

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

55.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 MAGGIO 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISTIAN INVERNIZZI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Invernizzi Cristian, <i>presidente</i>	3	Petronio Francesco, <i>Presidente di Sezione della Corte dei conti preposto alla funzione di referto della Sezione delle Autonomie</i> ...	4
Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Corte dei conti – Sezione delle Autonomie sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale:		Invernizzi Cristian, <i>presidente</i>	3, 4, 12
Invernizzi Cristian, <i>presidente</i>	3, 4, 12	ALLEGATO: Documentazione consegnata dai rappresentanti della Corte dei conti	13

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Corte dei conti – Sezione delle Autonomie sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. 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 di rappresentanti della Corte dei conti sezione delle autonomie sull’assetto della finanza territoriale sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale. Faccio presente che sono in collegamento da remoto, in rappresentanza della Corte dei conti, il Presidente di sezione Francesco Petronio, preposto alla funzione di referto della Sezione delle Autonomie, i Consiglieri della Sezione delle Autonomie Stefania Fusaro e Marcello Degni, nonché i funzionari del servizio supporto alla Sezione delle Autonomie dottoressa Graziella Marzella e Dottor Andrea Mazzi. L’audizione odierna si inserisce nel quadro di un’attività conoscitiva che ha già dato modo alla Commissione di acquisire diversi importanti contributi sull’argomento

e che proseguirà nella giornata di domani con l’audizione di rappresentanti dell’ufficio parlamentare di bilancio e, mercoledì prossimo 11 maggio con l’audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Questa mattina i rappresentanti della Corte dei conti potranno fornire preziosi chiavi di lettura su molte questioni concernenti il grado di avanzamento del federalismo fiscale e le prospettive di autonomia finanziaria dagli enti decentrati. L’audizione consentirà di scandagliare lo stato della fiscalità regionale e locale nell’ambito del più complessivo sistema di entrate degli enti territoriali e di esaminare i numerosi profili che riguardano l’esercizio del potere di spesa, offrendo l’occasione per soffermarsi su taluni significativi traguardi da raggiungere, come il definitivo superamento del modello di finanza derivata e del criterio di finanziamento fondato sulla spesa storica, il recupero di efficienza sul piano della gestione amministrativa e finanziaria e il miglioramento qualitativo dei servizi resi alla cittadinanza. Potranno essere affrontati in questo contesto i nodi attinenti al percorso di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, al coordinamento dalla finanza pubblica, alla perequazione infrastrutturale per la riduzione del gap tra le diverse aree geografiche, alla piena responsabilizzazione degli amministratori, ai meccanismi di sostegno per le realtà svantaggiate e alle misure di risanamento per gli enti in sofferenza finanziaria. Si tratta di temi di elevata complessità che vanno affrontati anche alla luce degli sviluppi del processo di attuazione del regionalismo differenziato e degli interventi collegati al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, faccio presente che,

in conformità a quanto convenuto in sede di Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, nonché alla prassi già seguita in occasione delle precedenti sedute di audizione, dopo la relazione introduttiva della Corte dei conti darò la parola a 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 lo spazio necessario per la replica. Invito pertanto i colleghi a fare pervenire alla Presidenza le richieste di iscrizione a parlare. A questo punto, rinnovo il benvenuto ai nostri ospiti, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per avere accettato l'invito, e cedo la parola al Presidente Francesco Petronio.

Poiché ci sono problemi di audio nel collegamento, sospendiamo un attimo la seduta e vediamo se risolviamo i problemi tecnici. Grazie.

(La seduta, sospesa alle 8.25, è ripresa alle 8.30).

PRESIDENTE. Buongiorno dottor Petronio.

FRANCESCO PETRONIO, Presidente di Sezione della Corte dei conti preposto alla funzione di referto della Sezione delle Autonomie. Buongiorno a tutti. Mi dispiace per questo inconveniente tecnico, comunque mi confermano che ora voi sentite bene la mia voce e quindi possiamo procedere all'audizione. La sezione delle autonomie non è la prima volta che viene audita da questa Commissione parlamentare sul tema del federalismo fiscale. Già in data 27 ottobre si era pronunciata sulle medesime questioni, anche nella prospettiva di come il Piano nazionale di ripresa e resilienza potesse avere un'incidenza positiva nello svolgimento del processo autonomistico. Da allora il quadro attuativo non è sostanzialmente modificato sotto il profilo ordinamentale. La sfida per la conclusione del cammino ancora incompiuto del federalismo fiscale si interseca con un vasto plesso di obiettivi intermedi e finali ai quali il Paese si è collettivamente impegnato con la

presentazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Altro elemento nuovo che interseca questo cammino riguarda la delega per la riforma fiscale in atto e in ultimo il mutato quadro economico delineato dal documento di economia e finanza per il 2022. Questo scenario economico ha subito un notevole deterioramento, perché alla data della precedente audizione l'economia del Paese era in ripresa, trainata dalla domanda interna e dalle politiche economiche messe in atto con la preoccupazione di una nuova recrudescenza della pandemia. Tuttavia, i dati di consuntivo del 2021 attestati dall'Istat a fine febbraio hanno dato risultati positivi superiori alle attese. Si intravedeva una prospettiva favorevole anche per il 2022 però a fine febbraio la complessa crisi geopolitica ha portato una serie di conseguenze sfavorevoli, tra le quali il surriscaldamento dei prezzi delle materie prime e dell'energia. In un contesto che ha subito delle modifiche ma più nello scenario microeconomico, pochi elementi si possono aggiungere per individuare ipotesi di svolgimento del processo autonomistico. In questo contesto sono da prendere in considerazione le raccomandazioni della Commissione europea che ribadiscono che i Paesi ad alto debito devono avviare al più presto politiche prudenti per assicurare nel medio termine la sostenibilità del debito. Questo vale per lo Stato ma vale anche per gli enti territoriali che sono fin da adesso chiamati a riprendere un cammino di razionalizzazione della spesa, cercando di contenere quella corrente e rafforzando quella per investimenti. Per queste ragioni il tema della revisione e della valutazione della spesa pubblica si eleva a riforma abilitante nell'ambito del PNRR, che prevede uno specifico pacchetto di obiettivi intermedi e finali e rappresenta l'elemento qualificante della strategia di finanza pubblica contenuta nel DEF (Documento di economia e finanza) del 2022. L'analisi svolta nel DEF, proiettata sull'esercizio 2021, evidenzia un peggioramento complessivo del conto consolidato delle amministrazioni locali che è la risultante di numerosi cambiamenti rispetto al 2020, una riduzione dei trasferi-

menti dello Stato, una ripresa delle entrate tributarie e anche un forte aumento della spesa per acquisto di beni e servizi soprattutto in sanità e la crescita della spesa del personale, in più l'aumento dei pagamenti per investimenti. Le decisioni da assumere in materia di federalismo fiscale si inseriscono in un complesso contesto di finanza pubblica nell'ambito del quale è determinante che venga dato impulso preciso alla crescita attraverso la realizzazione del PNRR, che prevede tra le riforme abilitanti la realizzazione di un sistema di finanziamento autonomo degli enti territoriali la cui attuazione si interseca con quello della delega fiscale, il cui disegno di legge è all'esame della VI Commissione finanze. L'insieme degli impegni assunti per gli enti territoriali impone una maggiore capacità di realizzazione degli investimenti rispetto a quanto sinora dimostrato. Le condizioni di ammissibilità del programma impongono, secondo la raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea, un necessario recupero di efficienza da parte delle pubbliche amministrazioni, semplificando l'eccessiva burocratizzazione e il sovrapporsi delle responsabilità. Queste raccomandazioni vengono poste in evidenza a differenze qualitative nella *governance* che penalizzano le regioni meridionali del Paese e viene sottolineato come il miglioramento della capacità amministrativa è un presupposto indispensabile per garantire l'efficacia nell'erogazione degli investimenti pubblici e l'utilizzo dei fondi dell'Unione, con effetti di ricaduta positiva sugli investimenti primari e la crescita del prodotto. Fatta questa premessa sul quadro generale di finanza pubblica come è attualmente evoluto, veniamo a riprendere il tema specifico dello sviluppo del processo autonomistico ripartendo dalla precedente audizione. Già in occasione della scorsa audizione questa Sezione delle Autonomie aveva rilevato alcune criticità legate al parziale raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge n. 42 del 2009. Si tratta, però, di un percorso che non si è interrotto nel corso della pandemia e vengono ancora assegnati alcuni importanti provvedimenti per le autonomie, sebbene l'emergenza sanitaria e la

connessa crisi economica, acuita nuovamente dalle conseguenze della guerra, abbiano imposto un rallentamento e in alcuni casi un riaccentramento di molte funzioni in capo allo Stato per potere adottare misure di sostegno efficaci e tempestive. Nell'ultimo decennio tra gli interventi più significativi per regioni ed enti locali, vi sono certamente l'introduzione della contabilità armonizzata e i relativi provvedimenti connessi al federalismo municipale regionale e provinciale fino al cosiddetto federalismo demaniale. Un posto a parte riguarda le disposizioni per la introduzione dei fabbisogni standard e quelle sull'imposta municipale propria dei comuni e, in ultimo, quelle riguardanti le misure per favorire l'inclusione e coesione sociale, con i percorsi di autonomia differenziata avviati da alcune regioni a statuto ordinario e che dovrebbero trovare emanazione attraverso l'adozione di una legge quadro. Il percorso di attuazione del federalismo fiscale è graduale sia nell'ammontare delle risorse perequate che nel processo di definizione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio, ma è necessario che venga completato per superare definitivamente il tradizionale criterio della spesa storica che genera inefficienza. Quanto alla perequazione da un punto di vista generale andrebbero posti in essere importanti sforzi di coordinamento, anche organizzativo, tra le azioni dirette alla parte corrente rispetto alla perequazione infrastrutturale. I deficit infrastrutturali rappresentano pesanti costi operativi e possono incidere sulla capacità di erogazione delle prestazioni. Allo stesso tempo occorre garantire la sostenibilità nel lungo periodo delle nuove opere realizzate con i molteplici fondi statali e comunitari a disposizione nel prossimo quinquennio. Un tassello significativo nel progressivo percorso di avvicinamento all'attuazione del federalismo fiscale è rappresentato dalla progressione perequativa del fondo di solidarietà comunale, che negli ultimi anni ha fatto registrare un andamento crescente. L'articolo 57 del decreto-legge n. 124 del 2019 ha previsto una rimodulazione del percorso perequativo con un aumento del 5 per cento della quota da distribuire ai

comuni sulla base della differenza tra le capacità fiscali e fabbisogni standard. Quindi, al netto della quota ristorativa, la quota tradizionale è stata ripartita per il 40 per cento secondo il criterio della compensazione delle risorse storiche e per il 60 per cento secondo il criterio perequativo che tiene conto della differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard. Nelle precedenti audizioni è stata segnalata l'opportunità di un rafforzamento della componente verticale del fondo, ciò al fine di rendere più evidente la tutela statale dei diritti sociali e di cittadinanza, nonché per ridurre le resistenze verso la perequazione di quei comuni, che, a causa della sperequazione delle basi imponibili, sono chiamati a cedere parte della propria capacità fiscale per il finanziamento dei comuni meno dotati. Da questo punto di vista è stata confermata la linea del finanziamento con risorse aggiuntive del bilancio dello Stato, per assicurare la convergenza nei livelli dei servizi accompagnata da meccanismi di monitoraggio ed è stato prorogato all'anno 2022 il correttivo a favore dei comuni che presentano una variazione negativa della dotazione del fondo di solidarietà comunale per effetto della perequazione. Il DEF prevede, anche, specifiche misure per regioni e comuni in termini di riduzione del concorso alla finanza pubblica e poi per il risanamento dei comuni che presentano deficit strutturali imputabili alle caratteristiche socio-economiche del territorio o di quelli con meno di 5 mila abitanti che si trovino in difficoltà economiche. Il quadro complessivo che tutte queste evidenze ci restituiscono conferma che l'autonomia finanziaria resta ancora incompleta e i relativi indici hanno fatto registrare passi indietro; infatti nel 2020 si riscontra, poi questo viene diffusamente corredato di dati nell'appendice, una riduzione del livello di autonomia che però è legata proprio al periodo emergenziale, perché c'è stato un maggiore apporto di trasferimenti statali erogati per compensare perdite di gettito e anche per sostenere maggiori spese sanitarie e sociali. Dai riscontri effettuati comunque risulta, dal punto di vista dell'obiettivo di finanza pubblica e del risultato di am-

ministrazione, una sostanziale tenuta da parte degli enti territoriali. Nell'esercizio 2021 si manifesta un'inversione di tendenza rispetto a questo calo dei livelli di autonomia che riguarda particolarmente i comuni, mentre per le regioni questa riduzione permane e in questo caso i fattori che hanno determinato questa inversione di tendenza per i comuni riguardano la progressiva riduzione di trasferimenti statali legati all'emergenza, la minore incidenza di essi sulle entrate proprie e l'espansione fisiologica delle entrate proprie, specie quelle tributarie dei comuni che erano state comprese all'epoca della pandemia. Per le ragioni a statuto ordinario nel periodo 2018-2020 la metà delle risorse è dovuta a tributi devoluti e, come dicevamo, nel 2020 l'andamento delle entrate è caratterizzato dall'ingente aumento dei trasferimenti erariali. In questo periodo si nota anche un incremento delle risorse correlate all'addizionale IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche) « sanità » e « non sanità », mentre flettono le entrate derivanti dall'Irap, dalla tassa automobilistica regionale e dal tributo speciale per la discarica. Questi andamenti negativi vengono mitigati dall'aumento della compartecipazione Iva « sanità » e « non sanità ». Nel 2020 quindi il grado di autonomia finanziaria delle regioni elaborato sulla base dei dati rendiconti manifesta un calo in media del 3 per cento rispetto al triennio esaminato. Questo andamento nel caso delle regioni si conferma anche nel 2021 attraverso l'analisi dei dati effettuata però in termini di cassa, in quanto i dati di rendiconto non sono ancora disponibili. La modalità di finanziamento delle regioni a statuto ordinario ancora non realizza il modello costituzionale dell'articolo 119 che dovrebbe valorizzare pienamente il principio di responsabilità e la corrispondenza tra le funzioni esercitate e le disponibilità finanziarie con il superamento del sistema di finanza derivata. L'incompleta attuazione della delega, data dalla legge n. 42 del 2009, ha contribuito al mantenimento di alcuni ambiti di inefficienza dettati non solo da carenze strutturali, ma anche dalla mancanza di meccanismi orientati a stimolare i

comportamenti virtuosi volti al miglioramento della qualità dei servizi. Passiamo in rassegna la delega fiscale con un particolare angolo di visuale, cioè vedendo solo le ricadute che ne possono derivare sulla finanza regionale e locale. Già i criteri di delega, previsti dalla legge n. 42, fissavano degli obiettivi che investono anche la fiscalità degli enti territoriali. I criteri per l'attuazione dell'articolo 119, ivi previsti, riguardavano la razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso, il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nel contrasto all'evasione, l'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario, il rispetto del principio del principio alla capacità contributiva, l'esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale e la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio. Quindi le principali fonti di finanziamento regionali sono costituite da tributi propri derivati, istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito è destinato alle regioni. La legge delega ha previsto che gli interventi effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e regionali siano possibili a parità di funzioni amministrative conferite solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota, attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure. Al momento non è intervenuta l'individuazione di trasferimenti statali da sopprimere ed è allo studio in sede ministeriale la definizione delle procedure e delle modalità di applicazione delle norme in materia di fiscalizzazione dei trasferimenti e anche per l'attribuzione di una quota di gettito riferibile al concorso di ciascuna regione all'attività di recupero fiscale in materia di Iva. Il disegno di legge recante delega al Governo per la riforma fiscale in corso di esame parlamentare ha previsto la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario anche mediante l'eliminazione di microtributi, caratterizzati da un gettito trascurabile a fronte di elevati costi di adempimento a carico dei

contribuenti. Il disegno di legge enuncia i principi volti a preservare la progressività del taglio e a ridurre l'elusione fiscale. In questo sostanzialmente, la delega, nel dettaglio, prevede la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, con una riduzione graduale delle aliquote medie e delle aliquote marginali, la riforma dell'IRRES (Imposta sul reddito delle società), la razionalizzazione della struttura dell'Iva e del sistema delle accise, il graduale superamento dell'Irap e la revisione del catasto fabbricati, nonché degli addizionali comunali regionali all'IRPEF con la sostituzione delle attuali addizionali con sovraimposte, e infine, la revisione del sistema nazionale della riscossione per renderlo maggiormente efficiente. Le Sezioni unite della Corte dei conti si sono già pronunciate in una audizione avente proprio ad oggetto il disegno di legge delega e hanno osservato che il principio di delega riferito al graduale superamento dell'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive) dovrebbe essere meglio precisato sia con riguardo ai tempi previsti per la definitiva abolizione, sia relativamente alle modalità con le quali si provvederà al suo superamento, tenuto conto che l'aliquota base dell'imposta concorre alla copertura del fabbisogno sanitario. In relazione alla trasformazione delle attuali addizionali regionali e comunali all'IRPEF in sovraimposta, le stesse Sezioni unite hanno osservato che il previsto aumento automatico delle sovraimposte per le regioni sottoposte ai piani di rientro sanitario può costituire una previsione particolarmente stringente rispetto agli indirizzi generali. Si nota infatti che, per quanto riguarda la trasformazione degli addizionali IRPEF in sovraimposta e con riferimento alla prospettata abolizione dell'IRAP, si possono avere impatti rilevanti sull'attuale sistema di finanziamento delle regioni e sulla stessa futura attuazione del federalismo fiscale. Attualmente le regioni hanno possibilità di applicare aliquote entro il livello massimo con la possibilità di diversificarle per scaglioni e l'introduzione della sovraimposta potrebbe comportare una compressione della manovrabilità, in quanto il prelievo è condizionato non solo

alla base imponibile, ma anche in relazione alla struttura degli scaglioni, alle aliquote, al sistema di detrazioni. In relazione alle considerazioni sopra esposte, si evidenzia l'esigenza che gli effetti della delega fiscale vengano posti in correlazione rispetto all'attuale composizione dell'entrata tributaria e delle regioni e in prospettiva anche rispetto al diverso assetto del finanziamento delle funzioni previsto dalla disciplina sul federalismo fiscale. Non affrontare tempestivamente tali aspetti ordinali può comportare effetti sul livello dell'autonomia finanziaria delle regioni, in quanto in ogni caso lo Stato dovrebbe garantire il ristoro dell'eventuale perdita di gettito sui tributi propri derivati e questo avverrebbe mediante trasferimenti, in questo modo andando ad abbattere i livelli di autonomia. Un esempio di questo meccanismo si è avuto sia nel periodo della pandemia sia nel caso della recente legge di bilancio che ha dovuto compensare alcuni effetti conseguenti all'avvio della riforma fiscale. Altro tema che andiamo a trattare riguarda l'attuazione territoriale del Piano nazionale di ripresa e resilienza. È da notare che questo si inserisce in un contesto che segna qualche momento di dinamica positiva, nonostante gli eventi esogeni avversi. Diverse ragioni hanno portato a questo risultato, quindi a una ripresa della spesa per investimenti dei territoriali e sono dovute al superamento del patto di stabilità interno, alla semplificazione delle procedure sul versante degli appalti e delle regole contabili, alla concessione di spazi finanziari e al crescente contributo al finanziamento di opere pubbliche nell'ambito dell'edilizia scolastica e della messa in sicurezza degli edifici. Semplicità e stabilità delle regole insieme a un flusso adeguato di risorse venendo meno la contrazione che ha caratterizzato il comparto fino al 2017, costituiscono la premessa per una ripresa stabile della funzione di investitori pubblici degli enti territoriali. In questi mesi, è quindi cruciale la capacità di definizione dei progetti che deve tenere conto di nuove fatture legate all'aumento dei costi energetici e della consolidata scarsità di competenze qualificate e dovute alle restrizioni

della spesa di personale che ha portato alla contrazione delle assunzioni. Le recenti scelte del legislatore segnano invece un percorso che rappresenta la premessa per il superamento della carenza di competenza che rischia di produrre rallentamenti e criticità. Nello scenario di finanza pubblica sul quale si innesta la relazione del programma emergono segnali di attenzione, perché, superato il momento della crisi pandemica, anche attraverso il supporto offerto dallo stesso programma, devono essere ripristinate le condizioni di stabilità finanziaria. Sul punto le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea chiariscono che gli aumenti generalizzati di spesa corrente in conto capitale devono rappresentare una parentesi legata al contesto della pandemia. Le risorse del dispositivo per la ripresa e la resilienza sono rivolte a finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa nel 2022, perseguendo al contempo una politica prudente. Quindi bisogna andare verso un cambiamento strutturale nella composizione della spesa pubblica nella quale maggiori investimenti siano compensati da un contenimento di spesa corrente. La politica di bilancio dovrà quindi cessare di essere espansiva quando le condizioni economiche lo consentano. Dovrà preservare l'incremento degli investimenti in modo da aumentare la crescita potenziale favorendo per questa via la sostenibilità del debito. Tra gli obiettivi del PNRR localizzati nel territorio è la realizzazione di importanti infrastrutture e ciò implica l'attivazione di una spesa corrente per il mantenimento e la gestione che non sempre sarà possibile ricavare negli equilibri di bilancio. Quindi è necessario rafforzare la struttura del bilancio e predisporre ai fini di un riequilibrio strutturale, adeguati interventi di sostegno nelle aree economiche più svantaggiate. Le Sezioni riunite della Corte dei conti nella prima relazione semestrale sull'attuazione del PNRR hanno rilevato come la fase di caduta degli investimenti pubblici sembra essersi esaurita nel 2018 e nell'ultimo triennio si è assistito a un consistente recupero, più 27 per cento di crescita accumulata reale, portando la quota sul pro-

dotto al 2,9 per cento. L'effettiva realizzazione degli obiettivi del Piano, oltre che l'adeguatezza delle strutture amministrative e tecniche dei livelli subnazionali di governo a predisporre progetti adatti a rispondere alle diverse linee di investimento, è anche correlata alla capacità di orientamento e coordinamento del centro attraverso l'attivazione di bandi, l'allocazione dei fondi tra enti in modo coerente con gli obiettivi del piano. Quindi è importante consolidare un modello di *governance* multilivello capace di rendere protagonisti gli enti di prossimità per assicurare il successo del Piano. Da questo punto di vista è da rilevare che una quota importante degli interventi vedrà come soggetti attuatori gli enti territoriali. Tra i *milestone* e *target* di attuazione degli interventi, oltre il 40 per cento che attiene all'ambito territoriale è di competenza dei comuni che si collocano al primo posto superando le regioni come soggetti investitori nel territorio. In particolare, questi interventi riguardano la missione 5, « Inclusion e coesione », e la missione 6 « Salute », oltre a « Rivoluzione verde e transizione ecologica », « Digitalizzazione, innovazione, cultura e turismo ». La struttura realizzativa del programma si fonda come è noto sul conseguimento dei *milestone* e *target*, oggetti complessi, che non si limitano alla verifica di una trappa procedurale compiuta o alla misurazione di una realizzazione fisica, ma prevedono diversi requisiti che condizionano i criteri di selezione degli interventi caratteristiche delle opere o dei beneficiari, localizzazione degli interventi e questo limite di non recare un danno significativo all'ambiente. Al momento della richiesta di finanziamento e della richiesta del CUP (Codice unico di progetto), oltre al costo del progetto, va indicato quanto si prevede di realizzare utilizzando la stessa metrica adottata nei *target* dell'investimento. La tempistica dell'attuazione è nella maggior parte dei casi dettata dalle *milestone*, e singoli progetti devono indicare quanto prevedono di realizzare secondo le indicazioni del *target* della misura relativa. Il rispetto delle scadenze per comprovare semestralmente il conseguimento di *milestone* e *target* ri-

chiede uno sforzo senza precedenti di raccolta dati; ciò può essere valutato positivamente, in quanto rispetto ai monitoraggi attuali è richiesta una forte accelerazione e le verifiche in itinere sono più stringenti. Per la verifica dei dati finanziari esistono indicazioni e prassi consolidate mentre ancora vanno costruite quelle indicazioni per la misurazione dei dati di natura fisica. In conclusione, si può sostenere che il ruolo dei comuni nella strutturazione del programma rappresenta un fattore cruciale per la sua riuscita sotto il profilo qualitativo e quantitativo dell'intero progetto. I comuni mostrano una dinamica crescente delle spese di investimento anche nel primo trimestre 2022 rispetto all'analogo periodo degli anni precedenti, nonostante il peggioramento della congiuntura. Per il 2022 il Documento di economia e finanza prefigura un andamento della spesa per investimenti delle amministrazioni locali ancora in crescita. Una conferma della forza trainante dei comuni negli investimenti pubblici si può ricavare dall'esame di alcuni dati tratti dalla banca dati BDAP MOP cioè il sistema di Monitoraggio delle opere pubbliche, che prevede che ogni amministrazione pubblica, o qualunque altro soggetto anche privato che realizzi un'opera pubblica, alimenti l'applicativo con le informazioni relative al singolo investimento. Nel complesso l'osservazione dei dati nel triennio considerato induce a un pur cauto ottimismo, dal momento che una buona percentuale delle opere attivate sembra essere in una fase di realizzazione o di avanzata progettazione. Da ultimo andiamo a trattare l'argomento della crisi finanziaria degli enti locali che si interseca con i temi della perequazione e quindi dell'attuazione del federalismo fiscale. Il fenomeno delle criticità finanziarie, come evidenziato nei referti della Sezione delle Autonomie presenta una spiccata caratterizzazione territoriale. In alcuni casi si estende a comuni di notevoli dimensioni, denotando situazione di fragilità strutturale dovute al concorso di più fattori. Le ragioni di tale difficoltà endemica da un lato si possono imputare al contesto economico problematico di alcune aree, ma possono anche

trovare ragioni in disfunzioni organizzative dei singoli enti, come inefficienze nella gestione delle risorse, scarsa attenzione alla riscossione dei tributi. Un sistema perequativo a regime ben calibrato potrebbe lenire gli aspetti critici dovuti alle differenze territoriali anche attraverso l'impiego di risorse aggiuntive devolute dallo Stato. Le misure statali per il risanamento finanziario, adottate per gli enti territoriali in situazione di deficit strutturali, possono essere considerate ammissibili in quanto imputabili alle caratteristiche socio-economiche della collettività o del territorio. Restano comunque aperte le questioni derivanti dall'inadeguatezza dell'azione amministrativa sul fronte della qualità della spesa e anche per quanto attiene l'efficienza delle azioni per realizzare le entrate. Per avere una visione completa di questi fenomeni non sono sufficienti controlli a carattere meramente finanziario, mentre sarebbe necessario avere un approccio più ampio su una gestione dell'ente attraverso un'azione coordinata da parte dei diversi organi di controllo interni. Anche gli impatti della crisi epidemiologica possono avere influito sulla gestione finanziaria contabile degli enti e per limitarne gli effetti sono state adottate una serie di misure di sostegno anche con riferimento alla situazione di quegli enti che già si dibattevano in criticità finanziarie. Si tratta di interventi rivolti a un limitato insieme di enti in difficoltà che convergono nell'arginare gli effetti di un eventuale rallentamento nella realizzazione dei piani di risanamento e mirano a tenere sotto controllo il deficit. Queste norme si fondano sul presupposto che la pandemia possa avere comportato imprevedibili conseguenze, non solo sulla gestione del bilancio di enti già in conclamata sofferenza finanziaria, ma anche più in generale sul complessivo buon andamento del loro intero apparato organizzativo. Altre misure hanno riguardato l'assegnazione di nuove risorse attraverso l'incremento della dotazione del fondo di erogazione, una sospensione dei termini procedurali che si correlano alla gestione dei piani e delle stesse procedure esecutive avviate dai creditori. La situazione di squilibrio concla-

