ricordato che è stata erogata la prima tranche di 485 milioni: però c'è un problema rispetto alle finalità che non sono prettamente indicate, per cui molti Comuni relativamente a questa prima rata chiedono la definizione delle finalità.

In ultimo, ricordo che il decreto di agosto del 2020 – fondamentale perché prevede uno scorrimento di 1.750 milioni che è legato ai fondi per gli interventi della messa in sicurezza di immobili comunali, e anche per il dissesto idrogeologico – doveva essere ripartito a maggio. Anche qui siamo un po' in ritardo, e siccome è una tranche importante, volevo sapere se c'è una previsione a breve di una ripartizione. Un miliardo e 800 milioni sono già stati erogati, mancano un miliardo e 750 milioni. Complessivamente erano poco più di 4 miliardi. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Prego, senatore Perosino.

MARCO PEROSINO. Grazie, Presidente. Signora Ministra, ho luci e ombre: aggiungo a quanto detto dal collega che il pareggio di bilancio è quella norma che creerà dei problemi se ristabiliti a quella del patto di stabilità, perché poi, in realtà, seguendo le normative, richiedendo gli spazi verticali e orizzontali, si otteneva quasi tutto quello che si voleva, ma era un duplicato di lavoro.

Quindi, a noi il patto di stabilità non serve. Una supplica sui segretari Comunali,

bisogna trovare una soluzione provvisoria in attesa del concorso. Vado proprio su argomenti completamente diversi: mi permetto di dire, sulla base della mia modesta esperienza amministrativa, che nel campo dell'IMU bisognerebbe rivedere la percentuale che viene detratta per finanziare il fondo di solidarietà, e rivedere le quote di IMU della categoria d) che vanno allo Stato: è vero che hanno un effetto perequativo rispetto ai Comuni tanto industrializzati, però potrebbe essere una entrata importante per i Comuni.

La riforma fiscale, che abbiamo approvato come Parlamento ma che, secondo me, il Governo farà in maniera completamente diversa, parla di superamento di alcune imposte minori, tra cui una revisione dell'addizionale IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche). Io penso, invece, che l'addizionale IRPEF comunale sia una delle poche forme di federalismo, perché ha una aliquota da un minimo a un massimo, e almeno lì si vede la capacità del Comune di amministrare.

Le Province non hanno i fondi neanche per pulire le strade: ad esempio la Provincia di Cuneo, che ha un problema di pulire le banchine stradali dall'erba e ha molta neve da rimuovere nella stagione invernale, piange perché non si può andare avanti con i debiti fuori bilancio con il rischio per i funzionari, ma anche per la politica, di compiere degli atti illegittimi.

Sulle Province, ancora una cosa: la riforma della legge n. 56, per quanto riguarda il sistema elettorale, è competenza del Ministero dell'interno, ma credo che sia abbastanza complicato individuare a breve le funzioni in maniera chiara e finanziarle, perché sono costose e le Province non ce la fanno. Sono fautore delle spese, a parte le difficoltà di parte corrente, e dei grandi investimenti per le manutenzioni straordinarie, gli eventi calamitosi, e sottolineo anche per i ponti, facendo in maniera che vengano realizzati o, al limite, punire quelli che non lo fanno.

PRESIDENTE. Grazie Senatore. Prego, onorevole Ruggiero.

FRANCESCA ANNA RUGGIERO. Buongiorno signora Ministra. È stato veramente bello ascoltare il lavoro che abbiamo portato avanti in questi due anni con il Presidente Conte, e adesso ci aspetta la sfida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che dovrà colmare il *gap* che abbiamo tra grandi città, piccole città. Dobbiamo riformare le Province, le Città Metropolitane, le Regioni. Abbiamo iniziato nell'ultima legge di bilancio con i fondi.

La pandemia ha acuito le sofferenze finanziarie di alcuni Comuni, che magari già erano in sofferenza o si sono portati in sofferenza con la pandemia. Le volevo chiedere se sia prevista una riforma del titolo VIII del Testo Unico degli Enti locali, che vada a prevedere una riforma sistematica e strutturale di tutta la disciplina in materia, e quindi che vada anche a diversificare i due casi – il caso meno grave e il caso più grave – con due sistemi di monitoraggio e accompagnamento tecnico proprio ai Comuni e, nel momento in cui c'è l'accompagnamento a rientrare dalla criticità finanziaria che si è venuta a creare, comunque sul binario parallelo, riuscire a garantire le funzioni essenziali. Quindi, nel momento in cui i Comuni non possono ricevere quel gettito perché sono stati inadempienti in quella comunicazione, le volevo chiedere se possiamo pensare di avere un sistema per cui attuiamo l'articolo 120 della Costituzione, e quindi lo Stato si sostituisce alla parte politica per comunque portare avanti servizi e le funzioni essenziali. Anche perché ci sono comunque quei cittadini che pagano le tasse ma che, probabilmente per *mala gestio*, o gestione un po' scriteriata, poi si ritrovano a non avere il trasporto pubblico locale, a non avere strade pulite, a non avere scuole che hanno una manutenzione ordinaria. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, colleghi. Lascio la parola alla Ministra per la replica.

