COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

37.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 SETTEMBRE 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Invernizzi Cristian, *Presidente* 3

Audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza:

Invernizzi Cristian, *Presidente* .. 3, 9, 10, 11, 12, 14

Canelli Alessandro, *delegato alla finanza locale dell'ANCI* 4, 12, 14

De Menech Roger (PD) 10

Perosino Marco (FIBP-UDC) 9

Presutto Vincenzo (M5S) 11

Ricciardi Sabrina (M5S) 12

Turri Roberto (Lega) 11

ALLEGATO: Documentazione presentata dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) 15

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 anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In rappresentanza dell'Associazione Nazionale dei Comuni italiani interviene da remoto Alessandro Canelli, sindaco di Novara e delegato alla finanza locale dell'ANCI. Il sindaco, Canelli, lo ricordo, è anche presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), la fondazione dell'ANCI alla quale è affidato lo svolgimento di attività di studio e ricerca sui temi della finanza locale. La Commissione avrà l'opportunità di acquisire un contributo particolarmente qualificato dal quale potrà trarre utili indicazioni per il proprio lavoro. L'audizione odierna, come quelle che hanno avuto luogo in precedenza sullo stesso oggetto, è finalizzata a raccogliere puntuali elementi di valutazione sulle molteplici questioni che attengono alla declinazione dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e al sistema delle relazioni finanziarie tra lo Stato e gli enti substatali, soprattutto con riferimento alla situazione dei Comuni. Il confronto potrà pertanto toccare temi complessi e dibattuti, come quelli concernenti – solo per citarne alcuni – la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'assetto dei tributi locali e il definitivo superamento del criterio della spesa storica in funzione di un modello di finanziamento basato su costi, fabbisogni e capacità fiscali standard.

Nel fare il punto in ordine al percorso di piena affermazione dei principi delineati dall'articolo 119 della Costituzione e posti a fondamento dell'impianto normativo di cui alla legge n. 42 del 2009, sarà possibile anche approfondire i ritardi e le incongruenze riguardanti la finanza locale, nell'ottica di individuare interventi correttivi che consentano di portare a complimento il processo di riforma. Ricordo che i componenti della Commissione, in virtù da quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella riunione del 4 novembre 2020, posso partecipare alla seduta anche da remoto. Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, avverto che secondo l'intesa intercorsa in conformità alla prassi già seguita nelle precedenti sedute di audizione, dopo lo svolgimento della relazione introduttiva da parte del rappresentante dell'ANCI 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 comunque lo spazio necessario per la replica. Invito pertanto a fare pervenire alla Presidenza le richieste di iscrizione a parlare. Raccomando, altresì, ai colleghi di contenere la durata degli interventi. A questo punto do il benvenuto al sindaco e delegato alla finanza locale dell'ANCI Alessandro Canelli, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per avere accettato l'invito cedendogli la parola. Prego, presidente.

ALESSANDRO CANELLI, *delegato alla finanza locale dell'ANCI*. Grazie, buongiorno a tutti. Grazie, presidente. Innanzitutto l'ANCI ringrazia la Commissione per l'occasione di tornare a riflettere sugli aspetti legati agli assetti della finanza comunale, alla vigilia di questo snodo cruciale per il Paese che è il Piano nazionale di ripresa e resilienza, che può consentire, peraltro, di dare attuazione a una serie di riforme rimaste sostanzialmente inattuate, recuperando anche *gap* infrastrutturali che avvertiamo nel Paese da tempo.

Per quanto riguarda lo stato di salute della finanza locale nel nostro Paese, ovviamente non si può prescindere da quello che è successo nell'ultimo decennio, né da quanto è successo anche negli ultimi due anni a seguito dell'emergenza epidemiologica che ha avuto un impatto sicuramente significativo sui conti degli enti locali. Cominciamo subito col dire che nell'ultimo decennio, anche a seguito della riforma della contabilità, cosiddetta contabilità armonizzata che è stata introdotta a partire dal 2015 in poi nel nostro Paese, abbiamo assistito all'emergere di forti squilibri e forti fragilità dal punto di vista strutturale, sotto il profilo della contabilità pubblica nel comparto dei Comuni. Voi sapete che i Comuni hanno un ruolo decisivo non soltanto nell'erogazione dei servizi di qualità ai cittadini che amministrano e questo lo si fa soprattutto con la parte corrente dei bilanci, ma hanno un ruolo decisivo anche per quanto riguarda l'irrobustimento a livello territoriale di quelle che sono le condizione per lo sviluppo dei territori stessi e questo lo si fa con gli investimenti e quindi con la parte in conto capitale. Durante il periodo COVID – noi l'abbiamo detto più volte come ANCI – siamo rimasti ampiamente soddisfatti sulla dimensione non soltanto quantitativa, ma anche temporale dell'intervento che il Governo ha fatto nei confronti del comparto dei Comuni per potergli consentire di reggere sotto il profilo economico finanziario. Stiamo parlando di almeno sette miliardi di euro che sono stati erogati nel corso del 2020, con un orizzonte temporale di spesa biennale – ovviamente sotto un percorso di attento monitoraggio dell'andamento dei costi sui vari Comuni – che quindi si trascina anche sul 2021. Sono stati interventi che hanno consentito ai Comuni non soltanto di andare incontro ai nuovi bisogni che sono emersi di fragilità economica per ampie fasce di popolazione – sto parlando dei sostegni di tipo alimentare – ma anche di tipo commerciale con gli gravi sulla TOSAP (Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche), sulle varie imposte locali che toccavano il settore del commercio. Sto parlando del cosiddetto « fondone » che consentiva di compensare i minori gettiti di entrata che il comparto dei Comuni ha avuto in questi due anni e soprattutto su quei Comuni che hanno subìto più di altri il blocco delle mobilità, il blocco dei flussi turistici. Questi interventi ci hanno pienamente soddisfatto e lo abbiamo ripetuto più volte in varie sedi. Però questo però non significa che l'intervento di pura natura emergenziale che si è attuato nel corso degli ultimi due anni abbia risolto quelle che sono le fragilità e le criticità strutturali che già esistevano *ex ante* la fase pandemica. Permangono e anzi, gli interventi COVID hanno fatto emergere ancora di più quelli che sono i divari storici che a livello territoriale ci sono nel Paese sotto il profilo della finanza locale. Abbiamo delle tabelle che lo dimostrano in maniera inequivocabile, che ci consentono di capire qual è la situazione finanziaria a livello italiano tra nord, centro e sud, tra Comuni di maggiori dimensioni sotto il profilo della popolazione e Comuni di più piccole dimensioni, attraverso due indici che noi riteniamo di

fondamentale importanza. Un primo indice è quello del risultato di amministrazione netto – il cosiddetto RAN – che è il risultato di amministrazione al netto del Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) e al netto del Fondo anticipazione di liquidità (FAL). Il risultato di amministrazione netto ci dice inequivocabilmente che nel Paese il comparto dei Comuni preso nel suo complesso ha una forte asimmetria tra la stragrande maggioranza dei Comuni, stiamo parlando di circa l'85 per cento che hanno un risultato di amministrazione netto positivo e circa un 15 per cento che invece è negativo. Di questo 15 per cento cosiddetto negativo, abbiamo la maggior parte dei Comuni che insistono sulle aree del centro, del sud e delle isole. L'altro indicatore che sostanzialmente conferma questo stato dell'arte della finanza pubblica nel nostro Paese, è il Fondo crediti di dubbia esigibilità. Sapete che a seguito della riforma contabile del 2015, i Comuni sono tenuti ogni anno – sulla base di determinati parametri – ad accantonare una parte delle risorse a loro disposizione per poter fare fronte al rischio di non esigibilità di tutta una serie di entrate. Anche questo dato ci dice inequivocabilmente che dei cinque miliardi circa del valore complessivo degli accantonamenti degli ultimi anni, la maggior parte di questi vengono effettuati nelle aree del centro sud. Ci sono forti squilibri, tra l'altro, tra gli enti che sopportano il maggiore peso del Fondo crediti di dubbia esigibilità e che si concentrano per il 68 per cento, di cui il 28 per cento a carico delle città maggiori e il 38 per cento a carico di circa un terzo dei Comuni del centro sud. Questo per dire cosa ? Che nonostante l'intervento sostanzioso e necessario che è stato effettuato negli ultimi due anni sulla fase pandemica, permangono delle forti criticità strutturali del sistema complessivo di finanza sugli enti locali nel nostro Paese, che il nuovo Piano nazionale di ripresa e resilienza deve tenere necessariamente in considerazione.

Illustro a grandi linee cosa serve al comparto dei Comuni per cercare di risolvere o minimizzare queste criticità che si sono venute a verificare nel corso degli anni. Innanzitutto è necessario, a nostro avviso, rafforzare la ripresa di intervento statale sulla parte corrente, perché se sulla parte degli investimenti negli ultimi anni, anche in un periodo precedente al COVID, c'era stata una forte ripresa sulla parte degli investimenti, la parte corrente rimane estremamente fragile. Quindi, la ripresa di intervento statale sulle risorse correnti degli enti locali che è stata avviata nell'ultimo anno attraverso l'introduzione di risorse aggiuntive a valere sul Fondo di solidarietà comunale e finalizzate a rafforzare le attività legate ai servizi sociali e alla gestione degli asili nido. Questa strada che si è iniziata a percorrere sicuramente va rafforzata anche nei prossimi anni. In secondo luogo è molto importante andare nella direzione di proseguire quelli che sono gli interventi mirati a risolvere debolezze strutturali che da anni caratterizzano gli enti in crisi conclamata. A tal proposito esiste una sentenza della Corte costituzionale, la n. 115/2020, dove la Corte certifica che le crisi finanziarie conclamate in alcuni Comuni non sempre e non necessariamente devono essere per forza fatte risalire a episodi di mala gestione o di incapacità amministrativa da parte delle amministrazioni comunali. Spesso ci sono anche ulteriori elementi che sono legati alla debolezza intrinseca, al tessuto socio economico territoriale in cui questi Comuni sono localizzati. Non c'è la possibilità, da un punto di vista economico finanziario, di avere una maggiore robustezza sul fronte delle entrate, per potere soddisfare adeguatamente i bisogni, i servizi e le esigenze dei cittadini di quei territori. Ecco che in questo contesto che vi ho rappresentato entrano in gioco riflessioni su una sostanziale in attuazione, che si è verificata a partire dal 2009 in poi, della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Una legge che doveva portare a un maggiore equilibrio nelle distribuzioni delle risorse, ovviamente sotto principi cardine che dovevano passare dalla capacità fiscale standard dei territori, dai fabbisogni standard dei territori, dalle introduzioni dei livelli essenziali delle prestazioni. Tutto questo è rimasto sostanzialmente fermo dal 2009 in poi, probabilmente bloccato anche dalla crisi finanzia-