mata dei comuni si manifesta nell'accesso alla procedura di riequilibrio pluriennale o nel dissesto. La Sezione delle Autonomie, nelle relazioni sulla finanza locale, ha rilevato una crescita del fenomeno, della criticità finanziaria, molto sostenuta in presenza di fattori congiunturali, bassa crescita che permangono e si sovrappongono e accentuano quelli strutturali del comparto, concentrazione territoriale della criticità finanziaria, eccessiva polverizzazione, difficoltà rilevanti nella gestione amministrativa. Emerge poi una forte connessione tra le due fattispecie, riequilibrio e dissesto, con evoluzione simile e passaggio frequente tra una fattispecie e l'altra. Nel 2018, nel 2019 e nel 2020 si è manifestata l'attivazione delle procedure di riequilibrio da parte degli enti con dissesto ancora in corso con la permanenza di forti criticità nella gestione della procedura, anche per la dilatazione dei tempi dell'istruttoria preliminare, e un forte intreccio tra i due istituti accentuato dai numerosi interventi del legislatore sull'impianto ordinario. Se si considera l'andamento del fenomeno delle criticità finanziarie nelle tre regioni in cui si manifesta con maggiore intensità, è possibile trarre delle valutazioni sulla scarsa efficacia dell'attuale assetto normativo. La disciplina più risalente relativa al dissesto introdotta nel 1989 seguiva un approccio aziendalistico mutuato dal diritto fallimentare oltre a prevedere un accollo degli oneri finanziari da parte dello Stato, considerando che enti a rilevanza costituzionale che svolgono funzioni fondamentali non avrebbero potuto in nessun caso essere sciolti. Anche dopo la riforma del Titolo V il sistema ha tenuto per la marginalità del fenomeno limitato a pochi casi, pur non essendo più consentito attivare indebitamente per la copertura di spesa corrente. La grande crisi finanziaria del 2008 e le stringenti regole contabili introdotte nel 2015 hanno modificato radicalmente il quadro delle criticità finanziarie che, come si è detto, si è esteso notevolmente, con attivazione di decine di nuovi casi ogni anno particolarmente concentrati in alcuni territori. Va considerato inoltre che in molti casi si registra una scissione tra la durata

del controllo del bilancio riequilibrato, cinque anni, e la chiusura dell'attività dell'organismo di liquidazione che spesso si protrae per un periodo più lungo, senza che ne siano resi conoscibili gli esiti. Oltre alle inefficienze già rilevate, quindi elevato fallimento delle procedure di riequilibrio attivate, dilatazione dei tempi istruttori, si verificano molti casi in cui l'ente, tornato in *bonis*, attiva una nuova procedura di riequilibrio a causa delle partite debitorie rimaste insolute trasferite dal dissesto. Vi siano numerosi casi, inoltre, di duplice dichiarazione di dissesto, e da ultimo anche enti in dissesto che attivano procedure di riequilibrio per accrescere la massa attiva. L'esigenza della revisione della disciplina relativa alle criticità finanziarie ha trovato attenzione attraverso la predisposizione in ambito ministeriale di uno schema di legge delega di riforma complessiva del TUEL (Testo unico degli enti locali), che tratta anche questo argomento che a tutt'oggi ancora non è stato presentato. Nel contempo è incardinata presso la Camera dei deputati una proposta di legge per la riforma del titolo VIII del Testo unico, che si propone di unificare in una procedura di risanamento finanziario le criticità, superando lo stigma del dissesto. Tra le linee perseguite viene in evidenza il rafforzamento dell'apporto di assistenza tecnica attraverso l'affiancamento del comune, il sostegno finanziario e nei casi più critici l'attivazione di poteri sostitutivi. La funzione di controllo esterno svolto dalla Corte risulta potenziata nella fase di avvio della procedura e svolta successivamente nell'ambito della verifica di legittimità e regolarità dei bilanci. L'azione di risanamento è affidata a un tavolo formato dai ministeri preposti, Interno e MEF (Ministero dell'economia e delle finanze), e ANCI (Associazione nazionale dei comuni italiani) e il percorso di risanamento viene ricondotto all'interno del mandato elettorale. L'intero processo di risanamento viene concentrato nella decisione annuale di bilancio e la procedura è integrata con un'azione di analisi preliminare riproposta annualmente tendente a prevenire la formazione delle situazioni di criticità. Nelle intenzioni della

riforma un'ampia quota dei casi potrebbe essere risolta con operazioni di supporto e l'attenzione potrebbe concentrarsi con interventi specifici (azioni conseguenti) solo sui casi più gravi che interessano in particolare alcune grandi città, in un contesto strutturalmente stabilizzato. A questo punto mi avvio a concludere molto velocemente, come abbiamo visto, sono stati trattati diversi temi che poi hanno tra loro un collegamento. Il quadro attuale si inserisce in un contesto di finanza pubblica che sta diventando più critico e desta motivi di preoccupazione. Nel frattempo ci sono una serie di riforme abilitanti inserite nel contesto del PNRR che intersecano il percorso per l'attuazione del federalismo. In particolare, si tratta dell'attuazione della delega fiscale che andrà a toccare una serie di punti rilevanti nel nostro sistema tributario, ma alcune di queste innovazioni vanno a interessare entrate che sono fonti di finanziamento per gli enti territoriali. Quindi, è importante che ci sia sempre una correlazione tra l'attuazione della delega fiscale avendo uno sguardo sugli effetti che comporta sul finanziamento degli enti territoriali. Abbiamo parlato poi dell'attuazione in sede territoriale del PNRR e tenendo presente che una quota importante degli interventi cade sul territorio, che è una sfida rilevante e deve trovare gli enti pronti e capaci, dotati delle professionalità tecniche necessarie per accogliere questa sfida che è fondamentale per la ripresa del Paese e, nello stesso tempo, deve condurre a un ritorno a condizioni di finanza non espansiva. Quindi ci deve restituire un quadro stabile, con una crescita che permane nel tempo e specialmente una ricomposizione della spesa, cercando di razionalizzare gli interventi di spesa corrente. Infine, abbiamo parlato del fenomeno delle criticità finanziarie che è attentamente monitorato proprio da questa Sezione e per il quale si avvertono segnali di crescita. Specialmente in alcuni territori, alcuni grandi centri urbani, sono interessati a questo fenomeno, che comunque è all'attenzione del legislatore anche con interventi recenti. Tuttavia si potrebbe pensare che quel meccanismo di risanamento introdotto dal de-

creto-legge 174 abbia mostrato qualche aspetto critico per cui si potrebbe pensare a una sua revisione e razionalizzazione. Con questo ho concluso, ringrazio dell'attenzione. Adesso troverò un modo per sentire, perché il mio audio non è collegato. Grazie ancora e buona giornata.

PRESIDENTE. Grazie a lei presidente. Purtroppo i problemi tecnici di collegamento ci impediscono di consentire ai commissari di interloquire con lei, per cui avverto i commissari che la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, ci ha consegnato una corposa e approfondita relazione che sarà nostra cura trasmettere. Dispiace che vi sia questo inconveniente tecnico. Non essendovi richieste di intervento, ringrazio

nuovamente il Presidente di sezione Francesco Petronio a cui, anche a nome della Commissione, faccio gli auguri che si ristabilisca il prima possibile. Lo ringrazio comunque per avere partecipato ai lavori della nostra Commissione e ringrazio anche i rappresentanti della Corte dei conti che hanno partecipato a questa audizione. Dispongo che la documentazione trasmessa sia allegata al resoconto stenografico della seduta e dichiaro conclusa l'audizione. Grazie.

La seduta termina alle 9.20.

*Licenziato per la stampa
il 26 gennaio 2023*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

*ASSETTO DELLA FINANZA TERRITORIALE
LINEE DI SVILUPPO DEL FEDERALISMO FISCALE*

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE



4 MAGGIO 2022



CORTE DEI CONTI



INDICE

AUDIZIONE SULL'ASSETTO DELLA FINANZA TERRITORIALE E LINEE DI SVILUPPO DEL FEDERALISMO FISCALE	1
1. INTRODUZIONE DEL CONTESTO MACROECONOMICO	1
2. LO SVILUPPO DEL PERCORSO AUTONOMISTICO.....	4
3. LA DELEGA FISCALE (RICADUTE SULLA FINANZA REGIONALE E LOCALE).....	9
4. ATTUAZIONE TERRITORIALE DEL PNRR	12
5. CRISI FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI.....	18
6. CONCLUSIONI.....	22
APPENDICE	27
APPROFONDIMENTI TEMATICI E TABELLE	29
1. IL PERCORSO AUTONOMISTICO ATTRAVERSO GLI INDICI DI BILANCIO	29
1.1 Regioni.....	29
1.2 Comuni.....	32
2. IL DISEGNO DI LEGGE DI DELEGA FISCALE	37
2.1 Effetti sui tributi locali regionali e comunali	37
2.2 Il superamento dell'Imposta Regionale Attività Produttive (IRAP).....	39
3. GLI INVESTIMENTI.....	40
3.1 Comuni.....	40
3.2 Regioni	45
4. LE CRITICITÀ FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI	48
4.1 Il fenomeno	48
4.2 Le recenti innovazioni legislative per gli enti in situazione di criticità finanziaria	51

AUDIZIONE SULL'ASSETTO DELLA FINANZA TERRITORIALE E LINEE DI SVILUPPO DEL FEDERALISMO FISCALE

1. INTRODUZIONE DEL CONTESTO MACROECONOMICO

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha reso, presso questa Commissione bicamerale, in data 27 ottobre 2021, un'audizione sullo "stato di attuazione del federalismo fiscale, prospettive e piano nazionale di ripresa e resilienza", depositando una memoria articolata in due parti. La prima analizza lo svolgimento del percorso autonomistico, anche, attraverso l'osservazione dei principali indicatori di autonomia finanziaria. La seconda offre spunti di riflessione sulla necessità di finalizzare, secondo criteri oggettivi ed efficienti, le risorse dei livelli territoriali, nella fase di realizzazione del progetto di riforma del quadro fiscale subnazionale, compreso tra gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), da raggiungere entro il 2026. Il testo dell'audizione è accompagnato da un'appendice che illustra la dinamica della spesa per investimenti, gli indicatori di autonomia finanziaria e altri indicatori finanziari riferiti ai Comuni e alle Regioni¹.

Da allora, il quadro attuativo non risulta sostanzialmente modificato sotto il profilo ordinamentale e la sfida per la conclusione del cammino, ancora incompiuto, del federalismo fiscale si interseca con il vasto plesso di obiettivi intermedi e finali cui il Paese si è collettivamente impegnato con la presentazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con la riforma fiscale in atto e con il mutato quadro economico delineato nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2022 deliberato dal Governo il 6 aprile scorso.

Alla data della precedente audizione, l'economia del Paese era in ripresa, trainata dalla domanda interna e dalle politiche economiche messe in atto, con la preoccupazione di una evidente nuova recrudescenza - non del tutto attesa - della pandemia e segnali già evidenti di aumento dei prezzi dell'energia. È noto che i dati economici di consuntivo del 2021, attestati dall'ISTAT a fine febbraio, siano stati ben superiori alle attese. Il tasso di crescita reale è risultato, infatti, pari al 6,6%, con un disavanzo inferiore a quanto programmato dalla Nota di aggiornamento al DEF (NADEF) 2021 e un debito pubblico in netta riduzione, pari al 150,8% del Prodotto interno lordo (PIL), invece del previsto 155,3%. Si intravedeva, quindi, una prospettiva favorevole anche per il 2022. Purtroppo, a fine febbraio, la complessa crisi geopolitica correlata al conflitto in Ucraina ha compromesso in modo imprevedibile la situazione, portando all'estremo il surriscaldamento dei prezzi delle materie prime e dell'energia e ponendo una pesante riserva sull'andamento dell'economia nel 2022, con un ridimensionamento delle aspettative di imprese e consumatori.

¹ In [Audizioni e referti \(corteconti.it\)](https://www.corteconti.it) - Sezione delle autonomie 27/10/2021- Audizione sul federalismo fiscale della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti- *Stato di attuazione del federalismo fiscale, prospettive e piano nazionale di ripresa e resilienza*.

In questo mutato ed incerto contesto pochi sono gli elementi consolidati sui quali si possono avanzare ipotesi. La scelta di fondo del PNRR Italia è quella di attuare - nel volgere di pochi anni (2021-2026) - un cambiamento profondo nella composizione della spesa pubblica, favorendo in modo decisivo gli investimenti, con lo scopo ultimo di aumentare la capacità di crescita e la produttività potenziale. Questa finalità diventa tanto più rilevante alla luce degli effetti negativi che la nuova crisi esogena in atto avrà sulla ripresa, nonché della natura transitoria del Next generation EU (NGEU). Al riguardo, si evidenzia che le linee guida per la politica economica della Commissione europea del 2 marzo 2022, adottate dal Consiglio il 28 marzo, ribadiscono che i Paesi ad alto debito devono avviare al più presto politiche prudenti per assicurare, nel medio termine, la sostenibilità dello stesso. Questo vale per lo Stato ma anche per gli enti territoriali, che sono, fin da subito, chiamati a riprendere il cammino della razionalizzazione della spesa contenendo quella corrente e rafforzando contemporaneamente quella per investimenti.

Per tali ragioni il tema della revisione e della valutazione della spesa pubblica si eleva a riforma abilitante nell'ambito del PNRR - che prevede uno specifico pacchetto di obiettivi intermedi e finali² - e rappresenta elemento qualificante della strategia di finanza pubblica, contenuta nel DEF 2022³, che, tra l'altro, declina le previsioni normative relative all'implementazione di nuove strutture e al potenziamento di quelle esistenti⁴.

Tale impegnativo sforzo organizzativo si colloca nell'ambito di un contesto caratterizzato dal sensibile peggioramento degli equilibri complessivi di finanza pubblica, dovuto agli effetti della pandemia. Nel 2020 il saldo primario del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni è passato da un avanzo dell'1,8 per cento ad un valore negativo di -6 per cento, essenzialmente dovuto alle misure discrezionali insieme alle minori entrate e maggiori spese indotte dalla crisi. L'indebitamento netto, in aumento di 7,9, punti ha raggiunto il 9,5 per cento del Pil e il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto è aumentato al 155,8 per cento, con un incremento di 21,2 punti percentuali (era al 134,6 a fine 2019)⁵. Le principali grandezze del conto economico della PA, relative agli enti territoriali, si sono dimostrate in peggioramento, conseguente alla contrazione nel medesimo esercizio del margine positivo del risparmio lordo, rispettivamente pari a -2.171 milioni per i Comuni e -856 milioni per le Regioni⁶.

² Milestone M1C1-104 (MEF) 1.13 riforma del quadro di revisione della spesa pubblica ("*spending review*") con scadenza 30 giugno 2022: Obiettivo: intraprendere una revisione annuale della spesa nel periodo 2023-2025 per conseguire risparmi volti a sostenere le finanze pubbliche e/o finanziare una riforma fiscale o riforme della spesa pubblica favorevoli alla crescita". Milestone: adozione di obiettivi di risparmio per la *spending review* per gli anni 2023-2025.

³DEF 2022 Sezione I, Capitolo VI.1, denominato "Il rafforzamento del processo di revisione e valutazione della spesa pubblica".

⁴ Il d.l. n. 152/2021 del 6 novembre 2021 ha istituito il Comitato scientifico, finalizzato alla "*spending review*" cui partecipa il Ragioniere generale dello Stato, dotato di una segreteria costituita da una nuova unità di missione presso il MEF-RGS.

⁵ Cfr. Corte dei conti Sezioni Riunite in sede di controllo relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2020.

⁶ DEF 2022, sezione I, figura VI.2 variazione assoluta 2020-2019 principali grandezze conto economico della PA - enti territoriali, pag. 137. Vengono rilevate maggiori entrate per trasferimenti correnti per 13.599 milioni; 4.671 milioni di maggiori spese sostenute dalle Regioni per la Sanità; minori entrate da imposte sulla produzione, importazioni, imposte correnti sul patrimonio e sul reddito per 7.574 milioni; minori entrate da produzione per beni e servizi destinabili e non destinabili alla vendita per 2.427 milioni.

Gli interventi adottati per sostenere investimenti e spese in conto capitale - dalla progettazione, alla rigenerazione urbana, infrastrutture stradali, strade comunali, arredo urbano, messa in sicurezza di ponti e viadotti e scuole di Province e Città metropolitane - non hanno, nel 2020, provocato effetti sul livello complessivo d'indebitamento degli enti territoriali, la cui percentuale sul Pil si è ridotta dal 5,1 al 4,9% del PIL⁷.

La situazione della finanza pubblica ha avuto un'evoluzione positiva nel 2021; in tale esercizio l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è in riduzione risultando pari al 7,2 per cento del PIL, anche migliore rispetto a quanto atteso secondo le stime del Documento programmatico di bilancio (DPB) dell'ottobre 2021⁸.

L'analisi svolta nel DEF proiettata sull'esercizio 2021⁹, tuttavia, evidenzia un peggioramento complessivo del conto consolidato delle amministrazioni locali, che è la risultate di numerosi cambiamenti rispetto al 2020: una riduzione dei trasferimenti dello Stato, una netta ripresa delle entrate tributarie (che risalgono a 103,3 miliardi dopo la diminuzione registrata, tra il 2019-2020, da 105,9 a 97 miliardi), un forte aumento della spesa per l'acquisto di beni e servizi (soprattutto in Sanità), la crescita della spesa per il personale (soprattutto nel comparto sanità, ma anche in misura minore negli enti locali), l'aumento dei pagamenti per investimenti (la spesa in conto capitale degli enti locali è cresciuta nel 2021 del 14,7%).

Le decisioni da assumere in materia di federalismo fiscale si inseriscono, quindi, in un complesso contesto di finanza pubblica nell'ambito del quale è determinante che venga dato un impulso deciso alla crescita attraverso la realizzazione del PNRR, che prevede tra le riforme abilitanti la realizzazione di un sistema di finanziamento autonomo degli enti territoriali la cui attuazione si interseca con quella della "delega fiscale", il cui disegno di legge (A.C. 3343) è all'esame della VI Commissione Finanze in sede Referente.

L'insieme degli impegni assunti pone in capo agli enti territoriali una sfida programmatica, con conseguenze di tipo organizzativo, venendo imposta una maggiore capacità di realizzazione degli investimenti rispetto a quanto sinora dimostrato. Le metodologie che si stanno sperimentando sul PNRR comportano la definizione minuziosa di obiettivi e scadenze per ogni singolo elemento.

Le condizioni di ammissibilità del programma declinate nel regolamento UE 2021/241 del 12 febbraio 2021, impongono la coerenza con le pertinenti sfide e priorità specifiche di ogni Paese, individuate nell'ambito del semestre europeo e con quelle precisate nell'ultima raccomandazione del Consiglio, inoltre, per la sua realizzazione assumono valore prescrittivo potenziato le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea (CSR-Country Specific Recommendations) in forza dei Piani declinati dall'articolo 17 paragrafo 3 del regolamento 2021/241. Per l'Italia si tratta specificamente delle CSR del 18 giugno 2021, del 20 luglio 2020 e del 9 luglio 2019.

⁷ DEF 2022, sezione I, p. 138 - 139.

⁸ Cfr rapporto dell'Istat del 4 aprile 2022.

⁹ DEF 2020, "sezione II, analisi e tendenze della finanza pubblica.

Il necessario recupero di efficienza da parte delle pubbliche amministrazioni richiede di semplificare l'eccessiva burocratizzazione e il sovrapporsi delle responsabilità. Nelle raccomandazioni vengono evidenziate le differenze qualitative della *governance* che penalizzano le Regioni meridionali del Paese. Il Consiglio sottolinea come il «miglioramento della capacità amministrativa è un presupposto indispensabile per garantire l'efficacia nell'erogazione degli investimenti pubblici e l'utilizzo dei fondi dell'Unione, con effetti di ricaduta positivi sugli investimenti privati e la crescita del PIL»¹⁰. Tali considerazioni spiegano l'inserimento del progetto del federalismo fiscale tra le riforme di accompagnamento al PNRR¹¹, al fine di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi e ai fini di un efficiente uso delle stesse.

2. LO SVILUPPO DEL PERCORSO AUTONOMISTICO

L'effettiva evoluzione del processo autonomistico delle Regioni, avviato con la legge delega n. 42 del 2009, comporta il passaggio da un sistema di finanza derivata ad un sistema decentrato sul territorio; nel corso dell'ultimo decennio le autonomie territoriali si sono dimostrate maggiormente partecipi nell'attuazione del "federalismo fiscale".

In particolare, con riferimento all'indagine conoscitiva in corso, è da ricordare che, già in occasione delle scorse audizioni, questa stessa Sezione aveva provveduto a rilevare alcune criticità legate al parziale raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge n. 42/2009. Un percorso che, ad ogni modo, non si è interrotto nel corso della pandemia segnando il varo di alcuni importanti provvedimenti per le autonomie territoriali, sebbene l'emergenza sanitaria e la connessa crisi economica - acuita nuovamente dalle conseguenze della guerra in Ucraina¹² - abbia imposto un rallentamento, ed in alcuni casi, un ri-accentramento di molte funzioni in capo allo Stato, per poter adottare misure di sostegno efficaci e tempestive per far fronte alle minori entrate e alle maggiori spese sociali e sanitarie, originate dalla pandemia. In sostanza, dall'approvazione della legge delega sul Federalismo fiscale è possibile tracciare il percorso dei numerosi provvedimenti normativi che hanno segnato il passo della riforma soprattutto per quanto concerne le autonomie territoriali.

Nell'ultimo decennio, tra gli interventi più significativi per Regioni ed Enti locali vi è certamente l'introduzione della contabilità armonizzata (d.lgs. n. 118/2011) e i relativi provvedimenti connessi al federalismo municipale (d.lgs. n. 23/2011), regionale e provinciale (d.lgs. n. 68/2011), fino al cosiddetto federalismo demaniale (d.lgs. n. 85/2010). Un posto a parte viene ricoperto dalle disposizioni legate all'introduzione dei fabbisogni "standard" degli enti locali (d.lgs. n. 216/2010) e quelle sulla imposta municipale propria dei Comuni (d.l. n. 201/2011 e ss.). In ultimo, tralasciando le disposizioni riferite alla sola Capitale e quelle

¹⁰ CSR 2019- "considerando" n. 23.

¹¹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #Nextgenerationitalia, trasmesso al Parlamento il 26 aprile 2021, pagg. 77-78. [Home - Italia Domani - Portale PNRR.](#)

¹² Sulla base delle recenti analisi del Governo, contenute nel DEF: nei primi mesi del 2022 l'impatto del rialzo dei prezzi energetici sui costi delle imprese e sui bilanci familiari si è aggravato. L'attacco della Russia in Ucraina ha comportato un ulteriore aumento dei prezzi, in particolare, del gas naturale e del petrolio, ma anche delle materie prime alimentari.

riguardanti le misure per favorire l'inclusione e coesione sociale, vi sono i percorsi di autonomia differenziata avviati da alcune Regioni a statuto ordinario (legge n. 147/2013) che dovrebbero trovare attuazione - attraverso l'emanazione di una legge quadro¹³, in grado di disciplinare in maniera omogenea le modalità per sviluppare le prerogative di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione¹⁴ - sulla base delle istanze provenienti da alcune Regioni del Nord (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) ma di interesse anche per Regioni di altre aree geografiche.

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale è graduale sia nell'ammontare delle risorse perequate che nel processo di definizione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio, ma è necessario che venga completato per superare definitivamente il tradizionale criterio della spesa storica che genera inefficienza.

Quanto alla perequazione, da un punto di vista generale, andrebbero posti in essere importanti sforzi di coordinamento, anche organizzativo oltre che funzionale, tra le azioni dirette alla parte corrente rispetto a quella infrastrutturale.

I deficit infrastrutturali, rappresentando pesanti costi operativi, possono infatti incidere sulla capacità di erogazione delle prestazioni; allo stesso tempo occorre garantire la sostenibilità nel lungo periodo delle nuove opere realizzate con i molteplici fondi statali e comunitari a disposizione nel prossimo quinquennio - a cominciare da quelli rinvenienti dal PNRR - con adeguate e strutturali risorse correnti, anche tenendo conto dei recenti imprevisti aumenti dei costi delle materie prime.

Nel rinviare al prosieguo di questa memoria il tema degli interventi di perequazione infrastrutturale, un tassello significativo nel progressivo percorso di avvicinamento all'attuazione del federalismo fiscale è certamente rappresentato dalla progressione perequativa del Fondo di Solidarietà Comunale che negli ultimi anni ha fatto registrare un andamento crescente¹⁵.

L'art. 57 del d.l. n. 124/2019, in quest'ottica, ne ha previsto una rimodulazione con un aumento del 5% della quota da distribuire ai Comuni sulla base della differenza tra le capacità fiscali ed i fabbisogni standard. Al termine della transizione, nel 2030, la componente

¹³ Si veda la memoria depositata dalla Sezione delle autonomie per l'Audizione sull'attuazione dell'Autonomia differenziata tenuta in data 4 giugno 2021 presso la Commissione con compiti di studio, supporto, consulenza e analisi sui temi dell'Autonomia differenziata, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione. Pag. 7.

¹⁴ L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - introdotto con la riforma del Titolo V attuata con legge costituzionale n. 3 del 2001 - prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre), ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale (art. 116, primo comma). Il testo del terzo comma dell'articolo 116 recita: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119".

¹⁵ Cfr.: Audizione della Sezione delle autonomie del 27 ottobre 2021, sullo Stato attuazione del federalismo fiscale, prospettive e PNRR, dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale pag. 7 e ss. e appendice pag. 34.

perequativa del FSC sarà integralmente commisurata alla differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscale standard.

Nel 2022, l'ammontare del Fondo di Solidarietà Comunale è stato determinato¹⁶ in 6.855,5 milioni di euro contro i 6.616,5 milioni del 2021. Conseguentemente, al netto della quota ristorativa, pari a 3.817 milioni, la quota tradizionale, pari a 1.885,6 milioni, è stata ripartita per circa il 40% (752 milioni) secondo il criterio della compensazione delle risorse storiche e per il 60% (1.128 milioni) secondo il criterio perequativo che tiene conto della differenza tra le capacità fiscali e fabbisogni standard, approvati dalla Commissione tecnica sul Federalismo Fiscale nelle sedute del 30 settembre e dell'11 ottobre 2021¹⁷.

Nelle precedenti audizioni di questa Sezione è stata, inoltre, rilevata l'opportunità di un rafforzamento della componente verticale del Fondo, ciò al fine di rendere più evidente la tutela statale dei diritti sociali e di cittadinanza, nonché di ridurre le resistenze verso la perequazione di quei Comuni che, a causa della sperequazione delle basi imponibili, sono chiamati a cedere parte della propria capacità fiscale per il finanziamento dei Comuni meno dotati.

Sotto questo aspetto è stata confermata la linea del finanziamento con risorse aggiuntive dal bilancio dello Stato per assicurare la convergenza nei livelli dei servizi, accompagnata da meccanismi di monitoraggio; è stato infatti prorogato all'anno 2022¹⁸ il correttivo previsto, dalla lettera d)-bis, co. 449, art. 1 della legge n. 232/2016, nel limite massimo di 25 milioni di euro, a favore dei Comuni che presentano una variazione negativa della dotazione del FSC per effetto della perequazione.

Specifiche misure per Regioni e Comuni sono previste nel DEF 2022¹⁹, in termini di riduzione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano; di assegnazione di risorse per il risanamento dei Comuni che presentano deficit strutturali imputabili a caratteristiche socio-economiche o di quelli con meno di 5.000 abitanti che si trovino in difficoltà economiche. Altri interventi dovranno provvedere all'attribuzione di contributi ai Comuni sedi di Città metropolitane con disavanzo *pro capite* superiore ad una certa soglia e a consentire la rinegoziazione dei termini finanziari delle anticipazioni di liquidità concesse nel corso degli anni alle Regioni e agli enti locali per il pagamento dei debiti commerciali.

