

La geopolitica offusca il cambio di paradigma avviato con il NGUE anche se, come tutte le crisi, potrebbe imprimere una spinta verso una più robusta integrazione europea. Ma la situazione è piena di incognite e i comuni sono al centro della tempesta. All'immagine dei sindaci che distribuivano gli aiuti alimentari nel periodo più acuto della pandemia si è affiancata quella dell'intenso lavoro organizzativo per rispettare requisiti e scadenze del PNRR. Ripresa dell'inflazione e tensioni sulle materie prime complicano lo scenario. Sarebbe necessaria un'attenzione rafforzata al mantenimento delle condizioni per lo sviluppo dei programmi di investimento e per la ripresa di capacità nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali. I comuni sono un motore importante di questo processo e il PNRR li identifica, come sottolinea il Rapporto, cruciali soggetti attuatori. Ma l'uso del condizionale, comunque obbligato dato il deficit di condivisione del PNRR italiano con il sistema multilivello, da colmare per scongiurarne il fallimento, è rafforzato dall'incapacità del sistema politico nazionale di garantire, in questa situazione così densa di cose da fare, un quadro di stabilità. La resilienza dei comuni è un punto fermo, e si è visto, ma per tessere la tela è necessario superare la sindrome di Penelope.

Con scritti di: Romano Astolfo, Danilo Ballanti, Barbara Becchi, Gioacchino Benfante, Chiara Bergonzini, Paolo Brambilla, Valeria Bucci, Noemi Ilaria Buonsante, Rebeca C. Cabrera Rivera, Stefano Campostrini, Natalina Teresa Capua, Giovanna Colombini, Giovanni Carrosio, Elisa Cavasino, Fausto Corradin, Filippo Corradini, Michele Costola, Marzia De Donno, Silvia Degli Angeli, Elena di Carpegna Brivio, Cristina Equizzi, Giancarlo Ferrara, Andrea Ferri, Fabio Fiorillo, Giaime Gabrielli, Giampiero Maria Gallo, Elena Giovannini, Carla Golfieri, Raffaele Lagravinese, Eleonora Luciani, Chiara Mancini, Vanessa Manzetti, Silvia Martini, Marco Mastracci, Manuela Lucia Mei, Edoardo Meneghelli, Pasquale Mennuti, Elvina Merkaj, Larysa Minzyuk, Francesco Monaco, Andrea Morgia, Riccardo Mussari, Emanuele Padovani, Massimo Paradiso, Francesco Porcelli, Stefania Porchia, Stefano Pozzoli, Cristina Randi, Paolo Ravaoli, Giuliano Resce, Alberto Scheda, Giulia Valeria Sonzogno, Stefano Sotgiu, Marco Stradiotto, Elena Torri, Claudia Tubertini, Cesare Vignocchi, Flaviano Zandonai, Maristella Zantedeschi.

Marcello Degni

Consigliere della Corte dei Conti. Economista, esperto di finanza pubblica e di procedure di bilancio, dirige il master di pubblica amministrazione e svolge attività accademica nell'Università Ca' Foscari Venezia. È stato Consigliere Parlamentare del Senato, ha collaborato con la Commissione tecnica della spesa pubblica (Tesoro) e con l'Unità di valutazione finanziaria, presso il Quirinale. Per Castelvecchi, oltre ad aver curato le edizioni precedenti del Rapporto, ha pubblicato: con Paolo De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico* (2017); *Il vincolo stupido: Europa e Italia nella crisi dell'euro* (nuova edizione 2019); *La voragine: inghiottiti dal debito pubblico* (2012); con Pasquale Ferro, *Il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche* (2016).

ISBN 978-88-3290-857-2



9 788832 908572 >

€ 75,00

Cover design: BRUNO APOSTOLI

V Rapporto
Ca' Foscari
sui
comuni

20
22

V Rapporto
Ca' Foscari
sui comuni

20
22

I comuni
davanti
alla sfida
del PNRR

A cura di
Marcello Degni



C A S T E L V E C C H I

三

Le ricerche che hanno portato alla realizzazione di alcuni dei contributi qui pubblicati hanno ricevuto sostegni e collaborazioni da diversi enti/organizzazioni. In particolare il Centro GSI ha avuto supporti incondizionati da parte di: Fondazione Farmafactoring, IFEL-ANCI, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'Interno



© 2022 Lit Edizioni s.a.s.
Tutti i diritti riservati

Castelvecchi è un marchio di Lit Edizioni s.a.s.
Via Isonzo 34, 00198 Roma
Tel. 06.8412007
info@castelvecchieditore.com
www.castelvecchieditore.com



Università
Ca' Foscari
Venezia

V Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2022

I comuni davanti alla sfida del PNRR

A cura di Marcello Degni

Scritti di

Romano Astolfo, Danilo Ballanti, Barbara Becchi,
Gioacchino Benfante, Chiara Bergonzini, Paolo Brambilla,
Valeria Bucci, Noemi Ilaria Buonsante, Rebeca C. Cabrera Rivera,
Stefano Campostrini, Natalina Teresa Capua, Giovanna Colombini,
Giovanni Carrosio, Elisa Cavasino, Fausto Corradin, Filippo Corradini,
Michele Costola, Marzia De Donno, Silvia Degli Angeli,
Elena di Carpegna Brivio, Cristina Equizzi, Giancarlo Ferrara,
Andrea Ferri, Fabio Fiorillo, Giaime Gabrielli, Giampiero Maria Gallo,
Elena Giovannini, Carla Golfieri, Raffaele Lagravinese, Eleonora Luciani,
Chiara Mancini, Vanessa Manzetti, Silvia Martini, Marco Mastracci,
Manuela Lucia Mei, Edoardo Meneghelli, Pasquale Mennuti,
Elvina Merkaj, Larysa Minzyuk, Francesco Monaco, Andrea Morgia,
Riccardo Mussari, Emanuele Padovani, Massimo Paradiso,
Francesco Porcelli, Stefania Porchia, Stefano Pozzoli, Cristina Randi,
Paolo Ravaioli, Giuliano Resce, Alberto Scheda, Giulia Valeria Sonzogno,
Stefano Sotgiu, Marco Stradiotto, Elena Torri, Claudia Tubertini,
Cesare Vignocchi, Flaviano Zandonai, Maristella Zantedeschi

C A S T E L V E C C H I

Indice

Prefazione	9
<i>Antonio Decaro</i>	

Introduzione	13
<i>Stefano Campostrini, Marcello Degni, Andrea Ferri</i>	

PARTE PRIMA: IL QUADRO DI RIFERIMENTO

1. Il quadro di breve periodo	23
<i>Andrea Ferri</i>	
2. Le disposizioni sui comuni per il 2021: una rassegna normativa nella fase di ripresa del Paese	31
<i>Eleonora Luciani</i>	
3. Una nuova stagione per gli investimenti territoriali: dalla politica di coesione al PNRR	76
<i>Barbara Becchi, Francesco Monaco</i>	
4. Il nuovo orientamento della perequazione e del fondo di solidarietà comunale a supporto di obiettivi di settore	96
<i>Danilo Ballanti, Andrea Ferri, Cesare Vignocchi</i>	
5. Il controllo della Corte dei conti sul PNRR, ovvero della foresta di Sherwood	125
<i>Giovanna Colombini, Vanessa Manzetti</i>	

PARTE SECONDA: I COMUNI E LA GESTIONE CONDIVISA DI PROGETTI E FUNZIONI

1. Le Unioni di comuni protagoniste dello sviluppo del territorio: indicazioni di sistema dall'esperienza dell'Emilia-Romagna	139
<i>Chiara Mancini, Alberto Sceda</i>	

2. L'unione come città diffusa: esperienze di gestione condivisa di obiettivi e risorse in unione <i>Cristina Randi, Paolo Ravaoli</i>	172
3. L'unione come strumento di coordinamento delle politiche territoriali anche per facilitare l'accesso alle risorse del Recovery Fund: il caso dell'Unione Valle del Savio <i>Silvia Degli Angeli, Elena Giovannini, Manuela Lucia Mei</i>	203
4. La questione della sovracomunalità dopo il processo di decostruzione degli ultimi anni <i>Elena Di Carpegna Brivio</i>	223
5. Le unioni di comuni tra legislazione statale e regionale: spunti per la costruzione di modelli di cooperazione differenziati <i>Marzia De Donno, Claudia Tubertini</i>	249
6. Cittadine e cittadini nel nuovo modello di governance sovracomunale: dal deficit di rappresentanza alla partecipazione deliberativa randomizzata <i>Stefano Sotgiu</i>	262
7. Le Autonomie e lo stress test del Piano nazionale di ripresa e resilienza: le "grandi assenti" nei processi di governo dell'economia, il coordinamento fra livelli di governo e l'Area Vasta <i>Elisa Cavasino</i>	280
8. Le Unioni di comuni: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale <i>Chiara Bergonzini</i>	290
9. La gestione associata dei servizi sociali: un segmento cruciale della attività dei comuni <i>Carla Golfieri, Stefania Porchia, Maristella Zantedeschi</i>	302

PARTE TERZA: LE AREE INTERNE

1. Aree interne: stato dell'arte e intersezioni con il PNRR <i>Romano Astolfo, Noemi Ilaria Buonsante</i>	317
2. La SNAI come esempio di governance istituzionale multilivello: l'esperienza dell'Emilia-Romagna <i>Natalina Teresa Capua, Silvia Martini</i>	358

3. La Strategia Nazionale per le Aree Interne: ragioni, teoria e metodo di una politica emancipativa per i luoghi lasciati indietro <i>Giovanni Carrosio</i>	379
4. Il futuro del progetto SNAI: obiettivi raggiunti, criticità, prospettive <i>Francesco Monaco, Giulia Valeria Sonzogno</i>	392
5. Il valore delle interdipendenze per lo sviluppo locale nei territori delle Aree Interne <i>Elena Torri, Flaviano Zandonai, Maristella Zantedeschi</i>	431
6. Spunti di riflessione a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020: dai velati suggerimenti per una sistematizzazione de iure condendo delle imprese di comunità a una “scandita” rilettura del rapporto tra Codice degli appalti e Codice del Terzo settore <i>Vanessa Manzetti</i>	442

PARTE QUARTA: LE IMPRESE COMUNALI

1. Enti, società, indicatori: i tre lati di un cubo per conoscere la realtà delle partecipate <i>Giampiero Maria Gallo</i>	457
2. Performance economico-finanziaria e interdipendenze fra società partecipate e comuni <i>Filippo Corradini, Pasquale Mennuti, Emanuele Padovani</i>	473
3. La prospettiva del “gruppo” come chiave di lettura delle partecipate comunali <i>Riccardo Mussari</i>	490
4. Le società a controllo pubblico, il TUSP e il DDL Concorrenza <i>Stefano Pozzoli</i>	516
5. Il principio della relatività nella gestione dei servizi degli enti locali <i>Paolo Brambilla</i>	534
6. Municipalizzazioni e finanza democratica: Montemartini e il dibattito sulla legge Giolitti <i>Massimo Paradiso</i>	571

PARTE QUINTA: LA CRITICITÀ FINANZIARIA

- | | |
|---|-----|
| 1. Un'analisi dello stock: le procedure attive | 585 |
| <i>Gioacchino Benfante, Marcello Degni, Giaime Gabrielli,
Edoardo Meneghelli, Andrea Morgia</i> | |
| 2. I riequilibri e i dissesti dei comuni nel 2021 | 701 |
| <i>Gioacchino Benfante, Marcello Degni, Giaime Gabrielli,
Edoardo Meneghelli, Andrea Morgia</i> | |

PARTE SESTA: I COMUNI E L'ANALISI QUANTITATIVA

- | | |
|--|------|
| 1. Il costo politico del riequilibrio | 979 |
| <i>Raffaele Lagravinese, Giuliano Resce</i> | |
| 2. Un sistema di previsione della criticità finanziaria dei comuni | 987 |
| <i>Rebeca C. Cabrera R., Fausto Corradin, Michele Costola</i> | |
| 3. L'impatto della pandemia sui bilanci dei comuni italiani | 1014 |
| <i>Fabio Fiorillo, Elvina Merhaj, Francesco Porcelli</i> | |
| 4. Analisi dell'incidenza della perequazione fiscale sui bilanci dei comuni delle regioni a statuto ordinario | 1027 |
| <i>Francesco Porcelli, Alberto Scheda</i> | |
| 5. Decentramento fiscale e analisi di efficienza della spesa: un'analisi preliminare | 1051 |
| <i>Valeria Bucci, Giancarlo Ferrara, Giuliano Resce</i> | |
| 6. Il nuovo sistema di finanziamento per province e città metropolitane: implicazioni in termini di equità orizzontale tra i territori | 1063 |
| <i>Valeria Bucci, Cristina Equizzi, Giancarlo Ferrara, Marco Mastracci,
Larysa Minzyuk, Marco Stradiotto</i> | |

Bibliografia	1079
Indice Tabelle, Grafici e Figure	1101
Indice dei nomi	1111
Indice dei Comuni	1117
Sigle e abbreviazioni	1127
Indice analitico	1133
Gli Autori	1135

2. Le disposizioni sui comuni per il 2021: una rassegna normativa nella fase di ripresa del Paese

Eleonora Luciani

1. Un nuovo paradigma

“Il paradigma è cambiato”. Così esordiva nel dicembre 2021 il IV Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica¹.

Che il mondo fosse cambiato era già chiaro da più di un anno². L'inversione di tendenza degli anni immediatamente precedenti la pandemia ha ricevuto una forte spinta, per effetto delle risorse dapprima stanziata a livello nazionale per mitigare gli effetti economico-sociali della pandemia e successivamente a livello europeo con il *Next Generation EU (NGEU)*.

Nel precedente Rapporto, si era già detto del cambio di ruolo degli enti locali da “bancomat” a “front office” dello Stato. L'attuale vede i comuni ancor più nel ruolo di ente di prima istanza del cittadino, dinnanzi alla velocità, complessità e interdipendenza di ogni capo del mondo. Il rilancio dei territori, a seguito di eventi esogeni mondiali, come la pandemia di Covid-19, la guerra in Ucraina

1 Nel dicembre del 2021 si è tenuto a Venezia il IV Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica “Il comune nella finanza globale: i conti pubblici nel “front office” dello Stato alla prova del NGEU”: “Il paradigma è cambiato. Non è certo una forzatura sottolineare i tre assi essenziali del *Next Generation UE*, sui quali si fonda il PNRR: transizione ecologica, transizione digitale e inclusione sociale. Concetti che richiamano in primo luogo l'improrogabile necessità di modificare nel profondo il modello di sviluppo dominante segnato dalla finanziarizzazione dell'economia e dall'impoverimento della sfera pubblica (lavoro, servizi, qualità della vita), ma anche l'ampliamento dei diritti fondamentali [...].