ria mondiale che ha investito il nostro Paese in maniera forte e grave a partire dal 2009/2010 in poi, e questo ha bloccato il percorso riformista che aveva introdotto la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Per esempio, sostanzialmente c'è stata una assenza totale di perequazione verticale che andasse a compensare quei *gap* nel livello delle prestazioni dei fabbisogni standard che i singoli Comuni e determinate aree del Paese avevano e dovevano essere assicurati da un intervento diretto dello Stato, attraverso un meccanismo di perequazione totale. Cosa che, ripeto, è iniziata nell'ultimo anno attraverso l'introduzione di meccanismi di perequazione verticale sul tema dei servizi sociali e degli asili nido, ma che nel corso dell'ultimo decennio non è mai stata effettuata. Il sistema si basava essenzialmente e unicamente su una perequazione di tipo orizzontale, cioè tra Comuni. La solidarietà era solo ed esclusivamente tra i Comuni. I Comuni più ricchi garantivano maggiori risorse ai Comuni più poveri, sulla base di algoritmi della distribuzione delle risorse ed erano i Comuni che – succede ancora adesso, perché non è definita ancora la perequazione verticale, così come dovrebbe essere da parte dello Stato – si aiutano tra di loro. Un comparto che nell'ultimo decennio ha avuto tantissime problematiche da un punto di vista finanziario, in quanto gli si chiedeva di darsi una mano uno con l'altro, senza un intervento direttivo perequativo verticale da parte dello Stato. Da qui bisogna sicuramente ripartire, qualcosa è stato fatto come ho già detto, ma sicuramente è di fondamentale importanza, se si vuole irrobustire e risolvere gran parte dei nodi delle criticità strutturali del sistema di finanza locale nel nostro Paese. Bisogna quindi ampliare questo meccanismo di perequazione verticale, bisogna cercare di fare il possibile perché ovunque siano assicurati i servizi minimi tutelati costituzionalmente e sono le funzioni fondamentali che i Comuni esercitano attraverso, ovviamente, la determinazione dei cosiddetti livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che ancora non sono stati definiti. Esistono dei tavoli tecnici che li devono definire, ma questo percorso deve ripartire in maniera definitiva. Poi si tende a registrare, nel calcolo dei fabbisogni, il livello storicamente raggiunto nella dotazione dei servizi. Questo impianto è un'altra delle criticità che vanno affrontate, risolte e superate: tra l'altro l'impianto attuale tende a penalizzare strutturalmente i Comuni che hanno minore dimensione demografica, con degli effetti fortemente negativi sulle aree interne, caratterizzati da minori possibilità di crescita economica. La legge delega n. 42 del 2009 individuava due tipologie di trasferimenti perequativi. Una prima tipologia è basata sulle differenze tra fabbisogni e capacità fiscali standard: assumendo come finalità la perequazione integrale delle spese correnti riconducibili a funzioni fondamentali – l'ho detto prima e lo ripeto come concetto perché è di fondamentale importanza – al raggiungimento dei livelli minimi necessari per assicurare le funzioni fondamentali ci deve pensare lo Stato, attraverso un fondo di perequazione integrale e verticale. Lo Stato quindi aveva e deve avere un ruolo fondamentale da questo punto di vista. Una seconda tipologia di perequazione – non quella verticale integrale di cui ho appena parlato – è di tipo orizzontale, l'unica che è avvenuta fino a oggi, e doveva invece assicurare il riallineamento, il riequilibrio delle dotazioni finanziarie solo parzialmente, per assicurare anche le funzioni non fondamentali. Aveva lo scopo di ridurre, ovviamente, disequilibri territoriali e dimensionali tra i Comuni. Queste sono le due fattispecie di perequazione: quella verticale che è quella che doveva assicurare lo Stato e non si è mai verificata, tranne un timido inizio nell'ultimo anno; e quella orizzontale che si è sempre verificata e che doveva toccare le funzioni non fondamentali, ma in realtà ricade sulle funzioni fondamentali.

Questi passi in avanti di cui parlavo prima, avvenuti negli ultimi anni sui servizi sociali e sugli asili nido sono il punto fondamentale che va rafforzato, ampliato e consolidato. Questo è sicuramente un punto sul quale un sistema di riordino, di ripensamento, di razionalizzazione del sistema complessivo della finanza pubblica locale

nel nostro Paese va tenuto certamente in considerazione. Ma ci sono anche altri punti e fattori di intervento sui quali il Governo può fare una riflessione anche sulla base di un piano, di una programmazione, di una serie di spunti che l'ANCI ha già più volte fornito e che derivano anche dall'esperienza della fase pandemica ultima. Parlo, per esempio, dell'attenuazione di quelli che sono i vincoli derivanti dall'applicazione integrale del Fondo crediti di dubbia esigibilità, che può essere attuata con misure straordinarie temporanee di riduzione della percentuale obbligatoria di accantonamento, ovviamente, però, questo va accompagnato anche da un intervento di incentivazione al recupero dei crediti tributari tariffari. Perché uno dei problemi fondamentali, purtroppo, del nostro Paese e non soltanto nel comparto dei Comuni è quello della riscossione. Questo è un problema di fondamentale importanza, spesso le tensioni finanziarie all'interno dei Comuni, soprattutto in alcune aree del Paese, derivano veramente dalla impossibilità quasi cronica e strutturale di riuscire ad avere un adeguato livello di riscossione dei tributi. Questo bisogna dirlo per correttezza. Quindi su questo bisogna lavorare ancora molto.

Poi c'è il tema relativo alla revisione della disciplina restrittiva circa l'utilizzo degli avanzi vincolati per gli enti in complessivo disavanzo. Lì un po' più di elasticità nell'utilizzo di questi avanzi vincolati sarebbe opportuna, a nostro avviso. Spesso questa rigidità che si trova nella norma, limita in modo paradossale l'utilizzo di risorse che sono destinate per investimenti, che arrivano da trasferimenti, di cessione di prestiti, per spese correnti vincolate, in particolare trasferimenti in campo sociale e scolastico. Questo darebbe una grossa mano ai Comuni, soprattutto in grande difficoltà economico-finanziaria e in tensione finanziaria forte. Poi un utilizzo degli avanzi di amministrazione che passi in maniera ordinaria, non solo utilizzabili, come è successo negli ultimi due anni, nella fase emergenziale pandemica, ma che possono essere utilizzati a regime. Poi ci sono altri percorsi di ristrutturazione del debito locale, di sostegno agli enti in crisi economico finanziaria, come vi parlavo prima. Tutta una serie di questioni che sono ancora aperte e pendenti. Tutto questo a cosa servirà, a nostro avviso ? Servirà a dare ai Comuni un impianto, sotto il profilo ovviamente delle possibilità che hanno, di potere reggere e di potere migliorare le attività connesse alle loro funzioni fondamentali, per poterli rendere veramente in grado e protagonisti nell'intercettare, nel mettere a terra e nel cercare di aiutare il Paese a spendere nel miglior modo possibile le risorse derivanti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Nonostante le difficoltà degli ultimi due anni, i Comuni sono riusciti a mantenere una capacità operativa forte, anche sul versante degli investimenti. I Comuni hanno aumentato i pagamenti nel 2020 del 2,3 per cento rispetto agli anni precedenti, portando a 10 miliardi di euro la spesa erogata, dopo l'aumento già avuto nel 2019 rispetto all'anno precedente del 14 per cento. Nel primo semestre del 2021, in questo momento l'incremento è pari al 23 per cento, con una netta ripresa del *trend* positivo che avevamo registrato nell'intervallo temporale tra il 2017 e il 2019, prepandemico. Nello stesso semestre le città metropolitane – i primi sei mesi del 2021 – aumentano i pagamenti per gli investimenti di circa il 35 per cento, dopo che nel 2020 era stato comunque del 9 per cento, in una fase di blocco quasi complessivo delle attività operative dei Comuni. Si tratta evidentemente di un indice della capacità di spesa dei Comuni, che all'interno del comparto pubblico risultano essere il comparto che spende di più per investimenti nel nostro Paese.

Pertanto, sulla base di queste riflessioni che vi ho fatto fino a ora, dal punto di vista di ANCI è nell'interesse nazionale riuscire a mettere gli enti locali nelle condizioni di poter effettivamente utilizzare bene, ovviamente, ma anche in tempi rapidi le risorse che vengono messe a disposizione per il Piano. Noi abbiamo un grosso problema di personale come comparto dei Comuni, perché il blocco del *turnover* che abbiamo subìto, così come tanti altri comparti della pubblica amministrazione negli ultimi dieci anni, ha ridotto drasticamente le dotazioni

di risorse umane a disposizione degli enti locali e ha anche innalzato l'età media dei dipendenti. È evidente che da questo punto di vista – ultimamente ci sono stati delle aperture in questo – bisogna accelerare per recuperare quel *gap* di risorse di capacità tecniche all'interno dei Comuni. Noi proponiamo che i Comuni vengano messi nelle migliori condizioni possibili per poter operare a favore del Paese e a favore della ripresa, nello specifico per quanto riguarda il tema del Piano nazionale di ripresa e resilienza – e all'interno di questo complessivo sistema che vi ho raccontato – attraverso finanziamenti diretti e non intermediati a sostegno degli investimenti, con il recupero di una più ampia discrezionalità amministrativa in capo ai ministeri che li regolano. Queste risorse possono essere fatte arrivare, a seconda ovviamente della tipologia di missione alle quali fanno riferimento. Ci possono essere tanti modi per poterli fare arrivare, attraverso bandi modello come quello relativo alle periferie che è stato adottato nel 2016, attraverso accettazioni di progetti a sportello. Però l'importante è che queste risorse possano arrivare direttamente nei Comuni, perché i Comuni sanno come spenderli e cosa serve per spenderli. Una ulteriore intermediazione che passi a livello regionale potrebbe complicare le cose, ma se non le complica, sicuramente allunga i tempi e noi sappiamo che uno dei punti critici e fondamentali del Piano nazionale di ripresa e resilienza è l'accorciamento dei tempi degli investimenti.