¹⁶ Comma 448, art. 1, legge n. 232 del 2016, come da ultimo modificato dal co. 794, art. 11, legge n. 178 del 2020.

¹⁷ Il fondo è suddiviso (in base al co. 449, art. 1, legge n. 232 del 2016 e successive modificazioni) in una componente ristorativa del minor gettito per le esenzioni e agevolazioni IMU e TASI; in una componente tradizionale destinata al riequilibrio delle risorse storiche, una parte della quale viene ripartita tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario anche secondo criteri di tipo perequativo; in una terza componente destinata allo sviluppo dei servizi sociali comunali e al potenziamento degli asili nido.

¹⁸ Per effetto dell'art. 3, co. 5 del d.l. 30.12.2021 n. 228 (milleproroghe) convertito con modificazioni nella legge 25 febbraio 2022 n. 15.

¹⁹ DEF 2022 - Sezione I, capitolo V.1, pag. 121 "misure per Regioni ed enti locali".

Le analisi di questa Sezione, rassegnate al Parlamento nelle Relazioni sulla gestione finanziaria degli enti locali e delle Regioni/Province autonome²⁰, possono fornire ulteriori elementi conoscitivi sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale. Il quadro complessivo che restituiscono conferma che l'autonomia finanziaria resta ancora incompleta e i relativi indici hanno fatto registrare passi indietro.

Il motivo di fondo del minore livello di autonomia riscontrato nel 2020 risiede essenzialmente nel maggiore apporto dei trasferimenti statali erogati nel periodo emergenziale per compensare perdite di gettito e sostenere le maggiori spese sanitarie e sociali indotte dalla pandemia.

Dai riscontri effettuati è emersa una sostanziale tenuta degli equilibri della finanza territoriale rilevati con riferimento agli obiettivi di finanza pubblica e in termini di risultato di amministrazione sostenuti dal soccorso offerto dalla contribuzione statale che ha erogato ingenti risorse reperite attraverso l'innalzamento del livello del debito pubblico.

Per quanto concerne gli enti locali, le tendenze registrate sul fronte delle entrate denotano una complessiva stabilità dei principali indicatori che caratterizzano il livello di autonomia finanziaria sino al triennio 2017/2019.

Tali tendenze, come anticipato, hanno riportato una battuta d'arresto nel 2020, nel quale l'esigenza di far fronte alla crisi pandemica, come risulta dai prospetti in appendice cui si rinvia, ha comportato considerevoli aumenti dei trasferimenti dello Stato legati alla perdita di gettito di alcuni tributi locali, determinando una contrazione degli indicatori considerati.

Nell'esercizio 2021 si manifesta invece un'inversione di tendenza da mettere in relazione alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali legati all'emergenza pandemica ed alla conseguente minore incidenza di essi sulle entrate proprie in fisiologica espansione.

In effetti, volgendo lo sguardo agli incassi totali²¹, salvo alcune trascurabili eccezioni, tutti gli indici di autonomia finanziaria, impositiva e tariffaria hanno registrato un importante incremento, anche se con percentuali di aumento più consistenti nelle aree del centro nord del Paese rispetto al sud ed alle isole.

Come si evince dalla tabella riepilogativa delle Entrate dei Titoli 1, 2 e 3 che segue, in sintesi, nel 2021 si evidenzia un ritorno ai livelli pre-crisi delle entrate del Titolo 1 e del Titolo 3 accompagnato da una flessione delle entrate del Titolo 2 rispetto all'esercizio precedente, comunque stabilmente incrementate rispetto al 2019.

²⁰ Cfr.: Deliberazione adottata dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza 28 marzo 2022, n. 6/SEZAUT/2022/FRG avente ad oggetto "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome - esercizi 2018-2020" e Deliberazione adottata dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza 27 maggio 2021, n. 11/SEZAUT/2021/FRG.

²¹ In attesa di disporre dei dati di Contabilità nazionale, fondamentali indicazioni al riguardo possono essere tratte dalla banca dati SIOPE che rileva le riscossioni ed i pagamenti senza tuttavia poter distinguere quelli rinvenienti dalla competenza da quelli da residui.

Tabella 1- Entrate Titoli 1, 2 e 3 – Comuni- Totale titoli per area geografica

Area geografica	Entrate titolo 1			Entrate titolo 2			Entrate titolo 3		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Centro	8.404.128	8.049.258	8.376.458	1.953.011	3.714.162	2.900.675	2.558.657	2.157.723	2.452.933
Isole	3.269.046	3.078.826	3.044.303	2.237.625	2.979.242	2.759.641	637.952	554.770	628.246
Sud	7.647.251	7.117.715	7.722.187	1.644.347	3.295.552	3.025.030	1.543.428	1.318.186	1.510.753
Nord Ovest	10.573.738	9.909.008	10.363.646	1.564.810	3.825.252	3.211.375	4.078.439	3.128.758	3.741.364
Nord Est	6.958.009	6.510.210	6.792.704	2.344.093	3.604.488	3.161.012	2.782.758	2.319.968	2.588.152
Totale	36.852.172	34.665.017	36.299.297	9.743.886	17.418.695	15.057.734	11.601.234	9.479.405	10.921.449

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento del 13 aprile 2022; importi in migliaia

Nel triennio 2018-2020, per le Regioni a statuto ordinario oltre la metà delle risorse²² è riferibile a tributi “devoluti” (compartecipazioni)²³. In particolare, nel 2020, l’andamento delle entrate è caratterizzato dall’ingente aumento dei trasferimenti erariali, volto a fronteggiare gli inediti scenari determinati dalla pandemia. Emerge, inoltre, un incremento delle risorse correlate all’addizionale IRPEF sanità e non sanità (cresciute, nel biennio 2019/2020, rispettivamente, del 2,65% e dello 0,07%), mentre flettono le entrate derivanti dall’IRAP (-18,78%), dalla tassa automobilistica regionale (-14,77%) e dal tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (-8,44%). Questi ultimi andamenti negativi vengono mitigati dall’aumento della compartecipazione IVA sanità (+7,79%) e non sanità (+0,78%) e da altre categorie di entrata²⁴. Va ricordato che la compartecipazione all’IVA alimenta, al proprio interno, il “fondo perequativo nazionale” (disciplinato dal d.lgs. n. 56/2000), anch’esso classificato, dopo l’entrata in vigore dei principi dell’armonizzazione contabile, nell’ambito del Titolo 1, quale tipologia a sé stante di entrata corrente diversa da quelle tributarie e contributive. Nel 2020, il grado di autonomia finanziaria delle Regioni, elaborato sulla base dei dati di rendiconto (BDAP), esaminati nella recente relazione di questa Sezione al Parlamento²⁵, manifesta un calo medio del 3%. Andamento che è confermato, per il 2021, dall’analisi condotta sui dati di cassa disponibili sul sito del sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), sia con riguardo all’autonomia finanziaria, che a quella impositiva, calcolata con riferimento al totale delle entrate correnti. L’analisi circoscritta alle entrate proprie mostra invece andamenti altalenanti. Tali dinamiche risentono del peso dei trasferimenti, che dopo il considerevole aumento riscontrato nel 2020, sembrano ancora significativi alla luce dei dati di cassa del 2021.

²² Le entrate tributarie delle RSO sono attualmente quelle operanti precedentemente alla l. n. 42/2009, costituite da tributi propri e dalle compartecipazioni ai tributi erariali. In particolare: l’IRAP - Imposta regionale sulle attività produttive, l’Addizionale regionale all’IRPEF, la Tassa automobilistica regionale, l’Ariscgam - Addizionale regionale all’accisa sul gas naturale, il Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, la Tassa regionale per il diritto allo studio universitario, la Compartecipazione regionale all’IVA. L’art. 1, co. 628, legge di bilancio 2021 ha abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2021, l’imposta regionale sulla benzina per autotrazione (IRBA).

²³ I tributi devoluti nel 2020 si attestano su un valore pari al 66,97%, in considerazione dei maggiori trasferimenti disposti dallo Stato in relazione all’eccezionale situazione determinata dalla pandemia da Covid 19.

²⁴ Si fa riferimento a voci residuali delle entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa che incidono sul totale del Titolo 1 per circa il 10% (11 mld circa) e che fanno registrare una crescita del 9,86%.

²⁵ Fonte: Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazione cit. n. 6/SEZAUT/2022/FRG avente ad oggetto “Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome - esercizi 2018-2020, p. 33 e ss.

Deve ribadirsi che l'attuale modalità di finanziamento delle funzioni delle Regioni a statuto ordinario non realizza ancora il modello costituzionale che prevede (art. 119 Cost.), nel bilanciamento tra unitarietà ed autonomia, la valorizzazione del principio di responsabilità, la corrispondenza tra le funzioni esercitate e le disponibilità finanziarie, il superamento del sistema di finanza derivata, il principio di territorialità delle risorse con il temperamento del criterio solidaristico della perequazione in favore dei territori con minore capacità fiscale.

Come noto, l'incompleta attuazione dei criteri che hanno ispirato la legge delega n. 42/2009 ha contribuito al mantenimento di alcuni ambiti di inefficienza dettati non solo da carenze strutturali, ma anche dalla mancanza di meccanismi volti a stimolare comportamenti virtuosi, tesi, questi ultimi, al miglioramento della qualità dei servizi resi in favore dei cittadini di ogni territorio regionale. Tale circostanza, in definitiva, ha concorso, unitamente ad altri fattori, a frenare le possibilità di crescere e di competere dell'intero Paese.

Con riferimento allo svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, la Corte costituzionale, nella motivazione della sentenza n. 220/2021, ha richiamato il legislatore a superare il perdurante ritardo nella definizione dei Lep, che ne rappresentano un elemento imprescindibile, osservando, altresì, come tale adempimento appaia "particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)".

Proprio per superare lo schema della spesa storica che "cristallizza inefficienza", il federalismo fiscale - quale attuazione della legge 42/2009 - compare tra le riforme di accompagnamento al PNRR, unitamente alla riforma fiscale alla quale risulta strettamente correlato.

3. LA DELEGA FISCALE (RICADUTE SULLA FINANZA REGIONALE E LOCALE)

I criteri di delega previsti dalla legge n. 42/2009 (art. 2), per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, oltre a richiamare gli obiettivi di una maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile nonché di lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo, fanno riferimento ai principi della "razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso", del "coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale", della "salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario ed il rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche", dell'esclusione di "ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale", nonché della "tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa". Stante il ricordato principio della c.d. "riserva di presupposto" che vieta alle Regioni di istituire tributi propri se non in relazione a presupposti di imposta che non siano già assoggettati ad imposizione sulla base di una legge statale, le principali fonti di finanziamento regionali sono costituite dai tributi propri "derivati", istituiti e disciplinati con

legge statale, il cui gettito è destinato alle Regioni (art. 7, legge n. 42/2009) nonché dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio regionale²⁶. A tal fine, la legge delega n. 42/2009 prevede che gli interventi effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli delle Regioni²⁷, siano possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure.

Non è ancora avvenuta l'individuazione dei trasferimenti statali da sopprimere (art. 7, d.lgs. n. 68/2011, attuativo della legge n. 42/2009), cui la legge delega correla la rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF con speculare riduzione delle aliquote statali, secondo il principio dell'invarianza della pressione fiscale complessiva (art. 2, d.lgs. n. 68/2011). Di certo non va sottaciuta la complessità dell'analisi dell'impatto di tale modifica, come evidenziato anche nella recente relazione semestrale di questa Commissione²⁸.

È allo studio in sede ministeriale la definizione delle procedure e delle modalità di applicazione delle norme in materia di "fiscalizzazione" dei trasferimenti (artt. 2 e 7, d.lgs. n. 68/2011), nonché per l'attribuzione di una quota di gettito riferibile al concorso di ciascuna Regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA (art. 9, d.lgs. n. 68/2011); costituiscono adempimenti necessari per l'attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario²⁹.

Il disegno di legge recante la delega al Governo per la riforma fiscale in corso di esame parlamentare (A.C. 3343) ha previsto la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario (art. 1, co. 1, lett. b., n. 1), anche mediante l'eliminazione dei "micro tributi" (art. 1, co. 1, lett. b, n. 2), caratterizzati da un gettito "trascurabile" a fronte di elevati costi di adempimento a carico dei contribuenti. Il disegno di legge enuncia i principi volti a preservare la progressività del sistema tributario (art. 1, co. 1, lett. c) nonché a ridurre l'evasione e l'elusione fiscale (art. 1, co. 1, lett. d).

La delega, nel dettaglio, prevede (art. 2) la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, con la previsione di una riduzione graduale delle aliquote medie e delle aliquote marginali; la riforma dell'IRES (art. 3); la razionalizzazione della struttura dell'IVA e del

²⁶ Negli accordi preliminari per le intese ex art. 116, co. 3, Cost. (autonomia differenziata) per l'attribuzione delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alle Regioni, si è fatto riferimento alle compartecipazioni o "riserve di aliquota". Le riserve di aliquota, così come le compartecipazioni sono correlate al principio di territorialità del tributo previsto dall'art. 119 Cost. In materia di autonomia differenziata si richiama integralmente la memoria di questa Sezione in data 4 giugno 2021 innanzi alla Commissione di studio presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie – Presidenza Consiglio dei Ministri.

²⁷ Con riferimento a quelli di cui all'art. 7, co. 1, lettera b), numeri 1) e 2) che si riferisce ai tributi propri derivati delle Regioni, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni nonché alle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali.

²⁸ Cfr. Relazione semestrale, p. 41 e ss, con riferimento alle problematiche della "fiscalizzazione" dei trasferimenti erariali per il trasporto pubblico locale per le Regioni con minore capacità fiscali.

²⁹ È istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, co. 958, legge n. 145/2018, un Tavolo Tecnico, competente anche nella valutazione di eventuali adeguamenti della normativa vigente.

sistema delle accise (art. 4); il graduale superamento dell'IRAP (art. 5); la revisione del catasto fabbricati (art. 6) nonché delle addizionali comunali e regionali dell'IRPEF, con la sostituzione delle attuali addizionali con sovrainposte (art. 7) ed, infine, dispone l'auspicata revisione del sistema nazionale della riscossione per incrementarne l'efficienza (art. 8).

Le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, nella deliberazione n. 19/SSRRCO/AUD/2021, avente ad oggetto l'audizione sul disegno di legge di delega sulla riforma fiscale richiesta dalla Commissione Finanze della Camera dei Deputati, hanno rilevato che il principio di delega riferito al graduale superamento dell'IRAP (art. 5) *«dovrebbe essere meglio precisato sia con riguardo ai tempi previsti per la definitiva abolizione, sia relativamente alle modalità con le quali si provvederà al suo superamento, tenuto conto che l'aliquota base dell'imposta concorre alla copertura del fabbisogno sanitario. Per il necessario coordinamento, andrebbe chiarito se, per gli effetti finanziari si farà riferimento a tributi regionali o a risorse centrali»*. In relazione alla trasformazione delle attuali addizionali regionali e comunali IRPEF in sovrainposte (art. 7), le Sezioni riunite hanno anche osservato che il previsto aumento automatico delle sovrainposte per le Regioni sottoposte ai piani di rientro sanitario costituisce una *«previsione particolarmente stringente rispetto agli indirizzi generali»*.

Appare, infatti, evidente come l'attuazione della delega fiscale, relativamente alla trasformazione delle addizionali IRPEF in sovrainposte e con riferimento alla prospettata abolizione dell'IRAP, impatti in misura rilevante sull'attuale sistema di finanziamento delle Regioni e sulla stessa futura attuazione (2023) del federalismo fiscale, come declinato dal d.lgs. n. 68/2011.

Attualmente le Regioni hanno la possibilità di applicare delle aliquote entro un livello massimo, con la possibilità di diversificarle per scaglioni (gli stessi dell'imposta erariale) e definire le soglie di esenzione. L'introduzione di una sovrainposta potrebbe comportare una compressione della manovrabilità in quanto il prelievo è condizionato non solo dalla base imponibile (come avviene per le addizionali) ma anche in relazione alla struttura degli scaglioni, delle aliquote e del sistema di detrazioni³⁰. Il superamento dell'IRAP, poi, non è correlato alla precisa individuazione di fonti alternative di entrata che possano compensare le Regioni per la perdita di gettito, prevedendosi nella delega fiscale solo la necessità di garantire adeguate risorse per il finanziamento del sistema sanitario. A tal riguardo, deve soggiungersi che attualmente l'IRAP finanzia anche spese non sanitarie, come emerge dalla sottostante tabella riferita a dati da rendiconto (BDAP) del periodo 2018-2020³¹.

³⁰ Cfr.: Audizione Ufficio Parlamentare di bilancio, 20 ottobre 2021, innanzi questa Commissione in cui si evidenzia, p. 16 ss., che, comunque, la sovrainposta lascia un qualche margine di manovra all'ente territoriale e, in tal senso, appare preferibile rispetto alla compartecipazione al gettito.

³¹ Fonte: Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazione cit. n. 6/SEZAUT/2022/FRG avente ad oggetto "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome – esercizi 2018-2020".

Tabella 2 - Tributi propri e tributi devoluti – Regioni a statuto ordinario

Tipologie di Entrate	2018	Incidenza %	2019	Incidenza %	2020	Incidenza %
IRAP non sanità - IRPEF non sanità - Tassa automobilistica	13.423.211	12,19	13.323.474	12,04	12.120.897	10,83
IRAP e IRPEF quota sanità	25.404.768	23,07	26.257.752	23,72	22.921.852	20,47
Altri tributi propri minori	2.618.385	2,38	2.002.482	1,81	1.929.679	1,72
Totale tributi propri	41.446.364	37,64	41.583.707	37,57	36.972.428	33,03
Tributi devoluti	68.662.221	62,36	69.094.160	62,43	74.978.618	66,97
Totale entrate tributarie	110.108.585	100,00	110.677.868	100,00	111.951.047	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 10 gennaio 2022; importi in migliaia di euro

In relazione alle considerazioni sopra esposte, si evidenzia l'esigenza che gli effetti della delega fiscale vengano posti in correlazione rispetto all'attuale composizione delle entrate tributarie delle Regioni e, in prospettiva, rispetto al diverso assetto del finanziamento delle funzioni previsto dalla disciplina sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009, nonché d.lgs. n. 68/2011), che andrà a regime nel 2023.

Non affrontare, tempestivamente, tali aspetti ordinamentali può comportare effetti sul livello dell'autonomia finanziaria delle Regioni, dovendo in ogni caso lo Stato garantire il ristoro dell'eventuale perdita di gettito sui tributi propri derivati, conseguente alla riforma fiscale, mediante "trasferimenti", analogamente a quanto avvenuto, seppure rispetto a fattori esogeni ed imprevedibili dettati dalla pandemia, nell'esercizio 2020.

A tal proposito, si rileva che la recente legge di bilancio ha disposto, con riguardo agli effetti finanziari conseguenti all'avvio della riforma fiscale, in relazione alla riduzione delle entrate fiscali derivante dall'applicazione dell'aliquota base IRAP – non compensata nell'ambito del finanziamento sanitario corrente del SSN a cui concorre lo Stato, ovvero dall'applicazione di maggiorazioni regionali vigenti – l'istituzione di un Fondo finalizzato a compensare le Regioni e le Province autonome (art. 1, co. 9, legge n. 234/2021)³².

A completamento della presente analisi, in calce alla memoria (Appendice), vengono esposti approfondimenti relativi a taluni aspetti della riforma fiscale *in itinere*.

4. ATTUAZIONE TERRITORIALE DEL PNRR

Gli investimenti degli enti locali in questi ultimi anni hanno registrato una dinamica positiva, nonostante gli eventi esogeni avversi. Molteplici ragioni hanno concorso a tale risultato: il superamento del Patto di stabilità interno, la semplificazione delle procedure sul versante degli appalti pubblici e delle regole contabili, la concessione di spazi finanziari, il crescente contributo al finanziamento di opere pubbliche nell'ambito dell'edilizia scolastica e della messa in sicurezza di edifici e territorio.

³² Con la medesima legge sono stati previsti, a titolo di compensazione della riduzione del gettito per la compartecipazione all'IRPEF, "trasferimenti" per le RSS e Province Autonome, per gli anni 2022-2024 (art. 1, co. 4).

Semplicità e stabilità delle regole, insieme ad un flusso adeguato di risorse, venendo meno la contrazione che ha caratterizzato il comparto fino al 2017, costituiscono la premessa per una ripresa stabile della funzione di investitori pubblici, che rappresenta una vocazione consolidata dei Comuni e degli altri enti locali.

Su questo scenario, che ha resistito agli effetti della crisi pandemica, si innesta la realizzazione del PNRR, in corso di dispiegamento.

In questi mesi è cruciale la capacità di definizione dei progetti che deve tenere conto del nuovo fattore legato all'aumento dei costi energetici e della consolidata scarsità di competenze qualificate, e delle restrizioni alla spesa di personale che ha portato alla contrazione delle assunzioni.

Le recenti scelte del legislatore segnano un percorso che rappresenta la premessa per il superamento della carenza di competenze che rischia di produrre rallentamenti e criticità. Per la realizzazione degli investimenti nell'ambito del PNRR è necessario proseguire sulla strada tracciata dotando le amministrazioni delle necessarie capacità tecniche e gestionali.

Nello scenario di finanza pubblica sul quale si innesta la realizzazione del PNRR emergono segnali di attenzione in quanto, superato il momento della crisi pandemica anche attraverso il supporto offerto dagli interventi del programma, devono essere ripristinate le condizioni di stabilità finanziaria. Sul punto le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea (CSR - *Country Specific Recommendations*) di giugno 2021³³ chiariscono che gli aumenti generalizzati di spesa corrente e in conto capitale devono rappresentare una parentesi legata al contesto della pandemia³⁴. Le risorse del dispositivo per la ripresa e resilienza sono rivolte a «*finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa nel 2022, perseguendo al contempo una politica prudente*». La politica economica deve essere orientata verso un cambiamento strutturale nella composizione della spesa pubblica, nella quale i maggiori investimenti siano compensati da un contenimento della spesa corrente³⁵. La politica di bilancio dovrà cessare di essere espansiva «*quando le condizioni economiche lo consentano*», ma dovrà preservare l'incremento degli investimenti in modo da aumentare la crescita potenziale, favorendo per questa via la sostenibilità del debito.

³³ Le Raccomandazioni assumono valore prescrittivo potenziato in forza delle condizioni di ammissibilità dei Piani declinate dal regolamento UE 2021/241 del 12 febbraio 2021, che prevede, che essi siano coerenti con le pertinenti sfide e priorità specifiche di ogni Paese, individuate nell'ambito del semestre europeo e con quelle precisate nell'ultima raccomandazione del Consiglio. Per l'Italia si tratta specificamente delle CSR del 18 giugno 2021, del 20 luglio 2020 e del 9 luglio 2019.

³⁴ Al "considerando" n. 3: «*Gli Stati membri dovrebbero perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando allo stesso tempo gli investimenti*». Al "considerando" n. 6 viene specificato che i Paesi ad alto debito, come l'Italia, devono fin da ora valutare il «*riorientamento delle politiche di bilancio verso posizioni di bilancio prudenti a medio termine, anche attraverso l'eliminazione graduale delle misure di sostegno a tempo debito...*». Per l'Italia, al "considerando" n. 4, si segnalava come talune delle misure assunte per affrontare la pandemia e le sue conseguenze economiche e sociali «*non sembravano temporanee o accompagnate da misure di compensazione*», specificando, al successivo "considerando" n. 13, come sia essenziale per l'Italia garantire la neutralità e medio termine dello sforzo fatto con misure discrezionali.

³⁵ «*Preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale, limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale*».

Sotto questo profilo si osserva che la previsione, tra gli obiettivi del PNRR localizzati nel territorio (che vedono gli enti territoriali come soggetti attuatori), di importanti infrastrutture (asili nido, case della salute, strutture sportive, ...), implica l'attivazione di una spesa corrente per il mantenimento e la gestione che non sempre sarà possibile ricavare negli equilibri di bilancio. Questo è particolarmente evidente in alcuni territori, ove il sottodimensionamento si dimostra rilevante. Si pone quindi il problema, nel medio periodo, di rafforzare, per l'insieme degli enti territoriali (i Comuni in particolare) la struttura del bilancio (potenziando il sistema di accertamento e riscossione), e di predisporre, ai fini di un riequilibrio strutturale, adeguati interventi di sostegno nelle aree economiche più svantaggiate. In caso contrario il rischio è quello di realizzare infrastrutture che non sarà possibile, a regime, mantenere, con conseguente dispersione di risorse pubbliche e frustrazione delle aspettative che il PNRR sta radicando nelle comunità destinatarie dei fondi.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, nella prima relazione semestrale sul PNRR³⁶, hanno rilevato come "la fase di caduta degli investimenti pubblici sembri essersi esaurita nel 2018" e che, nell'ultimo triennio, si sia "assistito a un consistente recupero (+27% la crescita cumulata reale), portando la quota sul Pil al 2,9 per cento, poco sotto il livello degli anni precedenti la crisi finanziaria". I risultati del 2019 segnano uno spartiacque in conseguenza degli effetti di interventi normativi che hanno interessato due ambiti cruciali per la spesa pubblica in investimenti: la regolamentazione degli appalti pubblici e le regole di bilancio degli enti locali".

L'effettiva realizzazione degli obiettivi del PNRR oltre che all'adeguatezza delle strutture amministrative e tecniche dei livelli subnazionali di governo a predisporre progetti adatti a rispondere alle diverse linee di investimento è anche correlata dalla capacità di orientamento e coordinamento del centro³⁷ attraverso l'attivazione dei bandi, l'allocazione dei fondi tra Enti in modo coerente con gli obiettivi del Piano.

Per questo è molto importante consolidare, nel sistema multilivello, un modello di governance capace di rendere protagonisti gli enti di prossimità e le rispettive comunità di riferimento. Per assicurare il successo del Piano deve essere significativamente potenziata la capacità operativa degli enti³⁸.

Il coinvolgimento delle comunità locali per il successo del PNRR è connesso, oltre al dato qualitativo (un investimento condiviso che risponde alle esigenze della comunità è un potente fattore di coesione e crescita sostenibile), all'aspetto quantitativo, giacché i Comuni

³⁶ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 4/SSRRCO/REF/2022, relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), (redatta ai sensi dell'art. 7, co. 7, decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108), marzo 2022.

³⁷ In tali termini si è espresso l'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'audizione del 20 ottobre 2021.

³⁸ Relazione delle SS.RR. cit. paragrafo "La governance del PNRR a livello regionale: primi elementi descrittivi", pag. 121 - 136, in cui si sviluppa una prima ricognizione da cui emerge un "pluralismo delle scelte organizzative", che "si esprime con maggiore evidenza con riferimento agli organi di natura tecnica, in particolare alle *task force* presso le quali è destinata la gran parte degli esperti reclutati a seguito della approvazione dei Piani". Tutti gli enti interessati (Regioni) hanno presentato i Piani territoriali e ottenuto la prescritta autorizzazione ma dal quadro sinottico emerge un quadro ancora incompleto, in cui non è sempre garantito il coinvolgimento degli enti di prossimità.

rappresentano il maggiore veicolo di investimenti. Nell'arco temporale 2017-2021, infatti, la quota degli investimenti della PA è attuata per circa la metà dai Comuni (dal 50,7% del 2017 al 45,5% del 2021)³⁹ e assume valore assoluto e crescente (dagli 8,4 miliardi del 2017 agli 11,3 miliardi del 2021). È per questo che una consistente parte degli stanziamenti delle risorse nel PNRR individuano come soggetti attuatori gli enti territoriali (oltre 66 miliardi), tra i quali, un ruolo preminente è svolto dai Comuni e Città metropolitane (28,32 miliardi).

