



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 |
| <i>Perequazione orizzontale: differenze con la legge delega</i> | 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 (RAN¹), 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 stanziata 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 perequazione¹ (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 pari 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.