Un secondo punto è quello di una ulteriore semplificazione del Codice degli appalti, al di là di quello che è già successo con il Decreto semplificazioni, per consolidare e ampliare la capacità di spesa dei Comuni, in parte già anticipata dal Governo per gli enti di minore dimensione. Va allargata la platea a tutto il comparto dei Comuni; noi abbiamo bisogno di avere meno burocrazia possibile, meno passaggi procedurali possibili, ovviamente in un sistema – ma questo mi sembra scontato – di rispetto di tutte le possibili attività di controllo sulla spesa effettuata. Uno snellimento dei monitoraggi sui fatti finanziari e sulle opere pubbliche che ancora oggi pesano in maniera tremenda sui tempi di attuazione delle opere stesse. Un allentamento ulteriore dei vincoli sulle assunzioni di personale qualificato. Vi faccio un esempio: il mio Comune non più tardi di due mesi fa ha fatto un bando per assumere geometri, si sono presentati in una decina, hanno passato il concorso in sette- otto, nessuno ha accettato l'assunzione. In parte sarà perché magari avranno fatto concorsi anche da altre parti, magari più vicini a casa loro, va bene. Ma nessuno su sette vuol dire che veramente c'è un problema dal punto di vista assunzionale di figure tecniche qualificate a livello di comparto di pubblica amministrazione di Comuni.

Occorre poi un lungimirante Governo per la spesa dei vincoli di parte corrente, e qui ritorno al discorso che avevo fatto inizialmente e vado a concludere. Cosa significa ? Significa che i Comuni devono essere messi nelle condizioni di irrobustire la parte corrente per la gestione dei servizi, perché è inutile che si dia ai Comuni la possibilità di costruire, ad esempio, nuovi asili nido, magari tre o quattro asili nido nuovi, ma poi hai bisogno del personale che gestisca questi asili nido – cioè educatori ed educatrici per far scorrere le liste d'attesa per l'inserimento dei bambini – e quella spesa diventa una spesa strutturale dalla parte corrente per il Comune. Ecco perché è di fondamentale importanza andare a irrobustire la perequazione verticale per il soddisfacimento degli standard minimi, dei fabbisogni standard che i Comuni devono avere per l'espletamento delle loro funzioni fondamentali.

Perché il Piano nazionale di ripresa e resilienza possa diventare quindi veramente un'occasione storica, anche a valere sul comparto dei Comuni, è necessario tenere in considerazione tutti questi aspetti che noi vi abbiamo presentato in un documento – che ho cercato di sintetizzare e spero di non essermi troppo dilungato – che potete allegare agli atti. Un documento presentato da ANCI, nel quale abbiamo spiegato tutte quelle che sono le criticità e le richieste che ANCI ha nei confronti di

questa tematica. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a lei, sindaco per avere portato la posizione di ANCI all'interno dell'audizione della nostra Commissione. Do la parola al senatore Perosino per il suo intervento. Prego.

MARCO PEROSINO. Grazie, presidente. Mi complimento con il sindaco Canelli per la sua conoscenza approfondita del bilancio. Io credo che un amministratore comunale, un sindaco dovrebbe essere esaminato – prima di iniziare a svolgere la carica – proprio sul bilancio del Comune, di una Provincia o di una Regione.

Ha parlato del Fondo crediti dubbia esigibilità. È necessaria una formula complessa, un algoritmo per arrivare al calcolo, ma onde evitare la formazione di residui attivi abnormi che sono l'anticamera del dissesto quando non controllati. Per il Fondo crediti, vedo dalle tabelle che ci sono delle discrepanze, delle grosse differenze tra nord e sud, però se le tasse locali vengono in qualche modo perseguite e incassate, è nella disponibilità dell'ente a coprire i mancati incassi e torna immediatamente nel bilancio per essere di nuovo stanziato secondo l'algoritmo per l'anno successivo. Faccio presente – cosa che lei sa – che il Fondo di solidarietà comunale è finanziato con una quota dell'IMU (Imposta municipale unica) dei Comuni e questo potrebbe essere il campo di intervento. Vi dovrebbe essere una minore quota dei Comuni: l'IMU sono entrate proprie e resterebbero già nella disponibilità dell'ente, e quindi sarebbe un incremento notevole, quindi lo Stato deve finanziare il Fondo di solidarietà comunale.

Relativamente al numero di personale rispetto agli abitanti, sul personale ci possono essere delle differenze di vedute, perché dipende molto dalle situazione pregresse dell'ente o dalle situazioni economiche oppure dall'organizzazione dell'ente. È vero quello che dice lei, mancano le professionalità, ma mancano in tutti i campi e anche l'età media si è alzata. I piccoli Comuni hanno un numero limitato, ma hanno bilanci in oggettiva difficoltà perché ci sono meno entrate proprie. Il costo del personale per indennità di funzione e risultato è in certi casi molto elevato, poi ci sono i casi singoli che meriterebbero di più, però purtroppo si può tenere conto relativamente. Io un'indennità di funzione di risultato la giudico – lo dico da amministratore di un piccolo Comune che gode della deroga e che non li paga neanche – ma di comune accordo con il personale. Laddove vengono pagati, perché il sindaco è nuovo, si trova in difficoltà. Ma i costi generali del Comune – sottopongo anche questa osservazione perché l'ho esaminata per Comuni piccoli – come i costi dell'informatica sono elevatissimi, i costi della sicurezza, dei controlli di servizi vari, *privacy*, trasparenza e quant'altro incidono moltissimo nel bilancio dei privati, ma incidono moltissimo anche nel bilancio degli enti.

Tutto sommato in questi ultimi anni ci sono state delle possibilità, i fondi per la pandemia sono stati notevoli. In alcuni casi i Comuni – ne conoscono tanti del nord Italia – li restituiranno, perché li hanno avuto su finalità che avevano fronteggiato già precedentemente in proprio oppure per i quali non hanno avuto bisogno, mi riferisco ai buoni di acquisto.

Per il PNRR è da chiarire la questione se sotto i 3000 abitanti i Comuni possono usarlo, possono avere diritto a qualche fondo per progetti. È vero quello che dice lei: successivamente le opere realizzate comportano altri costi di funzionamento e mantenimento e quindi bisogna pensarci prima. Ieri ho detto – glielo sottopongo come ragionamento che è leggermente diverso dal suo e chiudo – che se forse i fondi invece di essere gestiti a livello centrale, venissero gestiti a livello regionale – con la nomina del commissario o Presidente della Regione oppure di subcommissari, presidenti della provincia o sindaci – potrebbe esservi più efficienza, perché in passato si verificava questo e funzionava meglio, a mio avviso.

La ringrazio dei numerosi chiarimenti e dell'attività che svolgerà ancora per semplificare, perché è un verbo che si usa, ma

che a volte viene attuato al contrario. Invece bisogna proprio semplificare, eliminando vincoli, eliminando adempimenti, a esempio quelli cui lei ha citato nella relazione. Il BDAP-MOP (Sistema di monitoraggio opere pubbliche della banca dati delle amministrazioni pubbliche), tutti adempimenti per i quali i piccoli Comuni hanno avuto qualche piccola agevolazione, ma che occupano troppo tempo del lavoro dei dipendenti, e parlo dei dipendenti bravi. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Onorevole De Menech, prego.

ROGER DE MENECH. Grazie, presidente. Grazie anche all'ANCI, ovviamente. La prima considerazione riguarda, credo, uno dei temi più strategici in questo momento per la pubblica amministrazione in generale, ma per il comparto agli enti locali che è quello del personale. Voi l'avete sottolineato, è un tema urgente da affrontare perché c'è la grande sfida del PNRR, ma io credo che è un tema che dobbiamo affrontare in maniera strutturale, nel senso che oggi c'è la sfida del PNRR, ma come sappiamo le dotazioni organiche e funzionali degli enti locali sono in grandissima difficoltà. Spesso questo provoca – come è sotto l'occhio di tutti – che anche finanziamenti importanti in conto capitale stentano a raggiungere l'obiettivo operativo sul territorio proprio per la mancanza della filiera del personale. Quindi da una parte benissimo le logiche della semplificazione. Voi citate il Codice appalti, io credo che la semplificazione vada costruita in tutta la filiera del procedimento amministrativo. Spesso noi sottolineiamo il Codice degli appalti non rendendoci conto che i progetti si incagliano sulla fase procedurale delle autorizzazioni: qui sarebbe interessante fare un'analisi puntuale dei tempi per ogni singolo procedimento.

Oltre il personale, l'altra grande sfida del PNRR è rappresentata da quegli investimenti che devono essere già visti come spese di investimenti sul territorio, ma anche la relativa capacità di gestione di quelle spese di investimento. Ci riempiamo la bocca tutti di scuole, asili nido, ospedali del territorio – cito solo alcune cose – potenziamento del trasporto eccetera. Sono tutte opere pubbliche nella prima fase, la costruzione fisica del contenitore, ma poi sono spese correnti che vanno da lì all'infinito, se le vogliamo mantenere.