Questa preminenza si rileva anche osservando, nel grafico, i *Milestone* e i *Target* di attuazione degli interventi: il 41,1 per cento del complesso dell'ambito territoriale è di competenza dei Comuni, che si collocano al primo posto, superando le Regioni (che, con il 39,3%, sono al secondo posto)⁴⁰.

In ambito territoriale, le Regioni, i Comuni e le Unioni dei Comuni sono i protagonisti principali dell'attuazione del Piano, dovendo assolvere all'80 per cento del totale degli obiettivi territoriali, in termini di *Milestone* e di *Target*. Sono le missioni 5 (Inclusione e Coesione) e 6 (Salute) ad essere prioritariamente attuate a livello territoriale, a cui seguono la missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e 1 (Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo) si pensi alla realizzazione delle case di comunità, ai COT (centrali operative territoriali), ai centri per l'impiego, a quanto atteso in termini di tasso di riciclaggio degli imballaggi, ecc.

In particolare, la missione 6, che assegna alle Regioni, in qualità di "Enti attuatori", un ruolo cruciale nella realizzazione di *Target* e *Milestone* del Piano, nell'arco temporale di attuazione del PNRR (2021-2026) destina circa 20,2 mld⁴¹ alla riorganizzazione del SSN, intervenendo sulle due principali debolezze strutturali: l'assistenza territoriale e gli investimenti per la digitalizzazione e l'ammmodernamento delle apparecchiature tecnologiche ospedaliere. *Target* e *Milestone* di tale missione sono quindi strutturati su due componenti fondamentali: "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" (M6C1), e "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del SSN"⁴²(M6C2). Gli interventi, da parte delle Regioni, di riordino e sviluppo della rete dei servizi territoriali, da implementare già in corso d'anno (secondo il cronoprogramma definito dal Mef con il DM del 6 agosto 2021), dovranno

³⁹ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 4/SSRRCO/REF/2022, pag. 173, tavola 7.

⁴⁰ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 4/SSRRCO/REF/2022, pag. 69.

⁴¹ Le risorse a disposizione della missione salute sono complessivamente pari a 20,2 mld, di cui 15,6 finanziate dal RFF, 2,9 dal Fondo nazionale complementare, e 1,7 mld dal React-EU; almeno il 40% delle risorse "territorializzabili", sarà assegnato alle Regioni meridionali.

⁴² Tra gli interventi qualificanti: Fascicolo sanitario elettronico: potenziamento del FSE, al fine di garantirne la diffusione e l'accessibilità su tutto il territorio nazionale. Le risorse previste per tale investimento sono pari a 1,4 mld, di cui 0,6 relativi al progetto già in essere di realizzazione del sistema di tessera sanitaria elettronica. Ammodernamento parco tecnologico digitale ospedaliero: l'investimento prevede l'acquisizione di 3.133 nuove grandi apparecchiature ad alto contenuto tecnologico (Tac, risonanze magnetiche, Acceleratori lineari, Gamma Camera /TAC, Ecotomografi, Sistema radiologico fisso, Angiografi ecc.), caratterizzate da una vetustà maggiore di 5 anni; il potenziamento del livello di digitalizzazione di 280 strutture sanitarie sede di dipartimenti di emergenza e accettazione (DEA). Intervento per il rafforzamento strutturale degli ospedali del SSN, tale da garantire lo standard di 0,14 posti letto di terapia intensiva per 1.000 abitanti, e di + 4.225 posti letto di semi-intensiva. L'investimento complessivo previsto è pari a 4,1 mld, di cui 1,4 per progetti già avviati dal ministero della salute relativamente al rafforzamento dell'offerta di posti-letto in emergenza, (disposto con l'art. 2 del d.l. n. 34/2020).

innestarsi su una cornice normativa statale, che definisca modelli e standard qualitativi, strutturali e tecnologici dell'assistenza territoriale, omogenei su tutto il territorio nazionale.

La struttura realizzativa del PNRR si fonda, come è noto, sul conseguimento di *Milestone* e *Target*, oggetti complessi che non si limitano alla verifica di una tappa procedurale compiuta o alla misurazione di una realizzazione fisica, ma prevedono diversi requisiti che condizionano i criteri di selezione degli interventi (caratteristiche delle opere o dei beneficiari, localizzazione degli interventi, DNSH (Do No Significant Harm), tagging climatico e digitale e così via).

Al momento della richiesta di finanziamento (e della richiesta del CUP), oltre al costo del progetto va quindi indicato quanto si prevede di realizzare utilizzando la stessa metrica adottata nel *Target* dell'investimento PNRR (ad esempio: il numero di km costruiti, i beneficiari di borse di studio per genere, i metri quadri di spazi efficientati, il numero di nuovi posti disponibili in asilo nido).

La tempistica dell'attuazione è, pertanto, nella maggior parte dei casi dettata dalle *Milestones* della misura (aggiudicazione di tutti i contratti pubblici, completamento di una percentuale del totale dei progetti). Per questo i singoli progetti devono poter indicare quanto prevedono di realizzare secondo le indicazioni del *Target* della misura PNRR (evidenziando il loro contributo a quello complessivo). Ciò determina vantaggi e criticità.

La costruzione nel tempo di una banca dati ricca di informazioni «comparabili» sugli investimenti pubblici faciliterà l'esercizio della funzione di controllo di gestione; tuttavia, gli indicatori potrebbero non essere presenti nella documentazione di progetto, ma da reperire all'esterno. Per tale ragione è auspicabile la realizzazione di un quadro definitorio «saldo» per evitare problemi di uniformità della misurazione.

Il rispetto delle scadenze per comprovare (semestralmente) il conseguimento di M&T richiede uno sforzo senza precedenti di raccolta dati. Ciò può essere valutato positivamente, in quanto, rispetto ai monitoraggi attuali (fondi strutturali UE, monitoraggio opere pubbliche BDAP/MOP), è richiesta una forte accelerazione e le verifiche in itinere sono più stringenti (perché i dati devono comprovare il raggiungimento di M&T), con il conseguente incremento della completezza e della qualità delle basi dati di monitoraggio. Ma, allo stesso tempo, questo può rappresentare una criticità, in quanto si determina un ulteriore carico amministrativo per gli enti locali in tutte le fasi di realizzazione e, per le amministrazioni titolari, nella verifica dei dati.

Per la verifica di dati finanziari esistono indicazioni e prassi consolidate, mentre vanno ancora costruite quelle per dati di natura «fisica».

Poiché i M&T sono strettamente legati agli esborsi dei fondi e devono essere verificabili nel tempo stesso in cui avviene la spesa, sono maggiormente focalizzati sulle procedure (incluso il cronoprogramma) e sulle realizzazioni degli interventi, piuttosto che sui risultati. Ciò è vero per tutti i paesi anche se, nel caso dell'Italia, a fronte di una sostanziale omogeneità della

quota di M&T di carattere procedurale, di realizzazione e di risultato, per quelli di impatto si registra rispetto alla media UE, una quota decisamente inferiore (0,2% a fronte di 5,1).

Tabella n. 3 - M&T

Livello della M&T	% procedurale	% realizzazione	% risultato	% impatto	Totale
ITA	38,2	48,8	12,9	0,2	100
UE	38,1	45,7	11,0	5,1	100

Fonte: elaborazione CDC su dati MEF

Le metodologie di misurazione degli interventi del PNRR consentono alle amministrazioni, di prevedere ex-ante quanto realizzeranno con una determinata disponibilità finanziaria. Le realizzazioni dovrebbero essere meno soggette a fattori esogeni e, pertanto, i M&T, appaiono, sotto questo profilo, più facilmente conseguibili. Nello stesso tempo va rilevato però che i M&T non sempre forniscono indicazioni rilevanti sull'obiettivo della politica e scoraggiano quindi una valutazione degli impatti della stessa. Per investimenti "complessi", tipici del livello territoriale, non è facile individuare un unico *output* rappresentativo da misurare o, a volte, non è possibile determinare in anticipo che tipo di opere verranno realizzate. Gli indicatori M&T non sono accompagnati da un'analisi dello stato di partenza (spesso mancano le baseline del fenomeno a livello locale) quindi non aiutano, da soli, a capire fabbisogni o a valutare miglioramenti.

In conclusione, si può sostenere che il ruolo svolto dai Comuni nella attuazione del PNRR rappresenta un fattore cruciale per la riuscita, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, dell'intero progetto.

I Comuni mostrano una dinamica crescente nelle spese di investimento anche nel primo trimestre del 2022 (rispetto all'analogo periodo dei due anni precedenti), nonostante il peggioramento della congiuntura)⁴³.

Per il 2022 il DEF prefigura un andamento della spesa per investimenti delle Amministrazioni locali in crescita di un ulteriore 20 per cento, dopo il ragguardevole rimbalzo registrato nei dati di consuntivo 2021.

Se si scende nel dettaglio degli interventi si osserva che la crescita è molto marcata nelle opere per la sistemazione del suolo, nelle infrastrutture idrauliche e negli incarichi professionali per la realizzazione degli investimenti (poste che rivestono un particolare interesse nella prospettiva degli interventi previsti dal PNRR) e molto meno marcata per il totale delle voci. Con riferimento alla fascia dimensionale, dopo il forte recupero del 2021, sembrerebbe assistersi ad un rallentamento abbastanza diffuso e ad una contrazione nel caso degli enti con oltre 250 mila abitanti.

⁴³ Memoria delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti per la recente audizione sul DEF audizione della Corte dei conti sul Documento di Economia e Finanza 2022, Commissioni congiunte bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, aprile 2022 (Riquadro 8 pag. 83 - 87).

Una conferma della forza trainante dei Comuni negli investimenti pubblici si può ricavare dall'esame della banca dati BDAP-MOP. Il sistema di Monitoraggio Opere Pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP)⁴⁴ prevede che ogni amministrazione pubblica – o qualunque altro soggetto, anche privato, che realizzi un'opera pubblica – alimenti l'applicativo con le informazioni relative al singolo investimento, univocamente individuato tramite il Codice Unico di Progetto.

L'analisi mostra significative differenze tra aree territoriali che si cerca di attenuare, anche mediante l'istituzione di un fondo perequativo e di proporzionati trasferimenti di capitale.

Nel periodo di osservazione (2019-2021) – considerando solamente i record completi emerge che il valore del portafoglio delle opere comunali censite nella banca dati del MEF (CUP), ammonta ad oltre 10 mld corrispondenti a quasi 40 mila opere pubbliche comunali, di cui oltre il 50% attivate tra il 2020 e il 2021, e delle quali circa la metà (51,3%) è allocato nell'Italia del nord, per un valore totale nel triennio pari a circa 4,5 mld di euro. Sussistono difficoltà realizzative nell'area del centro sud, dove, ad un aumentato flusso di finanziamenti, non è corrisposto un balzo in avanti nella capacità realizzativa.

Nel complesso l'osservazione dei dati nel triennio considerato induce ad un, sia pur cauto, ottimismo, dal momento che una buona percentuale di opere attivate sembra essere in una fase di realizzazione o di avanzata progettazione.

5. CRISI FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

Il fenomeno delle criticità finanziarie, come evidenziato nei referti della Sezione delle autonomie, presenta una spiccata caratterizzazione territoriale e in alcuni casi si estende a Comuni di notevoli dimensioni, denotando situazioni di fragilità strutturale dovute al concorso di più fattori.

Le ragioni di tale difficoltà endemica da un lato possono essere imputate al contesto economico problematico di alcune aree, ma possono anche trovare ragione in disfunzioni organizzative dei singoli enti, come inefficienze nella gestione delle risorse e scarsa attenzione alla riscossione dei tributi.

Un sistema perequativo operante a regime e ben calibrato potrebbe lenire gli aspetti critici dovuti alle differenze territoriali anche attraverso l'impiego di risorse aggiuntive devolute dallo Stato.

Le misure statali per il risanamento finanziario adottate in favore degli enti territoriali in situazione di deficit strutturale possono essere considerate ammissibili, in quanto imputabili alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio e la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 115/2020) ha ammesso in linea generale un soccorso agli

⁴⁴ Nell'appendice, che aggiorna i dati forniti nella precedente audizione, si fornisce una rappresentazione del fenomeno.

enti a compensazione degli squilibri dovuti alla insufficienza strutturale del gettito fiscale ad assicurare i servizi essenziali.

Restano comunque aperte le questioni derivanti dall'inadeguatezza dell'azione amministrativa sia sul fronte della qualità della spesa che per quanto attiene alla efficienza delle azioni per realizzare le entrate. Per avere una visione completa dei fenomeni che incidono su questi ultimi aspetti non sono sufficienti controlli a carattere meramente finanziario, mentre sarebbe necessario avere un approccio più ampio sulla gestione dell'ente attraverso un'azione coordinata da parte dei diversi organi di controllo interno.

È da rilevare che anche gli impatti della crisi epidemiologica COVID-19 possono avere influito sulla gestione finanziaria e contabile degli enti e per limitarne gli effetti sono state adottate una serie di misure di sostegno anche con riferimento alla situazione di quelli che già si dibattevano in una condizione di criticità finanziaria. Si tratta di interventi - rivolti ad un limitato insieme di enti in difficoltà - che convergono ad arginare gli effetti di un eventuale rallentamento nella realizzazione dei piani di risanamento e mirano a tenere sotto controllo il *deficit*. Le norme si fondano sul presupposto che la pandemia possa avere comportato imprevedibili conseguenze non solo sulla gestione di bilancio di enti già in conclamata sofferenza finanziaria, ma anche, più in generale, sul complessivo buon andamento del loro intero apparato organizzativo, messo ancor più sotto pressione dal contesto emergenziale. In particolare, l'articolo 17, comma 2 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ha sospeso fino al 30 giugno 2021, l'avvio o la prosecuzione delle procedure di c.d. "dissesto guidato" (art. 6, co. 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149) nei casi elencati dall'art. 243-*quater*, co. 7, TUEL. Tale sospensione comporta, tra l'altro che nel caso in cui venga rilevato a decorrere dal 2019 o dal 2020, un grave e reiterato inadempimento degli obiettivi intermedi di risanamento per gli enti che abbiano presentato o riformulato/rimodulato il PRFP tra il 31 dicembre 2017 ed il 31 gennaio 2020, la Sezione di controllo non possa avviare la procedura di dissesto⁴⁵.

Altre misure hanno riguardato l'assegnazione di nuove risorse (art. 53 co. 1, d.l. n. 104/2020), attraverso l'incremento della dotazione del fondo di rotazione (art. 53 co. 3), una sospensione dei termini procedimentali che si correlano alla gestione dei piani e delle stesse procedure esecutive avviate dai creditori degli enti (art. 53, cc. 8 e 9).

La situazione di squilibrio conclamata dei Comuni si manifesta nell'accesso alla procedura di riequilibrio pluriennale o nel dissesto. La Sezione delle autonomie nelle relazioni sulla finanza locale ha rilevato una crescita del fenomeno della criticità finanziaria, molto sostenuta, in presenza di fattori congiunturali (bassa crescita) che permangono e si sovrappongono (e accentuano) a quelli strutturali del comparto: concentrazione territoriale

⁴⁵ Sul punto le SS.RR. della Corte dei conti in sede di audizione parlamentare (28 maggio 2020, n. 7/AUD) hanno rilevato che tale misura è inserita in un contesto di interventi normativi rivolti a mitigare gli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria relativi ai bilanci degli enti locali, tra l'altro, agevolando, nel percorso attuativo del programma di rientro dal deficit strutturale gli enti che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio ex art. 243-*bis*.

della criticità finanziaria, eccessiva polverizzazione, difficoltà rilevanti nella gestione amministrativa (deficit formativo e impatto della riforma del sistema contabile).

Emerge poi una forte connessione tra le due fattispecie riequilibrio e dissesto con evoluzione simile e passaggio frequente dalla prima alla seconda.

Il fenomeno nuovo che si è registrato nel 2018 e, con più frequenza, nel 2019 e 2020 è l'attivazione di procedure di riequilibrio da parte di enti con dissesto ancora in corso (per incrementare la massa attiva). Permangono forti criticità nella gestione della procedura in particolare per la dilatazione dei tempi dell'istruttoria preliminare, e un forte intreccio tra i due istituti accentuato dai numerosi interventi del legislatore sull'impianto originario. La disciplina è stata oggetto di numerosi interventi particolari ed ha dimostrato aspetti critici, per cui è stata avvertita l'esigenza di una sua sistemazione organica. Le ragioni principali di natura generale vanno ricercate negli effetti della grande crisi finanziaria, che ha determinato una forte contrazione delle risorse verso il comparto degli enti locali tra il 2010 e il 2018, e nell'avvio della nuova contabilità finanziaria potenziata, che ha reso più stringenti le regole di bilancio a partire dal 2015. Il biennio caratterizzato dalla pandemia (2020-2021) non mostra una flessione della criticità finanziaria, nonostante le ingenti risorse indirizzate verso i Comuni per compensare il calo di gettito e le maggiori spese prodotte dall'emergenza.

Se si considera l'andamento del fenomeno della criticità finanziaria nelle tre Regioni in cui si manifesta con maggiore intensità è possibile trarre delle valutazioni sulla scarsa efficacia dell'attuale assetto normativo.

Il fenomeno interessa il 20 per cento dei Comuni e coinvolge centri urbani importanti e capoluoghi di provincia. In quasi la metà dei casi la procedura non ha esito risolutivo e sfocia nel dissesto. Le procedure di risanamento hanno una durata molto protratta e spesso restano ferme nella fase istruttoria e sono rari i casi in cui si concludono raggiungendo gli obiettivi di risanamento. La disfunzione maggiore è rappresentata dalla scarsa tempestività della procedura istruttoria, che si dilata in molti casi a dismisura.

I limiti della normativa vigente potrebbero essere superati attraverso una riforma del Titolo VIII del TUEL posto che il nuovo istituto del riequilibrio finanziario pluriennale non è riuscito a risolvere le criticità finanziarie degli enti⁴⁶.

La disciplina più risalente, relativa al dissesto, introdotta nel 1989 seguiva un approccio aziendalistico mutuato dal diritto fallimentare oltre a prevedere un accollo degli oneri finanziari da parte dello Stato, considerando che enti a rilevanza costituzionale che svolgono funzioni fondamentali non avrebbero potuto in nessun caso essere sciolti.

⁴⁶ Tra i provvedimenti collegati indicati nel DEF 2022 si fa riferimento anche ad un "DDL di revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali". Si tratta di un disegno di legge delega (di cui è disponibile una bozza datata 14 ottobre 2021)

Anche dopo la riforma del Titolo V nel 2001 il sistema ha tenuto per la marginalità del fenomeno, limitato a pochi casi, pur non essendo più consentito attivare indebitamento per la copertura di spese correnti.

La grande crisi finanziaria del 2008 e le stringenti regole contabili introdotte nel 2015 hanno modificato radicalmente il quadro della criticità finanziaria che, come si è detto, si è estesa notevolmente con la attivazione di decine di nuovi casi ogni anno, particolarmente concentrati in alcuni territori. Va considerato, inoltre, che i molti casi, si registra una scissione tra la durata del controllo del bilancio riequilibrato (5 anni) e la chiusura dell'attività dell'OSL, che spesso si protrae per un periodo più lungo, senza che ne siano resi conoscibili gli esiti, posto che il destinatario del rendiconto di gestione, che segna la chiusura del dissesto, è attualmente solo il revisore dell'ente.

Oltre alle inefficienze già rilevate (elevato fallimento delle procedure di riequilibrio attivate e dilatazione dei tempi istruttori) si verificano molti casi in cui l'ente tornato *in bonis*, attiva una nuova procedura di riequilibrio, a causa delle partite debitorie insolute trasferite dal dissesto. Numerosi, inoltre, i casi di duplice dichiarazione di dissesto e, da ultimo, dopo la novella legislativa del 2016, dall'art. 256, co. 12 del TUEL, anche di enti in dissesto che attivano la procedura di riequilibrio per accrescere la massa attiva.

In questo lungo intertempo, che in molti casi si dilata a dismisura, si verificano conseguenze sfavorevoli per le comunità e i portatori di interessi: riduzione dei servizi, aumento dell'imposizione, rallentamento della macchina amministrativa, insolvenze di crediti.

Le esigenze di revisione della disciplina relativa alle criticità finanziarie hanno trovato attenzione attraverso la predisposizione in ambito ministeriale di uno schema di legge delega di riforma del TUEL che attende di essere presentato.

Nel contempo è incardinata presso la Camera dei deputati una proposta di legge di riforma del Titolo VIII del TUEL (atto 3149) che si propone di riunificare in una procedura di risanamento finanziario la criticità finanziaria, superando lo stigma del dissesto.

Tra le linee perseguite viene in evidenza il rafforzamento dell'apporto di assistenza tecnica attraverso l'affiancamento del Comune, il sostegno finanziario e, nei casi più critici, l'attivazione di poteri sostitutivi. La funzione del controllo esterno svolto dalla Corte dei conti risulta potenziata nella fase di avvio della procedura e svolta successivamente nell'ambito della verifica di legittimità regolarità dei bilanci. L'azione di risanamento è affidata ad un Tavolo formato dai ministeri preposti, Interno e MEF, e dall'ANCI e il percorso di risanamento viene ricondotto all'interno del mandato elettorale.

Il ruolo di controllo della Corte dei conti resta affidato alle Sezioni regionali di controllo, e si svolge attraverso le verifiche sui bilanci, sulla legalità-regolarità della procedura di risanamento e può comportare l'adozione di misure restrittive. Inoltre, un'azione di vigilanza viene indirizzata al tavolo ministeriale. Il monitoraggio complessivo è svolto dalla Sezione delle autonomie che, annualmente, predispose una relazione alle Camere in cui

rappresenta una sintesi qualitativa e quantitativa delle relazioni delle Sezioni regionali di controllo della stessa Corte, dando conto anche dell'andamento delle procedure attivate negli anni precedenti e non ancora concluse.

L'intero processo di risanamento viene concentrato nella decisione annuale di bilancio e la procedura è integrata con un'azione di analisi preliminare, riproposta annualmente, tendente a prevenire la formazione delle situazioni criticità⁴⁷.

Nelle intenzioni della riforma un'ampia quota dei casi (attualmente circa 400, considerando le situazioni di crisi conclamata) potrebbe essere risolta con operazioni di supporto, e l'attenzione potrebbe concentrarsi, con interventi specifici (azioni conseguenti) sui casi più gravi che interessano in particolare alcune grandi città, in un contesto strutturalmente stabilizzato (come è stato previsto per i Comuni capoluogo nella legge di bilancio per il 2022-2024)⁴⁸.

Si tratta di interventi di revisione che percepiscono in modo integrato i temi della crisi finanziaria degli enti locali e si rivolgono a superare le evidenti criticità che caratterizzano il vigente quadro legislativo.

6. CONCLUSIONI

Sotto il profilo ordinamentale, il quadro attuativo della riforma non risulta sostanzialmente modificato rispetto alla data della precedente audizione e la sfida per la conclusione del cammino ancora incompiuto del federalismo fiscale, si interseca con il vasto plesso di obiettivi intermedi e finali cui il Paese si è collettivamente impegnato con la presentazione, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con la riforma fiscale in atto e con il mutato quadro economico delineato nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2022 deliberato dal Governo il 6 aprile scorso.

⁴⁷ Più specificamente il progetto di riforma prevede:

1. Una procedura unitaria di risanamento con due percorsi distinti: criticità finanziaria e squilibrio eccessivo.
2. Un monitoraggio preventivo circolare annuale (30 settembre) sulla base di un quadro di valutazione fondato su indicatori relativi a squilibri finanziari ed economici e segnalazioni dei principali stakeholders (fornitori di energia, revisori dei conti, tesorieri degli enti).
3. Una base informativa che prevede la completa digitalizzazione del processo (in grande parte cartaceo e opaco) e il suo inserimento nella banca dati delle pubbliche amministrazioni.
4. Tempi predefiniti e certi (perentori), correlazione con il mandato politico (5 anni). La procedura è a fasi concatenate e prevede un'uscita in caso di fallimento (il tavolo suggerisce ai ministri le azioni conseguenti).
5. Funzione istruttoria, incisiva e tempestiva, dei tavoli (potere sostitutivo, assistenza tecnica, tutoraggio, scambio di buone pratiche, meccanismi semplificati e standardizzati).
6. Ruolo della Corte dei conti potenziato nella fase di avvio del procedimento e ricondotto al controllo di legittimità regolarità sui bilanci nella fase di attuazione.
7. Risorse finanziarie per sostenere i due percorsi di risanamento attivando le energie del territorio.
8. Evidenza pubblica di ogni passaggio.

⁴⁸La legge n. 234 del 30 dicembre 2021, all'articolo 1, comma 567, riconosce ai Comuni sede di capoluogo di Città metropolitana, con disavanzo pro capite superiore a 700 euro, un contributo, per gli anni 2022-2042, di complessivi 2.670 milioni di euro, da ripartire, in proporzione all'onere connesso al ripiano annuale del disavanzo e alle quote di ammortamento dei debiti finanziari al 31 dicembre 2021, al netto della quota capitale delle anticipazioni di liquidità e di cassa.

Nel 2021 l'economia del Paese era in ripresa, trainata dalla domanda interna e dalle politiche economiche messe in atto, con la preoccupazione di una evidente nuova recrudescenza - non del tutto attesa - della pandemia e segnali già evidenti di aumento dei prezzi dell'energia. Tuttavia, a fine febbraio, la complessa crisi geopolitica correlata al conflitto in Ucraina, ha compromesso in modo imprevedibile la situazione, portando all'estremo il surriscaldamento dei prezzi delle materie prime e dell'energia e ponendo una pesante riserva sull'andamento dell'economia nel 2022, con un ridimensionamento delle aspettative di imprese e consumatori.

Le decisioni da assumere in materia di federalismo fiscale si inseriscono quindi in un complesso contesto di finanza pubblica nell'ambito del quale è determinante che venga dato un impulso deciso alla crescita attraverso la realizzazione del PNRR, che prevede tra le riforme abilitanti la realizzazione di un sistema di finanziamento autonomo degli enti territoriali la cui attuazione si interseca con quella della "delega fiscale", il cui disegno di legge (A.C. 3343) è all'esame della VI Commissione Finanze in sede Referente.

L'effettiva evoluzione del processo autonomistico delle Regioni, avviato con la legge delega n. 42 del 2009, comporta il passaggio da un sistema di finanza derivata ad un sistema decentrato sul territorio; alla cui attuazione nell'ultimo decennio le autonomie territoriali hanno partecipato attivamente.

In occasione delle scorse audizioni, questa stessa Sezione aveva rilevato alcune criticità legate al parziale raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge n. 42/2009, percorso che ad ogni modo, non si è interrotto nel corso della pandemia, segnando il varo di alcuni importanti provvedimenti per le autonomie territoriali, sebbene la crisi dovuta all'emergenza sanitaria abbia imposto un rallentamento, ed in alcuni casi, un ri-accentramento di molte funzioni in capo allo Stato per far fronte alle minori entrate e alle maggiori spese sociali e sanitarie, originate dalla pandemia.

Si registra un graduale avanzamento sia nell'ammontare delle risorse perequate che nel processo di definizione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio, ma è necessario che il percorso venga completato per superare definitivamente il tradizionale criterio della spesa storica, che genera inefficienza.

Da un punto di vista generale andrebbe realizzato un maggiore coordinamento, anche organizzativo oltre che funzionale, tra le azioni dirette di perequazione alla parte corrente rispetto a quella infrastrutturale.