[...] Mai come ora le esigenze del presente e le istanze di cambiamento sociale si incontrano in un quadro ancora confuso ma denso di prospettive. In questo scenario la dimensione locale gioca un ruolo cruciale. Nel mondo globale, in cui siamo tutti collegati (e il virus, più di ogni altra cosa, ce lo ha drammaticamente ricordato), il multilateralismo pacifico e la composizione attiva di interessi, per cui è necessario un grande lavoro, hanno bisogno della dimensione locale per rendere partecipi del governo i governati, riducendo la distanza che erode i fondamenti stessi delle democrazie. [...] Il comune come luogo di elementare aggregazione e organizzazione della comunità locale è anche il luogo di elezione delle trasformazioni socialmente diffuse, il presidio della qualità della vita e del suo miglioramento.”

2 E. Luciani, *Dalla dichiarazione dello stato di emergenza alla legge di bilancio per il 2021: l'impatto normativo sui comuni*, in M. Degni (a cura di), *IV Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021 – La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Castelvecchi, 2021.

(che ha modificato le relazioni internazionali), la scarsità delle materie prime e la ripresa dell'inflazione è oggi ancora più importante.

Nei paragrafi che seguiranno si ripercorrono i principali provvedimenti normativi che hanno interessato gli enti locali italiani nel corso del 2021, fino alla cessazione dello stato di emergenza del 31 marzo 2022³.

Così come il 2020, anche il 2021 è stato un anno di grande produzione normativa, dal duplice carattere: ancora fortemente emergenziale, da un lato, e intensamente programmatico e di “preparazione” alla realizzazione del PNRR, dall'altro.

La rassegna che segue non dovrà considerarsi esaustiva dell'intero panorama normativo, ancor di più nella presente edizione, considerato l'elevato ed articolato livello di legiferazione che è stato adottato per preparare il Paese alla realizzazione del Piano⁴.

2. La normativa del 2021: una mappa

Come sappiamo, anche l'anno 2021 è stato caratterizzato per intero dalla proroga dello stato di emergenza che è cessata solo a fine marzo 2022.

Con il venir meno dello stato di emergenza, si allentano tutte le misure anti-contagio che con maggiore o minore intensità hanno caratterizzato il 2021 e che hanno visto anche le pubbliche amministrazioni locali fortemente impegnate a favorirne il rispetto, pur nel delicato bilanciamento con la necessità di non fermare le attività economico-produttive (e sociali) dei territori amministrati.

3 Per l'analisi delle disposizioni emanate nel corso del 2021 e relative ai comuni in stato di criticità finanziaria, si rimanda al saggio “Riequilibri e dissesti dei comuni nel 2021” della Parte Quinta del presente Rapporto a cura di G. Benfante, M. Degni, G. Gabrielli, E. Meneghelli e A. Morgia.

4 Si raccomanda la consultazione dell'importante lavoro svolto da Fondazione IFEL-ANCI (con la cui collaborazione è realizzato il presente Rapporto) di ricostruzione dettagliata degli aspetti tecnici, di sistematizzazione e di analisi critica della normativa di interesse per gli enti locali, non solo in materia di finanza ed economia locale, ma anche per temi quali la trasparenza, gli appalti, il personale, oltre che per tutta l'attività di formazione e approfondimento delle più recenti novità legislative. In particolare, si rimanda a <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/note-e-normativa/itemlist/filter?searchword21=Note+e+normativa&moduleId=574&ItemId=843>. Il presente contributo non ha alcuna pretesa di esaustività degli argomenti trattati e il suo intento è quello di fornire un orientamento normativo critico, utile per indagare le misure congiunturali relative ai comuni italiani ed il loro ruolo nello scenario dei cambiamenti possibili nel medio periodo.

Tra i provvedimenti più rilevanti nel 2021 troviamo⁵:

- Decreto-Legge n. 41 del 22 marzo 2021 “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19”, cd. Decreto Sostegni (conv. in legge n. 69 del 21 maggio 2021);
- Decreto-Legge n. 73 del 25 maggio 2021 “Misure urgenti connesse all’emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”, cd. Decreto Sostegni bis (conv. in Legge n. 106 del 23 luglio 2021);
- Decreto-Legge n. 77 del 31 maggio 2021 “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, cd. Decreto Semplificazioni II⁶ (conv. in Legge n. 108 del 29 luglio 2021);
- Decreto-Legge n. 146 del 21 ottobre 2021 (conv. in Legge n. 215 del 17 dicembre 2021), cd. Decreto fiscale⁷;
- Decreto PNRR, Decreto-Legge n. 152 del 6 novembre 2021 (conv. in Legge n. 233 del 29 dicembre 2021), in stretto legame con il Decreto-Legge n. 80 del 9 giugno 2021 (conv. in Legge n. 113 del 6 agosto 2021);
- Decreto-Legge n. 228 del 30 dicembre 2021, cd. Milleproroghe;
- Legge n. 234 del 30 dicembre 2021, ovvero la Legge di bilancio per il 2022.

Va ricordato che le manovre finanziarie in corso dall’inizio della pandemia di Covid-19 hanno trovato copertura con l’aumento del deficit e ciò è stato possibile per via della sospensione dei vincoli del Patto di Stabilità per il 2020, il 2021 e che perdurerà per il 2022⁸

5 Per la disamina del PNRR si rinvia al saggio di questa Sezione del Rapporto: “I comuni nel PNRR: i progetti da attuare e quelli ‘attratti’” a cura di B. Becchi e F. Monaco.

6 Denominazione omonima al DL n. 76 del 16 luglio 2020 del quale il DL n. 77/2022 riprende la direzione, rafforzandola in ragione del PNRR.

7 Il Decreto fiscale contiene poche disposizioni di interesse per gli enti locali e quelle contenute hanno un taglio molto localizzato come l’importante misura a sostegno degli enti siciliani che affronta il principale problema di questa regione, ovvero la riscossione (art. 16 comma 8 bis) o la misura per i comuni capoluogo di città metropolitana con un disavanzo pro-capite pari a 700 euro (art. 16 comma 8 quinquies).

8 È del 23 maggio 2022 la decisione dell’Unione Europea di prorogare la sospensione del Patto di Stabilità.

3. Considerazioni preliminari e generali sulla manovra per il 2022

La manovra per il 2022, intesa come sommatoria degli effetti delle misure contenute nella Legge di bilancio e nel Decreto fiscale, ha un orientamento espansivo rispetto agli andamenti tendenziali che determina un peggioramento del disavanzo delle Amministrazioni Pubbliche⁹ rispetto al tendenziale pari a 1,2 punti percentuali di PIL nel 2022 (pari a 23,2 miliardi), 1,5 nel 2023 (pari a 29,6 miliardi) e circa 1,2 nel 2024 (pari a 25,6 miliardi).

In particolare, le misure espansive ammontano a 50,5 miliardi, a fronte dei quali sono previste risorse di copertura per 27,2 miliardi, con il conseguente aumento del deficit di 23,2 miliardi.

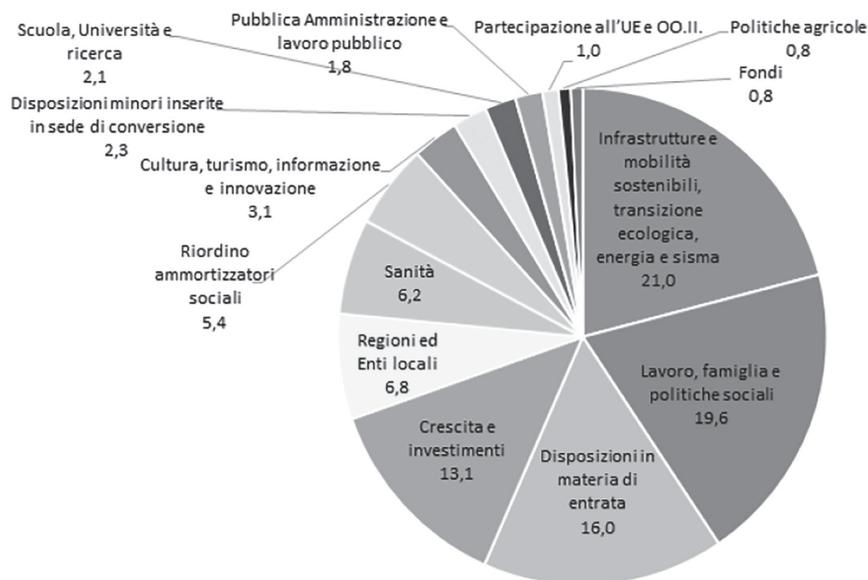


Figura 1 - Composizione della manovra - Anno 2022 (composizione percentuale). Fonte: UPB.

Passando rapidamente in rassegna le componenti della manovra per area tematica, si rileva che circa il 70% dell'impatto espansivo appare concentrato in quattro ambiti. Il più rilevante risulta essere quello delle "Infrastrutture e mobilità sostenibili, transizione ecologica, energia e sisma", che include anche le misure destinate al contenimento dei prezzi dell'energia, al momento limitate al

⁹ I dati riportati si riferiscono alle analisi condotte dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB). In particolare, si veda il Focus tematico n. 2 del 17 febbraio 2022 a cura di Maria Cristina Mercuri e Gianluigi Nocella.

2022 (ciò spiega la riduzione della rilevanza relativa di tale aggregato sull'intero orizzonte triennale della manovra). Analogamente, le misure riguardanti "Lavoro, famiglia e politiche sociali" includono un esonero contributivo a beneficio dei lavoratori dipendenti con effetti solo sul primo anno. Gli altri due ambiti che beneficiano di una quota superiore al 10% dell'impatto espansivo della manovra nel 2022 sono le disposizioni in materia di entrata e il settore "Crescita e investimenti".

Per quel che rileva ai fini della rassegna, tra gli interventi che riguardano gli enti locali si riduce "la partita" delle risorse emergenziali e si intensifica il capitolo che riguarda i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), che insieme costituiscono gran parte delle risorse correnti a disposizione per il 2022. Va ricordata, poi, la rinegoziazione dei piani di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, a favore sia delle regioni che degli enti locali (erogate nel passato a sostegno del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili), con risparmi in conto interessi che implicano una maggiore capacità di spesa per le amministrazioni beneficiarie. Infine, gli investimenti, con una parte molto consistente di risorse per la rigenerazione urbana (300 mln per il 2022), la messa in sicurezza delle strade (200 mln per il 2022 e 100 mln per il 2023) e il fondo per la progettazione (150 mln per il 2022 e 150 mln per il 2023). La legge introduce anche un contributo statale per i comuni sede di capoluogo di città metropolitane con disavanzo pro-capite superiore a 700 euro.

4. Le misure connesse all'emergenza pandemica: i Decreti Sostegni

Alcune delle misure di interesse per i comuni contenute nel Decreto Sostegni erano già state in parte anticipate nel precedente Rapporto.

Il Decreto Sostegni, come dice la stessa denominazione, è un decreto contenente una serie di misure normative volte a sostenere le imprese, il lavoro e il contrasto alla povertà, la salute e sicurezza, gli enti decentrati e, infine, l'istruzione, la cultura, le filiere agricole e altri settori con crisi particolari.

Così come il Decreto Sostegni-bis (e nel 2022, il Decreto Sostegni-ter), questi provvedimenti intervengono sugli "strascichi" della pandemia, quindi dell'emergenza economico-sanitaria.

Nell'ambito del Decreto Sostegni, le norme per gli enti locali sono prevalentemente concentrate dall'art. 23 all'art. 30 sexies. Si ripropongono di seguito quelle più rilevanti¹⁰:

¹⁰ Si rinvia alla lettura delle note ANCI-IFEL per una più dettagliata elencazione ed analisi delle misure.

- l'art. 23 ha disposto un incremento di 1.000 mln di euro della dotazione per l'anno 2021 del Fondo ex art. 106 DL n. 34/2020 (cd. *Fondone*);
- l'art. 30, commi 1 e 2 prorogava al 31 dicembre 2021 l'esenzione dal versamento del Canone unico per le occupazioni effettuate dalle imprese di pubblico esercizio di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287 (ad esempio: occupazioni con tavolini effettuate da esercenti l'attività di ristorazione) e le occupazioni temporanee per l'esercizio dell'attività mercatale. Il decreto proroga al 31 dicembre 2021 anche le modalità semplificate di presentazione di domande di concessioni per l'occupazione di suolo pubblico e di misure di distanziamento attraverso la posa in opera temporanea di strutture amovibili.
- Per il ristoro del mancato gettito derivante dalla proroga al 31 dicembre 2021 dell'esenzione dal versamento del Canone unico, venne previsto un incremento del Fondo di 330 mln;
- l'art. 30 bis disponeva un adeguamento dell'accantonamento al Fondo Crediti di Bubbia Esigibilità (FCDE) rispetto a quanto stabilito dall'articolo 107 bis del DL n. 18/2020; tale modifica ampliava la facoltà di utilizzo dei dati delle entrate 2019 ai fini del calcolo del FCDE in luogo di quelli relativi al 2020, estendendola anche al 2021;
- sempre l'art. 30 bis ha esteso anche all'esercizio finanziario 2021 la possibilità per gli enti locali di utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese correnti connesse con l'emergenza.

A distanza di due mesi le misure di sostegno sono state notevolmente rafforzate ed ampliate dalle previsioni del Decreto Sostegni-bis (artt. 51-57 bis). Tra queste:

- l'art. 6 che per attenuare l'impatto finanziario sulle categorie economiche interessate dalle chiusure obbligatorie o dalle restrizioni nell'esercizio delle rispettive attività istitutive, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, un fondo con una dotazione di 600 mln di euro per l'anno 2021, finalizzato alla concessione da parte dei comuni di una riduzione della Tassa sui rifiuti (TARI) o della TARI corrispettiva in favore delle predette categorie economiche.
- Le risorse venivano ripartite tra gli enti interessati con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), previa intesa in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da adottare entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto. Il criterio di riparto veniva indicato dalla legge "*in proporzione alla stima per ciascun ente dell'agevolazione massima riconducibile alle utenze non domestiche*" per il 2020, di cui al DM cd. Certificazione (tabella 1 allegata al DM MEF-RGS, n. 59033 del 1° aprile 2021).