Vengo alla proposta. Come sappiamo, nella logica del PNRR rischiano di essere marginali – per me cosa assolutamente sbagliata – i territori dei Comuni più piccoli delle aree interne. Se dietro c'è una logica di gestione integrata del servizio, proviamo a pensare un ambito ottimale in cui queste opere pubbliche devono cadere, utilizzando i contenitori che già ci sono, e mi vengono in mente Unione dei comuni e Province. Perché è chiaro che non puoi pianificare il ciclo della rete scolastica o il ciclo della sanità del territorio sul Comune singolo da 1000, 2000, 3000 o 5000 abitanti. Però c'è un obbligo di agire in quell'area vasta, non è che per questo quelle opere in quei territori non le facciamo. Anzi, secondo me lo stimolo importante – e qui lo chiedo anche ad ANCI – è quello di lavorare per ambiti ottimali. Sono le Province piccole ? Benissimo, utilizziamo il contenitore Province. Sono le Unioni dei comuni ? Benissimo, usiamo le Unioni dei comuni. Sono nei territori montani le Unioni di valle, le Comunità montane ? Benissimo, usiamo quegli strumenti. Però obblighiamo a fare in modo che con la scusa e con lo stimolo del PNRR, iniziamo ad articolare la rete dei servizi anche in questi territori e non solo nelle grandi metropoli, con uno sforzo di unione di intenti. Potrebbe essere un bello stimolo sia per i territori che per gli enti sovraordinati. Ieri abbiamo parlato delle Regioni, e in questo senso lo stimolo positivo deve venire anche dalle Regioni per mettere in campo queste possibilità di azioni. Non è sufficiente pensare che si possano fare le opere solo su Comuni da un certo numero di abitanti in su, questo è assolutamente pericoloso. Approfitto della presenza di ANCI per dire questo. Da una parte pensiamo alle spese correnti, al personale, ma lo pensiamo anche in rapporto al PNRR e a dove facciamo le opere necessarie a garantire i servizi e chi poi avrà

la capacità di mantenerli dal momento in cui quest'opera è terminata, e fino a quando quel servizio avrà ancora ragione di essere. In questo senso, ripeto, affidare questa responsabilità ai territori ha una doppia valenza. Facciamo le opere necessarie, troviamo un accordo territoriale e magari poi queste opere vengono fatte bene, controllate e c'è un vantaggio diretto per i cittadini. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Prego, senatore Presutto.

VINCENZO PRESUTTO. Grazie, presidente. Ringrazio anche il sindaco Canelli per l'illustrazione che ci ha proposto. Mi collego a quello che è stato già detto dai colleghi, in questa sede come senatore della Repubblica. Opero spesso in maniera professionale con i Comuni, in quanto sono revisore degli enti locali, quindi conosco il tema della contabilità. Già è una nota di merito per un sindaco padroneggiare l'argomento del bilancio come è stato fatto prima dal sindaco Canelli, perché è un tema in ogni caso molto attuale e purtroppo in chiave negativa. Le valutazioni inerenti alla difficoltà dei Comuni rispetto alla gestione finanziaria degli ultimi anni sono sotto gli occhi di tutti, quindi la legge sull'armonizzazione che non è reversibile (nel senso che andrà avanti) obbliga effettivamente – come è stato detto prima dal collega De Menech – ad avere una capacità gestionale organizzativa nella parte amministrativa di guida politica e tecnica dei Comuni sempre più performante. Quindi è un termine che francamente, io che vengo dalle aziende private, mi sono ritrovato a travasare. Sembra quasi anacronistico, però purtroppo è la realtà: lo Stato ha chiesto ai Comuni di essere performanti, una parola che può risultare anche antipatica, ma che ha creato problemi perché nel frattempo sono nati i vincoli. Io sono di Napoli, ho visto il Comune di Napoli decimato da un punto di vista del personale e quindi oggi ci sono poche migliaia di lavoratori – tra partecipate e Comune – che non hanno assolutamente la capacità e la possibilità di erogare i servizi pubblici essenziali, né di fare quelle progettazioni in alcuni casi necessarie per potere realizzare quello che serve alla cittadinanza.

Secondo me oggi c'è un obbligo, quasi una condizione *sine qua non* che riguarda tutti – riguarda lo Stato come i Comuni – di migliorarsi proprio come capacità. Prima è stato detto: ogni sindaco dovrebbe avere quel livello di competenza o comunque essere accompagnato da persone di grande competenze che abbiano la capacità di fare arrivare sul territorio quella che è la volontà politica sotto forma di esercizi. C'è il problema dei piccoli Comuni, che sono tantissimi e sono quelli che più facilmente sono oggetto del cosiddetto dissesto, mentre invece con i Comuni più grandi vi è una minore propensione a determinare quello che è un momento traumatico per il territorio e ovviamente per i cittadini.

Riallacciandomi agli inviti che ha fatto il sindaco, credo che il PNRR sia sicuramente una occasione, un'opportunità che però deve riguardare tutti i Comuni, con delle logiche e dei modelli che devono necessariamente essere rivisti. Io apprezzo anche il giudizio positivo sull'erogazione delle risorse che sono state concesse ai Comuni proprio per fare fronte ai servizi essenziali durante la fase della pandemia, i sette miliardi di euro. All'epoca fu coniato il termine giustissimo di « Comuni sentinelle dello Stato » rispetto ai territori. Quindi, ripeto, il ruolo dei Comuni è sicuramente importante e fondamentale.

Voglio fare una domanda al sindaco sul tema della partecipazione. Ieri è stato posto alle Regioni con molta attenzione, quindi oggi anche ai Comuni. Vorrei quindi chiedere in che modo il sindaco pensa che i Comuni possano avere un ruolo attivo nella cabina di regia per quanto riguarda l'erogazione delle risorse delle PNRR, tenendo conto, però, di quanto già evidenziato dagli interventi precedenti oltre al mio, cioè non trascurare le esigenze dei piccoli Comuni. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, senatore. Prego, onorevole Turri.

ROBERTO TURRI. Grazie, presidente. Ringrazio anch'io ANCI e il sindaco di

Novara Canelli per la relazione, che condivido totalmente anche da sindaco avendolo fatto per dieci anni: oggi sono ancora vicesindaco in un piccolo Comune del Veneto, in provincia di Verona. Mi riconosco in tutte le considerazione che faceva, sulle difficoltà che i Comuni affrontano o che hanno affrontato. Io sono stato sindaco dal 2009 al 2019, e in particolare il secondo mandato 2014/2019 è stato un estremamente complicato. Quindi volevo sottolineare quello che emerge oggi ed è emerso anche ieri dalla relazione che è stata fatta dalle Regioni, il fatto che la legge n. 42 del 2009 non sia stata attuata o che lo sia stata in piccolissima parte è un vero problema. Oggi a maggior ragione anche nell'ottica appunto delle risorse che devono arrivare con il PNRR e quindi delle difficoltà che si incontreranno a spendere queste risorse, a trasformarle in investimenti sul territorio. Tra l'altro il sindaco ha detto benissimo che in quelle parti in cui la riforma del federalismo fiscale è stata attuata, ha dimostrato quali sono i risultati che può dare. Quindi a maggior ragione, oggi il fatto che non sia sviluppata dispiace ancora di più.

Confermo anche che il ruolo dei sindaci, e il ruolo delle amministrazioni locali che potrebbe essere determinante per svolgere e realizzare questi interventi. È vero che molti di questi Comuni sono stati indeboliti nel tempo, perché tutti abbiamo vissuto la riduzione del personale per l'impossibilità del blocco del *turnover*, ma anche per le risorse che non ci permettevano di assumere nuovo personale. Però allo stesso modo il sindaco prima ha anche dato dei dati che dimostrano che negli ultimi anni i Comuni sono riusciti a fare diversi investimenti – già dal 2019 – malgrado questa situazione. Quindi io sono d'accordo con lui, occorre semplificare, e i Comuni direttamente possono semplificare tutta la burocrazia che ci sta attorno. Mi auguro possano essere investiti nel ruolo principale, per poter realizzare le risorse che arriveranno nel PNRR.

Ringrazio ancora e mi riservo anche di leggere attentamente la relazione che ci è arrivata, anche perché i dati che sono stati forniti sono numerosi e quindi con curiosità la leggerò. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Prego, senatrice Ricciardi.

SABRINA RICCIARDI. Grazie, presidente. Ascoltando il sindaco nella sua puntuale relazione, vorrei porgli una domanda. Lui ha parlato in termini positivi del bando sugli asili nido. Quando è uscito il bando, cioè, nel mese di maggio, io ho depositato un'interrogazione ai Ministri competenti perché volevo capire un paio di criteri che erano stati adoperati per il bando; soprattutto io volevo chiedere secondo qual è il motivo per cui nell'allegato relativo ai Comuni svantaggiati – cioè quelli che hanno un alto indice di vulnerabilità sociale e materiale – siano stati, in realtà, inseriti tutti i capoluoghi di provincia del nord che, almeno sulla carta, non hanno svantaggi. Per esempio Milano, Torino, Genova, Bologna e sono stati inclusi anche Sondrio, Biella, Aosta, Bolzano che sono città tra le più ricche del Paese. Quindi volevo chiedere, se voi lo sapete, quali siano le ragioni per cui il bando non specifica che questi Comuni, che sono i più ricchi e sono finiti nell'elenco tra gli svantaggiati, sono obbligati a concentrare i progetti nelle periferie. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, senatrice. Diciamo che con la sua domanda eravamo proprio sul crinale, per quanto riguarda la competenza della Commissione. Ovviamente il sindaco è libero di rispondere a questa ultima domanda, anche se non è collegata in modo stringente al tema dell'audizione. Sono esauriti gli interventi dei commissari, per cui cedo la parola al sindaco per la replica. Prego.

ALESSANDRO CANELLI, *delegato alla finanza locale dell'ANCI*. A grandi linee tra considerazioni dei commissari, che ringrazio per l'attenzione prestata e le domande, abbiamo tre temi.