L'attuale modalità di finanziamento delle funzioni delle Regioni a statuto ordinario non è ancora corrispondente al modello costituzionale che, nel bilanciamento tra unitarietà ed autonomia, valorizza il principio di responsabilità, la corrispondenza tra le funzioni esercitate e le disponibilità finanziarie nonché il superamento del sistema di finanza derivata secondo il principio di territorialità delle risorse.

È allo studio in sede ministeriale la definizione delle procedure e delle modalità di applicazione delle norme in materia di "fiscalizzazione" dei trasferimenti (artt. 2 e 7, d.lgs. n. 68/2011),

nonché per l'attribuzione di una quota di gettito riferibile al concorso di ciascuna Regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA (art. 9, d.lgs. n. 68/2011).

Nel quadro attuativo in esame rileva il disegno di legge recante la delega al Governo per la riforma fiscale in corso di esame parlamentare nel quale vengono enunciati principi volti a preservare la progressività del sistema tributario (art. 1, co. 1, lett. c), nonché a ridurre l'evasione e l'elusione fiscale (art. 1, co. 1, lett. d) e viene inoltre prevista la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario anche mediante l'eliminazione dei "micro tributi".

L'attuazione di alcuni criteri della delega fiscale, relativamente alla trasformazione delle addizionali IRPEF in sovrainposte e con riferimento alla prospettata abolizione dell'IRAP, impatta in misura rilevante sull'attuale sistema di finanziamento delle Regioni e sulla conseguente definizione dei livelli di autonomia tributaria. Si evidenzia, quindi, l'esigenza che gli effetti della delega fiscale vengano correlati all'attuale composizione delle entrate tributarie delle Regioni e, in prospettiva, al diverso assetto del finanziamento delle funzioni previsto dalla disciplina sul federalismo fiscale che andrà a regime nel 2023.

Il PNRR costituisce una decisiva opportunità per rilanciare un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo, attraverso gli investimenti resi disponibili e l'attuazione di riforme che rimuovano gli ostacoli che hanno limitato la crescita italiana negli ultimi decenni. Il raggiungimento di questi obiettivi può innescare un *iter* virtuoso con effetti favorevoli estesi alle autonomie territoriali, i cui livelli di spesa per investimento hanno subito sino al 2017 rallentamenti a causa dei vincoli imposti a causa delle difficoltà della finanza pubblica.

Negli ultimi anni si è registrata, invece, una dinamica positiva, nonostante gli eventi esogeni avversi per il superamento del Patto di stabilità interno, la semplificazione delle procedure sul versante degli appalti pubblici e delle regole contabili, la concessione di spazi finanziari, il crescente contributo al finanziamento di opere pubbliche nell'ambito dell'edilizia scolastica e della messa in sicurezza di edifici e territorio.

Una consistente parte degli stanziamenti delle risorse nel PNRR individuano come soggetti attuatori gli enti territoriali (oltre 66 miliardi), tra i quali, un ruolo preminente è svolto dai Comuni e Città metropolitane (28,32 miliardi), così come di rilievo appare, per le Regioni, la realizzazione della missione 6, che mira alla riorganizzazione del SSN attraverso il superamento delle ricordate debolezze strutturali: l'assistenza territoriale e gli investimenti per la digitalizzazione e l'ammodernamento delle apparecchiature tecnologiche ospedaliere. Semplicità e stabilità delle regole, insieme ad un flusso adeguato di risorse, venendo meno la contrazione che ha in precedenza caratterizzato il comparto, costituiscono la premessa per una ripresa stabile della funzione di investitori pubblici, che rappresenta una vocazione consolidata dei Comuni e degli altri enti locali.

Su questo scenario, che ha resistito agli effetti della crisi pandemica, si innesta la realizzazione del PNRR, in corso di dispiegamento.

Risulta fondamentale la capacità di definizione dei progetti che deve tenere conto del nuovo fattore legato all'aumento dei costi energetici e alla consolidata scarsità di competenze qualificate, e delle restrizioni alla spesa di personale che ha portato alla contrazione delle assunzioni.

È quindi necessario consolidare, nel sistema multilivello, un modello di governance capace di rendere protagonisti gli enti di prossimità e le rispettive comunità di riferimento. Per assicurare il successo del Piano deve essere significativamente potenziata la capacità operativa degli enti.

Il ruolo svolto dagli enti territoriali nella attuazione del PNRR rappresenta un fattore cruciale per la riuscita, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, dell'intero progetto. La dinamica delle spese di investimento risulta crescente anche nel primo trimestre del 2022, nonostante il peggioramento della congiuntura.

Il fenomeno delle criticità finanziarie, come evidenziato nei referti della Sezione delle autonomie, presenta una spiccata caratterizzazione territoriale e in alcuni casi si estende a Comuni di notevoli dimensioni, denotando situazioni di fragilità strutturale dovute al concorso di più fattori.

Le ragioni di tale difficoltà endemica da un lato possono essere imputate al contesto economico problematico di alcune aree, ma possono anche trovare ragione in disfunzioni organizzative dei singoli enti, come inefficienze nella gestione delle risorse e scarsa attenzione alla riscossione dei tributi.

Un sistema perequativo operante a regime e ben calibrato potrebbe lenire gli aspetti critici dovuti alle differenze territoriali anche attraverso l'impiego di risorse aggiuntive devolute dallo Stato.

Il fenomeno osservato interessa una quota rilevante di enti e coinvolge centri urbani importanti e capoluoghi di provincia. In quasi la metà dei casi la procedura di riequilibrio non ha esito risolutivo e sfocia nel dissesto. Le procedure di risanamento hanno una durata molto protratta e spesso restano ferme nella fase istruttoria e sono rari i casi in cui si concludono raggiungendo gli obiettivi di risanamento. La disfunzione maggiore è rappresentata dalla scarsa tempestività della procedura istruttoria, che si dilata in molti casi a dismisura.

I limiti della normativa vigente potrebbero essere superati attraverso una riforma organica che disciplini congiuntamente gli istituti attinenti alla crisi finanziaria dell'ente locale, posto che il nuovo istituto del riequilibrio finanziario pluriennale non è riuscito a costituire in molti casi un effettivo percorso di risanamento.

PAGINA BIANCA

APPENDICE

PAGINA BIANCA

APPROFONDIMENTI TEMATICI E TABELLE**1. IL PERCORSO AUTONOMISTICO ATTRAVERSO GLI INDICI DI BILANCIO**

A completamento dell'analisi svolta si forniscono dati rappresentativi del grado di autonomia delle Regioni e degli enti locali sulla base degli indici di bilancio.

L'indice di autonomia finanziaria rappresenta il rapporto tra la somma delle entrate tributarie (Titolo 1) e di quelle extratributarie (Titolo 3) sul totale delle entrate correnti (Titolo 1+ Titolo 2+ Titolo 3) ed evidenzia la capacità dell'ente di reperire autonomamente le entrate correnti senza ricorrere a trasferimenti, quindi, esprime l'indipendenza dell'ente dai trasferimenti dello Stato (o di altri soggetti) per far fronte alle proprie esigenze correnti.

L'indice di autonomia impositiva o tributaria analizza il rapporto tra le entrate del Titolo primo ed il totale delle entrate correnti e misura la quota di risorse correnti dovuta all'imposizione, non distinguendo tra tributi manovrabili e compartecipazioni.

L'autonomia impositiva sulle entrate proprie (ovvero il rapporto tra le entrate del Titolo 1 sulle entrate del Titolo 1 e del Titolo 3) misura l'incidenza delle entrate tributarie rispetto alla capacità di reperire risorse correnti non derivate.

1.1 Regioni

La tabella relativa alle Regioni per il periodo 2018-2020 è tratta dalla Relazione sulla Gestione finanziaria delle Regioni e delle Province Autonome⁴⁹ e si fonda su dati di rendiconto (BDAP). Appare evidente nel 2020, il calo generalizzato del grado di autonomia finanziaria di tutte le Regioni.

Non essendo ancora disponibili i dati di rendiconto per il 2021, la successiva tabella espone i livelli di autonomia finanziaria utilizzando i dati di cassa (incassi totali dal sistema Siope)⁵⁰ aggiornati a tale anno. I dati confermano il *trend* in diminuzione dell'indice di autonomia finanziaria con una perdita di circa tre punti percentuali rispetto al 2019, ma con differenze tra le Regioni.

Nel complesso, nell'esercizio 2021, l'indice di autonomia finanziaria, delle Regioni a statuto ordinario, misurato sulla base degli incassi totali si è attestato intorno all'86,04% in diminuzione del 3% circa rispetto alla media del triennio precedente.

⁴⁹ Fonte: Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazione cit. n. 6/SEZAUT/2022/FRG avente ad oggetto "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome – esercizi 2018-2020.

⁵⁰ Le analisi svolte per questi indici si basano sui dati forniti dalla banca dati SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici) realizzato sulla base di una convenzione tra la Ragioneria Generale dello Stato e la Banca d'Italia, con l'obiettivo di rendere disponibile un archivio di informazioni riguardante gli incassi e i pagamenti delle Amministrazioni pubbliche.

Tabella 1/ ENT/RSO - Autonomia Finanziaria - Dati di Rendiconto

Area geografica	Autonomia finanziaria (entrate Titolo 1 + Titolo 3 / Totale entrate correnti)		
	2018	2019	2020
Piemonte	91,6	92,0	88,6
Lombardia	94,0	94,2	92,3
Veneto	90,2	93,0	89,1
Liguria	83,5	85,6	83,8
Emilia-Romagna	93,9	92,8	89,2
Area Nord	92,1	92,8	89,9
Toscana	93,6	92,5	88,7
Marche	90,7	90,3	87,5
Umbria	89,7	91,3	87,6
Lazio	91,7	90,7	85,3
Area Centro	92,0	91,3	86,7
Abruzzo	86,7	86,4	84,2
Molise	79,0	80,4	75,0
Campania	91,0	90,4	87,5
Puglia	71,7	71,8	67,1
Basilicata	85,8	88,0	84,9
Calabria	88,4	87,3	85,5
Area Sud	84,2	84,0	80,6
Totale RSO	89,9	90,0	86,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 10 gennaio 2022

Tabella 2/ ENT/RSO - Autonomia finanziaria (dati Siope)

Autonomia finanziaria (entrate Titolo 1 + Titolo 3 / totale entrate correnti) %			
Regione	2019	2020	2021
Piemonte	91,77	87,27	85,76
Lombardia	94,06	92,50	91,19
Veneto	93,72	89,72	87,89
Liguria	85,61	83,43	83,06
Emilia Romagna	91,74	90,81	89,44
Toscana	91,81	89,23	87,61
Marche	89,81	86,48	85,77
Umbria	88,95	87,78	89,12
Lazio	89,39	86,68	88,39
Abruzzo	85,34	83,33	84,88
Molise	85,87	70,32	78,57
Campania	90,37	88,11	88,81
Puglia	67,28	67,40	63,45
Basilicata	86,48	86,23	83,60
Calabria	87,59	86,58	86,02
Totale RSO	89,41	87,23	86,04

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

Nel 2021 sulla base dei dati di cassa si rileva nel complesso una modesta riduzione dell'indice rispetto all'anno 2020 e più marcata rispetto al 2019. L'autonomia impositiva si attesta a circa l'82,73% in diminuzione del 3% rispetto alla media del triennio precedente.

I dati analizzati presentano differenze territoriali e in alcune Regioni, come la Lombardia, si nota una ripresa dei valori dell'indice rispetto al 2020, ma anche altre Regioni centro-

meridionali come Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania rilevano un leggero incremento dell'indice.

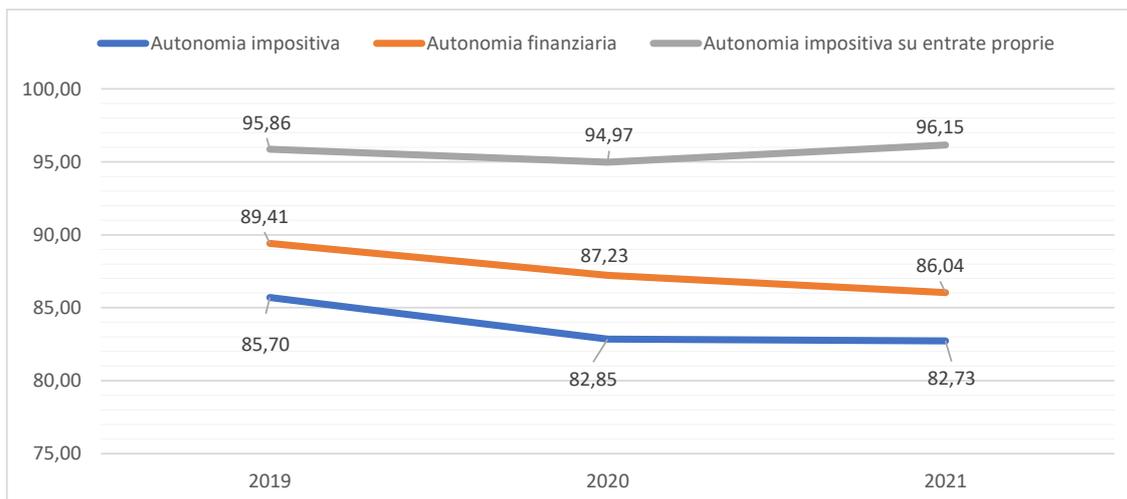
L'indice di autonomia impositiva sulle entrate proprie si stabilizza intorno al 96,15% in diminuzione di circa 1% rispetto alla media del triennio precedente.

Tabella 3/ ENT/RSO - Autonomia impositiva/tributaria (dati Siope)

Autonomia Impositiva (entrate Titolo 1 /totale entrate correnti) %			
Regione	2019	2020	2021
Piemonte	81,62	83,40	82,07
Lombardia	89,28	83,60	84,70
Veneto	89,73	84,42	83,95
Liguria	80,60	78,82	78,63
Emilia-Romagna	88,70	87,92	86,65
Toscana	90,62	88,25	86,25
Marche	85,63	82,04	81,72
Umbria	82,53	82,34	83,83
Lazio	88,48	84,81	87,42
Abruzzo	84,17	81,99	83,56
Molise	85,31	69,85	77,16
Campania	85,87	82,50	85,64
Puglia	66,88	66,72	61,52
Basilicata	83,01	82,82	82,81
Calabria	86,36	85,27	85,04
Totale RSO	85,70	82,85	82,73

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

Grafico 1/ ENT/RSO - Autonomia finanziaria ed impositiva (Siope)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

A conclusione dell'analisi relativa ai dati di cassa del triennio 2019-2021, nella sottostante tabella si rappresentano gli andamenti per Irpef ed Irap, evidenziando le quote destinate al finanziamento della sanità regionale.

Tabella 4/ ENT/RSO – Andamento Irap e Irpef (Dati Siope)

Tributi/imposte e tasse				composizione %		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
IRPEF Sanità	9.087.729.841	9.067.652.174	8.993.282.381	80,13	79,21	76,94
IRPEF non Sanità	2.253.922.892	2.379.475.190	2.695.226.840	19,87	20,79	23,06
Totale Irpef	11.341.652.733	11.447.127.364	11.688.509.221			
IRAP Sanità	17.875.918.877	16.984.022.033	16.806.390.442	82,30	81,72	81,59
IRAP non Sanità	3.844.724.752	3.798.282.284	3.792.587.943	17,70	18,28	18,41
Totale Irap*	21.720.643.629	20.782.304.316	20.598.978.385			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

1.2 Comuni

Per quanto concerne gli enti locali le tendenze registrate sul fronte delle entrate denotano una complessiva stabilità dei principali indicatori che caratterizzano il livello di autonomia finanziaria degli enti locali, sino al triennio 2017/2019⁵¹.

Tali tendenze, come anticipato, hanno riportato una battuta d'arresto nel 2020, nel quale l'esigenza di far fronte alla crisi pandemica, ha comportato considerevoli aumenti dei trasferimenti dello Stato legati alla perdita di gettito di alcuni tributi locali, determinando una contrazione degli indicatori di autonomia.

Nell'esercizio 2021 si manifesta invece un'inversione di tendenza da mettere in relazione alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali legati all'emergenza pandemica ed alla conseguente minore incidenza di essi sulle entrate proprie in fisiologica espansione.

In attesa di disporre dei dati BDAP, fondamentali indicazioni possono essere tratte dalla banca dati SIOPE che rileva le riscossioni ed i pagamenti senza tuttavia poter distinguere quelli rinvenienti dalla competenza da quelli da residui.

⁵¹ Cfr.: Audizione della Sezione delle autonomie del 27 ottobre 2021, sullo Stato attuazione del federalismo fiscale, prospettive e PNRR, dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale pag. 7 e ss. e appendice pag. 31.

Tabella 1/ENT/COM - Indicatore Autonomia Finanziaria- Comuni Per Regione

Autonomia finanziaria (entrate Titolo 1 + Titolo 3 / totale entrate correnti) %			
Regione	2019	2020	2021
Valle d'Aosta	57,7	49,6	53,7
Piemonte	90,7	81,1	83,2
Lombardia	90,7	75,7	80,4
Liguria	92,3	81,6	86,8
Trentino-Alto Adige	65,4	60,7	59,0
Veneto	88,7	75,5	80,3
Friuli-Venezia Giulia	49,9	45,8	49,2
Emilia-Romagna	90,3	79,2	84,9
Toscana	93,0	80,2	86,5
Umbria	86,5	79,1	84,3
Marche	79,0	71,1	76,7
Lazio	81,0	69,2	74,2
Abruzzo	80,5	74,3	80,2
Molise	78,4	67,5	76,1
Campania	87,7	72,9	73,9
Puglia	85,4	72,4	78,1
Basilicata	79,4	70,8	73,6
Calabria	81,8	67,5	70,9
Sicilia	70,1	61,3	62,9
Sardegna	50,3	41,9	46,1
Totale	83,3	71,7	75,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

In base agli incassi totali, l'indice di autonomia finanziaria passa dal 71,7% del 2020 al 75,8% del 2021 (di rilievo l'81,5% fatto registrare nel Nord Ovest a fronte del 57,1% delle Isole); l'autonomia impositiva passa dal 56,3% del 2020 al 58,3% del 2021 (di rilievo il 63,0% fatto registrare nel Centro a fronte del 47,3% delle Isole); l'autonomia impositiva sulle entrate proprie invece flette lievemente passando dal 78,5% del 2020 al 76,9% del 2021 (di rilievo l'83,6% fatto registrare nel Sud a fronte del 72,4% del Nord Est); l'autonomia tariffaria passa dal 15,4% del 2020 al 17,5% del 2021 (di rilievo il 21,6% fatto registrare nel Nord Ovest a fronte del 9,8% delle Isole); l'autonomia tariffaria sulle entrate proprie infine passa dal 21,5% del 2020 al 23,1% del 2021 (di rilievo il 27,6% fatto registrare nel Nord Est a fronte del 16,4% del Sud).

Tabella 2/ENT/COM - Indicatore Autonomia Finanziaria- Comuni Per Area Geografica

Autonomia finanziaria (entrate Titolo 1 + Titolo 3 / totale entrate correnti) %			
Area geografica	2019	2020	2021
Nord Ovest	90,4	77,3	81,5
Nord Est	80,6	71,0	74,8
Centro	84,9	73,3	78,9
Sud	84,8	71,9	75,3
Isole	63,6	54,9	57,1
Totale	83,3	71,7	75,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

Tabella 3/ENT/COM - Indicatore Autonomia Impositiva - Comuni Per Regione

Autonomia impositiva (entrate Titolo 1/ totale entrate correnti) %			
Regione	2019	2020	2021
Valle d' Aosta	40,9	35,1	37,4
Piemonte	70,8	64,7	64,2
Lombardia	62,0	55,6	57,2
Liguria	73,4	66,2	67,3
Trentino-Alto Adige	30,5	27,9	27,2
Veneto	66,7	58,6	61,6
Friuli-Venezia Giulia	32,3	30,7	32,6
Emilia-Romagna	68,8	62,6	65,3
Toscana	67,0	60,4	64,5
Umbria	69,6	63,5	66,6
Marche	59,2	54,4	57,6
Lazio	64,7	56,5	59,1
Abruzzo	61,6	57,6	60,8
Molise	57,8	48,0	57,2
Campania	74,2	62,9	63,0
Puglia	75,0	64,2	68,4
Basilicata	61,0	56,5	60,6
Calabria	64,1	53,3	55,8
Sicilia	59,6	52,6	52,6
Sardegna	40,2	34,0	37,2
Totale	63,3	56,3	58,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

Tabella 4/ENT/COM - Indicatore Autonomia Impositiva
Comuni Per Area Geografica

Autonomia impositiva (entrate Titolo 1/ totale entrate correnti) %			
Area geografica	2019	2020	2021
Nord Ovest	65,2	58,8	59,8
Nord Est	57,6	52,4	54,2
Centro	65,1	57,8	61,0
Sud	70,6	60,7	63,0
Isole	53,2	46,6	47,3
Totale	63,3	56,3	58,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

Tabella 5/ENT/COM - Prelievo tributario *pro capite* - Comuni per area geografica

Prelievo tributario pro capite (Titolo 1/Popolazione*)			
Area geografica	2019	2020	2021
Nord ovest	660,94	619,75	651,84
Nord est	598,36	559,90	586,22
Centro	708,10	680,35	710,66
Sud	554,52	519,27	570,36
Isole	500,56	474,62	473,91
Totale	616,09	581,22	612,79

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022; importi in euro;
*Popolazione Istat residente al 01/01

**Tabella 6/ENT/COM - Indicatore autonomia tariffaria su entrate proprie
Comuni per area geografica**

Indicatore autonomia tariffaria (Entrate extratributarie su entrate proprie) %			
Area geografica	2019	2020	2021
Nord Ovest	27,8	24,0	26,5
Nord est	28,6	26,3	27,6
Centrale	23,3	21,1	22,7
Sud	16,8	15,6	16,4
Isole	16,3	15,3	17,1
Totale	23,9	21,5	23,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

Come si evince dalla Tabella riepilogativa delle Entrate dei Titoli 1, 2 e 3 che segue, in sintesi si rileva un ritorno, nel 2021, ai livelli pre-crisi delle entrate del Titolo 1 e del Titolo 3 accompagnato da una flessione delle entrate del Titolo 2 rispetto all'esercizio precedente ma comunque stabilmente incrementate rispetto al 2019.

**Tabella 7/ENT/COM - Riepilogativa Entrate Titoli 1, 2 e 3
Comuni- Totale titoli per area geografica**

Regione	Entrate Titolo 1			Entrate Titolo 2			Entrate Titolo 3		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Centro	8.404.128	8.049.258	8.376.458	1.953.011	3.714.162	2.900.675	2.558.657	2.157.723	2.452.933
Isole	3.269.046	3.078.826	3.044.303	2.237.625	2.979.242	2.759.641	637.952	554.770	628.246
Sud	7.647.251	7.117.715	7.722.187	1.644.347	3.295.552	3.025.030	1.543.428	1.318.186	1.510.753
Nord Ovest	10.573.738	9.909.008	10.363.646	1.564.810	3.825.252	3.211.375	4.078.439	3.128.758	3.741.364
Nord Est	6.958.009	6.510.210	6.792.704	2.344.093	3.604.488	3.161.012	2.782.758	2.319.968	2.588.152
Totale	36.852.172	34.665.017	36.299.297	9.743.886	17.418.695	15.057.734	11.601.234	9.479.405	10.921.449

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022; importi in migliaia di euro

Gli andamenti di alcune principali voci di entrate comunali, particolarmente influenzate dagli effetti derivanti dalla situazione emergenziale sanitaria, sono rappresentati nei grafici che seguono.

Nel corso del 2021, grazie anche alla ripresa delle attività di riscossione, dopo le sospensioni di cui al d.l. n. 73/2021 e successive proroghe, si osserva un miglioramento delle entrate del Titolo 1, anche se con differenze a livello territoriale.

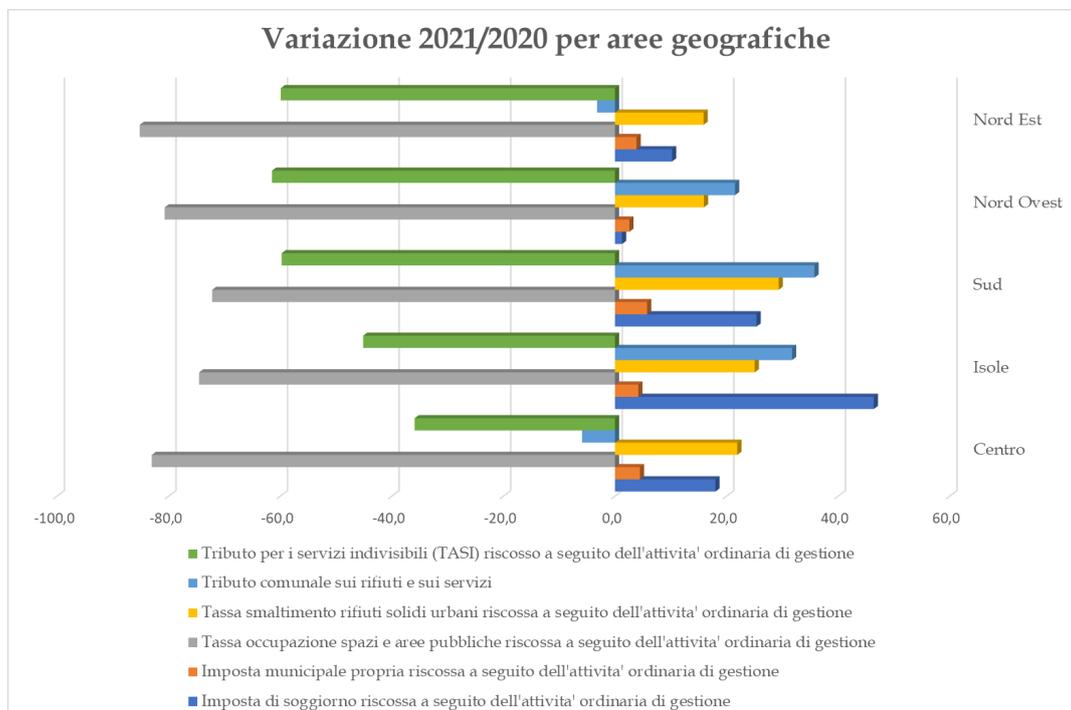
Subiscono una riduzione consistente, invece, la Tasi e Tassa di occupazione di spazi e aree pubbliche, in conseguenza delle agevolazioni finalizzate alla ripresa dell'economia e a sostegno degli operatori economici.

Interessante è l'andamento a livello territoriale dell'Imposta di soggiorno il cui valore aumenta notevolmente nelle Isole (46%) rispetto ad una crescita ridotta in altre zone come il Nord Ovest (1%).

Nel Centro e nel Nord Est si osserva un decremento della Tari rispetto alla crescita evidenziata per tutte le altre zone. Essendo, queste ultime, aree a forte industrializzazione, il decremento potrebbe essere ascritto alla mancata riscossione della Tari non domestica, dovute alla chiusura di molte imprese nel periodo di crisi emergenziale.