- I comuni potevano, inoltre, estendere le agevolazioni con oneri a carico del proprio bilancio, ovvero utilizzando le risorse assegnate nell'anno 2020 e non utilizzate, sempre a norma del DM "Certificazione" citato, escludendo in ogni caso la ripartizione degli oneri a carico della platea degli utenti del servizio rifiuti;
- sempre in materia di TARI, l'art. 9 bis stabiliva una proroga dal 30 giugno al 31 luglio 2021 del termine di approvazione delle tariffe e dei regolamenti TARI e della tariffa corrispettiva per l'anno 2021;
- per quanto riguarda il Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali, l'art. 21 dispone un incremento di 1.000 mln di euro per l'anno 2021. L'incremento è attribuito per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali e delle regioni e province autonome per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari;
- una misura di particolare sostegno per i comuni è quella dell'art. 52 in favore degli enti locali che hanno peggiorato il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente a seguito della ricostituzione del Fondo Anticipazioni di Liquidità (FAL) e che sono tenuti a regole di ripiano più stringenti in applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 80/2021, se il maggiore disavanzo determinato dall'incremento del FAL risulta superiore al 10% delle entrate correnti accertate, risultante dal rendiconto 2019 inviato alla Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)¹¹.
- La norma istituisce, presso il Ministero dell'Interno, un fondo di 660 mln per l'anno 2021. Il fondo è destinato alla riduzione del maggior disavanzo ed è ripartito con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il MEF, previa Intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.
- In fase di conversione in legge del decreto è stata introdotta una norma che consente ai comuni di ripianare in dieci anni il maggior deficit derivante da tale contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, a decorrere dall'esercizio finanziario in corso;
- molto importanti perché legate al sostegno delle famiglie e alla solidarietà alimentare che ha interessato fortemente il periodo pandemico, sono le previsioni dell'art. 53 con cui è stato istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Interno di 500 mln di euro per l'anno 2021 per consentire ai

11 L'impatto della sentenza della Corte cost. 80 (illegittimità dell'articolo 39 ter, co. 2 e 3, del DL n. 162/2019) è in realtà molto più incisivo. Nel complesso, i circa 480 enti locali direttamente coinvolti subiscono un aggravio (maggiore disavanzo da ripianare) pari a circa 2,7 miliardi di euro (ved. successivo par. 7 e nota IFEL <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/10772-sentenza-c-cost-80-2021-fal-approvato-in-conferenza-stato-citta-il-riparto-dei-660-milioni-stanziati-dal-dl-sostegni-bis>).

comuni l'adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare, nonché di sostegno al pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche. I criteri di riparto, determinati dalla norma, sono: 50% del totale, per complessivi euro 250 mln, è ripartito in proporzione alla popolazione residente di ciascun comune; il restante 50% è ripartito in base alla distanza tra il valore del reddito pro capite di ciascun comune e il valore medio nazionale, ponderata per la rispettiva popolazione;

- infine, l'art. 56 (comma 1) estende alle risorse assegnate agli enti locali “a titolo di ristori specifici di spesa che rientrano nelle certificazioni” 2020 e 2021 la possibilità di utilizzo anche per l'anno 2021, fermi restando i vincoli di utilizzo originariamente previsti dalle norme di assegnazione. Tale possibilità era, infatti, assicurata (comma 823 della legge di bilancio 2021) limitatamente alle risorse emergenziali assegnate nel 2020 con il cd. *Fondone*.

5. Le misure “preparatorie” al PNRR: il Decreto Semplificazioni

Il Decreto Semplificazioni è un passaggio di particolare rilevanza nell'ambito delle misure “preparatorie” al PNRR¹². Infatti, il DL n. 77 del 2021 si inserisce nel quadro di riforme e semplificazioni in materia di appalti pubblici volto a facilitare i processi di investimento dei comuni e funge da apripista ai progetti da realizzare¹³.

In primis, il decreto proroga una serie di misure introdotte da precedenti provvedimenti quali il cd. Decreto Sblocca cantieri (DL n. 32/2019) e il primo Decreto Semplificazioni (DL n. 76/2020), e introduce novità importanti per il settore degli investimenti in ambito pubblico attraverso la modifica alcune norme del Codice dei contratti pubblici, che si riepilogano nella seguente tabella.

12 Si veda il Vademecum IFEL “Il DL n. 77 del 2021 “Semplificazioni” dopo la conversione con Legge n. 108 del 2021”.

13 Le misure e le procedure di accelerazione e semplificazione delineate nel decreto per l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi trovano applicazione anche per gli investimenti finanziati con il Fondo Nazionale Complementare (FNC) al PNRR.

Tabella 1 - Quadro di sintesi delle disposizioni del Decreto Semplificazioni che modificano il Codice dei contratti pubblici. Fonte IFEL.

Quadro di sintesi delle disposizioni del D.L. n. 77 del 2021 convertito in L. n. 108 del 2021		
Disposizione D.L. n. 77 del 2021	Ambito di applicazione	Sintesi contenuti
Art. 47	Appalti PNRR/PNC/Fondi Ue	Obblighi dichiarativi e di rispetto disposizioni su assunzioni giovani e parità di genere.
Art. 47-ter	Tutti gli appalti (concessioni)	Proroga al 31.12.2022 per tutti i concessionari affidatari di concessioni di lavori senza procedure di PPP p senza gare di affidare l'80% delle attività mediante gare.
Art. 47-quater	Appalti PNRR/PNC (no Fondi Ue)	Possibilità di inserimento di criteri premiali per le PMI (nel rispetto dei principi Ue) nelle procedure per investimenti finanziati con il PNRR/PNC.
Art. 48	Appalti PNRR/PNC/Fondi Ue	Rafforzamento ruolo RUP
Articolo 49	Tutti gli appalti	Disciplina transitoria subappalto al 50% (sino a 31.10.2021).
Articolo 50	Appalti PNRR/PNC/Fondi Ue	Intervento sostitutivo in caso di mancata/ritardata stipulazione contratto.
Articolo 51	Tutti gli appalti	Modifiche alle disposizioni derogatorie introdotte con D.L. 76/2020 (estensione temporale sino a 30.06.2023).
Articolo 52	Tutti gli appalti (eccetto disposizione su modelli aggregativi SA, che stabilisce obbligo per appalti PNRR/PNC)	Modifiche a disposizioni legge n. 55/2019
Articolo 53	Appalti PNRR (per i commi da 1 a 4 e 6) Tutti gli appalti (comma 5)	Semplificazione modalità di affidamento appalti beni e servizi informatici soprassoglia Varie modifiche a disposizioni del Codice dei Contratti pubblici

Che fosse necessario un nuovo intervento in questa direzione era chiaro anche prima del PNRR. Il PNRR ne ha determinato l'urgenza e il calibro.

Ricordiamo che il ciclo degli investimenti pubblici locali era stato fortemente colpito dalla grande crisi finanziaria del 2008 e ciò ha comportato un consistente indebolimento degli apparati tecnici locali e della loro capacità progettuale, oltre che del numero di personale. Per dirla in altri termini, l'Italia è arrivata al PNRR, un immenso piano di investimenti, con pochi e poco preparati "addetti agli investimenti" nei comuni¹⁴.

Si rinvia ad altro paragrafo la questione dell'acquisizione delle risorse umane. Ci si concentra su alcune delle principali misure di semplificazione necessarie per l'operatività degli uffici, non senza sottolineare una criticità importante e

¹⁴ Nel 2016 entrava in vigore il nuovo Codice degli appalti pubblici, ma così come per la riforma contabile dell'anno prima, l'assimilazione e la messa in opera di una riforma pur necessaria è apparsa difficile a causa di un comparto locale fortemente provato dai tagli imposti dalla crisi economica. Anche per questo motivo, il progressivo allentamento delle strette finanziarie e la ripresa dei contributi per investimenti locali non aveva trovato immediato riscontro in termini di spesa di cassa per pagamenti connessi agli Stati di Avanzamento Lavori (SAL).

“classica” della legislazione italiana, ovvero la frammentarietà: anche in questo caso si è persa l'occasione di un intervento organico e razionalizzatore.

Una prima grande novità di questo provvedimento è senza dubbio dettata dagli articoli da 1 a 16, dove viene configurata la struttura di “Governance per il PNRR”. È ben noto a tutti come il PNRR richiede un sistema di *governance* multilivello che consenta un efficiente utilizzo delle risorse economiche a disposizione e, quindi, la realizzazione degli obiettivi previsti: in questo sistema multilivello, la Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è la struttura di impulso, indirizzo e coordinamento delle azioni volte ad attuare il Piano, mentre alle amministrazioni centrali, alle regioni e agli enti locali è demandata la realizzazione esecutiva sulla base delle specifiche competenze istituzionali.

Il prevedere i comuni come cd. soggetti attuatori, in quanto enti di prossimità al cittadino ed enti più capaci di raccogliere le istanze dei territori e a trasformarle in progetti, consente in parte quel recupero della partecipazione dal basso (*bottom up*) mancata nella fase di elaborazione del Piano. Questo è un passaggio fondamentale anche per la buona riuscita del Piano stesso e perché i suoi effetti positivi sul tessuto economico e sociale del Paese possano dispiegarsi oltre il 2026.

Tra questi primi 16 articoli dedicati alla *governance* del Piano gli articoli dal 12 al 16 si riferiscono allo strumento dell'intervento sostitutivo. La normativa prevede che in caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle città metropolitane, delle province o dei comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, il Presidente del Consiglio dei ministri, nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuttore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere.

In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuttore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione ai progetti.

In caso di dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale che può precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, la Segreteria tecnica – se un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni – propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni.

Se il dissenso, il diniego o l'opposizione provengono da un organo della regione o di un ente locale, la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del

Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente Stato-Regioni per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza.

Al termine dei 15 giorni, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la rapida realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio dei ministri, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi opportuni, propone al Consiglio dei ministri le iniziative necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

Gli articoli del decreto dedicati alle vere e proprie misure di semplificazione, quindi gli interventi finalizzati ad accelerare e snellire le procedure e, allo stesso tempo a rafforzare la capacità amministrativa della pubblica amministrazione in vari settori sono quelli dall'articolo 17 e seguenti.

Una nota del Dipartimento della Funzione Pubblica sottolinea che con il decreto:

- si dimezzano i tempi delle valutazioni ambientali;
- si riducono di più della metà le attese per le autorizzazioni per la banda ultra-larga per portare la fibra a tutte le famiglie;
- si sblocca il Superbonus 110%;
- si accelerano gli appalti e la realizzazione di importanti opere strategiche;
- si rafforza il silenzio assenso e i poteri sostitutivi.

Tra le novità introdotte, c'è anche una norma che consente, in caso di ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR), di proseguire senza interruzioni i lavori delle opere legate al PNRR e al Piano Nazionale Complementare (PNC)¹⁵.

Si riportano nella seguente tabella le principali misure divise per ambito di incidenza¹⁶.

15 Istituito con DL n. 59 del 6 maggio 2021, conv. in legge n. 101 dell'1 luglio 2021, il Piano nazionale per gli investimenti complementari è finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR per complessivi 30.622,46 mln di euro per gli anni dal 2021 al 2026. La declinazione puntuale degli interventi del PNC è contenuta nel decreto del MEF del 15 luglio 2021.

16 Si veda anche il Quaderno ANCI n. 32 "Appalti e regole contabili per il PNRR" del marzo 2022 (<https://www.anci.it/wp-content/uploads/Quaderno-operativo-Appalti-e-regole-contabili-per-il-PNRR-2.pdf>).

Tabella 2 - Decreto Semplificazioni: principali misure per ambito di incidenza.

Ambito	Sintesi della misura
Valutazione di impatto ambientale (VIA)	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione dei tempi: sono ridotti i tempi per la valutazione di impatto ambientale dei progetti che rientrano nel PNRR, di quelli finanziati dal fondo complementare e dei progetti attuativi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). La durata massima della procedura sarà di 130 giorni. • Commissione speciale: è istituita una apposita commissione tecnica per la VIA. La commissione è composta da un massimo di 40 persone nominate con decreto del Ministro. Lavoreranno a tempo pieno in modo da garantire efficienza e capacità produttiva. • Potere sostitutivo: è previsto l'esercizio di un potere sostitutivo nel caso di inerzia della commissione, oltre che dei dirigenti del Ministero della Transizione Ecologica e del Ministero della Cultura. • Soprintendenza speciale: per la tutela dei beni culturali e paesaggistici interessati dagli interventi previsti nel PNRR è istituita presso il Ministero della Cultura una Soprintendenza speciale.
Fonti rinnovabili	<p>Per accelerare il raggiungimento degli obiettivi nazionali di de-carbonizzazione sono semplificate le procedure autorizzative che riguardano la produzione di energia da fonti rinnovabili, la installazione di infrastrutture energetiche, impianti di produzione e accumulo di energia elettrica e, inoltre, la bonifica dei siti contaminati e il <i>repowering</i> degli impianti esistenti.</p>
Subappalto (modifiche all'art. 105 Codice contratti pubblici)	<p>Per l'esecuzione dei contratti pubblici finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal Fondo complementare, saranno previsti "premi di accelerazione" (il raddoppio del valore minimo delle penali previste dall'art 113bis del Codice dei contratti pubblici) per ogni giorno di anticipo sul termine contrattuale.</p> <p>Saranno anche previste penali dovute al ritardato adempimento, comprese tra lo 0,6 per mille e l'1 per mille al giorno e da determinare in relazione all'entità delle conseguenze legate al ritardo, con un massimo del 20% dell'ammontare stesso.</p>

	<p>Dalla data di entrata in vigore del decreto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fino al 31 ottobre 2021, in deroga alle norme in vigore che prevedono un limite del 30%, il subappalto non può superare la quota del 50% dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. Sono comunque vietate l'integrale cessione del contratto di appalto e l'affidamento a terzi della integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni che ne sono oggetto, così come l'esecuzione prevalente delle lavorazioni ad alta intensità di manodopera. Infine, il subappaltatore deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione degli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro; • dal 1° novembre 2021, viene rimosso ogni limite quantitativo al subappalto ma le stazioni appaltanti indicheranno nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni che devono essere eseguite obbligatoriamente a cura dell'aggiudicatario in ragione della loro specificità. Inoltre, le stesse dovranno indicare le opere per le quali è necessario rafforzare il controllo delle attività di cantiere, dei luoghi di lavoro e garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori e di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nelle <i>white list</i> o nell'anagrafe antimafia; • il contraente principale e il subappaltatore sono responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante.
Dibattito pubblico	<p>Per assicurare la più ampia condivisione delle opere da realizzare, il decreto legge rafforza lo strumento del "dibattito pubblico" e le attività della Commissione istituita presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili per il confronto con la società civile e gli enti territoriali.</p>