LUCIANA LAMORGESE, *Ministra dell'interno*. Poiché avete degli impegni in Aula, faccio una replica veloce. Vorrei soffermarmi su due aspetti principali, iniziando dal primo intervento dove, l'onorevole

Osnato si dice non particolarmente soddisfatto, con riferimento non tanto alla relazione, ma in generale sul federalismo fiscale, dove non vede una prospettiva: insomma questo è quello che ho inteso.

Devo dire che, su questo aspetto specifico, è bene che la mia relazione sia stata una relazione tecnica, perché il Ministero dell'interno non ha la competenza specifica in materia di federalismo fiscale, quindi ho voluto semplicemente dare atto di tutto il lavoro che, come Ministero dell'interno, è stato fatto nell'ambito di quello che tocca strettamente a noi, ossia il lavoro in sede di conferenza Stato-Città, e la distribuzione delle risorse ai Comuni. Perché sul federalismo, ripeto, si tratta di un'attività, una competenza, che non ricade nella nostra Amministrazione.

Vorrei parlare, poi, delle Province. Sì, in effetti, la legge n. 56, è stata una legge che ha fatto diventare le Province un ente di secondo livello, non ha dato risorse, però, nel frattempo, delle funzioni sono rimaste. E allora, proprio su questo aspetto, vorrei dire che quel provvedimento di delega che stiamo predisponendo — e su cui sta lavorando questo gruppo di lavoro da me istituito nell'ambito del Ministero dell'interno — speriamo di portarlo quanto prima anche in Consiglio dei ministri, in modo che si possa iniziare a lavorare tenendo conto di quelle che sono le competenze specifiche rimaste in capo a questi enti. Se noi pensiamo alle strade e alle scuole, non si può pensare che un ente di secondo livello — dove esiste soltanto un Presidente senza neanche una struttura — riesca a far fronte a questi compiti ben precisi. Quindi noi, su questo, stiamo lavorando nello specifico, e quindi credo che porremo rimedio ad alcuni aspetti di criticità che quella legge ha determinato.

È vero, bisogna avere molta attenzione su quelle che sono le differenze territoriali, perché una cosa è certa: bisogna che ci siano delle regole certe, e sulla base di quelle regole tener conto delle differenze territoriali perché, su questo aspetto, ritengo che avere delle regole vuol dire anche evitare divisioni e soprattutto fare una politica che tenga conto delle specificità dei

territori. Secondo me, questo è un aspetto importante.

Vorrei anche dire che in effetti il PNRR dovrebbe avere come attori le Regioni e i Comuni. I Sindaci dovrebbero farsi parte attiva, così come i Presidenti di Regione, nel fare i progetti che servono per il loro territorio. L'attività degli organi centrali, secondo me, io la vedo come supporto per quelle che sono le esigenze territoriali manifestate dai responsabili degli uffici territoriali sul territorio.

Quindi io credo che molto potrà essere fatto in tema di PNRR, soprattutto tenuto conto anche delle esigenze di semplificazione che stiamo portando avanti, con i provvedimenti che stanno ora all'esame del Parlamento. Tutto ciò è un sistema che si regge se visto nell'insieme: è un puzzle dove ogni aspetto deve funzionare, dalla semplificazione, all'accelerazione di procedure e, soprattutto, sulla responsabilizzazione degli enti territoriali.

Quindi, secondo me, dobbiamo operare insieme, e certamente il ruolo del Ministero dell'interno tradizionalmente è un ruolo legato ai Comuni. Pensiamo, per esempio, alla sentenza della Corte costituzionale che avrebbe potuto — diciamo così — determinare problemi importanti anche in sede di approvazione di bilancio; voi sapete che i termini li abbiamo già spostati proprio a causa della pandemia che ha comportato problemi notevoli, anche in tema di riscossione, come dicevamo anche prima.

E allora, anche su questo, devo dire che è importante che tutto si svolga secondo una cornice e secondo le regole che vengono stabilite a livello centrale. Noi in particolare come Ministero dell'interno, per esempio, la prossima settimana distribuiremo ulteriori risorse ai Comuni — perché sono stati già verificati dal Ministero dell'economia — e quindi faremo una seduta della Conferenza Stato-Città, per distribuire ulteriori 500 milioni ai Comuni.

Quindi, noi l'attività la stiamo ponendo in essere in piena sinergia con il Ministero dell'economia e, soprattutto, in piena sinergia con gli enti territoriali con i quali lavoriamo fianco a fianco. Le varie problematiche, noi le stiamo guardando in sede di

conferenza Stato-Città dove, tra l'altro, interviene anche il Ministero dell'economia per avere un pacchetto ordinario di provvedimenti, che possano aiutare i Comuni a chiudere i loro bilanci e andare avanti nella loro attività amministrativa.

PRESIDENTE. Grazie, signora Ministra, per la sua esauriente relazione e per avere

accettato il nostro invito. Non vi è altro, per cui dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.05.

*Licenziato per la stampa
il 7 giugno 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA



18STC0153640