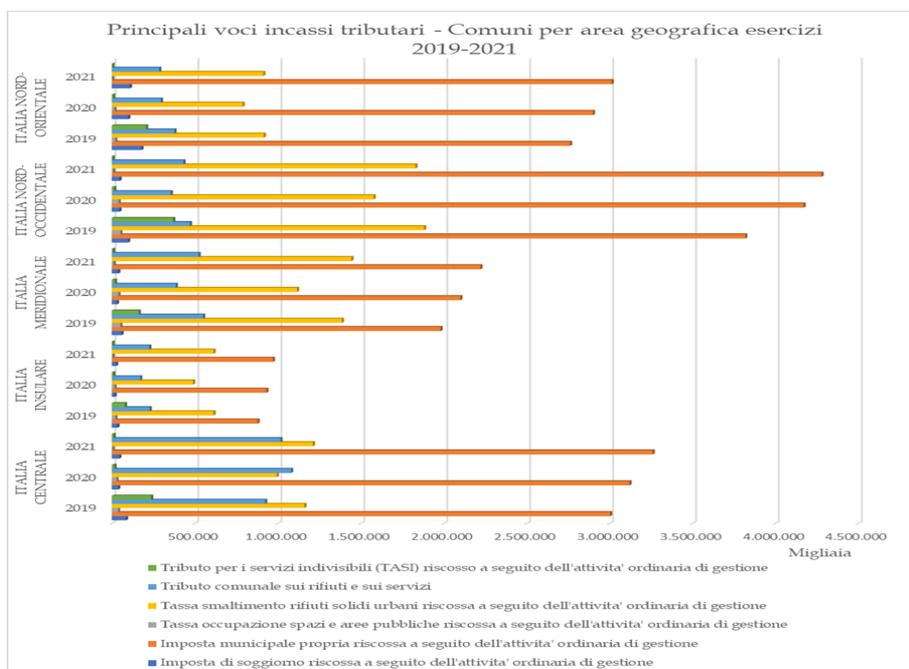
Si conferma, invece, in costante crescita la riscossione dell'Imu in maniera stabile in tutto il territorio.

Grafico 1/ENT/COM - Variazione 2021/2020 Principali voci di incassi tributari - Comuni per aree geografiche



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

Grafico 2/ENT/COM - Principali voci di entrate tributarie



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

2. IL DISEGNO DI LEGGE DI DELEGA FISCALE

2.1 Effetti sui tributi locali regionali e comunali

La riforma prevede la revisione della tassazione sul reddito delle persone fisiche assieme alle relative addizionali regionali e comunali ed esercita influenza sui temi di finanza locale. Tale riforma è stata seppur in minima parte anticipata con la legge di bilancio che per quest'anno ha previsto una rimodulazione degli scaglioni di reddito ed una riduzione da cinque a quattro delle aliquote d'imposta⁵².

Inoltre, è stato rivisto il sistema di detrazioni per lavoro dipendente (in generale ridotto della quota riferita alle ulteriori detrazioni a carico) e introdotto l'assegno unico universale in luogo delle detrazioni per carichi di famiglia e assegni familiari. Interventi volti a riequilibrare e redistribuire il carico fiscale all'interno delle differenti classi di reddito, cercando di ridurre le distorsioni conseguenti alle tax-expenditures (spese fiscali) e consentendo anche agli incapienti di poter ricevere un sussidio al pari di altri soggetti capienti che, in quanto tali, riescono ad accedere alle forme agevolative previste. Queste misure si inseriscono in un sistema tributario che nelle intenzioni del legislatore⁵³ assume una struttura di tipo duale⁵⁴ (DIT- Dual Income Taxation), in cui il concetto di reddito personale si intreccia a quello delle entrate⁵⁵ individuali stimate in base alla spesa potenziale del contribuente.

Tale impostazione pur avendo il limite di non garantire l'omnicomprensività dell'imposta (ovvero la capacità di includere nella tassazione tutte le tipologie di reddito)⁵⁶, attenua numerose

⁵² Con decorrenza 1° gennaio 2022, le aliquote IRPEF passano da cinque a quattro, restando inalterati i livelli di quella minima (23%) e di quella massima (43% la cui soglia di applicazione si riduce da 75.000 euro a 50.000). È ridotta di due punti l'aliquota relativa al secondo scaglione (dal 27% a 25%) e di tre punti quella del terzo scaglione (dal 38% al 35%), il cui limite superiore scende da 55.000 a 50.000 euro. Viene eliminata l'aliquota del 41 per cento; - le modifiche alle detrazioni d'imposta per le principali tipologie di contribuenti che sono modificate aumentandone l'importo e ampliandone la platea di riferimento. I redditi fino a 15.000 euro continuano a percepire il trattamento integrativo (cd. "bonus IRPEF da 100 euro"), mentre quelli da 15.000 a 28.000 euro lo ricevono in base all'ammontare delle detrazioni spettanti. A partire da questa soglia il trattamento integrativo viene incorporato nella detrazione dell'imposta che si riduce progressivamente a zero in corrispondenza di un livello di reddito pari a 50.000 euro.

⁵³ A tale conclusione è giunta la commissione permanente Finanze di Camera e Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone e altri aspetti del sistema tributario, conclusa con l'approvazione del documento finale (doc. n. XVII/10) nella seduta del 30 giugno 2021 (Cfr. nota 57).

⁵⁴ In generale, questa modalità di prelievo si compone di un doppio binario: da un lato l'applicazione di un'imposta proporzionale e reale su tutti i redditi da capitale; dall'altro, l'inclusione in uno schema progressivo dei soli redditi da lavoro, con giustificazioni che rimontano, principalmente, alla necessità di limitare la tassazione su basi imponibili ad elevata mobilità internazionale (redditi da capitale), o alla necessità di semplificare l'amministrazione e l'adempimento del prelievo attraverso prelievi cedolari. Ne consegue che redditi dello stesso importo, ma di diversa natura, sarebbero tassati con aliquote diverse (Si veda Rif. Corte dei conti - SSRR Sez. II Par. 3 del "Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica").

⁵⁵ Viene ripresa la nozione di reddito entrata (standard) elaborata da Schanz (1896), Haig (1921), e Simmons (1938) (nozione di reddito SHS) che è ritenuta dalla dottrina economica il migliore indicatore di misurazione della capacità di spesa quale misura del reddito imponibile di un individuo (ability to pay). Una definizione quella di S-H-S del "Reddito come entrata" omnicomprensiva in quanto, consente di tassare tutte le fonti di reddito potendo ricavare lo stesso valore indirettamente attraverso il consumo potenziale dato dal consumo effettivo e dalla variazione del patrimonio.

⁵⁶ Per maggiori dettagli si rimanda a SS.RR. deliberazione del 24 maggio 2021, "Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica", II sezione, Par. 3, pag. 86 e ss..

alterazioni dipese dalla situazione attuale che vede la coesistenza di una pluralità di regimi sostitutivi per diverse tipologie di reddito (PIT – Plural Income Taxation)⁵⁷.

La stessa applicazione delle addizionali regionali e comunali contribuisce ad accrescere le aliquote marginali effettive potendo produrre un'ulteriore disparità nell'applicazione dell'imposta, in quanto in presenza del superamento anche di un punto della soglia di esenzione Irpef, le addizionali regionali e comunali sono dovute per intero anche sul reddito non soggetto a tassazione.

L'alterazione prodotta dalle addizionali regionali e comunali sull'aliquota marginale effettiva, seppur possa essere considerato un effetto trascurabile sotto il profilo della progressività e redistribuzione delle imposte⁵⁸, assume rilievo nel momento in cui vengono inclusi ulteriori elementi che possono incidere su tetti e soglie di esenzione fiscale, ad esempio l'applicazione di detrazioni sul lavoro, detrazioni per carichi di famiglia fino agli assegni familiari (di recente riformati con l'introduzione dell'assegno unico universale⁵⁹).

La legge delega con l'art. 7 fornisce indirizzi per la riforma della fiscalità locale, sia nella sua componente personale, sia nella componente immobiliare, ovvero ad attuare una revisione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef, da sostituire con altrettante sovrainposte (dunque applicabili al debito d'imposta e non, come nell'attuale sistema, alla base imponibile del tributo erariale).

Infine, sotto il profilo dell'individuazione delle basi imponibili che sono il risultato di stime ottenute tramite il ricorso a valori catastali o tariffe d'estimo, il disegno di delega mantenendo inalterato, nelle intenzioni, il sistema di imposizione attuale vigente, impegna il Governo - a soli fini conoscitivi - ad aggiornare tali rendite catastali avvicinandole al valore di mercato degli immobili stessi⁶⁰.

Sul punto si osserva che un'eventuale tassazione sugli immobili che utilizzi come base di calcolo il valore di mercato deve comunque garantire forme di imposizione eque e certe, tenuto conto del fatto che, mentre i valori catastali assolvono alla funzione di evitare una determinazione analitica dei costi sostenuti per la gestione delle proprietà, il ricorso ai valori di mercato si dovrebbe confrontare con i costi sostenuti in rispetto del principio di tassazione del reddito netto.

⁵⁷Esiste, infatti, una elevata frammentazione delle tipologie di reddito che sono sottoposte a diversi regimi sostitutivi quasi mai tra di loro correlati, con una molteplicità di trattamenti fiscali soggetti ad aliquota proporzionale, tutti differenti tra loro, accanto ad un'imposta progressiva sui redditi di lavoro (soprattutto dipendente) e sulle pensioni Cfr. Camera dei deputati n. XVII/10, Commissione Permanente Finanze, "Documento finale dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone e altri aspetti del sistema tributario", approvazione della seduta del 30 giugno 2021).

⁵⁸Rif. Corte costituzionale, sentenza del 26 gennaio 2014, n. 8.

⁵⁹Cfr. art. 1, d.lgs. n. 230/2021, "Istituzione dell'Assegno Unico Universale"; art. 1, commi da 2 a 8 della legge del 30 dicembre 2021, n.234 "Tassazione Irpef e esclusione dall'Irap" (Legge di bilancio 2022).

⁶⁰Occorre rammentare che l'aggiornamento delle catastali è stato nel corso del tempo oggetto di costante attenzione da parte del legislatore, l'ultima previsione di aggiornamento, poi non realizzata, era contenuta nell'art. 2, legge n. 23/2014. Pertanto, nel tempo si è provveduto ad un aggiornamento mediante periodiche rivalutazioni uniformi delle rendite (al limite differenziate per categoria) ai fini sia dell'imposta personale sia delle imposte municipali immobiliari.

2.2 Il superamento dell'Imposta Regionale Attività Produttive (IRAP)

L'imposta per le attività produttive è stata oggetto di regolamentazione, al fuori della delega, in occasione della legge di bilancio di quest'anno, anticipando - in un certo senso - il contenuto della delega fiscale, in particolare se già nel corso degli ultimi anni si era sensibilmente ridotto il gettito dell'IRAP - inserendo la piena deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile del tributo (legge n. 190/2014) portando il gettito privato nel 2014 da 20,9 mld a circa 14 mld nel 2015 - con la recente legge di bilancio⁶¹ è stata disposta l'esclusione dall'imposta per le persone fisiche esercenti attività commerciali ed esercenti arti e professioni di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell'art. 3 del d.lgs. n. 446/1997, che comporterà a decorrere dal 2022 un'ulteriore riduzione del gettito privato di competenza annua di circa 1,3 mld. Un effetto sul gettito complessivo dell'imposta che si aggiunge alla diminuzione delle entrate per effetto della crisi pandemica legata al Covid-19⁶², registrando dal 2019 al 2020 un balzo a ribasso da 15,4 mld a 12,4 mld circa. Pertanto, per compensare gli effetti è stato istituito un fondo finalizzato a ristorare le Regioni e le Province Autonome della riduzione delle entrate fiscali derivanti dall'applicazione dell'aliquota base dell'IRAP e non compensate nell'ambito del finanziamento sanitario corrente del SSN a cui concorre lo Stato, ovvero dall'applicazione di maggiorazioni regionali vigenti.

Il superamento della disciplina dell'IRAP genera la necessità di trovare fonti di gettito alternative e richiede una riflessione in merito alle possibili soluzioni. Il nuovo sistema impositivo dovrà comunque tenere conto dell'universalità del servizio sanitario e la conseguente necessità di individuare un'ampia e diffusa base imponibile, assicurando al tempo stesso, in coerenza con il sistema di tassazione duale ipotizzato, un prelievo in linea con il tenore della delega che punta a ridurre significativamente il cuneo fiscale e la tassazione sui fattori produttivi.

Il disegno di legge delega si limita a enunciazioni di principio circa il superamento graduale dell'imposta senza fornire indicazioni generali sulla modalità in cui il finanziamento verrà assicurato, se attraverso l'introduzione di una nuova imposta oppure una già esistente. Se da un lato, infatti, la legge di bilancio del 2022 all'art. 2 ha destinato oltre 8 miliardi alla riduzione della pressione fiscale, attraverso un intervento sulle aliquote, nel caso dell'IRAP si è intervenuti direttamente sulla platea dei 2.028 soggetti passivi esentandone oltre il 40% (sono 835 mila i contribuenti esclusi dall'imposta nel 2022) prevedendo a tal fine una copertura di 1,2 mld.

⁶¹ Il comma 8 della legge di bilancio 2022 dispone che dal periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2022, data di entrata in vigore della legge, l'Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) non è dovuta dalle persone fisiche esercenti l'attività commerciale ed esercenti arti e professioni di cui alle lettere B e C, comma 1, art. 3 del decreto Irap d.lgs. 446/1997. Pertanto, sono esclusi dall'Irap: 1) le persone fisiche esercenti attività commerciali di cui all'art. 51 del Tuir (imprenditori individuali); 2) le persone fisiche esercenti arti e professioni di cui all'art. 49, comma 1 del Tuir. Tali soggetti sono quindi esclusi dal pagamento dell'IRAP dal 2022, al pari di coloro che aderiscono al regime forfettario a prescindere dalla sussistenza o meno del requisito dell'autonoma organizzazione.

⁶² Fonte: Dipartimento delle finanze, Memoria depositata dal Direttore Generale delle Finanze, dr.ssa Fabrizia Lapecorella, per l'Audizione del 30 marzo 2022 c/o la Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale.

Si tratta di un inizio graduale per giungere ad un completo superamento dell'imposta, che è destinata ad assicurare i servizi sanitari universali. Nel 2019 l'IRAP aveva registrato un gettito pari a 24 mld di cui 14 mld versati dai soggetti privati destinati a finanziare oltre il 90% del fondo sanitario delle Regioni e per la restante quota altre spese non sanitarie riferite al fondo perequativo (ex l. 549/1995) stimato per l'anno 2019 a 2,5 mld.

Se la sostituzione dovesse avvenire con un'addizionale o una sovraimposta all'Ires, andrebbero necessariamente considerati gli effetti redistributivi che deriverebbero dalle differenze tra le due imposte in termini di soggetti passivi (una platea più ampia nel caso dell'IRAP e circoscritta alle imprese con personalità giuridica nel caso dell'Ires), nella base imponibile (profitti e interessi passivi per la prima imposta e solo profitti per la seconda) e nella distribuzione territoriale di quest'ultima.

In secondo luogo, la gradualità dell'abolizione dell'IRAP potrebbe risultare più complessa rispetto ad una sostituzione *tout court*. È da considerare che l'IRAP è un'imposta devoluta alle Regioni che possono variare, nei limiti previsti dalla legge, aliquote e base imponibile. Pertanto, sia nel caso di sostituzione con una nuova imposta sia in quello di un aumento di un prelievo già esistente, dovranno essere ricostituiti gli spazi di autonomia finanziaria delle Regioni.

3. GLI INVESTIMENTI

Nella precedente audizione del 27 ottobre 2021⁶³ è stato esposto un quadro complessivo della dinamica della spesa per gli investimenti dei Comuni, esaminando i dati di competenza 2020 BDAP e osservando la fase realizzativa degli investimenti risultanti dalla banca dati BDAP - Mop, di cui qui si fornisce un aggiornamento. Viene quindi effettuato l'aggiornamento dei dati di spesa al 2021 in termini di cassa con riferimento sia ai Comuni che alle Regioni a statuto ordinario (banca dati Siope).

3.1 Comuni

L'analisi dei dati presenti nel sistema di Monitoraggio Opere Pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP) può fornire indicazioni sulla capacità dei Comuni di realizzare le opere pubbliche. Si ricorda al riguardo che ogni amministrazione pubblica - o qualunque altro soggetto, anche privato, che realizza un'opera pubblica - deve inserire i dati relativi al singolo investimento, univocamente individuato tramite il Codice Unico di Progetto.

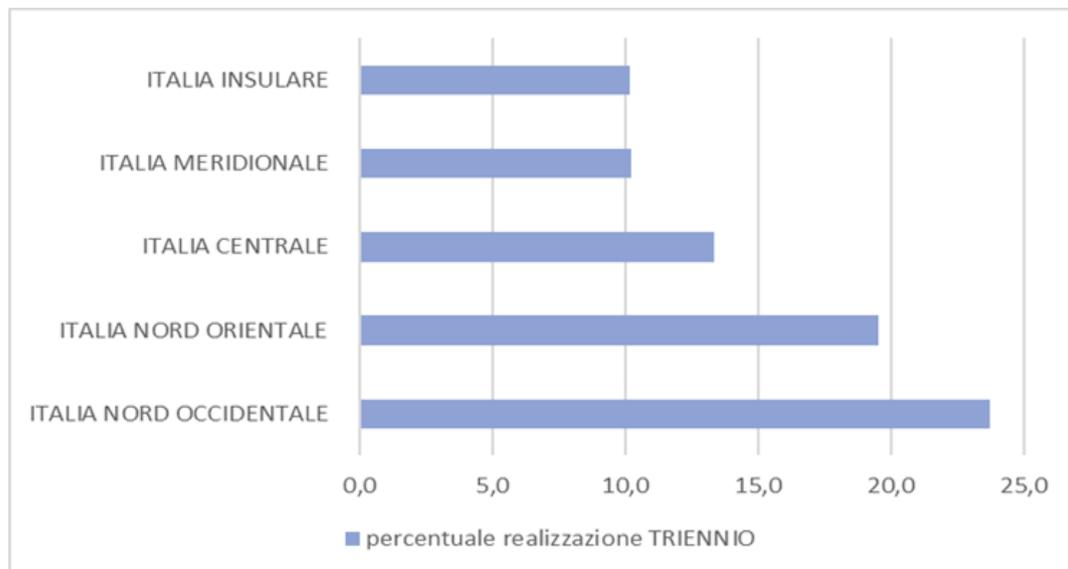
Nel periodo di osservazione che comprende il triennio 2019-2021 emerge che, per l'insieme esaminato⁶⁴, il valore del portafoglio alle opere comunali censite nella banca dati del MEF (CUP), ammonta ad oltre 10 mld corrispondenti a quasi 40 mila opere pubbliche comunali

⁶³ Cfr.: Audizione della Sezione delle autonomie del 27 ottobre 2021, sullo Stato attuazione del federalismo fiscale, prospettive e PNRR, dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale pag. 7 e ss. e appendice pag. 31.

⁶⁴ Nella banca dati MOP sono presenti numerosi campi, alcuni che si auto alimentano- come ad esempio il numero e l'anno del CUP - altri la cui compilazione è demandata agli enti, che, nonostante l'obbligo imposto dal d.l.gs. n. 229/2011, ancora non ottemperano tempestivamente. Il campione oggetto della analisi è stato creato prendendo in considerazione solamente i CUP nei quali erano stati compilati il maggior numero di campi.

presenti di cui oltre il 50% attivate tra il 2020 e il 2021, e delle quali circa la metà (51,3%) è allocato nell'Italia del nord per un valore totale nel triennio pari a circa 4,5 mld di euro⁶⁵.

Grafico 1/SP/COM - realizzazione delle opere nei Comuni per Area geografica- 2019-2021



Fonte: rielaborazione Corte dei conti da Banca dati Bdap MOP . Dati al 9.02.2022

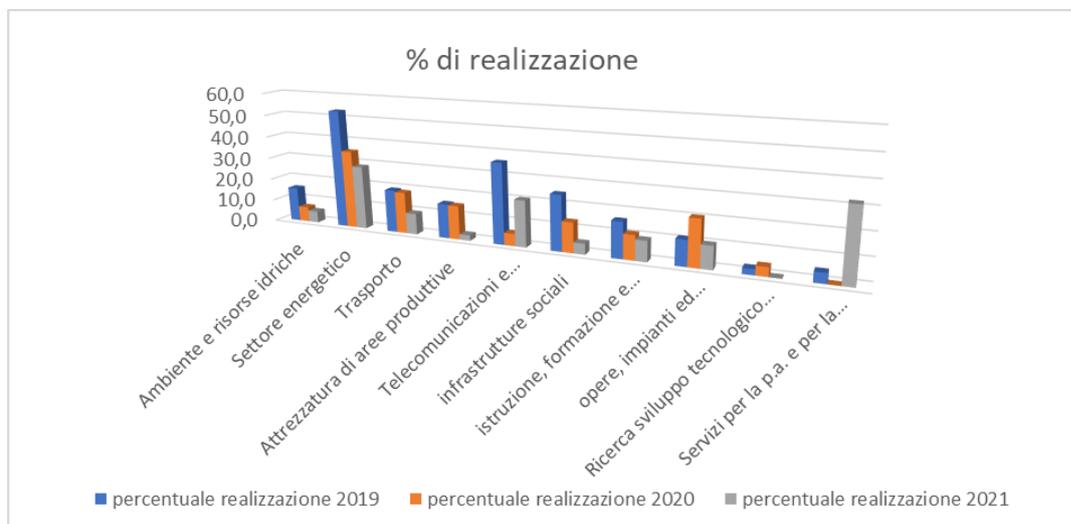
Tali dati, se letti nell'intero contesto, sono incoraggianti poiché la percentuale di realizzazione (intesa come rapporto tra il realizzato in termini di pagamento ed il valore totale dell'opera) dei CUP chiesti nel 2020 ha ampiamente superato il 20% nei Comuni dell'area settentrionale ed il 10% nelle altre aree. Se si considera che i CUP vengono generalmente attivati durante le primissime fasi della progettazione⁶⁶ e che la realizzazione delle opere pubbliche richiede generalmente tempi medio-lunghi, tale risultato è ottimo e dimostrerebbe che le Autonomie locali hanno approfittato delle opportunità offerte dalle norme introdotte negli ultimi anni per stimolare gli investimenti e semplificare le procedure degli appalti.

L'analisi dei dati delle iniziative attivate dimostra inoltre come, in alcuni settori, gli investimenti procedono con una maggiore rapidità. D'altro canto, però, dobbiamo rilevare che sussistono difficoltà realizzative nell'area del centro sud, dove, ad un aumentato flusso di finanziamenti non è ancora stato accompagnato un balzo in avanti nella capacità realizzativa.

⁶⁵ Nel medesimo lasso di tempo (2019-2021) – considerando anche tutti i *record* “sporchi” – gli andamenti vengono confermati -sia pur con valori assoluti decisamente più alti, e si registra che oltre la metà dei CUP è stata attivata nel periodo 2020-21 e che di tali CUP il 53% è stato creato da Comuni appartenenti alle aree geografiche del nord est e del nord ovest.

⁶⁶ Molti CUP vengono richiesti prima ancora della redazione del progetto preliminare dell'opera ed in assenza di un piano dei costi dettagliato.

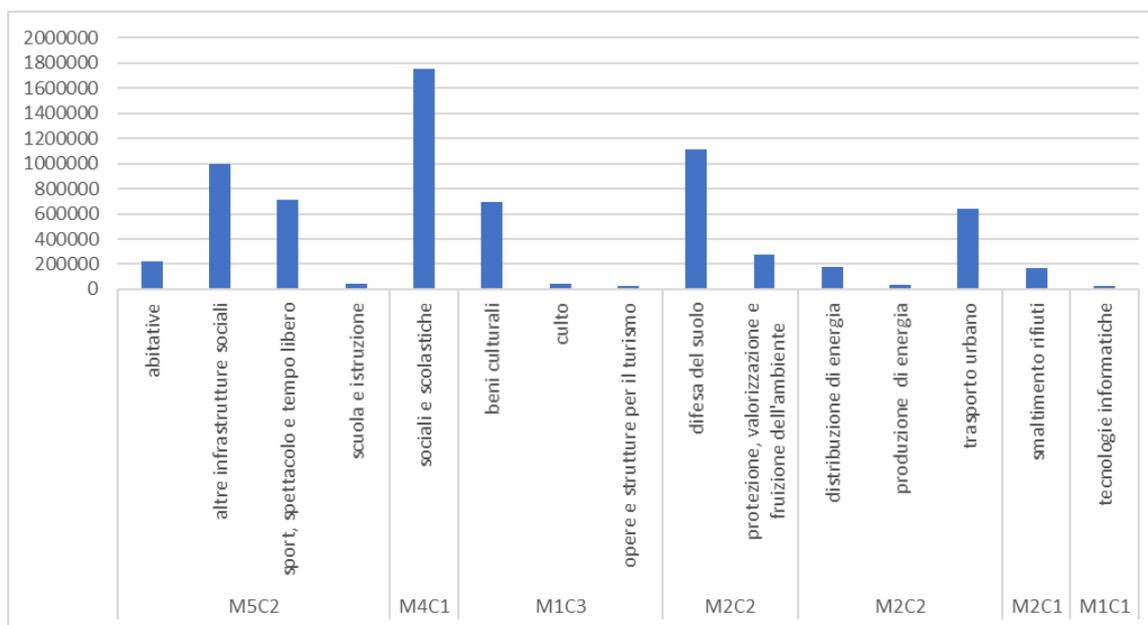
Grafico 2/SP/COM - Analisi della percentuale di realizzazione degli interventi classificati secondo il settore di intervento. Comuni



Fonte: rielaborazione Corte dei conti da Banca dati Bdap MOP . Dati al 9.02.2022

L'analisi dei CUP prenotati dai Comuni per interventi da realizzare in alcuni settori d'intervento chiaramente riconducibili a quelli individuati nelle Missioni del PNRR consente di svolgere una valutazione prospettica, in quanto si tratta di opere attualmente in fase di realizzazione, sulle quali possono essere indirizzati i fondi del Piano.

Grafico 3/SP/COM - Analisi della percentuale di realizzazione degli interventi classificati secondo il settore di intervento. Comuni



Fonte: rielaborazione Corte dei conti da Banca dati Bdap MOP . Dati al 9.02.2022

Bisogna considerare che la percentuale di realizzazione di un'opera risponde al variare di alcune condizioni, tra le quali giova ricordare la tipologia di lavori, la lontananza nel tempo dell'attivazione del CUP e il valore dell'opera.

L'osservazione dei dati MOP dei Comuni nel triennio considerato induce ad un, sia pur cauto, ottimismo, dal momento che una buona percentuale di opere attivate ha raggiunto una fase di realizzazione o di avanzata progettazione; infatti quasi la metà dei CUP attivati nel 2021, con un importo medio del finanziamento sotto i 100 mila euro, si trova già in una fase di esecuzione lavori.

Tabella 1/SP/COM - CUP COMUNI, fase ed importo medio del finanziamento

Fase	2019		2020		2021	
	%cup	importo medio finanziamento	%cup	importo medio finanziamento	%cup	importo medio finanziamento
Studio di fattibilità	2,1	965	3,4	916	2,5	1.265
Progettazione Preliminare	1,3	1.462	1,3	826	0,7	936
Progettazione Definitiva	2,9	1.803	3,2	689	3,5	615
Progettazione Esecutiva	9,2	402	12,0	318	13,8	233
Esecuzione Lavori	32,2	157	24,5	140	45,7	90
Chiusura intervento	6,7	88	7,7	65	4,6	70
Collaudo	28,1	80	30,6	53	7,7	50
Funzionalità	4,3	78	3,9	62	2,1	70
Altro	4,9	258	3,3	117	4,0	96
(vuoto)	8,4	603	10,1	630	15,5	765
Totale	100,0	272	100,0	227	100,0	263

Fonte: rielaborazione Corte dei conti da Banca dati Bdap MOP. Dati al 9.02.2022

L'analisi dei dati di cassa (Siope) conferma il *trend* positivo degli investimenti nel triennio osservato, in particolare nel Nord Ovest.

I Comuni del Centro Italia dopo aver risentito della situazione emergenziale nel 2020 (-2,3% rispetto al 2019) registrano un forte aumento dei pagamenti di spesa in conto capitale.