<p>Appalto integrato (art. 48 Decreto Semplificazioni)</p>	<p>Le innovazioni consistono in deroghe (e non modifiche) al DLGS n. 50 del 2016. Tali deroghe sono finalizzate a perseguire gli obiettivi individuati dalla normativa dal comma 1 dello stesso art. 48 e quindi alla realizzazione, in maniera spedita ed efficace, di opere ed interventi finanziati dall'Unione Europea. In particolare, l'appalto integrato "derogante" sarà utilizzato esclusivamente per interventi finanziati in tutto o in parte dal PNRR e dal PNC.</p> <p>A tali fonti di finanziamento si aggiungono anche tutti gli interventi cofinanziati dall'Unione Europea mediante fondi strutturali.</p> <p>Per gli interventi del PNRR è previsto un unico affidamento per la progettazione e l'esecuzione dell'opera sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica. L'aggiudicazione avverrà sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che tiene conto anche degli aspetti qualitativi oltre che economici.</p>
<p>Trasparenza e pubblicità degli appalti</p>	<p>La normativa prevede il potenziamento del database di tutti i contratti tenuti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), e la semplificazione e digitalizzazione delle procedure dei centri di committenza ed interoperabilità dei relativi dati.</p> <p>Tutte le informazioni relative alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione ed esecuzione delle opere saranno gestite e trasmesse alla banca dati dei contratti pubblici dell'ANAC attraverso l'impiego di piattaforme informatiche interoperabili; le commissioni giudicatrici effettueranno la propria attività utilizzando, di norma, le piattaforme e gli strumenti informatici. La banca dati degli operatori economici è accorpata alla banca dati dei contratti pubblici e verrà gestita da ANAC.</p> <p>All'interno della nuova banca dati verrà istituito il fascicolo virtuale dell'operatore economico, nel quale saranno conservati tutti i dati e le informazioni necessarie ai fini della partecipazione alle procedure di gara, rendendo in tal modo più semplici le attività di verifica e controllo da parte delle stazioni appaltanti. Queste ultime dovranno avere requisiti di qualità in termini di esperienza pregressa documentata, personale qualificato e strumentazione tecnica adeguata.</p>

<p>Primo rafforzamento del sistema delle stazioni appaltanti (art. 52 Decreto Semplificazioni)</p>	<p>Si tratta di alcune modifiche al Decreto Sblocca cantieri.</p> <p>Al fine di rilanciare gli investimenti pubblici il Decreto Sblocca cantieri prevedeva la non applicazione di talune norme del Codice dei contratti pubblici fino al 31 dicembre 2021, tra cui l'articolo 37 comma 4. Detto termine è stato posticipato al 30 giugno 2023.</p> <p>Il nuovo articolo 1 comma 1 lettera a) del Decreto Sblocca cantieri prevede, tra le altre cose, che: "nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluoghi di province".</p> <p>Le due fattispecie che ne conseguono - in attesa di una disciplina ad hoc sulla qualificazione delle stazioni appaltanti - sono:</p> <ul style="list-style-type: none">• comuni non capoluogo di provincia che devono acquisire lavori, servizi e forniture per procedure non afferenti opere di PNRR e PNC hanno la facoltà di ricorrere alle forme di aggregazione di cui all'art. 37, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, in quanto fino al 30 giugno 2023, è stato sospeso l'obbligo di aggregazione. Rimangono comunque fermi gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa;• comuni non capoluogo di provincia che devono acquisire lavori, servizi e forniture per procedure afferenti opere di PNRR e PNC hanno l'obbligo di ricorrere alle forme di aggregazione previste dall'articolo 37 comma 4 del Codice dei contratti pubblici, nonché attraverso unioni di comuni, province, città metropolitane e comuni capoluogo di provincia.
--	---

6. Il Decreto PNRR. In particolare, le misure del Decreto n. 80/2021 sul reclutamento del personale

Con il Decreto n. 152/2021 prosegue l'intervento per snellire e potenziare gli strumenti di attuazione del PNRR. Questa ripetuta attenzione mostra l'esigenza di innovare e sfoltire i percorsi procedurali che caratterizzano l'ordinaria gestione degli acquisti, degli affidamenti e dell'acquisizione di risorse professionali qualificate, nonché la collaborazione interistituzionale. Si tratta, come è ormai evidente, dei terreni principali sui quali si determinerà l'effettiva capacità del "sistema Italia" di sviluppare e portare a termine il più massiccio intervento di infrastrutturazione della nostra storia recente e meno recente¹⁷.

Il Decreto interviene, oltre che su un ulteriore insieme di misure di sostegno e di incentivo alla ripresa di diversi settori economici, anche su ulteriori strumenti finanziari e procedurali 'abilitanti' per l'attuazione del PNRR.

Riepiloghiamo di seguito le principali misure di interesse diretto ed indiretto dei comuni (e delle città metropolitane):

1. interventi a sostegno delle imprese turistiche (artt. 1-4);
2. sistemazione del dispositivo finanziario relativo ai Piani urbani integrati e sviluppo imprese turistiche, con la costituzione del Fondo ripresa resilienza Italia presso la Banca Europea degli Investimenti (BEI - art. 8) con una dotazione di 772 mln per l'anno 2021 del quale lo Stato italiano è contributore unico e i cui oneri sono a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia;
3. mantenimento del riferimento ai dati contabili locali ai fini del calcolo dello stock di debito commerciale e di ritardo nei pagamenti, sulla cui base eventualmente definire l'accantonamento obbligatorio al Fondo garanzia debiti commerciali (FGDC), evitando il ricorso ai dati della Piattaforma Crediti Commerciali (PCC), ancora disallineati (art. 9) – vedi infra;
4. attivazione dei Piani urbani integrati per oltre 2,5 mld. di euro (art. 21), destinati alle città metropolitane per progetti di risanamento delle zone periferiche delle grandi aree urbane al fine di favorire una migliore inclusione sociale;
5. confluenza nelle misure finanziate con il PNRR di diversi contributi e assegnazioni già attivati con provvedimenti recenti (art. 20 – efficientamento energetico, rigenerazione urbana, mobilità sostenibile, messa in sicurezza degli edifici e valorizzazione del territorio): dai contributi relativi alle "piccole opere" (commi 29 e ss., legge n. 160/2019), agli interventi di rigenerazione urbana (co. 42 della stessa legge), alle cd. "opere medie" (ex co. 139 L n.

¹⁷ Si consulti anche l'audizione di ANCI-IFEL sul Decreto PNRR.

145/2018). Questa confluenza comporta l'applicazione del più complesso sistema di monitoraggio necessario per la rendicontazione delle misure PNRR ed estende il sistema sanzionatorio previsto dal Piano: termini più stringenti per l'attivazione e la conclusione dei lavori, obbligo di conservazione su formato elettronico elaborabile dei documenti di affidamento, ecc. Tutti elementi che confermano l'esigenza di attivare gli strumenti di rafforzamento tecnico-amministrativo, soprattutto verso i comuni di piccole dimensioni, che dispongono di strutture più deboli e meno adattabili ai necessari incrementi di attività che il PNRR richiede.

Sotto il profilo più strettamente procedurale e finanziario, vanno ricordate le seguenti disposizioni:

1. integrazione delle risorse disponibili per gli interventi di Rigenerazione urbana (art. 1 co. 42, legge n. 160/2019) per ulteriori 500 mln di euro (100 mln per il 2022 e 200 mln per ciascuno degli anni 2023 e 2024);
2. proroga al 31 dicembre 2026 della data di scadenza dei programmi operativi complementari relativi alla programmazione comunitaria 2014-2020, con specificazione che le risorse dei programmi stessi potranno essere utilizzate anche per il supporto tecnico e operativo all'attuazione del PNRR (art. 9);
3. al comma 6 dello stesso art. 9, si determina un dispositivo di anticipazione basato su un fondo centrale a favore dei soggetti attuatori delle misure del PNRR "*ivi compresi gli enti territoriali*", particolarmente opportuno, con riferimento a quella parte di enti locali che si trova in condizioni di tensione finanziaria e quindi di non sufficiente disponibilità di cassa per l'attuazione degli interventi di propria competenza. La norma puntualizza che le anticipazioni in questione "*costituiscono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR*". Questo dispositivo si affianca all'articolo 15 del DL n. 77/2021 che prevede una semplificazione dell'accertamento in bilancio delle risorse connesse con il PNRR, avvicinando così il processo di contabilizzazione in entrata e in spesa alle effettive esigenze di tempestiva attuazione delle misure¹⁸;

18 L'art. 2 "Gestione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione dell'iniziativa Next Generation EU-Italia" del DM MEF 11 ottobre 2021 "Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178" prevede un anticipo di risorse fino ad un massimo del 10% del costo del singolo intervento "*fino al raggiungimento (compresa l'anticipazione) del 90% dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base delle richieste di pagamento presentate dalle amministrazioni centrali titolari, a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali come risultanti dal sistema informatico di cui all'art. 1, comma 1043 della legge 30 dicembre 2020, n. 178*". Le quote di risorse sono trasferite o direttamente alle amministrazioni/enti responsabili dell'attuazione dei singoli progetti su indicazione delle am-

4. infine, un accenno merita il percorso di definizione di un sistema unico di contabilità economico patrimoniale (art. 9, co. 14 e ss.) previsto dal PNRR (riforma 1.15). La norma inserita nel Decreto n. 152 prevede la condivisione dei nuovi principi di contabilità economico-patrimoniale con la Commissione Arconet (Armonizzazione contabile negli enti territoriali). Su questo tema appare quanto mai necessario che il percorso di attivazione di tale riforma sia accompagnato da un'ampia sperimentazione e da un vero e proprio progetto di *empowerment* degli uffici finanziari locali. È necessaria, in particolare, una partecipazione più strutturata dei comuni e degli enti locali nella fase ascendente della definizione della riforma attraverso modalità di più diretta interlocuzione sui nuovi principi contabili che valorizzino l'esperienza maturata con la realizzazione della riforma della contabilità del 2015; ed è, altresì, necessaria la conferma della non applicazione della contabilità economico-patrimoniale per i comuni fino a 5 mila abitanti;
5. l'articolo 33 istituisce il "Nucleo PNRR Stato-Regioni e Province autonome" con lo scopo di assicurare il coordinamento delle relazioni tra amministrazioni statali titolari di Interventi del PNRR e gli enti territoriali e che sarà operativo fino al 31 dicembre 2026.

ministrazioni titolari e secondo le modalità indicate al comma 4, ovvero alle amministrazioni titolari di interventi su apposite contabilità speciali da aprire presso la Tesoreria dello Stato intestate alle medesime amministrazioni: "4. *Le amministrazioni titolari di interventi, utilizzando le funzionalità del sistema informatico di supporto alla gestione finanziaria attivato dal Servizio centrale per il PNRR che assicura il costante monitoraggio e la tracciabilità dei relativi movimenti finanziari, dispongono i relativi pagamenti in favore dei destinatari finali delle risorse, ovvero i trasferimenti in favore delle altre amministrazioni/enti responsabili dell'attuazione dei singoli progetti, sui rispettivi conti di Tesoreria unica per gli enti assoggettati alla legge 29 ottobre 1984, n. 720*".

Alla domanda "come contabilizzare il Fondo di Rotazione?", la risposta è che non si applica il Principio 4/2 punto 5.5, ma al fine di favorire il tempestivo avvio ed esecuzione dei progetti PNRR, nell'ambito delle risorse disponibili, le amministrazioni centrali titolari degli interventi PNRR possono chiedere anticipazioni da destinare ai soggetti attuatori. I soggetti attuatori contabilizzano le anticipazioni rese disponibili dal Servizio del PNRR come trasferimenti di risorse del PNRR. Per gli enti territoriali le anticipazioni sono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR erogati anticipatamente rispetto alle scadenze previste dalle assegnazioni formali, da contabilizzare come trasferimenti (non sono anticipazioni di liquidità). Se l'ente riceve anticipazioni di risorse già accertate sulla base delle assegnazioni con imputazione ad esercizi successivi, deve reimputare l'accertamento già registrato all'esercizio in cui riceve l'anticipazione.

È, infine, intervenuta la FAQ n. 48 Arconet in base alla quale è definito che alle operazioni di reintegro delle anticipazioni erogate dal Servizio del PNRR provvedono le amministrazioni titolari ex art. 9, commi 6 e 7 del Decreto PNRR.

Il Nucleo assicurerà al Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri il supporto tecnico per la realizzazione delle attività di propria competenza volte ad attuare le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR in raccordo con le altre Amministrazioni dello Stato titolari di interventi e, in particolare, delle attività volte a: curare l'istruttoria di Tavoli tecnici di confronto settoriali con le regioni e gli enti locali; prestare loro supporto nella elaborazione, coerentemente con le Linee del PNRR, di progetti aventi particolare rilevanza strategica; prestare attività di assistenza agli enti territoriali, con particolare riferimento ai piccoli comuni e ai comuni insulari e delle zone montane, anche in raccordo con le altre iniziative di supporto tecnico attivate dalle amministrazioni competenti; condividere con le competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri le informazioni raccolte e comunicare, d'intesa con le medesime strutture, le attività svolte.

Il tema del personale e delle risorse professionali utilizzabili per l'attuazione del PNRR è centrale nella fase tuttora attuale di avvio del Piano¹⁹.

Di particolare importanza sono state in tal senso le disposizioni del DL n. 80/2021²⁰, in particolare sulle norme di reclutamento straordinario di elevate professionalità a tempo determinato e di conferimento di incarichi a professionisti (articolo 1), nonché su quelle relative agli incarichi di collaborazione con esperti per la semplificazione di procedure complesse (articolo 9).

Su tale ultimo articolo interviene l'articolo 31 del Decreto PNRR. In particolare, viene ampliato il numero di esperti cui conferire tali incarichi professionali per il supporto nella gestione delle procedure complesse. Tuttavia, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) rilevava come il provvedimento non intervenisse su un aspetto cruciale: la semplificazione dell'accesso per i comuni alle forme e modalità di reclutamento previste dall'articolo 9.

In particolare, tenuto conto che i comuni e le città metropolitane sono da considerarsi soggetti titolari di interventi previsti nel PNRR, non sembra coerente con la *ratio* di accelerazione nella realizzazione degli investimenti, la procedura autorizzatoria vigente che prevede che sia obbligatorio, prima di procedere ad assunzioni necessarie all'attuazione degli investimenti finanziati con le risorse del PNRR, inserire la previsione del relativo costo nel quadro economico

19 Per approfondimento si leggano i Quaderni operativi ANCI n. 31 e n. 34 (<https://www.anci.it/category/linee-guida-e-quaderni-operativi/quaderni-operativi-anci/>).

20 Si veda la nota ANCI sul tema. Come si può notare, quello del personale è stato ed è tutt'ora un fronte molto caldo per l'associazione rappresentativa di comparto. Il tema del personale, che è da anni posto all'attenzione del legislatore, sembra avere, proprio grazie al PNRR, trovato parziale soddisfazione.

dell'intervento e, successivamente, richiedere l'autorizzazione dell'amministrazione centrale competente che a sua volta deve attendere il nulla osta della Ragioneria Generale dello Stato (RGS).

Questa doppia verifica, sommariamente descritta, se mantenuta, avrebbe destinato inesorabilmente al rallentamento la procedura di spesa delle risorse necessarie sia alle assunzioni di personale sia, di conseguenza, alla realizzazione dello stesso investimento, vanificando gli sforzi di accelerazione sugli investimenti di dimensione media e piccola. Fortunatamente, tale previsione è stata mitigata dalla Circolare del 18 gennaio n. 4/2022 della RGS.