Un primo tema è riferito al personale. Ne hanno parlato Perosino e De Menech. È evidente che non bisogna andare nella di-

rezione di un eccessivo appesantimento delle spese per il personale o comunque del peso del numero di persone assunte all'interno di un ente non necessarie. Così come probabilmente era fino a 15–20 anni fa, in alcuni casi. Però qui stiamo parlando che si è passato da un estremo all'altro. Se prima c'erano delle situazioni in cui c'era troppa spesa per il personale, troppe assunzioni, troppa inefficienza soprattutto all'interno di alcuni uffici strategici in alcuni Comuni, ora si è passato all'estremo opposto. Il blocco del *turnover* che è andato avanti per diversi anni e l'appesantimento in moltissimi uffici di tutte le procedure che devono essere processate, tutte le varie normative che si sono susseguite nel corso degli ultimi anni, richiedono più personale e più competenza da parte dello stesso. Quindi si è passati da un estremo all'altro: in *medio stat virtus* dal mio punto di vista, ovvero bisogna riequilibrare questa situazione, perché altrimenti i Comuni non reggono. Ci sono degli uffici che veramente fanno fatica da questo punto di vista. Pensate agli uffici anagrafe che adesso hanno un peso di lavoro straordinario, dovuto al blocco per un anno e mezzo di tutte le pratiche anagrafiche, dello stato civile, e che adesso arrivano tutti insieme. Abbiamo cercato di spingere molto sulla digitalizzazione, sulla comunicazione e sulla trasmissione di dati, fascicoli e documentazioni, ovviamente in maniera remota. Comunque sia ci sono tantissime sacche di popolazione, soprattutto gli anziani, che ancora queste procedure non le sentono, e non riescono ad attuarle. Pensate ai vigili nelle città, pensate ai servizi sociali – ovviamente sto parlando di quelli che li gestiscono direttamente, ma anche dei consorzi dei servizi sociali – che hanno bisogno sempre di più personale per affrontare le nuove fragilità economiche che stanno crescendo in ampie fasce della popolazione. Pensiamo ai nuovi educatori o educatrici di cui avremo bisogno per ampliare la platea di popolazione che può disporre del servizio di asili nido. Veramente c'è bisogno di riuscire ad avere un allentamento dei vincoli assunzionali per potere fare fronte ai servizi e alle funzioni fondamentali. Siamo sempre su questo concetto, noi dobbiamo assicurare le funzioni fondamentali, ovviamente con risorse adeguate e con personale adeguato. Le due cose sono strettamente collegate.

Per quanto riguarda la domanda relativa sul PNRR, sono d'accordo che sulle aree interne, aree vaste, sia necessaria la realizzazione e definizione di aree omogenee e ottimali – mi sembra che sia stato usato questo termine – per potere dare la possibilità di ottenere risorse ai Comuni più piccoli, magari in maniera consorziata o sotto la regia della Provincia; sono perfettamente d'accordo. Ma penso che in alcuni casi si vada in questa direzione su specifici canali di finanziamento di determinate opere e missioni, e le Province si sono mosse e si devono muovere. Il ruolo fondamentale di una Provincia in questo contesto è acclarato: è la Provincia che dovrebbe tenere in considerazione le esigenze di opere infrastrutturali all'interno di un territorio che tocca più Comuni. Da questo punto di vista sono d'accordo su questa impostazione e mi ricollego alla considerazione del senatore Presutto, che chiedeva se ANCI fosse all'interno dei tavoli e delle cabine di regia relative al Piano nazionale di resistenza e resilienza. Rispondo di sì. All'inizio non c'era, poi c'è stata un po' di polemica – non so se vi ricordate – per il fatto che all'interno della cabina di regia « politica » sulle scelte da fare nel Piano nazionale di ripresa e resilienza mancava proprio il rappresentante di ANCI che invece adesso c'è, ed è il presidente Decaro. Il presidente Decaro è all'interno di questa cabina di regia, in cui ancora non sono stati definiti gli impatti che le scelte che si stanno facendo avranno sulle diverse fasce di Comuni a livello demografico; questo ancora effettivamente non è definito. Ma la voce di ANCI in rappresentanza dei Comuni è all'interno della cabina di regia, così come i funzionari di ANCI saranno all'interno, con un collegamento forte, anche con i tavoli tecnici che stanno iniziando a lavorare, altra cosa importante. È vero che la politica fa le scelte e deve essere all'interno dei tavoli che contano da questo punto di vista; ma c'è anche un aspetto tecnico da seguire ed è altret-

tanto importante che i Comuni siano ben rappresentati all'interno dei tavoli tecnici poi, che sono quelli che fanno andare avanti le cose veramente. Da questo punto di vista, inizialmente c'è stata una scarsa considerazione del ruolo dei Comuni all'interno di questo processo, adesso mi sembra che si stia andando nella direzione giusta.

Per quanto riguarda invece la senatrice Ricciardi, io penso che lei faccia riferimento al bando che ha trasferito risorse ai Comuni per poter riqualificare o realizzare asili e scuole materne – anche in un'ottica di integrazione tra i complessi scolastici – e che ha distribuito risorse a tanti capoluoghi di Provincia. Sulla tematica specifica dell'allocazione delle risorse per progetti che potessero o meno favorire interventi solo nelle periferie oppure in tutta la città non abbiamo in questo momento – come ANCI, per lo meno – elementi per dire che ci sono state penalizzazioni sui Comuni del sud o del nord, non abbiamo questi elementi. Probabilmente questa domanda andrebbe rivolta a chi ha fatto il bando, cioè al Ministero, però anche noi siamo parte interessata, me ne rendo conto. Proverò a fare una verifica o chiedere se ci siano elementi di questo genere, che abbiano potuto in qualche modo danneggiare qualche Comune capoluogo. Però, se volete, qui con me c'è il dirigente della fondazione IFEL e responsabile del settore finanza locale, il dottor Andrea Ferri, che magari ci può dare una indicazione in tal senso.

PRESIDENTE. Se è per l'ultima tematica affrontata, è già stato lei più che esaustivo, considerato anche che non era il tema dell'audizione e che a breve iniziano i lavori delle Aule; la ringrazio comunque anche a nome della senatrice per la disponibilità. La ringrazio sinceramente, signor sindaco, perché so che è in un momento amministrativamente e politicamente abbastanza impegnativo, e malgrado ciò ha trovato il tempo di intervenire e ci ha fornito una relazione del tutto esauriente. Da parte mia il mio personalissimo in bocca al lupo, e la ringrazio per il suo intervento.

ALESSANDRO CANELLI, *delegato alla finanza locale dell'ANCI*. Grazie, presidente.

PRESIDENTE. Dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.30.

Licenziato per la stampa
il 7 giugno 2022

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

AUDIZIONE ANCI

CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

sullo stato di attuazione del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Roma, 23 settembre 2021

Indice

Premessa e sintesi 2
Il contrasto alla pandemia 3
Le tensioni di parte corrente 6
Il disegno della legge 42/2009: una riforma inattuata 9
Perequazione orizzontale: differenze con la legge delega 11
Finanza comunale: alcuni possibili fronti di intervento 12
PNRR: un piano per lo sviluppo 14

Premessa e sintesi

Ringraziamo la Commissione per l'occasione di tornare a riflettere sugli assetti della finanza comunale alla vigilia di uno snodo cruciale per il Paese, chiamato ad uno sforzo straordinario che può però consentire di dare finalmente attuazione alle riforme rimaste inattuate e a recuperare i *gap* infrastrutturali.

Le esigenze di contenimento degli effetti della crisi epidemiologica hanno di fatto interrotto il confronto circa gli obiettivi di riassetto delle relazioni finanziarie tra livelli di governo. Riprendiamo pertanto alcune riflessioni già svolte nella fase pre-Covid, reinquadrate alla luce delle evidenze emerse dall'esperienza di questi mesi difficili, di alcune positive novità intervenute in materia di perequazione e di razionalizzazione dei prelievi locali, nonché in vista del percorso di attuazione del PNRR e del ruolo di primo piano che in quel contesto possono ricoprire i Comuni.

L'analisi dello stato della finanza comunale, nel quadro della parziale attuazione del federalismo fiscale, non può infatti prescindere da una pur sommaria **valutazione delle profonde trasformazioni intervenute nell'ultimo decennio**. La riforma della contabilità pubblica, le continue modifiche dei regimi fiscali ed ordinamentali, la parziale e penalizzante attuazione della legge sul federalismo fiscale, ivi incluso il mancato avvio delle Città metropolitane, il mantenimento di vincoli su spese e assunzioni di personale, hanno costituito cambiamenti strutturali e, di fatto, un punto di svolta che ha prodotto un aggravamento dei rischi finanziari e delle condizioni di fragilità che caratterizzano un'ampia minoranza di enti locali, parte dei quali già in crisi finanziaria conclamata. Tutto ciò in un contesto di **progressiva e**

sproporzionata riduzione delle risorse statali destinate agli enti locali.

Per questo, l'obiettivo (raggiunto) di assicurare la **tenuta degli equilibri di bilancio** nel contesto della crisi pandemica che possiamo considerare in larga parte alle nostre spalle va, allo stesso tempo, distinto ed integrato con soluzioni che assicurino il **ripristino delle condizioni di ordinaria gestione finanziaria** dove questo sono minacciate e che pongano le basi per un programma di sviluppo, sia in chiave di **recupero della capacità di spesa per investimenti**, sia per assicurare **l'adeguatezza delle risorse correnti** necessarie allo svolgimento dei servizi locali, per l'intero comparto degli enti locali e, segnatamente, per la sua parte finanziariamente più fragile.

In questa prospettiva, va sottolineato che il ruolo dei Comuni è storicamente decisivo su due fronti cruciali, ancor più nella fase di fuoriuscita dalla crisi e di attuazione del PNRR: fare fronte in modo flessibile ai bisogni di cittadini e imprese, da un lato, attraverso servizi e interventi di qualità; assicurare le condizioni per la realizzazione di infrastrutture legati ai territori, ma di grande rilievo nazionale per la loro dimensione economica complessiva, attraverso le quali è possibile coniugare coesione sociale e rilancio dell'economia nazionale.

Il PNRR pone all'intero Paese una domanda di rinnovamento cruciale per il suo duraturo sviluppo. **L'attuazione del Piano deve costituire l'occasione per un profondo ripensamento delle regole di funzionamento della pubblica amministrazione**, non solo in campo finanziario, ma anche nell'organizzazione e nella dotazione di competenze e professionalità adeguate. Senza questo orientamento i vincoli temporali che il Piano impone non potranno essere rispettati e anche le misure di semplificazione finora intraprese sono destinate a rifluire nella logica del rispetto degli adempimenti, anziché concorrere con successo al raggiungimento dei risultati

Il contrasto alla pandemia

Nel drammatico percorso di contrasto alle conseguenze economiche e sociali dell'emergenza epidemiologica, le proposte formulate dall'ANCI, sostanzialmente condivise e recepite nei provvedimenti di sostegno, muovevano proprio da questa consapevolezza. Andavano in questa direzione sia le **richieste di sospensione di alcuni obblighi fiscali** (IMU, Tari, Canone Unico, procedure esecutive) e di **rifinanziamento di interventi a sostegno delle famiglie più fragili** (fondo di solidarietà alimentare, buoni famiglia e centri estivi), sia il **ristoro dei minori gettiti e delle maggiori spese da**

COVID-19 nonché la **ripresa della contribuzione statale** per gli investimenti, dopo un decennio di miope arretramento da parte dello Stato.