Tabella 2/SP/COM - Spesa in conto capitale - Titolo 2 - Comuni per area geografica - 2019-2021

Area geografica	Totale titolo 2			Variazione (%)		
	2019	2020	2021	2020/2019	2021/2020	2021/2019
Nord Ovest	2.859.959	3.142.727	3.734.136	9,9	18,8	30,6
Nord Est	2.904.793	2.860.513	2.975.789	-1,5	4,0	2,4
Centro	1.597.864	1.560.569	2.074.047	-2,3	32,9	29,8
Sud	2.546.153	2.555.840	2.926.354	0,4	14,5	14,9
Isole	821.584	903.417	1.042.982	10,0	15,4	26,9
Totale Italia	10.730.353	11.023.066	12.753.309	2,7	15,7	18,9

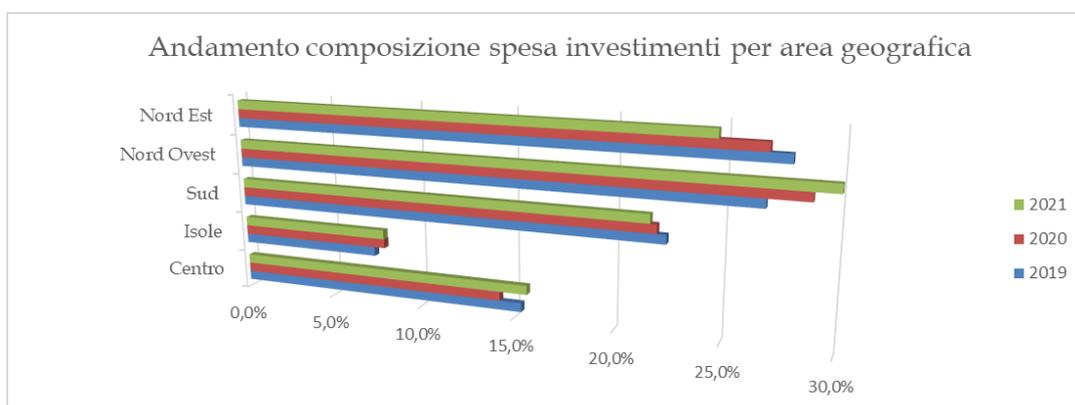
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022; importi in migliaia di euro

Gli investimenti fissi lordi fanno registrare un incremento costante nel triennio, con un'incidenza mediamente più elevata nell'Area Nord-Ovest.

Tabella 3/SP/COM - Investimenti fissi lordi- Comuni per area geografica- 2019-2021

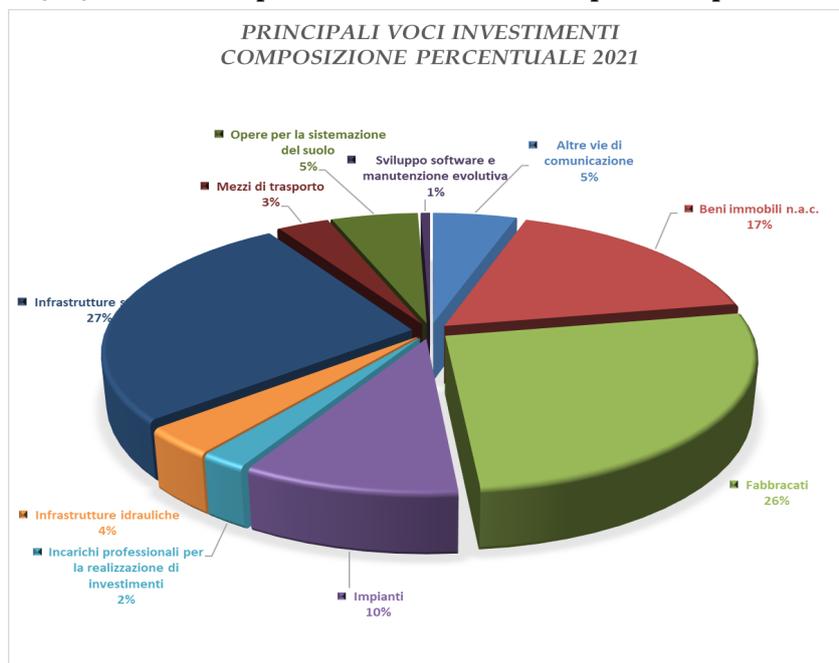
Area geografica	IFL Comuni			Incidenza sul totale (%)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Centro	1.476.895	1.402.755	1.754.972	15,4%	14,3%	15,7%
Isole	721.378	792.873	899.722	7,5%	8,1%	8,0%
Sud	2.152.508	2.160.504	2.424.413	22,4%	22,0%	21,7%
Nord Ovest	2.570.333	2.827.347	3.352.691	26,8%	28,8%	30,0%
Nord Est	2.672.439	2.639.644	2.755.401	27,9%	26,9%	24,6%
Totale	9.593.553	9.823.122	11.187.199			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022; importi in migliaia di euro

Grafico 4/SP/COM - Andamento spesa per investimenti -Comuni per area geografica - 2019-2021

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

Analizzando nel dettaglio le principali voci di investimento, i dati di cassa confermano quanto già rilevato dalle analisi sui dati MOP. L'edilizia scolastica e le Infrastrutture stradali costituiscono la quota più rappresentativa sul totale degli investimenti.

Grafico 5/SP/COM - Principali voci investimenti -Composizione percentuale - 2021

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope su dati Siope aggiornati al 13 aprile 2022

3.2 Regioni

I pagamenti per spesa in conto capitale delle Regioni a statuto ordinario (tabella 1/SP/RSO) vedono crescere complessivamente la loro consistenza tra l'esercizio 2019 e il 2020 di circa 2 miliardi, soprattutto per effetto di quanto fatto registrare nell'Area Sud, mentre nel 2021 si osserva la diminuzione di circa 1 miliardo rispetto al 2020, determinata dalla dinamica oscillante di tale area geografica. Le Aree Nord e Centro mostrano invece importi sostanzialmente stabili nei tre esercizi oggetto dell'indagine.

Tra le voci che compongono il Titolo 2 della spesa, hanno rilevanza marginale gli "altri trasferimenti in conto capitale" (incidenza tra il 5% e l'8% nei tre esercizi osservati) e le "altre spese in conto capitale" (incidenza che non raggiunge l'1% nel triennio).

Ci si sofferma, pertanto sulle voci relative agli "investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" e, soprattutto su quella più consistente dei "contributi agli investimenti".

Tabella 1/SP/RSO – Composizione del Titolo 2 – Pagamenti complessivi – Triennio 2019-2021

Regioni a statuto ordinario	Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni			Contributi agli investimenti			Altri trasferimenti in conto capitale			Altre spese in conto capitale			Totale Titolo 2		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Area Nord	251.248	267.192	374.248	2.264.536	2.225.405	2.709.617	170.476	346.736	185.326	21.788	1.463	757	2.708.048	2.840.797	3.269.948
Area Centro	200.788	265.784	203.199	1.196.592	1.123.216	1.251.821	30.915	27.904	10.204	2.843	2.597	51	1.431.138	1.419.501	1.465.275
Area Sud	415.254	406.722	379.916	3.543.006	5.150.773	3.701.513	318.513	468.740	327.039	32.221	17.725	48.048	4.308.994	6.043.959	4.456.516
Totale RSO	867.290	939.698	957.362	7.004.134	8.499.394	7.662.951	519.903	843.380	522.569	56.852	21.784	48.856	8.448.179	10.304.256	9.191.739

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 13 aprile 2022; importi in migliaia di euro

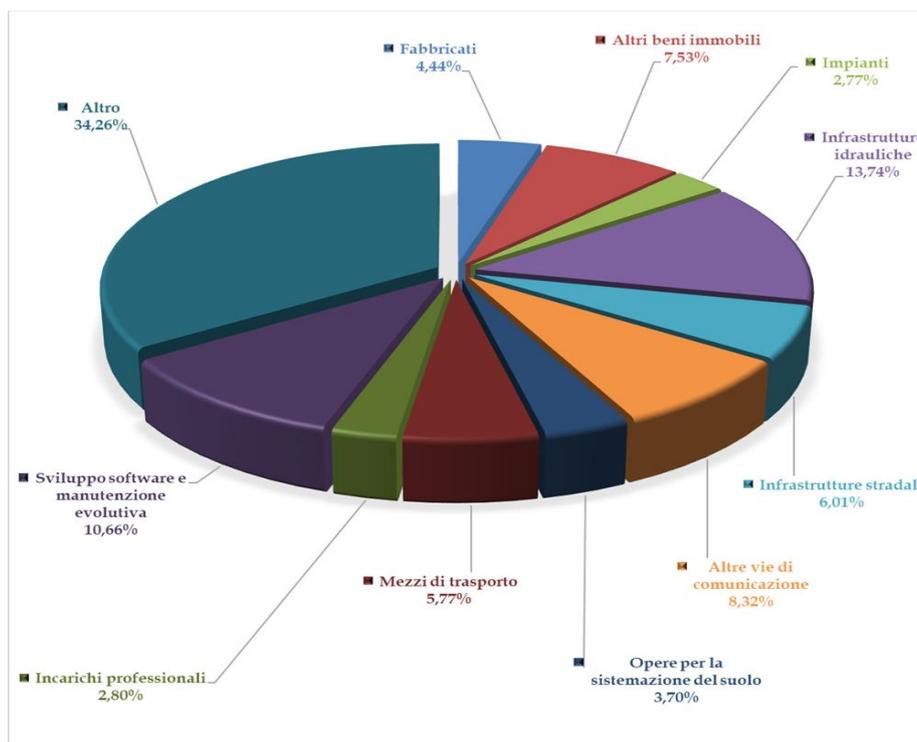
Gli investimenti fissi lordi (tabella 2/SP/RSO) costituiscono una quota inferiore all'11% del totale delle spese in conto capitale delle Regioni a statuto ordinario (tabella 1/SP/RSO), arrivando con importi che sfiorano un miliardo di euro, con andamento complessivo in crescita costante nell'orizzonte temporale esaminato.

Tabella 2/SP/RSO - Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni - Andamenti e variazioni % - Pagamenti complessivi - Triennio 2019-2021

Regioni a statuto ordinario	Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni			Variazioni %		
	2019	2020	2021	2020/2019	2021/2020	2021/2019
Area Nord	251.248	267.192	374.248	6,35	40,07	48,96
Area Centro	200.788	265.784	203.199	32,37	-23,55	1,20
Area Sud	415.254	406.722	379.916	-2,05	-6,59	-8,51
Totale RSO	867.290	939.698	957.362	8,35	1,88	10,39

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 13 aprile 2022; importi in migliaia di euro

Grafico 1/SP/RSO - Principali voci di investimenti fissi lordi - Incidenza % - Anno 2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 13 aprile 2022

I contributi agli investimenti (tabella 3/SP/RSO) rappresentano la parte preponderante (più dell'80%) delle spese in conto capitale.

Le Regioni a statuto ordinario contribuiscono dunque agli investimenti di altre amministrazioni pubbliche (amministrazioni pubbliche locali, ivi compresi gli enti del Servizio sanitario nazionale) e agli investimenti delle imprese (controllate/partecipate o altre imprese). Si tratta di una modalità

operativa di gestione delle spese in conto capitale consona alla natura di ente di programmazione della Regione che si discosta da quella utilizzata dai Comuni e agli altri enti locali improntata alla realizzazione diretta degli investimenti.

Si osserva un incremento rilevante nell'anno della pandemia, in linea con l'utilizzo dei trasferimenti già osservato con riferimento all'intervento statale a beneficio di tutti gli enti territoriali (comprese le Regioni) per far fronte all'emergenza.

Tabella 3/SP/RSO - Contributi agli investimenti - Andamenti e variazioni % - Pagamenti complessivi - Triennio 2019-2021

Regioni a statuto ordinario	Contributi agli investimenti			Variazioni %		
	2019	2020	2021	2020/2019	2021/2020	2021/2019
Area Nord	2.264.536	2.225.405	2.709.617	-1,73	21,76	19,65
Area Centro	1.196.592	1.123.216	1.251.821	-6,13	11,45	4,62
Area Sud	3.543.006	5.150.773	3.701.513	45,38	-28,14	4,47
Totale RSO	7.004.134	8.499.394	7.662.951	21,35	-9,84	9,41

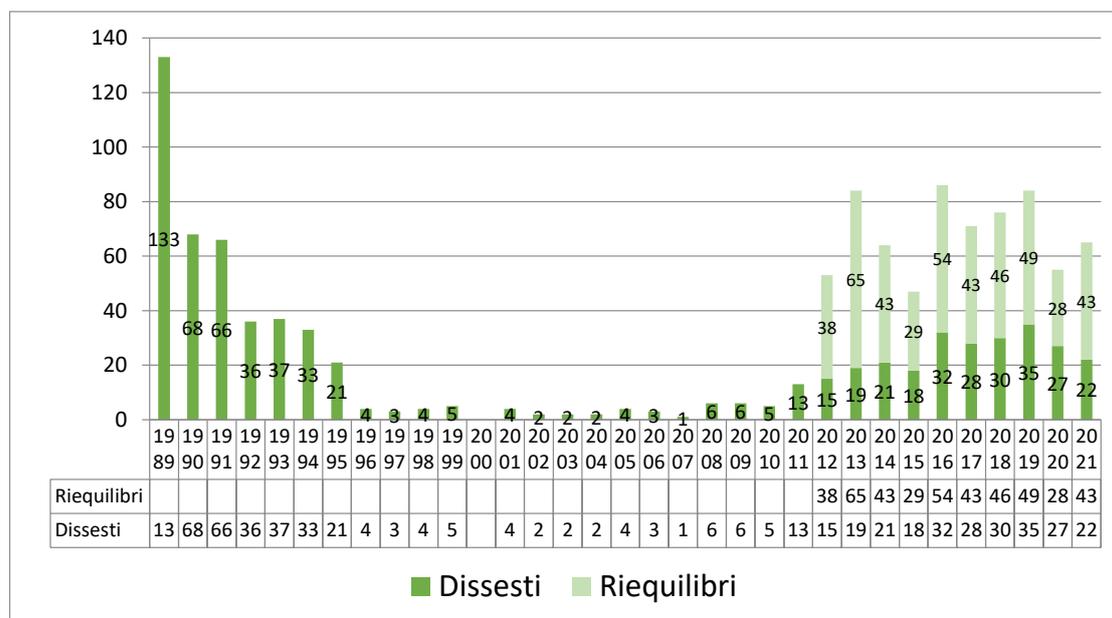
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 13 aprile 2022; importi in migliaia di euro

4. LE CRITICITÀ FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

4.1 Il fenomeno

Il fenomeno della criticità finanziaria conclamata (dissesti e riequilibri) registra da diversi anni una dinamica molto sostenuta che la Sezione Autonomie documenta nella relazione annuale sulla gestione finanziaria degli enti locali. Si forniscono alcune anticipazioni sulla situazione relativa al 2021.

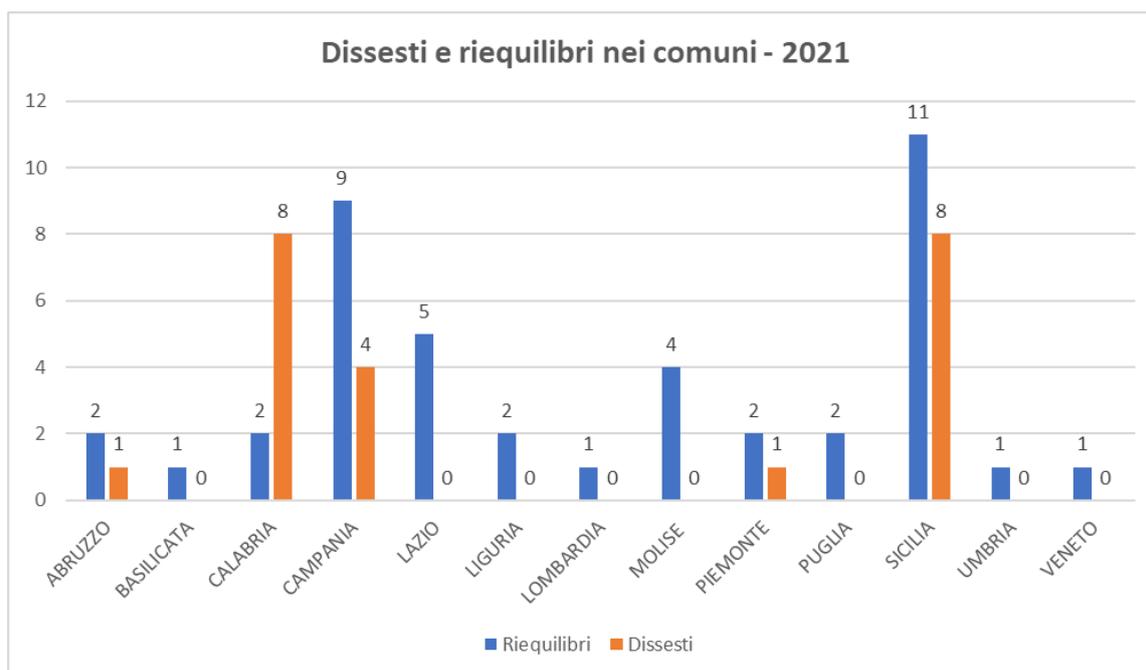
Procedure di dissesto e di riequilibrio attivate per anno (1989 - 2021)



Il grafico fornisce un quadro della crescita dello squilibrio, molto significativo nel decennio 2011 – 2021 e persistente anche nel biennio caratterizzato dalla pandemia (in cui sono state indirizzate verso gli enti locali importanti risorse).

Il grafico seguente mostra le procedure di riequilibrio e dissesto attivate nel corso del 2021. Si evince la consistenza del fenomeno (65 casi) e la sua concentrazione territoriale in alcune Regioni (Sicilia, Campania e Calabria).

Dissesti e riequilibri nei Comuni - 2021



Per approfondirne la dinamica è utile analizzare i casi delle tre Regioni maggiormente coinvolte, riepilogate nella tabella seguente.

Comuni con procedure di riequilibrio attive

	Calabria	Campania	Sicilia	Totale	Quote
Comuni con procedure attive	82	82	91	255	
di cui dissesti	54	36	46	136	53,3
di cui riequilibri	28	43	45	116	45,5
entrambi	0	3	0	3	2,2
di cui in istruttoria	19	30	31	80	69,0
di cui in gestione	9	16	14	39	33,6
Comuni con procedure chiuse	116	106	33	255	19,0
Totale Comuni interessati da procedure di criticità finanziaria	200	188	124	512	38,1
Totale procedure attivate	292	254	184	730	
Comuni con procedure di riequilibrio finite in dissesto	42	22	29	93	
Comuni che hanno attivato procedure di riequilibrio	77	73	84	234	17,4
Quota fallimento riequilibri	54,5	30,1	34,5	39,7	
Comuni che hanno attivato procedure di dissesto	178	157	82	417	31,0
Totale Comuni	404	550	390	1.344	
Percentuale procedure attive	20,3	14,9	23,3	19,0	

La tabella indica i Comuni che, nelle tre Regioni, hanno attivato una procedura di criticità finanziaria (riequilibrio e dissesto), distinguendo tra quelle ancora attive e quelle chiuse. Come si può notare il fenomeno è molto rilevante sotto il profilo quantitativo, poiché interessa (o ha interessato) in media il 38,2 per cento dei Comuni delle tre Regioni (513 su 1.344).

Il numero dei Comuni con una procedura attiva eguaglia quelli che l'hanno chiusa (256 Comuni nel primo caso e 255 nel secondo). Le procedure chiuse si riferiscono essenzialmente ai dissesti, essendo pochissimi i riequilibri in qualche modo giunti a conclusione. I dissesti aperti sono quelli relativi all'ultimo quinquennio (2017-2021) e quelli, dichiarati precedentemente, le cui OSL non hanno ancora predisposto il rendiconto di gestione che in diversi casi, giunge a compimento dopo molto tempo.

Il numero delle procedure attivate eccede quello dei Comuni poiché in molti casi, lo stesso ente è stato oggetto di un doppio dissesto (in qualche caso entrambi attivi), di un tentativo di riequilibrio prima di finire in dissesto, dell'attivazione di una procedura di riequilibrio dopo la chiusura del dissesto e, da ultimo, anche dell'attivazione della procedura di riequilibrio in presenza di dissesto (per ampliare la massa attiva). Inoltre, la procedura di riequilibrio può essere revocata in autotutela entro il termine di approvazione del Piano, per cui un Comune può tentare più volte l'attivazione. Nonostante le numerose combinazioni possibili, si registra anche qualche caso ulteriore, non previsto dalla normativa in vigore. A questo caleidoscopio si aggiunge un ulteriore elemento di vischiosità costituito dal fenomeno della rimodulazione e riformulazione, resa possibile da modifiche normative apportate al Titolo VIII nel corso degli anni⁶⁷. A fronte dei 513 Comuni interessati nelle tre Regioni sono state attivate 730 procedure.

Sotto il profilo qualitativo il fenomeno è ancora più rilevante in quanto coinvolge molti centri urbani importanti, tra cui numerosi capoluoghi di provincia (Avellino, Benevento, Caserta e Napoli⁶⁸ in Campania; Catania, Messina, Palermo in Sicilia; Cosenza, Reggio Calabria e Vibo Valentia in Calabria).

La tabella indica la scarsa efficacia della procedura di riequilibrio introdotta nel 2012. Nei 234 Comuni delle tre Regioni in cui è stata attivata si registra una percentuale di fallimenti (con conseguente dichiarazione di dissesto) di circa il 40 per cento (39,7, con una punta del 54,5% in Calabria), corrispondente a 93 casi. La quota residua, cioè i 116 Comuni che hanno approvato il piano di riequilibrio, si trovano in gran parte ancora nella fase istruttoria (80 casi pari al 69,0%) e solo 39 Piani hanno avuto l'approvazione da parte della Sezione regionale della Corte dei conti e si trovano nella fase di gestione del processo di risanamento. Al 31 dicembre 2021 risultano essere giunti a conclusione della procedura per il raggiungimento degli obiettivi due soli Comuni (Faicchio in Campania e Racalmuto in Sicilia).

⁶⁷ L'ultima possibilità di rimodulazione/riformulazione in ordine di tempo è quella disposta dal combinato della legge di bilancio per il 2022-2024 (legge 234 del 30 dicembre 2021) e dal milleproroghe 2022 (decreto-legge 228/2021 convertito nella legge 25 febbraio 2022, n. 15). Con il milleproroghe i termini di presentazione della volontà di intervenire sul piano da parte dei Comuni passano da 30 a 60 giorni dal 1° gennaio 2022 e si allungano ai 150 giorni successivi il tempo per presentare il piano revisionato (art. 3, co. 5-ter).

⁶⁸ Il Comune di Napoli è stato oggetto, insieme ad altri capoluoghi di Regione, di procedure speciali di risanamento finanziario (vedi *infra*).

Il lungo tempo dell'istruttoria costituisce un forte elemento di criticità. Tra gli 80 casi indicati nella tabella si rileva, per quanto riguarda la Calabria (su 17 casi dei 19 indicati) solo Terranova da Sibari, che ha appena approvato il Piano e Cetraro presentano un tempo di attesa inferiore ai 100 giorni. Negli altri casi il tempo trascorso è particolarmente elevato: a ridosso dei 1.000 giorni in 4 casi, tra 1.000 e 1.500 giorni in altri 4 e addirittura superiore a 2.000 (oltre 6 anni) in 5 casi. I Comuni di Simbario e Guardavalle chiudono la graduatoria con oltre 3.000 giorni di attesa. Analogò è il quadro nelle altre due Regioni. In Campania nei 29 casi (sui 30 indicati nella tabella) solo 6 Comuni hanno accumulato un tempo inferiore all'anno. Negli altri 23 il tempo è superiore, dai 367 giorni di Orta di Atella ai 1.950 (oltre 5 anni) di Boscoreale.

Infine, in Sicilia, dei 29 Piani in istruttoria (sui 31 indicati nella tabella), al 1° aprile 2022 solo 5 registrano un tempo inferiore ai 100 giorni di attesa. Altri 5 Comuni un tempo tra 150 giorni ed un anno. Poi si sale rapidamente: 4 Comuni tra 365 e 1.000 giorni; 12 Comuni tra 1.000 e 2.000 giorni; e, infine, tre Comuni praticamente dimenticati (Piana degli Albanesi e Messina, oltre 6 anni e Riposto, 9 anni). Da notare, come caso limite, che il Comune di Riposto, che ha approvato il Piano il 26 marzo del 2013, a ridosso dell'introduzione della procedura di riequilibrio da parte del legislatore, tuttora in istruttoria dopo 9 anni, ha aderito alla richiamata possibilità di riformularlo e rimodularlo, introdotta dalle nuove disposizioni.

È evidente che il meccanismo vigente presenta, sotto questo profilo, una grave incongruenza, in quanto la tempestività dell'intervento costituisce un elemento essenziale per evitare il peggioramento della crisi finanziaria.

4.2 Le recenti innovazioni legislative per gli enti in situazione di criticità finanziaria

Nella copiosa attività normativa che ha caratterizzato il 2020 e il 2021 per contrastare gli effetti della pandemia sono stati inseriti anche interventi specificamente rivolti ai Comuni interessati da grave criticità finanziaria (deficitari, in riequilibrio e in dissesto). Oltre alle disposizioni di sostegno generale agli enti locali sono state, infatti, introdotte norme specifiche per sostenere gli enti che già si dibattevano in una situazione finanziaria precaria.

Una riforma organica del Titolo VIII del TUEL avrebbe come positivo effetto collaterale una più solida stabilizzazione del quadro normativo, soggetto in questi anni a molteplici interventi di carattere congiunturale.

Gli interventi contenuti nella normativa emergenziale si sono mossi secondo due direttrici: quella del differimento di termini procedurali e quella del sostegno finanziario, sia attraverso anticipazioni sia di finanziamenti aggiuntivi.

Il decreto-legge nr. 18 del 17 marzo 2020 ("Cura Italia") ha differito una serie di termini amministrativo-contabili relativi al dissesto e al riequilibrio (art. 107)⁶⁹.

Sono state posticipate al 30 giugno 2020: la deliberazione dello stato di dissesto (art. 246, co. 2, TUEL); la deliberazione di attivazione delle entrate proprie (art. 251, co. 1 TUEL); la presentazione

⁶⁹ Il decreto-legge 18 del 17 marzo 2020, convertito nella legge 27 del 24 aprile 2020.

al Ministro dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (art. 259, co. 1, TUEL), la presentazione di nuova ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (art. 261, co. 4, TUEL); la deliberazione del bilancio stabilmente riequilibrato (art. 264, co. 1, TUEL); la delibera del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (d'ora in avanti PRFP) (art. 243-bis, co. 5, TUEL); l'esame e la formulazione di rilievi o richieste istruttorie e per l'impugnazione della delibera di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-quater, cc. 1, 2 e 5, TUEL).⁷⁰

Il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 ("Rilancio")⁷¹ è intervenuto (art.106-bis) a sostegno dei Comuni in dissesto con l'istituzione di un Fondo alimentato con 20 mln di euro per il 2020. La platea dei beneficiari viene individuata con riferimento alla data del 15 giugno 2020 per stabilire la condizione di dissesto.

Nello stesso provvedimento (art. 114-bis) sono contenute disposizioni per favorire i Comuni interessati da procedure di riequilibrio finanziario pluriennale. L'intervento principale consiste in una dilazione temporale realizzata attraverso la sospensione dell'operatività della delibera di rigetto del Piano da parte delle Sezioni regionali⁷².

Questa sospensione può comportare che un Piano respinto dalla Sezione regionale, in quanto inidoneo a garantire il conseguimento prospettico dell'equilibrio del bilancio, resti operativo. Tuttavia, l'ente per un periodo non breve e indefinito verte in una situazione di incertezza rendendo più difficile e oneroso per la comunità il risanamento che comunque dovrà essere, prima o poi, avviato.