La Circolare ha chiarito in modo definitivo che anche i comuni, le città metropolitane e le unioni di comuni, quando sono soggetti attuatori di progetti e azioni finanziati con il PNRR, sono da considerare ricompresi tra le *"amministrazioni titolari di interventi del PNRR"*, quindi, possono procedere con le modalità di reclutamento speciale previste dall'art. 1 del DL n. 80/2021, e in particolare individuare autonomamente il fabbisogno di personale, nel rispetto dei criteri definiti dalla Circolare e dagli ulteriori criteri eventualmente individuati dai bandi, da inserire nei quadri economici al fine di richiederne il finanziamento a valere sul PNRR.

Gli enti locali potranno quindi dedicare alle nuove assunzioni a termine ed ai consulenti fino al 10% delle spese finanziate dal PNRR per ogni progetto. Limite che riguarda gli interventi fino a 5 mln di euro, per un tetto in valore assoluto fissato a 250 mila euro. Il vincolo percentuale poi scende all'aumentare del valore complessivo dell'intervento, fino al 3% (con massimale a 3 mln) quando il finanziamento vale dai 50 mln in su.

Andando quindi alle norme di maggiore interesse per i comuni previste nel Decreto n. 80/2021 volte al potenziamento della capacità amministrativa di *tutte e sole* le Amministrazioni Pubbliche coinvolte nell'attuazione del PNRR *quali titolari di investimenti a valere su risorse del PNRR*, si può vedere come queste intervengano su più ambiti:

- il reclutamento di personale a tempo determinato, conferimento di incarichi professionali, incarichi dirigenziali (art. 1) e incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR (art. 9);
- misure in materia di ordinamento professionale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (art. 3 comma 1);
- misure in materia di passaggio diretto di dipendenti tra pubbliche amministrazioni (art. 3 comma 7);
- piano integrato di attività e organizzazione (art. 6).

Tabella 3 - Norme di maggiore interesse per i comuni previste nel Decreto n. 80/2021.

Ambito	Sintesi della misura
<p>Assunzioni a tempo determinato qualificato, incarichi di collaborazione professionale e dirigenti a contratto (art. 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il comma 1 prevede che le Pubbliche Amministrazioni (PA) titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico di tali risorse esclusivamente le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione. • Tale reclutamento potrà essere effettuato in deroga ai limiti assunzionali previsti per il lavoro flessibile, ex art. 9, comma 28, DL n. 78/2010. • I contratti a tempo determinato, attivati per la realizzazione degli interventi finanziati dai fondi del PNRR, potranno avere una durata anche superiore a 36 mesi, rinnovabili una sola volta e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. • Al fine di non disperdere le competenze acquisite dalle PA dopo il 2026, le stesse amministrazioni <i>prevedranno</i> una riserva del 40% dei posti messi a concorso per assunzioni a tempo indeterminato a favore di chi abbia svolto incarichi a tempo determinato per lavorare al PNRR con esperienza di almeno 36 mesi (comma 3). • Per professionisti ed esperti, nonché per le alte specializzazioni, la Funzione Pubblica istituirà due distinti elenchi sul Portale del reclutamento, tenuto conto dei requisiti che verranno individuati con apposito DM (commi 5, 6, 7 e 8).
<p>Portale del reclutamento (art. 1 commi 5-9) → Portale inPA (art. 35ter del DLGS n. 165/2001)</p>	<p>Il Dipartimento della Funzione Pubblica istituisce due elenchi, suddivisi in sezioni corrispondenti alle diverse professioni e specializzazioni e agli eventuali ambiti territoriali, ai quali possono iscriversi:</p> <p>a) professionisti ed esperti per il conferimento incarichi di collaborazione con contratto di lavoro autonomo di cui all'articolo 7 comma 6, del DLGS n. 165/2001;</p> <p>b) personale in possesso di un'alta specializzazione per l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato.</p> <p>L'istituzione degli elenchi presupponeva un decreto attuativo, arrivato nel 2022 cd. Decreto PNRR 2 (DL n. 36 del 30 aprile 2022)</p> <p>Sotto il profilo procedurale è previsto che:</p>

	<p>1. per il conferimento degli incarichi di collaborazione professionale, le amministrazioni interessate, sulla base delle professionalità che necessitano acquisire, invitano, in ordine di graduatoria, almeno tre professionisti o esperti tra quelli iscritti nel relativo elenco (garantendo l'applicazione del principio di parità di genere) e li sottopongono ad un colloquio selettivo;</p> <p>2. per la stipula di contratti a tempo determinato con il personale in possesso di alta specializzazione, l'iscrizione negli elenchi avviene previo svolgimento di procedure idonee ai sensi dell'articolo 10 del DL n. 44/2021, con previsione della sola prova scritta, alle quali consegue esclusivamente il diritto all'inserimento in elenco in ordine di graduatoria, sulla base della quale le amministrazioni attingono ai fini della stipula dei contratti.</p>
<p>Valorizzazione dell'esperienza professionale, incarichi dirigenziali (art. 1 commi 3 e 15)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'esperienza professionale maturata nei rapporti di lavoro a tempo determinato nell'ambito dei progetti del PNRR può essere valorizzata prevedendo, nei bandi di concorso per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, una riserva di posti non superiore al 40%, destinata al predetto personale che, alla data di pubblicazione del bando, abbia svolto servizio per almeno trentasei mesi. • Per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali a contratto si prevede la possibilità di raddoppiare le percentuali previste dall'art. 19 commi 5bis e 6 del DLGS n. 165/2001, relativa alle amministrazioni statali. È stata chiesta analoga previsione per comuni e città metropolitane.
<p>Valorizzazione del personale e riconoscimento del merito (art. 3 commi 1 e 2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Attraverso la riscrittura del comma 1 bis dell'art. 52 del DLGS n. 165/2001, si prevede l'istituzione, attraverso la contrattazione collettiva nazionale, di un'area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione. Tale previsione assume particolare rilievo in fase di rinnovo del CCNL del comparto pubblico. • Viene poi introdotta una misura a regime per la progressione tra le aree, prevedendo procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, dell'assenza di provvedimenti disciplinari, del possesso di titoli professionali e di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area, nonché dal numero e della tipologia degli incarichi rivestiti, salva comunque una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno.

	<ul style="list-style-type: none"> • Inoltre, si introduce la possibilità di superare limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'art. 23 comma 2, del DLGS n. 75/2017, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità.
<p>Nulla-osta per il passaggio diretto tra amministrazioni (art. 3 comma 7)</p>	<p>Con l'abrogazione del nulla-osta preventivo per la mobilità in uscita il Decreto aveva introdotto una previsione molto critica per gli enti locali. In sede di conversione è stata accolta una importante modifica richiesta dall'ANCI che mitiga l'eventuale impatto negativo.</p> <p>In particolare, in conseguenza degli emendamenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • per tutti gli enti locali con un numero di dipendenti a tempo indeterminato non superiore a 100 in caso di istanza di mobilità di un proprio dipendente verso altra amministrazione è comunque richiesto il previo assenso dell'amministrazione di appartenenza; • qualora l'istanza di mobilità sia formulata dal dipendente di un ente locale con un numero di dipendenti compreso tra 101 e 250, il nulla-osta è richiesto se la mobilità determina una carenza di organico superiore al 5% nella qualifica corrispondente a quella del richiedente; per i <i>range</i> di dipendenti tra 251 e 500 e superiore ai 500 la percentuale passa rispettivamente a 10% e 20%. • In ogni caso, per tutti gli enti locali, a prescindere dalle richiamate fasce dimensionali è previsto: • l'obbligo di permanenza del dipendente neoassunto nella sede di prima assegnazione per almeno 5 anni; • la possibilità di differire la cessione del personale a seguito di istanza di mobilità fino all'effettiva copertura della posizione che si renderebbe vacante; • la facoltà di un ulteriore differimento di 30 giorni per effettuare un periodo di affiancamento.
<p>Piano integrato di attività e organizzazione (art. 6)</p>	<p>Si tratta di un piano di durata triennale e soggetto ad aggiornamento annuale²¹, destinato a definire:</p>

21 Una domanda giunge spontanea alla lettura sistemica dell'articolo 6: riusciranno i comuni a "stare al passo" con un numero così elevato e repentino di modifiche? Gli enti locali stanno attraversando una fase di cambiamento profonda, rispetto alla quale la risposta è stata ed è positiva e ciò dimostra una chiara volontà di contribuire effettivamente alla ripresa del Paese. Ciononostante, vi è ancora troppo poca considerazione a livello legislativo della differenzia-

	<p>a) gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'art. 10, del DLGS n. 150/2009;</p> <p>b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;</p> <p>c) gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge, sia destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b);</p> <p>d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione;</p> <p>e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;</p>
--	---

zione dimensionale e territoriale. Forse i nostri comuni avrebbero bisogno di un inserimento graduale all'innovazione che non è esaudito dalla previsione di procedure semplificate per classi dimensionali.

La risposta alla domanda richiede un'analisi ben più approfondita di quella che è possibile fornire in questa sede (una strada potrebbe essere quella connessa alla gestione condivisa affrontata nella Seconda Sezione del Rapporto). La razionalizzazione portata dal Piano di cui all'art. 6 è necessaria, ma sorge il dubbio che non si sia valutata adeguatamente la capacità dei comuni di realizzarla o, comunque, realizzarla nei tempi previsti. I modelli-tipo aiutano, ma trasformano al contempo l'innovazione in standardizzazione per necessità di adempimento legislativo a fronte del timore di sanzioni. Il 2022 ci consentirà sicuramente di capire, ma sono già significative le proroghe che l'art. 1 comma 12 del Decreto Milleproroghe prevede inserendo l'art. 6bis nel DL n. 80/202: *"In sede di prima applicazione il Piano è adottato entro il 30 aprile 2022 e fino al predetto termine, non si applicano le sanzioni previste [...]"*.

	<p>f) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;</p> <p>g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.</p> <p>Il Piano deve essere aggiornato e pubblicato entro il 31 gennaio di ogni anno. Il Piano è obbligatorio per le amministrazioni con più di 50 dipendenti, mentre per le altre è prevista una forma semplificata.</p> <p>È previsto che, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del decreto (dunque con appositi decreti del Presidente della Repubblica), previa intesa in Conferenza Unificata, sono individuati ed abrogati tutti gli adempimenti dei piani da considerarsi assorbiti nel Piano de quo (comma 5; tra questi Piano della performance, il Piano operativo del lavoro agile, il Piano triennale dei fabbisogni di personale, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il Piano delle azioni positive per la parità di genere), e che il Dipartimento della Funzione Pubblica definisca un Piano-tipo.</p> <p>La mancata approvazione del piano è sanzionata con il divieto di procedere ad assunzioni di personale e di conferire incarichi, e l'impossibilità di erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti ai quali sia imputabile l'omissione. In sede di conversione è stata introdotta una misura specifica per gli enti di minori dimensioni, con la previsione che i comuni con meno di 15.000 abitanti provvedono all'attuazione del piano integrato delle attività e organizzazione, nonché al monitoraggio delle performance organizzative, anche attraverso l'individuazione di un ufficio associato, tra quelli esistenti in ambito provinciale e metropolitano, secondo le indicazioni delle Assemblies dei Sindaci e delle Conferenze metropolitane.</p>
<p>Conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi per l'attuazione del PNRR (art. 9)</p>	<p>È previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro per la PA di concerto con il MEF e con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie e con il Ministro per il sud e la coesione territoriale, previa intesa in Conferenza unificata è effettuato il riparto, delle risorse, nel limite massimo di 20 mln di euro per l'anno 2021, di 55 mln di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e di 35 mln di euro per l'anno 2024, destinate a finanziare il conferimento degli incarichi a professionisti ed esperti, da parte di regioni ed enti locali, attingendo dall'elenco del Portale del reclutamento, nel numero massimo di mille unità per il supporto nella gestione delle procedure complesse.</p>

6.1 La Piattaforma crediti commerciali, il Fondo di Garanzia per i Debiti Commerciali e la riduzione dei tempi di pagamento (art. 9 comma 2 Decreto PNRR). Un approfondimento.

Il comma 2 dell'articolo 9 del Decreto PNRR modifica, rendendola più incisiva, la disciplina delle misure di garanzia per il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, commi 858 e seguenti, della legge n. 145/2018 (Legge di bilancio 2019).

IFEL, Nota di approfondimento 7 dicembre 2021 Le novità su PCC e FGDC per la riduzione dei tempi di pagamento.

Il tema dei pagamenti dei debiti commerciali e degli sforzi necessari per ridurre il ritardo è particolarmente attuale per due motivi: il primo, perché il rispetto dei tempi di pagamento è inserito tra le riforme abilitanti del PNRR (riforma 1.11) ed è, quindi, considerato tra gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano nel suo complesso; in secondo luogo, perché la tempestività dei pagamenti è condizione necessaria per un esito favorevole della procedura d'infrazione intrapresa dalla Commissione Europea contro l'Italia per la violazione della direttiva 2011/7/UE. In particolare, dopo la sentenza di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 28 gennaio 2020, appare necessario evitare un ulteriore deferimento dell'Italia alla Corte con conseguente irrogazione di sanzioni pecuniarie alle amministrazioni inadempienti.

In questo contesto, il citato comma 2 prevede, alla lettera b), che gli enti in contabilità finanziaria sono obbligati all'accantonamento al Fondo di garanzia per i debiti commerciali anche nel corso della gestione provvisoria o dell'esercizio provvisorio e, inoltre, con la lettera a), interviene sulle modalità di calcolo di uno dei due indicatori che fanno scattare l'obbligo di accantonamento, quello relativo al debito residuo.

In particolare, è consentito, limitatamente agli esercizi 2022 e 2023, di elaborare l'indicatore di riduzione del debito pregresso sulla base dei dati contabili locali previa duplice comunicazione alla piattaforma dei crediti commerciali dell'ammontare dello stock dei debiti commerciali residui scaduti e non pagati relativamente ai due esercizi precedenti.

[...]

Nessuna novità è, invece, introdotta con riguardo al secondo indice, l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, che sarà elaborato in via esclusiva dalla PCC: quest'ultima, ai fini del calcolo, prenderà in considerazione le fatture scadute nel 2021 (pagate e non pagate) e le fatture pagate nel 2021 prima della scadenza.

Va, inoltre, sottolineato che il Legislatore, con la norma in esame, ha posto un'attenzione particolare alle comunicazioni da inviare alla PCC ai sensi del co. 867 Legge n. 145/2018 che, in questa fase, risultano utili per il monitoraggio nazionale dello stock dei debiti pregressi.