L'ANCI ha più volte manifestato il proprio **apprezzamento sia per la dimensione che per l'ampiezza temporale del sostegno economico assicurato agli enti locali**. Nel corso del 2020, circa 7 miliardi destinati ai Comuni per gli equilibri di bilancio comprensivi della compensazione di minori gettiti fiscali e tariffari di maggiori spese sostenute per l'emergenza epidemiologica. Un sostegno proseguito nel 2021 con la legge di bilancio e con i decreti "Sostegni", è stato accompagnato dall'introduzione di criteri di flessibilizzazione di alcune regole ordinarie che consentiranno di articolare meglio l'impiego dei fondi resi disponibili nell'intero biennio.

L'analisi condotta in questi mesi sull'andamento della finanza comunale restituisce, tuttavia, **un quadro di permanente e asimmetrica fragilità** oggi amplificata dalla crisi pandemica e dalle citate trasformazioni ordinamentali, dirette e indirette, di cui devono forse ulteriormente essere valutati gli effetti. Non ci riferiamo solo al "trascinamento" di divari storici, ma ad una condizione duale per la quale un'ampia minoranza di enti, concentrata nel Centro Sud, ma con ulteriori qualificazioni territoriali e dimensionali, si trova in condizioni di criticità finanziaria, anche non ancora conclamata e formalizzata in formali procedure di riequilibrio, che impedisce di svolgere compiutamente le funzioni costituzionalmente assegnate.

L'impatto sui bilanci delle provvidenze anti-COVID è rivelatore di questo dualismo in quanto è necessariamente risultato più accentuato nelle aree relativamente più floride, che più di altre hanno subito gli effetti differenziali della pandemia, per via della diminuita mobilità e della caduta dei flussi turistici principali. Le risorse compensative, infatti, soddisfano doverosamente l'esigenza di recupero di capacità finanziaria degli enti erosa dall'emergenza, ma – per loro stessa natura – non rispondono alla finalità di assicurare un sostegno strutturale agli enti in condizione di maggior debolezza, socioeconomica e finanziaria.

Ne risulta così sottolineata **l'urgenza di un intervento strutturale in grado di assorbire in modo sistematico i divari esistenti**. Riprendendo una impostazione che appare largamente condivisa sui diversi aspetti dell'economia nazionale, **l'uscita dalla crisi non deve ridursi al ripristino della situazione *quo ante*, bensì deve delineare le condizioni per un nuovo slancio di sviluppo**, anche in chiave di abbattimento dei dualismi strutturali che ne frenano il dispiegamento.

La **normativa di applicazione della nuova contabilità armonizzata,** complessa e spesso dettagliata in modo eccessivamente formalistico, ha prodotto nuovi ed asimmetrici vincoli sulla gestione finanziaria degli enti locali. L'incidenza del *fondo crediti di dubbia esigibilità* (FCDE), le condizioni di *disavanzo* in assenza di leve di recupero adeguate, la debolezza della *riscossione*, la *povertà di risorse standard* (quelle sulle quali agisce il Fondo di solidarietà comunale - FSC) e l'*inefficace disciplina dei ripiani degli enti in crisi* rappresentano **nodi irrisolti sul piano ordinamentale che concorrono a delineare un perimetro di debolezza finanziaria convergente sul 15% circa di enti locali**, di massima alcune decine di grandi e medie città del Centro-Nord e ampie fasce di enti locali del Sud, delle Isole e delle aree interne appenniniche.

A tal proposito, si ritiene opportuno riservare almeno un accenno al **progetto di ulteriore revisione della contabilità degli enti territoriali** per effetto della quale la nuova contabilità economico-patrimoniale (IPSAS/EPSAS *accrual-based accounting*), dovrebbe in prospettiva affiancare – o sostituire – la contabilità finanziaria armonizzata. L'ANCI ha già avuto modo di osservare in più occasioni come allo stato attuale, in particolare per effetto di piante organiche in forte deficit, un ulteriore e pervasivo adempimento risulterebbe del tutto insostenibile per gran parte delle amministrazioni locali, non solo quelle di piccole e piccolissime dimensioni.

L'ANCI ritiene pertanto necessaria una puntuale verifica di sostenibilità e fattibilità della riforma, sia sul versante della gestione operativa sia sul piano qualitativo e dell'effettiva utilità delle informazioni da essa ricavabili. Nessuno intende contrastare *apriori* ipotesi riformatrici improntate a criteri di trasparenza, efficacia e soprattutto di semplificazione amministrativa, ma appare tanto più necessario un approccio che veda nella condivisione di strumenti e obiettivi il *driver* principale del cambiamento. Va in proposito ricordato che l'entrata in vigore della contabilità armonizzata (avviata dal 2015) è stata preceduta da un lungo periodo di sperimentazione. Malgrado ciò ha comunque richiesto una lunga fase di assestamento e ancora oggi è costantemente oggetto di numerosi interventi di adeguamento all'evoluzione del quadro ordinamentale (vedi sentenze di rango costituzionale su avanzi di amministrazione e FAL, nonché le misure a suo tempo adottate per il rientro dai disavanzi tecnici).

Le tensioni di parte corrente

Guardiamo brevemente a due fenomeni più direttamente indagabili sui documenti contabili, il disavanzo e il FCDE, forse il principale istituto innovativo della riforma contabile.

Tabella 1. Risultato di amministrazione netto dei Comuni (RAN[1]), distinto tra enti con valori positivi e negativi, per area e per fasce demografiche. Anno 2019, n. Comuni, popolazione e valore finanziario

	Numero di comuni		Popolazione	Valore finanziario	
	v.a.	%		v.a.	p.c.
Comuni con RAN negativo					
NORD	103	2,4%	1.507.391	-957	-635
CENTRO	213	22,1%	2.827.491	-668	-236
SUD E ISOLE	803	32,7%	8.695.269	-4.741	-545
1 - FINO A 1.000	165	8,5%	104.402	-57	-547
2 - 1.001-5.000	491	14,0%	1.220.612	-460	-377
3 - 5.001-10.000	206	17,7%	1.465.094	-448	-306
4 - 10.001-20.000	132	19,4%	1.828.169	-678	-371
5 - 20.001-60.000	96	24,4%	3.293.464	-1.121	-340
6 - 60.001-100.000	20	35,1%	1.587.542	-657	-414
7 - 100.001-250.000	5	15,2%	709.759	-554	-780
8 - OLTRE 250.000	4	36,4%	2.821.109	-2.392	-848
TOTALE	**1.119**	**14,4%**	**13.030.151**	**-6.366**	**-489**
Comuni con RAN positivo					
NORD	4.264	97,6%	26.081.710	7.459	286
CENTRO	752	77,9%	8.978.299	3.291	367
SUD E ISOLE	1.655	67,3%	10.316.323	3.561	345
1 - FINO A 1.000	1.786	91,5%	947.780	597	629
2 - 1.001-5.000	3.007	86,0%	7.400.114	2.323	314
3 - 5.001-10.000	961	82,3%	6.791.952	1.652	243
4 - 10.001-20.000	547	80,6%	7.587.088	1.737	229
5 - 20.001-60.000	298	75,6%	9.690.421	2.130	220
6 - 60.001-100.000	37	64,9%	2.779.423	767	276
7 - 100.001-250.000	28	84,8%	4.170.795	1.223	293
8 - OLTRE 250.000	7	63,6%	6.008.759	3.881	646
TOTALE	**6.671**	**85,6%**	**45.376.332**	**14.310**	**315**

Fonte: Elaborazione IFEL su dati BDAP relativi a 7790 Comuni

[1] RAN=Risultato di amministrazione *meno* FCDE *meno* Fondo anticipazione liquidità.

La distribuzione del Risultato di amministrazione netto (RAN) evidenzia una forte asimmetria tra la grande maggioranza dei Comuni in positivo (85%) e una significativa minoranza in negativo, con particolare enfasi nei valori territoriali del Centro (22% di enti in negativo e del Sud-Isole (un terzo di negativi). La numerosità degli enti in disavanzo tende a crescere con la dimensione degli enti, ad eccezione delle città tra 100 e 250mila abitanti. La

popolazione compresa tra gli enti con RAN negativo supera il 20% del totale.

Anche la distribuzione del FCDE accantonato annualmente nei bilanci di previsione mostra un andamento analogo, con una forte concentrazione tra i Comuni del Centro e del Sud- Isole e un impatto fortemente divaricato tra gli enti con maggior carico (oltre l'8% di incidenza sulle entrate correnti) che nel complesso sono il 16% del totale, mentre quelli con impatto inferiore alla stessa soglia sono l'84%.

Tabella 2. FCDE accantonato a previsione 2019. Numero di Comuni e valore finanziario (assoluto e pro capite), con distinzione tra impatto superiore o inferiore all'8% delle entrate correnti accertate, per area e per fasce demografiche.