Nello stesso contesto viene disposto il rinvio della verifica di attuazione del Piano relativa al primo semestre del 2020 "nell'ambito della verifica relativa al secondo semestre del medesimo anno"⁷³. In sostanza la valutazione si estende all'intero esercizio 2020 che è stato caratterizzato da particolari

⁷⁰ È stato tra l'altro disposto il differimento al 30 settembre 2020 del termine per l'intimazione di deliberare il bilancio di previsione stabilmente riequilibrato (art. 264, co. 2, TUEL), ulteriormente rinviato al 30 novembre dal DL nr. 104/2020 (art. 54). Infine, è stato disposto il differimento al 31 dicembre 2020 del termine per richiedere l'anticipazione di cassa necessaria alla stabilità finanziaria degli enti locali sciolti per infiltrazione mafiosa (art. 243-quinquies, co. 1, TUEL). Sono anche stati allungati nel periodo dal 18 marzo al 31 agosto 2020 i termini previsti termini stabiliti dal TUEL relativi ai casi di scioglimento e commissariamento degli enti locali.

⁷¹ Decreto-legge 34 del 19 maggio 2020 convertito nella legge 77 del 17 maggio 2020. La somma stanziata è divisa in due parti uguali. La prima è destinata alla realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria di beni immobili di proprietà di tali enti da assegnare alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri, mentre la seconda ai Comuni sciolti in seguito a infiltrazioni mafiose. Il Fondo è stato ripartito, come previsto dalla norma, con decreto ministeriale del 19 ottobre 2020, sulla base della popolazione residente al 31 dicembre 2018. La ripartizione tra i due gruppi mostra un'eccessiva frammentazione del primo (tra 129 Comuni beneficiari di somme, in molti casi molto modeste, rispetto alla massa passiva da smaltire) e la ripartizione del secondo tra 8 Comuni, che ricevono somme più consistenti (Amantea, Briatico, Cirò Marina, Crucoli e Pizzo, in Calabria; Caivano in Campania; Pachino e San Cataldo in Sicilia).

La legge di bilancio per il 2021 (cc. 843-856) incrementa di 10 mln di euro per il 2021 il Fondo in favore dei Comuni in stato di dissesto finanziario i cui organi sono stati sciolti per infiltrazione mafiosa. È incrementato di 5 mln di euro per il 2021 anche il Fondo in favore dei Comuni in stato di dissesto finanziario. Tali risorse aggiuntive sono però destinate esclusivamente alla realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria di beni immobili da assegnare alla Polizia di Stato e all'Arma dei carabinieri.

⁷² La norma congela il tempo per l'impugnazione dei provvedimenti delle Sezioni regionali, "in scadenza dall'8 marzo 2020 fino alla fine dell'emergenza da COVID-19".

⁷³ La valutazione della Sezione regionale sul Piano in gestione è sempre di tipo prospettico e dinamico, come si evince dalle deliberazioni che, in genere, seguono la relazione del revisore, dove sono sempre ponderati tutti i fattori, anche specifici, che possono avere determinato il mancato o parziale conseguimento dell'obiettivo intermedio.

dinamiche nella considerazione degli “effetti dell’emergenza epidemiologica da COVID-19” tra gli elementi che potranno influenzare il conseguimento del risanamento dell’ente sottoposto alla procedura.

Infine, per i Comuni interessati dalle disposizioni del Titolo VIII del TUEL (deficitari, in riequilibrio o in dissesto) si prevede (art. 118-bis) la possibilità, “prima di bandire concorsi per nuove assunzioni di personale a qualsiasi titolo”, di “riattivare e portare a termine eventuali procedure concorsuali sospese, annullate o revocate per motivi di interesse pubblico connessi alla razionalizzazione della spesa, a seguito della acquisizione della condizione” di criticità finanziaria. Vengono così superate le disposizioni che, nell’intento di contenere squilibri di bilancio, hanno nel passato imposto un irrigidimento nelle politiche assunzionali; tuttavia, è da considerare che, l’origine della crisi finanziaria è spesso alimentata da carenze nel capitale umano.⁷⁴

Nella stessa direzione la disposizione del decreto mille proroghe 2021 (DL nr. 183 del 31 dicembre 2020, convertito nella legge nr. 21 del 26 febbraio 2021) che consente (art. 1, co. 9), agli enti locali strutturalmente deficitari, in riequilibrio o in dissesto di poter concludere le procedure di reclutamento di personale a tempo indeterminato, già programmate e autorizzate per l’anno 2020, entro il 30 giugno 2021.

Molte disposizioni riconducibili al comparto dei Comuni che impattano in- direttamente anche su quelli in criticità finanziaria sono incluse anche nel decreto rilancio e in particolare si riferiscono al tema dei ritardi nei pagamenti⁷⁵; tale misura è stata in seguito integrata con il decreto agosto⁷⁶.

Un’altra disposizione di sistema che ha un riflesso sugli enti in criticità finanziaria è l’istituzione di un “Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali” (art. 115), di 12 mld (di cui 6,5 destinati agli enti locali) per il pagamento dei debiti commerciali maturati al 31

⁷⁴ Si tratta di aspetti di carattere generale (età elevata, scarso aggiornamento, difficoltà nell’uso di strumenti digitali) e particolare (assenza del responsabile finanziario). La definitiva assunzione del personale viene effettuata nel rispetto delle disposizioni vigenti, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale.

⁷⁵ In particolare, si richiamano quelle del Titolo V (Enti territoriali e debiti commerciali degli enti territoriali), a partire dall’art. 106, che istituisce un fondo di 3 mld per l’espletamento delle funzioni fondamentali in relazione alla possibile perdita di entrate legata alla pandemia. Il fondo è stato ripartito con decreto del ministero dell’Interno del 10 luglio 2020. Il riparto è avvenuto sulla base di un modello provvisorio di stima delle perdite di gettito e di taluni “minori costi” strettamente connessi al periodo di lockdown. È stato istituito un tavolo di lavoro per il monitoraggio dell’impatto della pandemia sulle entrate e sulle spese dei Comuni.

⁷⁶ La misura è stata integrata con il decreto-legge 104 del 14 agosto 2020 (decreto agosto), convertito nella legge 126 (del 13 ottobre) che, all’art. 39, ha esteso l’ambito di applicazione a tutte le funzioni (non solo a quelle fondamentali) e ha stanziato ulteriori risorse (1.650 mln, di cui 1.220 a favore dei Comuni). È stata prevista l’erogazione di un acconto di 400 mln, che si aggiungono ai 900 disposti dal decreto di luglio.

dicembre 2019. In sostanza, si riproduce un meccanismo analogo a quello attivato nel 2013 con il decreto-legge nr. 35⁷⁷, che ha interessato la quasi totalità degli enti in grave criticità finanziaria⁷⁸.

Il decreto semplificazioni⁷⁹ (nr. 76 del 16 luglio 2020) interviene in modo significativo sulla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 17). La norma più rilevante è quella prevista dal comma 2, con cui sono sospesi i termini per l'attuazione del dissesto guidato. Come è noto, la mancata presentazione del piano entro il termine di 90 giorni, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. Ebbene, questi termini sono sospesi fino al 30 giugno 2021 qualora l'ente locale abbia presentato un piano di riequilibrio in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020 o abbia rimodulato o riformulato il Piano nel medesimo periodo.

Di conseguenza, la procedura di riequilibrio entra in una fase nella quale vengono sospese le misure coercitive, ma ciò non dovrebbe impedire comunque l'attuazione del Piano sia pure nella più difficile condizione imposta dalla pandemia. Sul punto le SS.RR. della Corte dei conti in sede di audizione parlamentare (28 maggio 2020, n. 7/AUD) hanno rilevato che tale misura è inserita in un contesto di interventi normativi rivolti a mitigare gli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria relativi ai bilanci degli enti locali, tra l'altro, agevolando, nel percorso attuativo del programma di rientro dal deficit strutturale gli enti che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio ex art. 243-bis.

Il comma precedente dello stesso articolo ha ulteriormente prorogato al 30 settembre del 2020 il termine (già prorogato fino al 30 giugno dal richiamato decreto nr. 18, "Cura-Italia") entro il quale il Consiglio dell'ente locale può deliberare il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale qualora il termine di 90 giorni scada antecedentemente alla data della prima proroga. Il termine è prorogato ulteriormente, fino al 30 giugno 2021, dal decreto "sostegni" (art. 3, d.l. n. 56/2021).

⁷⁷ La gestione è anche questa volta in capo alla CDP, sulla base di una convenzione con il MEF siglata il 28 maggio 2020. Sulla base della richiesta del Comune è concessa una anticipazione di liquidità da restituire in 30 anni. La richiesta da perfezionare tra il 15 giugno e il 7 luglio 2020, si presta all'apertura di nuove finestre temporali, come già avvenuto nel passato, nonostante (rectius anche per) le limitazioni inserite. Si prevede infatti che i debiti fuori bilancio debbano essere riconosciuti formalmente per utilizzare l'anticipazione di liquidità, quando è noto che, soprattutto in situazioni di forte criticità finanziaria, si crea un non facile problema di ricognizione. Inoltre, il termine di 30 giorni entro cui effettuare i pagamenti (co. 8), presente anche nelle precedenti esperienze, e la richiesta di restituzione in caso di inadempimento (oltre alle sanzioni per i dirigenti responsabili), si propone di arginare il fenomeno della non corretta utilizzazione dell'anticipazione, registrato nelle situazioni più difficili.

⁷⁸ La misura presenta molte criticità, rilevate anche dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza nr. 181 del 2015. Le anticipazioni di liquidità, spalmate su un arco temporale così lungo, tendono ad assumere le sembianze di un mutuo, in contrasto con l'art. 119 della costituzione. Inoltre, sotto il profilo gestionale, si ripropone lo spostamento in avanti dell'asticella temporale per il riequilibrio strutturale del bilancio. In tal modo si vanifica la programmazione, si condiziona l'azione dei futuri decisori e si infrange l'equilibrio intergenerazionale.

⁷⁹ Decreto-legge nr. 76 del 16 luglio 2020, convertito nella legge 120 dell'11 settembre.

Lo stesso avviene per la presentazione di un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato (art. 259, co. 1, TUEL). Infine, il comma 3 precisa che l'accertamento della "grave e reiterata violazione" nella gestione del piano di riequilibrio deve riferirsi al piano riformulato o rimodulato, deliberato dall'ente locale in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020. Gli eventuali procedimenti in corso, unitamente all'efficacia degli eventuali provvedimenti già adottati, sono dunque sospesi fino all'approvazione o al diniego della rimodulazione o riformulazione deliberata dall'ente⁸⁰.

Il decreto agosto (DL nr. 104 del 14 agosto 2020) interviene a sostegno degli enti in deficit strutturale (art. 53) in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 115/2020, che è esplicitamente richiamata nel testo.

La norma segna un'inversione di tendenza nell'approccio alle criticità finanziarie degli enti locali e in particolare dei Comuni, recependo l'intuizione del giudice delle leggi che ha identificato la condizione in cui "il risanamento finanziario dei Comuni il cui deficit strutturale è imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio e non a patologie organizzative". È una questione di grande rilievo, che cambia il paradigma che ha guidato gli interventi normativi che hanno prodotto una stratificazione nel tempo di norme maggiormente orientate dall'imposizione di vincoli, finalizzati alla compressione della spesa senza considerare il contesto territoriale. Tale nuova impostazione si inserisce in un contesto normativo che dovrebbe realizzare forme di federalismo fiscale nonostante: gli enti situati nei territori con gettito fiscale carente non dispongano di capacità adeguate per l'accertamento e la riscossione; non sia completa la fissazione di standard nei servizi pubblici locali; debbano essere realizzati investimenti per adeguare la rete (servizio idrico) e le necessarie infrastrutture (raccolta e smaltimento dei rifiuti); i servizi sociali siano diffusi in modo disomogeneo e l'impatto dei condizionamenti illegali nel tessuto sociale e produttivo di alcuni territori sia sottovalutato⁸¹.

La norma, che ha un impatto limitato ma è significativa per l'impostazione, prevede l'istituzione di "un fondo con una dotazione di 100 mln di euro per l'anno 2020 e 50 mln di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, da ripartire tra i Comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario" e che risultano avere il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione, anche se in attesa di rimodulazione, a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale, il cui deficit strutturale è imputabile a caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio e non a patologie organizzative.

⁸⁰ Va anche considerata la disposizione (co. 4-ter) che riguarda le Province che entro il 31 dicembre presentano una nuova ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato a seguito del diniego dell'approvazione di una precedente ipotesi da parte del Ministero dell'interno. In tali casi, il termine di 5 anni previsto dall'art. 259, co. 1-ter, TUEL, decorre dalla data di presentazione del consiglio della nuova ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

⁸¹ Solo recentemente è stata stabilita, nel calcolo dei fabbisogni standard, una soglia minima per gli asili nido. Gli interventi previsti dal PNRR rappresentano un'occasione importante per colmare questi divari.

Individuare parametri strutturali per misurare le difficoltà del Comune apre la strada alla valorizzazione delle energie dei territori che rappresentano la più importante risorsa dei Comuni, essenziale per uscire dalla criticità finanziaria⁸².

Lo stesso articolo (co. 3) incrementa il Fondo di rotazione, di 200 mln. La liquidità assegnata tramite il Fondo può risultare essenziale per il pagamento dei debiti fuori bilancio, anche se viene utilizzata solo da una minoranza dei Comuni che attivano la procedura di riequilibrio.⁸³

Viene estesa, infine, la possibilità di ricorrere a mutui in presenza di piani di rateizzazione la cui durata sia diversa dai tre anni previsti dal co. 2 dell'art. 194, TUEL, garantendo la copertura finanziaria delle quote annuali previste negli accordi con i creditori in ciascuna annualità dei corrispondenti bilanci, in termini di competenza e di cassa. Inoltre, nella delibera di riconoscimento, le coperture devono essere individuate con riferimento a ciascun esercizio del piano di rateizzazione convenuto con i creditori.

I termini disposti e assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (co. 8). Sono altresì sospese – fino al 30 giugno 2021 – le procedure esecutive a qualunque titolo intraprese nei loro confronti (co. 9).

Per gli enti locali strutturalmente deficitari che per l'esercizio finanziario 2020 non riescono a garantire la copertura minima del costo di alcuni servizi prevista dall'art. 243, co. 2, lett. a), b) e c), TUEL non si applica (co. 10-bis) la sanzione pari all'1% delle entrate correnti risultanti dal rendiconto della gestione del penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui viene rilevato il mancato rispetto dei già menzionati limiti minimi di copertura (art. 243, co. 5, TUEL).

Inoltre, si prevede la possibilità anche per i Comuni in condizioni di riequilibrio finanziario o dissesto (art. 32-bis) di utilizzare il Fondo, appositamente istituito con una dotazione di 3 mln per il 2020 e 6 mln per il 2021, per affitti di spazi e relative spese di conduzione e adattamento alle esigenze didattiche e noleggio di strutture temporanee, la cui ripartizione avviene con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Anche la legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020) contiene alcune disposizioni specifiche per i Comuni con forte criticità finanziaria.

⁸² Il fondo è ripartito con decreto ministeriale (Interno e MEF), tenendo conto dell'importo pro capite della quota da ripianare, calcolato sulla base della popolazione residente al 1° gennaio 2020 e del peso della quota da ripianare sulle entrate correnti. Ai fini del riparto gli enti con popolazione superiore a 200.000 abitanti sono considerati come enti di 200.000 abitanti. Della misura hanno beneficiato 19 Comuni (Placanica, Reggio Calabria, San Fele, San Polo Matese, Santa Maria del Molise, Scafati, Toritto, Acerno, Battipaglia, Campolieto, Cicciano, Contursi Terme, Domanico, Eboli, Lizzano, Miranda, Montemesola, Nocera Inferiore, Petina). Il Comune di Reggio Calabria è destinatario della quota più rilevante delle risorse stanziare nel triennio (circa 140 mln su 200), con le quali potrà coprire una quota rilevante della sua passività (paria a 171,5 mln).

⁸³ La norma prevede una finalizzazione nel "pagamento delle spese di parte corrente relative a spese di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture, già impegnate". Si precisa inoltre che l'erogazione "da effettuarsi nel corso dell'anno 2020, è subordinata all'invio al Ministero dell'interno di specifica attestazione sull'utilizzo delle risorse" e che "possono accedere al Fondo di rotazione anche gli enti locali che vi abbiano già beneficiato, nel caso di nuove sopravvenute esigenze".

Il co. 789 dispone che non costituiscano indebitamento le operazioni di revisione, ristrutturazione e rinegoziazione del debito che determinano una riduzione del valore finanziario delle passività totali. Tra i primi esiti che ne derivano, si segnala il regime di favore che la norma reca agli enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto, nei confronti dei quali non sono pertanto più applicabili indistintamente i limiti di cui all'art. 249 TUEL, che vietano la contrazione di nuovi mutui fino all'emanazione del decreto di approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato.

I Comuni che versino in stato di dissesto o riequilibrio finanziario, o siano comunque impossibilitati a realizzare le assunzioni, sono inclusi tra i destinatari della norma (co. 797) finalizzata a potenziare il sistema dei servizi sociali territoriali, attraverso la concessione di un contributo economico statale per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali.

Si prevede inoltre (cc. 778-780) la costituzione di un Fondo disposto esclusivamente in favore degli enti locali strutturalmente deficitari o in stato di riequilibrio o di dissesto finanziario destinato ad interventi per la messa a norma di rifugi pubblici per cani randagi ovvero per la progettazione e costruzione di nuovi rifugi⁸⁴

Nel 2021 l'azione normativa si circonda alla legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 30 dicembre 2021) e al decreto milleproroghe (decreto-legge n. 228/2021 convertito nella legge 25 febbraio 2022, n. 15). Va infine considerato il cd decreto fiscale (decreto-legge n. 146 del 2021, recante "misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili", convertito dalla legge n. 215 del 17 dicembre 2021), che contiene alcune disposizioni specifiche per gli enti in criticità finanziaria.

Si tratta dell'art. 16, comma 8-bis che, al "fine di accompagnare il processo di efficientamento della riscossione delle entrate proprie, ai Comuni della Regione siciliana è destinato un contributo di natura corrente, nel limite complessivo massimo di 150 milioni di euro per l'anno 2021". Lo scopo è quello di assicurare nell'immediato un sostegno finanziario, in attesa che gli enti beneficiari conseguano un prossimo efficientamento in materia di riscossione delle entrate proprie correnti⁸⁵.

Ai fini del riparto, i Comuni sono raggruppati in fasce sulla base del rapporto tra le previsioni definitive del Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente e le entrate correnti dell'esercizio finanziario 2019, assegnando a ciascuna fascia una percentuale crescente, garantendo agli enti in dissesto e predissesto una quota del 5 per cento.

Il comma 8-quinquies dispone una analoga disposizione per i Comuni sede di capoluogo di Città metropolitana con disavanzo pro capite superiore a euro 700. Ai quali è riconosciuto un contributo complessivo di 150 milioni di euro nell'anno 2021 da ripartire in proporzione all'entità del

⁸⁴ Il Fondo inserito nello stato di previsione del Ministero dell'Interno ha dotazione di 5 mln di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

⁸⁵ Il riparto è stato approvato dalla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali ed è oggetto del comunicato del Min. Interno del 21 dicembre 2021, in cui si indica il contributo di ciascun Comune, gli eventuali contributi percepiti in base a norme precedenti, gli eventuali motivi dell'esclusione (la mancata approvazione del rendiconto 2019, l'assenza di disavanzo, una percentuale inferiore alla soglia minima del rapporto tra FCDE ed entrate correnti). In una colonna dell'allegato ministeriale sono indicati i Comuni in dissesto e riequilibrio.

disavanzo, al netto dei contributi già assegnati nel 2021⁸⁶. Anche in questo caso l'utilizzo delle risorse in questione è obbligatoriamente vincolato alla riduzione del disavanzo e l'eventuale maggior ripiano che ne potrebbe derivare nella prima annualità del bilancio di previsione, rispetto a quanto già previsto dai piani di rientro, potrà non essere applicato al bilancio delle successive annualità.

Il riparto è stato approvato dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali del 16 dicembre 2021 ed ha riguardato i Comuni di Napoli (85,1 milioni), Reggio Calabria (10,1 milioni), Palermo (24,4 milioni) e Torino (30,2 milioni). Eccetto Torino gli altri Comuni hanno in corso una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il tema del ripiano dei disavanzi dei Comuni sede di capoluogo di Città metropolitana è stato affrontato in modo robusto dalla legge di bilancio per il 2022 (art. 1, commi 567-580) che, per quelli con disavanzo pro-capite 2020 superiore a 700 euro ha riconosciuto, per gli anni 2022-2042 un contributo complessivo di euro 2.670 milioni (150 milioni di euro nel 2022, 290 milioni annui per il 2023 e il 2024, 240 milioni nel 2025, 100 milioni annui per ciascuno degli anni 2026-2042), da ripartire, in proporzione all'onere connesso al ripiano annuale del disavanzo e alle quote di ammortamento dei debiti finanziari al 31 dicembre 2021, al netto della quota capitale delle anticipazioni di liquidità e di cassa, previa attestazione del legale rappresentante dell'ente interessato.

Gli oneri in questione sono ridotti in ragione degli effetti dovuti a precedenti analoghi contributi assegnati per le annualità 2021-2023.

Il contributo ripartito con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il MEF, previa intesa in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, entro il 31 marzo 2022.

La concessione del contributo subordinata alla sottoscrizione entro il 15 febbraio 2022 di un Accordo tra il Sindaco del Comune beneficiario e il Presidente del Consiglio, riguardante: incrementi del prelievo da addizionale all'Irpef e l'istituzione di un'addizionale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale; valorizzazione ed efficientamento della gestione delle entrate proprie; riduzione delle spese generali e di amministrazione; interventi di razionalizzazione delle società partecipate; interventi di riorganizzazione e di incremento degli investimenti anche connessi al PNRR. L'Accordo prevede inoltre il censimento dei debiti commerciali pregressi e la loro definizione transattiva con percentuali di riconoscimento e liquidazione commisurate alla vetustà di ciascuna posizione. L'attuazione dell'Accordo oggetto di vigilanza da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (Cosfel) e il mancato rispetto delle condizioni ivi previste può portare al dissesto dell'ente ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 149/2011. In pratica è stata introdotta una nuova fattispecie di risanamento finanziario, circoscritta ad alcune grandi città, che somiglia molto al metodo utilizzato per il risanamento dei sistemi sanitari regionali,

⁸⁶ Si tratta dell'articolo 53 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126; del comma 775 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, all'articolo 52 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106; e dell'articolo 38, comma 1-*septies*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

basato su un contributo statale supplementare in cambio di uno sforzo fiscale dell'ente destinatario, che viene affiancato e monitorato.

La legge di bilancio per il 2022 (legge 234 del 30 dicembre 2021) ha stabilito (art. 1, co. 767) che i Comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243-bis TUEL (cd. predissesto) nel secondo semestre del 2021 possano deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale entro il 31 gennaio 2022.

Inoltre, è stata data (art.1, commi 992-994) facoltà di rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale agli enti locali che hanno proceduto all'approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale prima della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per i quali, alla data di entrata in vigore della legge di bilancio, non si sia concluso l'iter di approvazione.

La richiesta va comunicata alle Sezioni regionali (e alle Sezioni riunite in caso di ricorso pendente). Entro i successivi 120 giorni dalla suddetta comunicazione gli enti locali presentano una proposta di rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale con la rideterminazione degli obiettivi ed eventualmente della durata.

Il milleproroghe 2022 (decreto-legge 228/2021 convertito nella legge 25 febbraio 2022, n. 15) è tornato sul tema, ampliando ulteriormente i termini per l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale con riferimento ai casi di avvio della procedura nel secondo semestre 2021. Gli enti locali, quindi, avranno tempo fino al 28 febbraio, anziché al 31 gennaio, come era stato previsto dal comma 767 della legge di bilancio 2022. La stessa proroga vale per il termine di presentazione del piano ai fini del sostegno ai Comuni in crisi finanziaria di cui ai commi 564 e ss. della stessa legge di bilancio 2022. (art. 3, co. 5-*decies*).

Inoltre, la revisione dei piani di riequilibrio prevista dalla legge di bilancio 2022 viene ampliata nella portata e allungati i termini per la revisione dei piani di riequilibrio deliberati prima dello stato di emergenza da Covid, ma non ancora approvati. La revisione non è più limitata alla "rimodulazione", ma comprende anche la possibilità di "riformulazione", permettendo modifiche più incisive. I termini di presentazione della volontà di intervenire sul piano da parte dei Comuni passano da 30 a 60 giorni dal 1° gennaio 2022 e si allungano ai 150 giorni successivi il tempo per presentare il piano revisionato (art. 3, co. 5-*ter*).

Il bilancio per il 2022 (commi 565-566 dell'art.1) ha rifinanziato il Fondo di cui all'art. 53, del decreto legge agosto (vedi sopra), estendendolo ai Comuni della Sicilia e della Sardegna con previsione di introduzione delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard nei rispettivi territori⁸⁷. Si prevede che il contributo complessivamente riconosciuto a ciascun ente non possa essere superiore al disavanzo

⁸⁷ A tal fine il comma 563 dispone l'incremento della dotazione del Fondo di solidarietà comunale di 44 milioni di euro per il 2022, di 52 milioni per il 2023, di 60 milioni per il 2024, di 68 milioni per il 2025, di 77 milioni per il 2026, di 87 milioni per il 2027, di 97 milioni per il 2028, di 107 milioni per il 2029, di 113 milioni a decorrere dal 2030. I commi 581-582 dispongono, inoltre, un contributo di 50 milioni per l'anno 2022 in favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, da ripartire in proporzione alla popolazione al 31 dicembre 2019 post censimento tra i Comuni con problemi di spopolamento che presentano un reddito medio pro capite inferiore di oltre 3.000 euro rispetto alla media nazionale, nonché un Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale (IVSM) superiore alla media nazionale.

di amministrazione al 31 dicembre 2020 nettizzato dei contributi allo scopo già assegnati in passato. Il contributo è prioritariamente destinato alla riduzione, anche anticipata, del disavanzo di amministrazione.

Diverse disposizioni rivolte alla generalità degli enti locali contengono, inoltre, specifici accorgimenti per i Comuni in criticità finanziaria.

Le risorse assegnate ai Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti per la rigenerazione urbana (art. 1, cc. 534-542), qualora l'entità delle richieste superi l'ammontare delle risorse disponibili, saranno attribuite ai Comuni che presentano un valore più elevato dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM).

La norma che dispone il trasferimento di ingenti risorse ai Comuni per i servizi educativi dell'infanzia (art. 1, commi 172-173) prevede l'esclusione del servizio asilo nido dagli obblighi di copertura minima dei costi del servizio in caso di "deficitarietà strutturale" (ex art. 243 TUEL).

La norma, infine, sulla rinegoziazione anticipazioni di liquidità richieste dagli enti territoriali (art. 1, commi 597- 603) e concesse nel corso degli anni dal MEF per il pagamento dei debiti commerciali, che abbiano un tasso di interesse pari o superiore al 3%, che viene significativamente ridotto, va a favore di molti enti con criticità finanziarie che, più di altri, ne hanno usufruito.

La ricognizione delle disposizioni emergenziali relative ai Comuni che versano in criticità finanziaria rafforza l'evidenza delle forti analogie tra gli elementi costitutivi e il profondo intreccio tra le procedure del riequilibrio finanziario pluriennale e del dissesto, tra cui è molto forte l'osmosi e l'interscambio. Anche per questo è auspicabile una riorganizzazione organica del tessuto normativo, per concentrare le risorse in un percorso di risanamento più solido ed efficace.





18STC0184580