Infatti, le amministrazioni pubbliche che hanno adottato SIOPE+ che, come è noto, sono in generale escluse dall'obbligo di comunicare lo Stock, se decideranno di avvalersi della facoltà di calcolare l'indicatore di riduzione del debito sulla base dei propri dati contabili dovranno avere preliminarmente effettuato, previa verifica da parte del competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile, le comunicazioni relative ai due esercizi precedenti.

Con lo stesso spirito, infine, il comma 871 della Legge di bilancio 2020 è modificato, dalla norma in esame, in modo da prevedere che il programma delle verifiche di cui all'articolo 14, comma 1, lettera d), della Legge n. 196 del 2009, dei servizi ispettivi di finanza pubblica del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è definito anche in considerazione delle comunicazioni di cui al periodo precedente.

La riuscita in questa sfida ambiziosa e impegnativa dipenderà da una sinergia di strumenti ad hoc, contabili, procedurali e organizzativi: infatti, sebbene gran parte degli enti locali sia mediamente in linea con il pagamento a 30 giorni, diversamente, un più ristretto numero di comuni, che tende a coincidere con quelli in criticità finanziaria, è fortemente "ritardatario".

7. Questioni aperte. La sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2021: considerazioni sugli effetti della pronuncia nell'anno 2021

Nell'edizione dell'anno 2020 del presente Rapporto²² era stata trattata la vicenda oggetto nel 2021 della pronuncia n. 80 del 2021 della Corte costituzionale.

Come si ricorderà, in sintesi, la Corte costituzionale, con la pronuncia n. 4 del 2020, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del DL n. 78 del 2015 (convertito nella legge n. 125 del 2015)²³ e dell'art. 1, comma 814,

22 E. Luciani, Le innovazioni normative per i comuni nel 2019 in M. Degni (a cura di), Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020 – Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa, Castelvocchi, 2020. La questione è trattata anche nel Rapporto 2021, pagine 645 e seguenti.

23 Il comma 6, articolo 2, del DL n. 78/2015, introduceva un elemento innovativo nel complesso meccanismo di avvio della nuova contabilità armonizzata degli enti territoriali: si permetteva di utilizzare le risorse acquisite a titolo di anticipazioni di liquidità finalizzate allo smaltimento dei debiti commerciali non pagati, formalmente inserite nella parte attiva del bilancio, per diminuire l'incidenza del FCDE, ossia l'obbligo di accantonamento della quota

della legge n. 205 del 2017 (Bilancio 2018-2020) per il contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, sesto comma, della Costituzione oltre che con pregresse sentenze della stessa Corte. In altre parole, gli enti locali non potevano azzerare il FAL mediante imputazione del corrispondente importo al FCDE perché questo determinava una maggiore capacità di spesa corrente e una riduzione “fittizia” del disavanzo di amministrazione.

Le conseguenze di questa sentenza vennero affrontate dal legislatore con l'introduzione dell'art. 39 ter del Decreto Milleproroghe 2019. Tuttavia, la Corte costituzionale, accogliendo l'eccezione sollevata dalla Sezione regionale Puglia della Corte dei conti nel corso dell'esame del Piano di riequilibrio del Comune di Lecce, con la sentenza n. 80 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 39 ter proprio perché, nell'intento di “dare attuazione” ad una precedente sentenza del giudice delle leggi (n. 4/2020), aveva nella sostanza riproposto un meccanismo di spalmatura analogo a quello censurato.

Dal confronto dei rendiconti 2018 e 2019²⁴, si nota come i comuni abbiano ampiamente osservato la prescrizione indotta dalla sentenza n. 4/2020, attraverso il riappostamento delle somme provenienti dalle richiamate anticipazioni, che risultano ora sterilizzate nel FAL, del tutto isolato dal FCDE, concorrendo quindi integralmente (sotto forma di ulteriore stretta finanziaria) alla corretta determinazione del risultato di amministrazione di ciascun ente.

Gli effetti della sentenza n. 4/2020, unitamente al dispositivo attuativo emanato a fine 2019 con l'art. 39 ter sono riassumibili in:

- a) crescita dell'accantonamento al FAL da 1.850 mln. nel 2018 a circa 4.650 mln. di euro nel 2019;
- b) crescita in tutte le fasce demografiche e nelle diverse aree territoriali, con accentuazioni tra le città maggiori di 100mila abitanti, tra gli enti del Sud-Isole (in valori assoluti) e tra gli enti del Nord (in percentuale di aumento).

Con il riappostamento del FAL per effetto della sentenza n. 4/2020, ovviamente, si è determinato un peggioramento degli equilibri finanziari, con un aumento del numero di enti con il risultato di amministrazione negativo, in par-

di entrate accertate che – in base agli andamenti storici delle riscossioni di ciascun ente – risultavano non incassate nell'ambito di un normale ciclo di riscossione.

24 Si riprende l'analisi della nota IFEL di approfondimento sull'impatto della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2021 “Illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 39 ter, DL n. 162 del 2019, in materia di ripiano del disavanzo determinato dal Fondo anticipazioni liquidità”, 3 maggio 2021.

ticolare al Sud. L'art. 39 ter, d'altra parte, non ne mitigava in modo sostanziale l'attuazione, ma introduceva un *favor* rispondendo a motivi di sostenibilità economico-finanziaria, a loro volta collegati alla natura straordinaria delle anticipazioni di liquidità oggetto del FAL, originate da un'operazione peraltro precedente (DL n. 35/2013 – restituzione a Cassa Depositi e Prestiti trentennale) all'introduzione della riforma contabile, entrata in vigore nel 2015.

Con la richiamata sentenza del 2021, la Corte costituzionale ribadisce la necessità del ripiano dei disavanzi secondo le regole vigenti, quindi, per la generalità degli enti, in un triennio e comunque non oltre il mandato del sindaco in carica (per gli enti in predissesto vale il periodo di ripiano previsto dal piano di riequilibrio pluriennale²⁵). Gli effetti della sentenza sono differenti a seconda delle condizioni di partenza. Per gli enti in avanzo, la separazione del FAL ha comunque comportato sacrifici in termini di minori margini di manovra finanziari, mentre per quelli in disavanzo, ha determinato l'esigenza di una maggiore provvista corrente per il ripiano annuale.

La sentenza n. 80/2021 giunge in parte inaspettata, anche considerando che il dispositivo censurato era già stato oggetto di valutazione da parte di alcune sezioni regionali della Corte dei conti, senza che fossero sollevate eccezioni (cfr. Sez. reg. Molise n. 44/2020).

Appare tuttavia evidente che la Corte costituzionale anche con questa decisione si collega, accentuandone la portata, ad orientamenti già emersi e ben delineati in sentenze precedenti sulla coerenza delle norme contabili nella fase di applicazione della riforma, con particolare riguardo alle regole che presiedono alla gestione delle crisi finanziarie.

Per temperare gli effetti della sentenza è necessario inquadrare le problematiche sottostanti in un contesto di riforma strutturale ed effettivamente perequativa delle dotazioni finanziarie degli enti locali, che deve comprendere la revisione della disciplina delle crisi finanziarie – la riforma del Titolo VIII del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL).

25 Il piano di riequilibrio può essere modulato in un arco temporale variabile dai 4 ai 20 anni (art. 243 bis co. 5 bis TUEL, come modificato dall'art. 38 co. 1 terdecies DL n. 34/2019). Non è invece chiara la gestione delle anticipazioni di liquidità nei casi di dissesto; dove gli effetti della sentenza n. 80/2021 sul bilancio stabilmente riequilibrato dipendono dalla quota delle anticipazioni che può essere stata inglobata nella massa attiva a disposizione dell'Organismo straordinario di liquidazione per la regolazione dei debiti pregressi (cfr. i difformi orientamenti del Ministero dell'Interno e di talune Sezioni regionali della Corte dei conti sull'argomento). Tale difformità sembra ora risolta dalla Corte dei conti, su richiesta di parere formulata dall'ANCI, con la deliberazione n. 8/2022 della Sezione Autonomie, a favore della competenza in capo all'Organizzazione Scientifica del Lavoro (OSL) delle anticipazioni di liquidità contratte entro il 31 dicembre precedente alla dichiarazione di dissesto.

8. Le disposizioni della Legge di bilancio e del Decreto Milleproroghe

La Legge di bilancio per il 2022 è composta, all'art. 1, da 1.103 commi e contiene una serie di disposizioni che stanziavano fondi per la realizzazione di investimenti per gli enti locali quali:

- gli interventi delle province e città metropolitane di messa in sicurezza dei ponti e dei viadotti e la realizzazione di nuovi ponti;
- gli interventi di manutenzione straordinaria di messa in sicurezza, di nuova costruzione, di incremento dell'efficienza energetica e di cablaggio interno delle scuole di province e città metropolitane;
- i progetti di rigenerazione urbana volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale anche per i comuni piccoli al di sotto dei 15.000 abitanti;
- incremento dei contributi assegnati agli enti locali per spesa di progettazione definitiva ed esecutiva;
- l'assegnazione per gli anni 2022 e 2023 di contributi ai comuni per investimenti finalizzati alla manutenzione straordinaria delle strade comunali, dei marciapiedi e dell'arredo urbano;
- stanziamenti ad hoc per enti specifici.

Per avere un quadro di insieme è utile analizzare le disposizioni di maggiore interesse per gli enti locali contenute nella Legge di Bilancio e nel Decreto Milleproroghe suddivise per ambito²⁶.

√ Proroga approvazione bilancio di previsione 2022

La prima previsione da considerare è il differimento del termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2022 degli enti locali. Con Decreto del 24 dicembre 2021 del Ministro dell'Interno il termine per la deliberazione del bilancio di revisione 2022-2024 da parte degli enti locali è stato differito al 31 marzo 2022. Contestualmente è stato, quindi, autorizzato ai sensi dell'art. 163.3 del TUEL l'esercizio provvisorio del bilancio. La proroga è stata motivata dall'esigenza di adeguare l'architettura delle quattro addizionali al nuovo impianto a quattro aliquote definito dalla Legge di Bilancio.

26 Si riprenderanno, in particolar modo, le misure già oggetto del saggio del precedente Rapporto. Per un esame del dettaglio delle misure previste nei singoli commi della Legge di Bilancio 2022 si consulti E. Civetta, *La legge di bilancio 2022*, Maggioli Editore, 2022. Si veda inoltre la nota sintetica ANCI-IFEL sulle norme di interesse contenute nella Legge di bilancio per l'anno 2022.

√ Fondo di solidarietà comunale

La Legge di Bilancio per il 2022 prosegue con l'azione, già iniziata nel 2021, di incremento delle risorse del FSC da vincolare al potenziamento di alcuni servizi; per il 2022 non ci sarà solo il sociale ma anche il potenziamento del numero dei posti disponibili negli asili nido al fine di raggiungere il livello minimo garantito del 33% su base locale entro il 2027 e del numero degli studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria a cui garantire il trasporto per raggiungere la sede scolastica.

In particolare, il comma 564 modificando il comma 448 della legge n. 232/2016 ridetermina l'entità del FSC che viene a modificarsi per effetto degli incrementi disposti:

- per il sociale dal comma 563, che prevede l'assegnazione di una quota delle risorse del FSC ai comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna, da finalizzare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata, da ripartire tenendo conto dei fabbisogni standard, sulla base di un'istruttoria tecnica condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard;
- per gli asili nido dal comma 172, che prevede l'incremento della quota del FSC destinata ai comuni delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO), della Sicilia e della Sardegna per il potenziamento degli asili nido e ne modifica i criteri e le modalità di riparto, in termini di obiettivi di servizio, individuando l'obiettivo del raggiungimento di un livello minimo del numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire²⁷. Nel complesso, all'obiettivo di rafforzamento degli asili nido sono destinate risorse correnti annue a decorrere dal 2027 pari a 1.100 milioni di euro, sulla base degli incrementi riportati nella successiva tabella;
- per il trasporto scolastico disabili dal comma 174, che prevede l'assegnazione di una quota delle risorse del FSC, ai comuni delle RSO, della Sicilia e della Sardegna, da finalizzare all'incremento del numero di studenti disabili, frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia, a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica, da ripartire tenendo conto dei costi standard relativi alla componente trasporto disabili della funzione "Istruzione pubblica".

²⁷ L'obiettivo da raggiungere entro il 2027 è una copertura del servizio, compresa la quota fornita attraverso strutture private, pari al 33% della popolazione in età 0-2 anni. La norma dispone inoltre l'esclusione del servizio asili nido dagli obblighi di copertura minima dei costi del servizio in caso di deficiarietà strutturale (ex art. 243 TUEL).

Gli importi incrementali che discendono dalle suindicate norme sono indicati nella tabella seguente.

Tabella 4 - Importi incrementali FSC secondo la Legge di bilancio 2022.

Risorse aggiuntive FSC (mln di euro)					
	Legislazione vigente	Asili nido c. 172	Trasporto disabili c. 174	Servizi sociali comuni Sardegna e Sicilia c. 563	Nuova dotazione FSC c. 564
2022	6.855,5	20	30	44	6.949,5
2023	6.980,5	25	50	52	7.107,5
2024	7.306,5	30	80	60	7.476,5
2025	7.401,5	50	100	68	7.619,5
2026	7.503,5	150	100	77	7.830,5
2027	7.572,5	800	120	87	8.569,5
2028	7.620,5	800	120	97	8.637,5
2029	7.679,5	800	120	107	8.706,5
Dal 2030	7.711,5	800	120	113	8.744,5

Il comma 449 della Legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232/2016) disciplina le modalità di riparto del FSC ed è stato oggetto di diverse modifiche, tra cui il comma 792 della Legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020). Tale comma ha disposto degli incrementi annuali della dotazione del Fondo destinati allo sviluppo dei servizi sociali comunali pari a 215,9 mln di euro per il 2021, 254,9 mln per il 2022, 299,9 mln per il 2023, 345,9 mln di euro per il 2024 e così via con un incremento progressivo fino a 650,9 mln di euro nel 2030. Il citato comma 792 prevede che i contributi per lo sviluppo dei servizi sociali svolti dai comuni delle RSO siano ripartiti in proporzione del rispettivo coefficiente di riparto del fabbisogno standard calcolato per la funzione “Servizi sociali” ed approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio, per definire il livello dei servizi offerti e l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali, sono stati stabiliti in prima battuta entro il 30 giugno 2021 e successivamente entro il 31 marzo dell'anno di riferimento con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base di un'istruttoria tecnica condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard con il supporto di esperti del settore, senza oneri per la finanza pubblica, e previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Il DPCM 1° luglio 2021, “Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio per definire il livello dei servizi offer-

ti e l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei Servizi sociali" ha disciplinato le modalità di riparto del FSC, prevedendo che i comuni, nel 2021, siano tenuti a destinare una spesa per la funzione sociale, al netto del servizio di asili nido, pari almeno al fabbisogno standard monetario riportato nella nota tecnica allegata, nel limite delle risorse aggiuntive effettivamente assegnate e riportate nel medesimo allegato. Inoltre, ai sensi dei commi 791-792 della Legge di bilancio per il 2021 tutti gli enti sono sottoposti a monitoraggio e sono tenuti a riportare i servizi offerti in termini di utenti serviti per le diverse tipologie di servizio e le eventuali liste di attesa. Il raggiungimento dell'obiettivo di servizio deve essere certificato attraverso la compilazione della scheda di monitoraggio da allegare al rendiconto annuale dell'ente e da trasmettere a SOSE entro il 31 maggio 2022, in modalità esclusivamente telematica.