	Rapporto FCDE / Entrate correnti > 8%				Rapporto FCDE / Entrate correnti < 8%			
	Numero di comuni		Valore finanziario		Numero di comuni		Valore finanziario	
	v.a.	%	v.a.	p.c.	v.a.	%	v.a.	p.c.
NORD	238	5,5%	589	160	4.069	94,5%	869	36
CENTRO	213	22,1%	897	137	752	77,9%	305	58
SUD E ISOLE	817	32,5%	1.871	158	1.696	67,5%	380	46
1 - FINO A 1.000	149	7,8%	17	198	1.762	92,2%	32	34
2 - 1.001-5.000	447	12,8%	177	150	3.045	87,2%	209	28
3 - 5.001-10.000	261	22,2%	217	116	915	77,8%	196	30
4 - 10.001-20.000	200	28,7%	345	122	498	71,3%	231	34
5 - 20.001-60.000	162	40,0%	688	125	243	60,0%	351	45
6 - 60.001-100.000	30	51,7%	305	134	28	48,3%	122	57
7 - 100.001-250.000	13	39,4%	228	123	20	60,6%	169	56
8 - OLTRE 250.000	6	50,0%	1.380	212	6	50,0%	242	92
TOTALE	**1.268**	**16,3%**	**3.357**	**152**	**6.517**	**83,7%**	**1.553**	**42**

Fonte: Elaborazione IFEL su dati BDAP relativi a 7790 Comuni

Il valore complessivo del FCDE è pari a ben 4,9 mld. di euro (il 7,6% degli accertamenti totali, circa 80 €/abitante). Tra gli enti con maggior impatto, in qualsiasi area o di qualsiasi dimensione il peso pro capite dell'accantonamento è tuttavia di gran lunga superiore, in media nazionale oltre 3,5 volte: 152 €/ab. rispetto a 42 €/ab. Nel complesso, gli enti che sopportano il maggior peso del FCDE concentrano il 68% dell'ammontare totale, di cui il 28% a carico delle città maggiori (1.380 mln.) e il 38% a carico di circa un terzo dei Comuni del Sud-Isole.

Pare evidente che, nell'ambito di un comparto in complessivo stato di buona salute finanziaria, **una quota significativa di Comuni resta imprigionata nelle difficoltà dettate dalla storia recente e meno recente**, carente di figure di adeguata competenza (in moltissimi dei casi di crisi conclamata si riscontra l'assenza di figure professionali fondamentali e un quadro medio invecchiato e demotivato) e priva di leve di ripresa effettivamente

manovrabili. Argomenti di fatto oscurati dall'applicazione prevalentemente formale della nuova contabilità, sulla quale peraltro sono intervenute nel tempo norme di aggiustamento estemporanee, dettate dalle emergenze del momento ed esposte a frequenti giudizi di illegittimità.

Appare altrettanto evidente che l'**incidenza abnorme dei tagli dello scorso decennio** consolidata nel tempo - **circa 12 miliardi di euro tra il 2010 e il 2015** - in molti casi aggravata dalla gestione formalistica della riforma della contabilità, in troppi casi indifferente alla dimensione "economico-finanziaria" della sua attuazione, determina una suddivisione dell'universo degli enti locali in segmenti caratterizzati da condizioni peculiari, non ugualmente investiti dai sostegni connessi alla pandemia, che rischiano di allontanarsi ulteriormente in assenza di politiche adeguate, in termini di sostegni specifici e di concorrente precisazione degli impegni richiesti.

È quindi necessario rafforzare **la ripresa di intervento statale sulle risorse correnti degli enti locali** avviata con l'introduzione nel FSC di risorse aggiuntive orientate ai servizi sociali comunali (+216 milioni di euro nel 2021, fino a + 651 mln. dal 2030, una progressione che potrebbe essere ravvicinata nel tempo) e alla gestione degli asili nido. In quest'ultimo caso si tratta di un incremento di 100 milioni nel 2022, fino a +300 mln. a decorrere dal 2026, una dimensione da valutare – e probabilmente aumentare – sulla base dei massicci interventi infrastrutturali sui servizi destinati alla prima infanzia previsti con il PNRR.

La stessa attenzione deve ora assicurare un intervento adeguato sulle risorse delle **Città metropolitane** nell'ambito delle previsioni di individuazione di due fondi distinti da destinare alla revisione del finanziamento ordinario delle Province e delle Città metropolitane (comma 783 della legge di bilancio per il 2021), con particolare riguardo al finanziamento delle funzioni fondamentali introdotte per queste ultime dalla legge 56/2014. La revisione dei fabbisogni standard del comparto "aree vaste" è in via di definizione istruttoria presso la Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Sulle Città Metropolitane è necessario inoltre intervenire sotto due distinti profili: 1) procedere alla costituzione di un **comparto autonomo** e separato rispetto a quello delle Province, anche in quanto titolari di proprie funzioni fondamentali riconosciute dalla legge; 2) **potenziare le dotazioni organiche**, con un piano di assunzioni straordinarie di profili professionali tecnici. Questi interventi devono essere sostenuti da una adeguata dotazione finanziaria.

Gli interventi di integrazione delle risorse correnti locali devono nel complesso assicurare un sostegno ai territori più deboli ed estendersi ad

altri aspetti della gestione finanziaria locale – primo fra tutti l'approvvigionamento di personale in ruoli e con le competenze richieste da questa nuova fase – nel solco della ripresa **di contribuzione *verticale* alla perequazione che l'ANCI considera imprescindibile anche sotto il profilo della coerenza costituzionale** del sistema di finanziamento. Nell'ambito di questa nuova impostazione, sarà possibile verificare in pochi anni la realizzazione di progressi effettivi e tangibili nella perequazione delle risorse, che devono consistere, da un lato, in un significativo ampliamento della capacità di spesa degli enti attualmente sottodotati di risorse e, dall'altro, in un corrispondente incremento dei servizi locali offerti alle rispettive popolazioni.

In coerenza con questa impostazione, resta altresì essenziale la prosecuzione **dell'intervento mirato a risolvere le debolezze strutturali degli enti in crisi conclamata**. Su questo punto, è importante ricordare come la stessa Corte costituzionale abbia recentemente individuato (Sent. CCost n.115/2020) tra le cause delle situazioni di crisi finanziaria anche la **debolezza del tessuto socioeconomico territoriale**, ovvero la scarsa dotazione di risorse, piuttosto che in episodi di *cattiva gestione finanziaria*, quale ulteriore testimonianza della necessità di un intervento organico sulla finanza comunale. L'assegnazione di risorse opportunamente stanziate per gli enti in crisi finanziaria a seguito della Sentenza 115/2020 (art.53, dl 104/2020; co 775, L. di bilancio 2021) non ha però raggiunto gli obiettivi prefissati, a causa dei criteri parziali di assegnazione.

Il disegno della legge 42/2009: una riforma inattuata

Appare dunque evidente che **gli obiettivi delineati dalla legge 42/2009** in materia di Federalismo fiscale per il superamento del sistema di finanza derivata in favore di un sistema di finanziamento basato sui fabbisogni, costi e capacità fiscali standard nonché l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa, **hanno trovato un ostacolo attuativo nella crisi finanziaria dello scorso decennio**. Questa ha rappresentato una cesura, che ha segnato un "prima" e un "dopo" rispetto al quale l'impianto stesso e gli obiettivi della riforma, pensati in un contesto completamente diverso, sono poi rimasti in gran parte disattesi, ovvero **attuati parzialmente** solo per la parte riguardante gli ambiti funzionali al contenimento della spesa pubblica. Come accennato, non è certo possibile demandare agli interventi di contrasto alla crisi pandemica la funzione di riequilibrio e di adeguamento ai fabbisogni finanziari, tipica di una riforma complessiva del sistema.

Gli interventi sulla finanza locale attuati a seguito della crisi finanziaria del biennio

2009-2011, hanno infatti portato ad un assetto caratterizzato da **minore autonomia, minore responsabilità e da ridotti margini di agibilità sui prelievi**:

- assenza di un paniere ampio di compartecipazioni ai tributi erariali e tributi propri in difformità a quanto previsto dall'articolo 119 Cost e dalla legge 42;
- confusa ed incompleta attuazione della regola del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali assegnate a ciascun livello di governo;
- mancata attuazione del finanziamento autonomo delle funzioni fondamentali assegnate dal legislatore statale alle Città metropolitane;
- incremento *ex lege* delle basi imponibili del principale tributo comunale (IMU) trattenuto in larga parte dallo Stato per le esigenze di risanamento dei conti pubblici;
- irrigidimento dei margini di manovra sui gettiti fiscali per effetto della sostituzione con trasferimenti statali del minor gettito derivante dal venir meno dell'imposizione sulle abitazioni principali di IMU e Tasi;
- accentuazione delle sperequazioni tra i gettiti fiscali dovuto al blocco delle aliquote (2016-18), decisamente in contrasto con i principi di autonomia;
- mancata verifica della sufficienza e congruenza delle risorse assegnate ai Comuni;
- mancata determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi locali (LEP).

La crisi epidemiologica ha purtroppo interrotto quel confronto sulle modalità e i cambiamenti necessari ad evitare il rischio di un ulteriore allontanamento dalla traiettoria del disegno federalista.

L'introduzione dei LEP e una **congrua inserzione di risorse perequative statali**, così come prevede espressamente la legge n. 42 del 2009, appaiono essenziali ai fini di **una distribuzione di risorse che tenga conto dei fabbisogni standard.**
In estrema sintesi, si tratta di assicurare con interventi calibrati nell'ambito dell'attuale impianto:

- **la salvaguardia della dinamica delle risorse dei Comuni di minore dimensione** con particolare riguardo alle aree interne più esposte al rischio di spopolamento. L'attuale sistema – soprattutto attraverso l'influenza delle variazioni della popolazione residente negli aggiornamenti annuali dei dati – penalizza strutturalmente le aree di spopolamento;
- il rafforzamento del nuovo orientamento, applicato finora alla determinazione dei fabbisogni in campo sociale e per il servizio di asilo nido, che punta alla diretta **quantificazione dei fabbisogni monetari insoddisfatti** con riferimento a livelli di spesa e di servizio considerati come obiettivo;

- la revisione delle capacità fiscali alla luce delle modifiche via via intervenute nell'assetto tributario e con particolare riferimento alla cd capacità fiscale "residuale" che deriva da un complesso modello statistico;

Perequazione orizzontale: differenze con la legge delega

Alcune soluzioni adottate nell'ultimo biennio costituiscono primi importanti cenni di attenzione alla traiettoria riformatrice indicata dall'ANCI, che devono essere tuttavia adeguatamente rafforzate e mantenute strutturalmente nell'ambito del sistema di finanziamento locale:

- ridefinizione della tempistica e delle progressioni quantitative della perequazione[1] (dl 124/2019);
- restituzione frazionata del taglio di 564 milioni del dl 66/2014 quale prima ipotesi di innesto sperimentale di "perequazione verticale";
- incremento delle risorse FSC per il settore sociale e per gli asili nido.

Con specifico riferimento ai prelievi locali importanti novità, soprattutto in termini di razionalizzazione e semplificazione, hanno riguardato l'unificazione dei prelievi IMU e Tasi, la revisione della disciplina dell'imposizione sull'occupazione di suolo pubblico e sulla pubblicità, un primo intervento di riforma della riscossione locale che deve essere però rafforzato sia sul versante della gestione sia su quello della dotazione tecnologica.

Tuttavia, il sistema di finanziamento comunale "perequativo", basato su fabbisogni e capacità fiscali standard, avviato nel 2015 è ancora **distante dall'impianto costituzionale e dalla legge n. 42/2009** sotto diversi profili essenziali:

- è ancora ampiamente basato sulla redistribuzione di risorse *all'interno* del comparto comunale senza un adeguato contributo dello Stato (***perequazione orizzontale***); l'orizzontalità del sistema accentua la deresponsabilizzazione fiscale per via della redistribuzione di quote in molti casi significative del tributo immobiliare;
- non garantisce che siano ovunque assicurati **i servizi minimi tutelati costituzionalmente**, non essendo determinati né finanziati i cosiddetti **Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**;
- tende a registrare nel calcolo dei fabbisogni il livello **storicamente raggiunto nella dotazione di servizi**, per effetto dell'esiguità delle risorse realmente

[1] Al fine di evitare il salto di oltre 40 punti nella percentuale di risorse perequate (a legislazione vigente nel 2020 si sarebbe dovuti arrivare all'85%) il "decreto fiscale 2019 (dl n.124) ha disposto: il progressivo aumento (+ 5% annuo) della percentuale delle risorse perequate; un analogo aumento del + 5% annuo dell'ammontare complessivo delle risorse oggetto di perequazione, che finora si fermavano al 50% delle capacità fiscali e ora passano al 100%, fino a completare il percorso nel 2030.

disponibili per la perequazione a favore degli enti meno dotati;

- **tende a penalizzare strutturalmente i Comuni di minori dimensioni** demografiche, con effetti indesiderati, in particolare, sulle aree interne e caratterizzate da minori opportunità di crescita economica.

Nello specifico, la legge delega individuava due tipi di trasferimenti perequativi:

- una prima tipologia, basata sulle differenze tra fabbisogni e capacità fiscali standard, assume come finalità la perequazione integrale delle spese correnti riconducibili alle **funzioni fondamentali.** A tal fine la legge prevede l'istituzione di un "fondo perequativo", di ammontare pari alla differenza tra i fabbisogni e le entrate standardizzate (*perequazione integrale e verticale*), indicando con chiarezza **il ruolo dello Stato nell'assicurare integralmente il gap complessivo tra fabbisogni e capacità fiscali** nell'area delle funzioni fondamentali;
- una seconda tipologia si rivolge al finanziamento delle **funzioni non fondamentali**, con lo scopo di **ridurre parzialmente le differenze di capacità fiscale standard** per abitante esistenti tra i Comuni (*perequazione parziale e orizzontale*).

Il sistema perequativo reale, pur basandosi formalmente sui criteri previsti dalla legge delega (fabbisogni e capacità fiscali standard), è tuttavia molto diverso dal disegno originale. **I passi in avanti registrati negli ultimi due anni devono essere consolidati ed ampliati** per poter considerare definitivamente intrapreso un percorso di convergenza verso il disegno costituzionale.

Finanza comunale: alcuni possibili fronti di intervento

In questo quadro, certamente complesso e tuttora segnato dagli effetti della pandemia, l'ANCI avverte l'esigenza di un intervento urgente su specifici aspetti che rimangono ancora irrisolti:

1. perfezionare alcuni principi contabili adeguandoli alle esigenze di tenuta finanziaria e di ripresa degli investimenti:
   - ✓ **attenuazione dei vincoli da FCDE**, che può essere attuata con misure straordinarie e temporanee di riduzione della percentuale obbligatoria di accantonamento, accompagnate però da un **intervento di incentivazione al recupero di crediti tributari e tariffari** agevolato dall'abbattimento di sanzioni e interessi e da un ampio periodo di rateizzazione; a un intervento di questo tipo potrebbero essere collegate anticipazioni, con riduzione proporzionale del FCDE e finalizzate al sollecito pagamento dei debiti commerciali

pregressi, nonché alla **sospensione dell'entrata in vigore del Fondo di garanzia debiti commerciali(FGDC)**, di cui rimane comunque del tutto inopportuna l'applicazione nelle attuali condizioni;

- ✓ **revisione della disciplina restrittiva circa l'utilizzo degli avanzi vincolati per gli enti in complessivo disavanzo**, che limita in modo spesso paradossale l'utilizzo di risorse disponibili per investimento (da trasferimento e da accensione di prestiti) e per spese correnti vincolate (in particolare, i trasferimenti in campo sociale e scolastico in capo agli enti capofila di funzioni svolte in forma sovracomunale);
- ✓ l'**utilizzo degli avanzi di amministrazione**, a regime e non solo in fase emergenziale.

2. accelerare l'avvio del percorso di **ristrutturazione del debito locale**, a suo tempo previsto dalla legge di bilancio 2020, mediante il meccanismo di accollo da parte dello Stato dell'intero debito locale, adeguandone i costi per gli enti locali alle più favorevoli condizioni di mercato, così come definito dal "Milleproroghe" 2020 (dl 162/2019, art. 39). Questo intervento può consentire di liberare a regime risorse correnti rilevanti, che stimiamo intorno a 800 milioni di euro annui per tutto il comparto. I provvedimenti attuativi (un DPCM e un decreto Mef), attesi da tempo, devono essere urgentemente emanati per realizzare già nel 2022 gli effetti della riforma;
3. rafforzare i dispositivi di **sostegno agli enti in crisi finanziaria** adottati in questi mesi, perfezionando gli attuali criteri di accesso per effetto dei quali almeno 150 comuni sono rimasti esclusi dagli stanziamenti aggiuntivi, pur risultando in condizioni in tutto simili agli attuali beneficiari. Riteniamo altresì urgente pervenire ad una **riforma della disciplina delle crisi finanziarie** (riforma del Tit. VIII Tuel), sulla base dei criteri già circolati con bozze informali prodotte negli ultimi due anni;
4. misure di **sostegno alle società pubbliche e ai riflessi sui bilanci locali delle problematiche aziendali,** che consentano di superare gli attuali divieti di intervento finanziario per le società in perdita, gli obblighi di dismissione e gli accantonamenti in caso di persistenti perdite, assicurando altresì lo snellimento di alcuni adempimenti previsti dal TUSP (d.lgs. 175/2016). Appare paradossale che diverse norme abbiano permesso di fronteggiare le perdite da emergenza sanitaria delle società, mentre **in materia di riflessi sui bilanci degli enti proprietari delle perdite delle aziende pubbliche locali non c'è stato finora alcun intervento**;

PNRR: un piano per lo sviluppo

Nonostante le difficoltà dovute alla pandemia i Comuni hanno mantenuto nel 2020 una **capacità operativa forte sul versante degli investimenti**. I Comuni hanno aumentato del 2,3 % i pagamenti, portando a circa 10 mld. di euro la spesa erogata, dopo l'aumento del 14% registrato nel 2019. Nel primo semestre del 2021, l'incremento è paro al 23%, con una netta ripresa del trend positivo ante pandemia. Nello stesso semestre le Città metropolitane aumentano i pagamenti per investimenti di circa il 35%, dopo che nel 2020 l'incremento è stato del +9%.

Si tratta di un andamento assai soddisfacente, che conferma il nostro ruolo nel campo degli investimenti pubblici, volano essenziale della ripresa economica post pandemia.

È nell'interesse nazionale mettere gli enti locali, a cominciare dai Comuni e dalle loro forme associative, **nelle condizioni di poter effettivamente utilizzare le risorse che saranno erogate**, attraverso apparati e regole profondamente rinnovati. Sono questioni che ormai, anche grazie all'azione dell'Anci, sono entrate nel dibattito pubblico:

1. **finanziamenti diretti e non intermediati** a sostegno degli investimenti, con il recupero di una più ampia discrezionalità amministrativa in capo ai Ministeri che li regolano;
2. le **semplificazioni al codice degli appalti**, da consolidare ed ampliare;
3. un'ampia **semplificazione degli strumenti di programmazione degli enti locali**, in parte anticipata per gli **enti di minore dimensione**;
4. lo **snellimento dei monitoraggi** sui fatti finanziari e sulle opere pubbliche, ancora troppo complessi e spesso duplicati, che devono comunque essere **assistiti da sistemi telematici efficienti e di facile uso**;
5. l'**allentamento dei vincoli sulle assunzioni** di personale qualificato, anche in deroga ai criteri introdotti dall'art. 33 del dl 34/2019, in corso di estensione alle Città metropolitane e alle Province;
6. un **lungimirante governo della spesa e dei vincoli di parte corrente**, che riguardano "infrastrutture di servizio" altrettanto cruciali, dai servizi sociali territoriali, agli asili nido, alla gestione dell'urbanistica e dell'ambiente, rafforzando e ampliando l'intervento "verticale" dello Stato nel Fondo di solidarietà comunale e nei fondi relativi alle Città metropolitane e alle Province.

Le recenti misure di semplificazione del codice degli appalti (dl 77) e gli interventi sul reclutamento di personale (dl 80) testimoniano di una maggiore consapevolezza dell'incidenza di questi aspetti sull'attuazione del PNRR, ma non appaiono ancora sufficienti a garantirne i risultati.

Gli obiettivi quantitativi e temporali del PNRR non sono raggiungibili senza un profondo ripensamento del quadro di regole costruito nello scorso decennio in un contesto del tutto differente dall'attuale. Per definire tale quadro c'è bisogno di un impegno straordinario ed urgente di tutti gli attori coinvolti, il Parlamento e il Governo, ma anche le strutture di controllo e gli apparati ministeriali, nell'obiettivo comune di puntare alla rigorosa osservanza dei principi fondamentali facendo leva sull'auto-disciplina e la responsabilità degli operatori centrali e locali piuttosto che sulla regolamentazione minuta di procedure e modalità operative.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

18STC0158610