La "Nota tecnica" specifica che i comuni che non raggiungono l'obiettivo di servizio 2021 potranno rendicontare l'impegno delle risorse anche destinandole ad interventi per un significativo miglioramento dei servizi sociali (servizi aggiuntivi o intensificazione di servizi esistenti) relativamente a:

- azioni di sostegno in favore di anziani auto e non autosufficienti, al fine di favorirne la permanenza nel proprio domicilio;
- azioni di sostegno ai minori e alla genitorialità fragile;
- azioni di sostegno in favore dei disabili.

Il comma 734 della legge di bilancio 2022, inserendo un periodo al comma 449, lettera d-quinquies), della legge n. 232/2016 (come modificata dalla legge n. 178/2020) incide sui criteri di riparto di tali risorse, attualmente suddivise, come detto sopra, fra le RSO in proporzione del rispettivo coefficiente di riparto del fabbisogno standard calcolato per la funzione "Servizi sociali" e approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. In futuro, il riparto, come disposto dalla disposizione in commento, dovrà essere effettuato *"anche in osservanza del livello essenziale delle prestazioni fissato dal comma 797, primo capoverso della legge di bilancio 2021, in modo che venga gradualmente raggiunto entro il 2026, alla luce dell'istruttoria condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, l'obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 6.500"*. Sul punto, si rammenta che la Legge di bilancio 2021 (commi 794-804) ha inteso potenziare il sistema dei servizi sociali comunali rafforzando contestualmente gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà nella prospettiva del raggiungimento di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000.

Il comma 735 della Legge di bilancio 2022, modificando il comma 801 della legge n. 178/2020, prevede che lo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario (finalità di cui al comma 792 della legge n. 178/2020) nonché le assunzioni di assistenti sociali negli ambiti territoriali e nei comuni (finalità di cui al comma 797 della legge n. 178/2020), siano a valere:

- sulle risorse del Fondo povertà e all'esclusione sociale per una quota massima di 180 mln di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (come attualmente previsto);
- sulle quote incrementalì del FSC destinate ai servizi sociali.

La tabella che segue riprende l'incremento di dotazione del FSC disposta dal comma 791 della Legge di bilancio 2021 prevedendo un vincolo di destinazione delle maggiori risorse allo sviluppo dei servizi sociali, svolti in forma singola o associata dai comuni delle RSO. La legge di bilancio per il 2022 con il comma 563 dispone un'analogà assegnazione di una quota aggiuntiva delle risorse del FSC ai comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna, da finalizzare parimenti al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola e associata.

Tabella 5 - Incremento e destinazione FSC per servizi sociali.

Anno	Totale	Incremento	
		Sociale regioni statuto ordinario	Regioni Sicilia e Sardegna
2021	215.923.000	215.923.000	
2022	298.923.000	254.923.000	44.000.000
2023	351.923.000	299.923.000	52.000.000
2024	405.923.000	345.923.000	60.000.000
2025	458.923.000	390.923.000	68.000.000
2026	519.923.000	442.923.000	77.000.000
2027	588.923.000	501.923.000	87.000.000
2028	656.923.000	559.923.000	97.000.000
2029	725.923.000	618.923.000	107.000.000
Dal 2030	763.923.000	650.923.000	113.000.000

In altre parole, il comma 563 della Legge di bilancio 2022 integra la disciplina di riparto del FSC contenuta al comma 449, lettera d-quinquies) della legge n. 232/2016 – che riguarda il riparto della quota del FSC destinata al potenziamento dei servizi sociali nei comuni delle RSO – al fine di ricomprendervi le ri-

sorse destinate ai comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna e i relativi criteri di riparto. In sostanza, con la lettera a) del comma 563 della Legge di bilancio 2022 si intende garantire anche ai comuni della Regione Sicilia e Sardegna – come già previsto lo scorso anno per i comuni delle RSO – risorse aggiuntive per il potenziamento e lo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata, secondo una metodologia del tutto analoga a quella definita lo scorso anno per i comuni delle regioni a statuto ordinario, che prevede un percorso di convergenza nei livelli dei servizi offerti con le risorse assegnate, accompagnato da meccanismi di monitoraggio, volti ad assicurare che le risorse aggiuntive siano effettivamente destinate al potenziamento dei servizi²⁸.

√ **Incremento delle risorse per i comuni fino a 5.000 abitanti in difficoltà economiche**

Il comma 581 istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'Interno un fondo con una dotazione di 50 mln di euro per l'anno 2022 in favore dei comuni di tutte le regioni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che presentino criticità strutturali evidenziate da indicatori quali:

- a) una popolazione che risulti (al 31 dicembre 2019) ridotta di almeno il 5% rispetto al valore registrato nel 2011;
- b) un reddito medio pro capite inferiore di oltre 3.000 euro rispetto alla media nazionale;

²⁸ In particolare – mediante la modifica della lettera d-quinquies) del comma 449 della legge n. 232/2016 – si stabilisce:

- che il contributo è ripartito entro il 31 marzo di ciascun anno di riferimento, con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il MEF, tenendo conto dei fabbisogni standard, sulla base di un'istruttoria tecnica condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, allo scopo integrata con i rappresentanti delle Regioni Sicilia e Sardegna, con il supporto di esperti del settore, senza oneri per la finanza pubblica, e previa intesa in sede di Conferenza stato-città ed autonomie locali. La norma specifica, infatti, che agli esperti non spettano gettoni di presenza, compensi, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati;
- che con il medesimo decreto di riparto siano disciplinati gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio e di eventuale recupero dei contributi assegnati.

Nelle more dell'approvazione dei fabbisogni standard per la funzione "Servizi sociali" dei comuni della Regione Sardegna – da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard allo scopo integrata con i rappresentanti della regione – la norma dispone che, ai fini del riparto per l'anno 2022, per i soli comuni della Regione Sardegna, non si tiene conto dei fabbisogni standard.

c) l'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale (IVSM) superiore alla media nazionale²⁹.

Il riparto del fondo in commento è demandato a un decreto del Ministero dell'Interno da adottare, di concerto con il MEF e previa intesa in Conferenza stato-città ed autonomie locali.

√ **Proroga dei termini in materia di regolazione finanziaria della certificazione del *Fondone* degli enti locali**

I commi 590 e 591 intervengono sull'articolo 1, commi 829 e 831, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, prorogando il termine della verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese, dal 30 giugno 2022 al 31 ottobre 2022; in tale data si provvede all'eventuale conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra comuni e tra province e città metropolitane, ovvero tra i due predetti comparti mediante apposita rimodulazione dell'importo.

La proroga si rende necessaria per poter avere un tempo congruo di analisi ed elaborazione dei dati delle certificazioni trasmesse dagli enti locali, tenendo conto del fatto che la certificazione della perdita di gettito e dell'andamento della spesa per l'anno 2021 è prevista per il 31 maggio 2022, ai sensi dell'articolo 1, comma 827, della richiamata legge n. 178 del 2020.

√ **Incremento del Fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici**

Il comma 398 reca alcune modifiche all'art. 1 septies del Decreto Sostegni-bis volte ad incrementare il Fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici (100 mln per il 2022), fondo istituito per far fronte all'aumento dei prezzi delle materie prime e di alcuni materiali da costruzione. In particolare, l'articolo 1 septies incaricava il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) di definire le variazioni percentuali in aumento o in diminuzione delle principali materie prime da costruzione, se superiori all'8%, verificatesi nel primo semestre 2021. A tal fine il MIMS ha emanato il DM 11 novembre 2021 che, nell'allegato 1, ha rilevato i valori e nell'allegato 2 ha definito i prezzi medi dei materiali da costruzione più significativi per tutti gli anni dal 2003 al 2019 e ha calcolato le rispettive variazioni percentuali verificatesi nel primo semestre del 2021.

29 L'IVSM è calcolato dall'ISTAT sulla base di indicatori elementari che descrivono le principali dimensioni materiali e sociali della vulnerabilità dei comuni italiani.

La norma, in definitiva, consente alle imprese di poter portare a compensazione, anche in deroga a quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici, per tutto il 2021 i maggiori costi sopportati a causa delle eventuali variazioni dei prezzi in aumento dei materiali da costruzione.

√ **Incremento della dotazione Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU**

Al fine di dare attuazione al Programma *NextGenerationEU* il comma 1037 della Legge di bilancio 2021 ha istituito, nello stato di previsione del MEF, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione Europea, il Fondo di rotazione per l'attuazione del Programma con una dotazione di: 32.766,6 mln di euro per il 2021, 40.307,4 mln per il 2022 e 44.573 mln per il 2023.

Il comma 628 della Legge di bilancio 2022 sostituendo l'articolo 1, comma 1.037 sopra citato incrementa di: 10 miliardi di euro per l'anno 2022 e 9,05 mln di euro per l'anno 2023 la dotazione del Fondo.

Pertanto, alla luce delle modifiche apportate la dotazione del fondo ammonta a: 32.766,6 mln di euro per l'anno 2021, 50.307,4 mln di euro per l'anno 2022 e 53.623 mln di euro per l'anno 2023.

√ **Disposizioni inerenti alla gestione associata delle funzioni fondamentali**

L'articolo 2 comma 1 del Decreto Milleproroghe differisce al 30 giugno 2022 i termini indicati nell'articolo 18 bis del DL n. 162/2019 il quale, a sua volta, aveva prorogato al 31 dicembre 2021 termini di cui all'art. 14 comma 31 ter del DL n. 78/2010 inerente all'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

La norma, pertanto, proroga al 30 giugno 2022 tutte le tempistiche che erano previste nell'articolo 14 comma 31 ter del DL n. 78/2010 e che ricordiamo erano fissate per la gestione associata di almeno tre funzioni entro il 1° gennaio 2013, per la gestione associata di ulteriori tre funzioni entro il 30 settembre 2014 e per la gestione associata delle restanti funzioni entro il 31 dicembre 2014.

Questa ulteriore proroga, successivamente portata alla fine del 2023, deve essere, tuttavia, letta come una "sospensione" degli obblighi di gestione associata in quanto, nelle intenzioni del Governo, si intende procedere ad una revisione organica di regole che finora non hanno funzionato e hanno prodotto più proroghe che risultati concreti.

√ Rinegoziazioni delle anticipazioni di liquidità

I commi dal 597 al 603 consentono agli enti locali (e alle regioni) di rinegoziare le anticipazioni di liquidità concesse nel corso degli anni dal MEF per il pagamento dei debiti commerciali, che abbiano un tasso di interesse pari o superiore al 3%, che viene significativamente ridotto.

L'intervento normativo prevede che i piani di ammortamento delle anticipazioni di liquidità siano rinegoziati secondo i seguenti termini: il debito residuo al 31 dicembre 2021 viene rimborsato in trent'anni mediante rate annuali costanti – ad eccezione della rata in scadenza nel 2022 – comprensive di capitale ed interessi, ferme restando le date di pagamento contemplate nei contratti di anticipazione originari.

Il tasso di interesse applicato alla rinegoziazione è pari al rendimento di mercato dei BTP con la durata finanziaria più vicina a quella dell'anticipazione di liquidità, come rilevato sulla piattaforma di negoziazione Mercato Telematico dei titoli di Stato (MTS) sulla base della quotazione del quinto giorno lavorativo successivo alla pubblicazione della norma in Gazzetta Ufficiale. Tale tasso viene determinato dalla Direzione II del Dipartimento del Tesoro e pubblicato sul sito internet del MEF.

Il MEF e Cassa Depositi e Prestiti (CDP) stipulano, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della norma, un atto aggiuntivo all'addendum di cui all'articolo 1 comma 11 del DL n. 35 del 2013 finalizzato a disciplinare la gestione delle operazioni di rinegoziazione delle anticipazioni di liquidità concesse agli enti locali. In particolare, nell'atto aggiuntivo sono fissati i criteri e le modalità per il perfezionamento delle operazioni di rinegoziazione, da effettuarsi secondo un contratto tipo, approvato con decreto del Direttore generale del Tesoro. Sia l'atto aggiuntivo che il contratto tipo sono pubblicati nel sito internet del MEF e di CDP.

Gli enti locali trasmettono le richieste di rinegoziazione delle anticipazioni di liquidità a CDP nel periodo che va dal 14 febbraio 2022 al 18 marzo 2022, secondo le modalità stabilite nell'atto aggiuntivo, previa deliberazione autorizzativa della Giunta, anche nel corso dell'esercizio provvisorio di cui all'articolo 163 del TUEL. Si stabilisce, inoltre, che i contratti relativi alle operazioni di rinegoziazione siano sottoscritti entro il 28 aprile 2022.

Per le attività affidate a CDP in forza dell'atto aggiuntivo, il comma 4 autorizza, per il 2022, la spesa complessiva di 300.000 euro.

Infine, si precisa che gli atti modificativi, mediante i quali sono perfezionate le operazioni di rinegoziazione con gli enti locali (e le regioni), non costituiscono novazione dei contratti originari di concessione delle anticipazioni di liquidità. Pertanto, tutti i termini e le condizioni previsti nei contratti originari, non espressamente modificati dagli atti modificativi, restano in vigore. Secondo

la relazione tecnica alla Legge di bilancio il vantaggio di questo intervento per l'insieme degli enti territoriali ammonta a circa 170 mln. di euro annui nel primo periodo di applicazione.

√ **Disposizioni a favore degli enti in tensione finanziaria**

I commi 565 e 566 dispongono il rifinanziamento del fondo di cui all'art. 53 del DL n. 104/2020 ed estensione ai comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna. In particolare, l'articolo 53 e il comma 775 della Legge di bilancio 2021, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 115/2020, hanno previsto l'istituzione di un fondo (100 mln di euro per l'anno 2020, 150 mln di euro per l'anno 2021 e 100 mln di euro per l'anno 2022) per favorire il risanamento finanziario dei comuni in predissesto, il cui deficit strutturale è imputabile sostanzialmente alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio e non a patologie organizzative.

La norma in oggetto, in considerazione delle difficoltà strutturali degli enti e della necessità di assicurare condizioni più favorevoli per la predisposizione del bilancio di previsione 2022-2024, prevede un rifinanziamento dell'intervento stesso. L'intervento viene inoltre esteso anche ai comuni della Sicilia e della Sardegna con previsione di introduzione delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard nei rispettivi territori. In particolare, agli enti locali della Sicilia e della Sardegna, che non hanno partecipato al riparto delle risorse previste per le medesime finalità negli anni precedenti, è riservato l'importo di 50 mln per l'anno 2022 e partecipano alle nuove risorse relative agli anni 2022 e 2023.

Si prevede, infine, che il contributo complessivamente riconosciuto a ciascun ente non possa essere superiore al disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2020 al netto dei contributi allo scopo già assegnati in passato. Il contributo è prioritariamente destinato alla riduzione, anche anticipata, del disavanzo di amministrazione. A seguito dell'utilizzo dei contributi in questione, l'eventuale maggiore ripiano del disavanzo di amministrazione applicato al primo esercizio del bilancio di previsione rispetto a quanto previsto dai piani di rientro può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi.

I commi da 567 a 580 prevedono che ai comuni sede di capoluogo di città metropolitana con disavanzo pro capite 2020 superiore a euro 700 sia riconosciuto per gli anni 2022-2042 un contributo complessivo di euro 2.670 milioni (150 milioni di euro nel 2022, 290 milioni annui per il 2023 e il 2024, 240 milioni nel 2025, 100 milioni annui per ciascuno degli anni 2026-2042), da ripartire, in proporzione all'onere connesso al ripiano annuale del disavanzo e alle quote di ammortamento dei debiti finanziari al 31 dicembre 2021, al netto della quo-

ta capitale delle anticipazioni di liquidità e di cassa, previa attestazione del legale rappresentante dell'ente interessato.

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

La ripartizione del contributo è avvenuta con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il MEF, previa intesa in Conferenza stato-città ed autonomie locali.

La concessione del contributo è subordinata alla sottoscrizione (entro il 15 febbraio 2022) di un Accordo tra il Sindaco del comune beneficiario e il Presidente del Consiglio, riguardante: incrementi del prelievo da addizionale all'IRPEF e l'istituzione di un'addizionale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale; valorizzazione ed efficientamento della gestione delle entrate proprie; riduzione delle spese generali e di amministrazione; interventi di razionalizzazione delle società partecipate; interventi di riorganizzazione e di incremento degli investimenti anche connessi al PNRR. L'Accordo prevede inoltre il censimento dei debiti commerciali pregressi e la loro definizione transattiva con percentuali di riconoscimento e liquidazione commisurate alla vetustà di ciascuna posizione. L'attuazione dell'Accordo è oggetto di vigilanza da parte della Commissione per la Stabilità Finanziaria degli Enti Locali (COSFEL) e il mancato rispetto delle condizioni ivi previste può portare al dissesto dell'ente ai sensi dell'art. 6 del DLGS n. 149/2011.

Infine, i commi da 992 a 994 disciplinano la facoltà di rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, prevedendo che, in deroga alle norme del TUEL che la disciplinano (artt. 243 bis e ss.), gli enti locali che hanno proceduto all'approvazione del Piano prima della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per i quali, alla data di entrata in vigore della legge di bilancio, non si è concluso l'iter di approvazione (art. 243 quater co. 3 o art. 243 quater co. 5) possano comunicare, entro i successivi trenta giorni da tale data (quindi entro il 30 gennaio 2022), la facoltà di rimodulazione del Piano stesso.

√ **Altri fondi e incrementi risorse**

Il comma 392 istituisce il Fondo per la strategia di mobilità sostenibile, con una dotazione di 50 mln di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026, 150 mln di euro per ciascuno degli anni 2027 e 2028, 200 mln di euro per l'anno 2029, 300 mln di euro per l'anno 2030 e 250 mln di euro per ciascuno degli anni dal 2031 al 2034.

I commi dal 407 al 414 assegnano ai comuni 200 mln di euro per il 2022 e 100 mln di euro per il 2023 per investimenti finalizzati alla manutenzione straordinaria delle strade comunali, dei marciapiedi e dell'arredo urbano. L'importo del contributo è modulato a seconda degli abitanti di ciascun comune, in cifra fissa, a seconda della classe demografica di appartenenza (da 10 mila euro per gli enti fino a 5 mila abitanti, a 350 mila euro per le città maggiori).

Il comma 415 prevede l'incremento di 150 mln di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023 delle risorse assegnate agli enti locali per spesa di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade. È inoltre assegnata la massima priorità nell'assegnazione dei contributi ai progetti connessi agli investimenti del PNRR.

Infine, particolarmente rilevanti sono le previsioni dei commi 534-542 in tema di rigenerazione urbana per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti. In concreto vengono assegnati contributi per favorire investimenti in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre i fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale e per migliorare la qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale anche ai comuni di medio-piccole dimensioni, nel limite complessivo di 300 milioni di euro per l'anno 2022.

In particolare, possono richiedere i contributi:

a) i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti che, in forma associata, presentano una popolazione superiore a 15.000 abitanti, nel limite massimo di 5.000.000 di euro. La domanda è presentata dal Comune capofila;

b) i comuni che non risultano beneficiari delle risorse attribuite con il decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il MEF e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 gennaio 2021, nel limite massimo della differenza tra gli importi previsti dall'articolo 2 comma 2, del citato DPCM e le risorse attribuite dal predetto decreto del Ministero dell'Interno.

Le richieste di contributo per singole opere pubbliche o per insiemi coordinati di interventi pubblici è previsto fossero comunicate dai comuni beneficiari al Ministero dell'Interno entro il termine perentorio del 31 marzo 2022.

L'ammontare del contributo attribuito a ciascun comune è determinato con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il MEF, da adottare entro il 30 giugno 2022.

Qualora l'entità delle richieste superi l'ammontare delle risorse disponibili, l'attribuzione è effettuata a favore dei comuni che presentano un valore più elevato dell'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale (IVSM).

9. Uno sguardo sulle prime misure di particolare rilievo del 2022: il Decreto Aiuti

Nella prima parte del 2022 diversi provvedimenti hanno introdotto misure di ulteriore sostegno finanziario per le categorie economiche e per gli enti territoriali. L'orientamento principale degli interventi si è spostato dalla crisi pandemica al nuovo e difficile contesto connesso alla crescita dei prezzi dei materiali e delle materie prime e agli effetti della guerra in Ucraina. La sequenza dei decreti resta ravvicinata e incalzante (i decreti-legge n. 4 “Sostegni-ter”, n. 17 “Energia 1”, n. 21 “Ucraina”, n. 27 “Energia 2”, n. 36 “PNRR 2”) e non può trovare adeguata trattazione in questa sede. Ci limitiamo ad una sintesi del DL n. 50 “Aiuti” che chiude l'arco degli interventi del primo semestre dell'anno.

Il Decreto Legge 17 maggio 2022, n. 50 recante “Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi Ucraina”, (cd. Decreto Aiuti), è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 17/05/2022 n. 114 ed entrato in vigore il 18 maggio 2022. Il Decreto contiene misure in favore degli enti territoriali, con particolare riferimento agli enti in criticità finanziaria.

Tra le misure a carattere generale, che risultano maggiormente significative per gli enti in maggiore difficoltà, va considerato l'incremento del contributo straordinario per il caro bollette (art. 40, comma 3). Viene, inoltre consentita l'applicabilità dell'avanzo libero accertato nel rendiconto 2021 (art. 40 comma 4), in via eccezionale e limitatamente all'anno 2022, in considerazione degli effetti economici della crisi ucraina e dell'emergenza epidemiologica.

Sulla stessa linea il contributo per la flessione dell'Imposta Provinciale di Trascrizione (IPT) e della RC Auto (art. 41), che prevede l'istituzione di un fondo, per gli enti che hanno subito una riduzione nel 2021 rispetto al 2019 del gettito IPT o RC Auto, come risultante dai dati a disposizione del Dipartimento delle Finanze.

Un ulteriore fondo è stato previsto per il sostegno agli obiettivi del PNRR nelle grandi città (art. 42), finalizzato a rafforzare gli interventi del PNRR da parte dei comuni con popolazione superiore a 600.000 abitanti (Torino, Milano, Roma, Napoli, Palermo), soglia poi ridotta a 500 mila, comprendendo così anche Genova.

Misure specifiche vengono destinate agli enti in situazione di criticità finanziaria.

Si tratta di misure per il riequilibrio finanziario di province e città metropolitane (art. 43 comma 1) che hanno in corso una procedura ai sensi dell'art. 243 bis del TUEL o che si trovano in dissesto; da notare che l'intervento prevede un trattamento omogeneo per le due fattispecie. Viene istituito, presso il Ministe-

ro dell'Interno, un fondo, con una dotazione di 30 mln per l'anno 2022 e di 15 mln di euro per l'anno 2023. Il contributo, prioritariamente destinato alla riduzione, anche anticipata, del disavanzo di amministrazione, è ripartito entro il 30 giugno 2022, in proporzione al disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato al netto del contributo ricevuto ai sensi dell'art. 52 del DL n. 73/2021. La nettizzazione del contributo non è effettuata per il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021.

A questa si aggiungono misure specifiche per il riequilibrio finanziario dei comuni capoluogo di provincia (art. 43 commi 2-7), con la stessa modalità già introdotta per le grandi città. Al fine di favorire il riequilibrio finanziario, i comuni capoluogo di provincia che hanno registrato un disavanzo di amministrazione pro capite superiore a 500 euro sulla base del disavanzo risultante dal rendiconto 2020, ridotto del contributo eventualmente assegnato ai sensi del comma 568 della Legge di bilancio per il 2022, possono concordare un accordo con la Presidenza del Consiglio dei ministri con cui si impegnano, per il periodo nel quale è previsto il ripiano del disavanzo, a realizzare le misure di cui al comma 572 della legge di bilancio 2022, necessarie al riequilibrio di bilancio.

La stipula dell'accordo è subordinata alla verifica delle proposte dei comuni da parte di uno specifico tavolo tecnico. La disposizione si muove nella stessa direzione di altre precedenti che prevedono un affiancamento e sostegno finanziario nel percorso di risanamento e potrebbe costituire un modello per una riforma sistemica dell'impianto normativo posto a presidio del superamento della criticità finanziaria degli enti locali.

Nella stessa direzione è da considerare l'ampliamento della facoltà di adottare un piano di risanamento (art. 43 comma 8). La procedura può essere attivata anche dai comuni sede di città metropolitana diversi da quelli di cui al comma 567, nonché dai comuni capoluogo di provincia che non abbiano attivato le procedure dei citati commi 2-7, con un debito pro capite superiore a 1.000 euro sulla base del disavanzo risultante dal rendiconto 2020 definitivamente approvato, che intendano avviare un percorso di riequilibrio strutturale.

A queste si aggiungono alcune misure introdotte nel corso dell'esame parlamentare con riferimento a maggiori flessibilità nell'utilizzo degli avanzi di amministrazione e dei residui non impiegati dei fondi emergenziali assegnati nel 2020-21, nonché delle somme ordinariamente vincolate provenienti dalle sanzioni al codice della strada, per la copertura dei maggiori oneri per energia elettrica e gas e per il finanziamento di eventuali riduzioni della TARI con finalità di contenimento del carico fiscale connesso alla gestione dei rifiuti.

10. Considerazioni conclusive

Quali conclusioni è possibile trarre da questa rassegna normativa? Che anno è stato il 2021 per i comuni italiani? Possiamo senz'altro concludere che finanziariamente il comparto dei comuni è "in attivo" e che la spesa corrente è sotto controllo. Inoltre, sebbene vi siano aree di particolare sofferenza finanziaria, nel complesso i comuni non hanno disavanzo. Non è possibile però non considerare che vi è stata una riduzione del 20% del personale nell'ultimo decennio (con una contrazione della relativa spesa del 16% per un totale di 2,6 miliardi); che sono molto elevati gli accantonamenti da mancate riscossioni (più di 5 miliardi annui) e si concentrano, peraltro, prevalentemente nelle regioni del Sud; e che il debito dei comuni, pur fortemente ridotto negli anni dell'austerità, ha un costo molto elevato soprattutto per i comuni di medio-piccole dimensioni, fino a superare il 18% della spesa corrente nei casi più critici (un migliaio di comuni circa). Molte delle riforme, pur necessarie, tra le quali quella sull'armonizzazione, hanno prodotto risultati asimmetrici avendo trovato terreni contabili differenti e in gran parte deboli. Infine, non si può trascurare l'evoluzione anomala della perequazione³⁰, divenuta sostanzialmente una perequazione orizzontale e che, invece, deve tornare alla sua originaria natura di trasferimento verticale volto a compensare le differenze tra capacità fiscali e fabbisogni standard, particolarmente accentuate in determinate aree del Paese.

In tutto questo, come si è detto, la manovra per il 2022 è una manovra espansiva che prosegue, accelerando, il cambio di tendenza a seguito della crisi finanziaria del 2008 ed economico-sanitaria del 2020-2021: ma il PNRR non è un piano solo congiunturale, è un piano soprattutto strutturale che dovrà incidere fortemente sulla competitività del Paese. Ne va, quindi, assicurato il funzionamento ordinario fino al 2026 e, parallelamente, la capacità di produrre effetti positivi dal 2027 in poi. Per questo motivo, la Legge di bilancio per il 2022 e quelle che seguiranno nei prossimi quattro anni dovranno tenere conto di ciò.

11. Ulteriori conclusioni per un nuovo futuro all'ombra di "nuove" minacce

Le conclusioni formulate nella precedente edizione del Rapporto parlavano di "premesse per una reazione". A distanza di un anno, possiamo quindi dire esserci stata una forte reazione. In particolare, vi è stata una congiunta e per lo

³⁰ Il tema della perequazione viene approfondito nel saggio di Ballanti, Ferri e Vignocchi "Il nuovo orientamento della perequazione e del FSC a supporto di obiettivi di settore" e nella Parte Sesta del presente Rapporto.

più compatta – si ricordino le iniziali resistenze dei Paesi del Nord Europa – reazione da parte dell’Unione Europea ad uscire dalle difficoltà economico-sociali che l’emergenza sanitaria ha determinato prevedendo un programma di finanziamenti senza precedenti.

Nei precedenti paragrafi non si è – volutamente – fatto cenno, tuttavia, alla nuova minaccia che dalla fine di febbraio 2022 si è presentata alle porte dell’Unione Europea. Il conflitto in Ucraina a seguito dell’invasione da parte della Russia ha calato sull’Europa un’ombra e riportato alla luce timori che, come cittadini europei, pensavamo di aver archiviato *per sempre*. Ma mai come oggi ci ricordiamo che nulla è dato per sempre. Settanta anni di pace in Europa, che ieri suonavano come una distanza spazio-temporale lunga e solida dall’esperienza della guerra, oggi ci sembrano una parentesi e ci fanno riflettere sulla necessità di riconquistare tutti i giorni ciò che sembrava acquisito una volta per tutte e lavorare strenuamente, con coraggio e competenza, per un futuro migliore per i nostri territori, dal piccolo comune all’Unione Europea.