

Le criticità nell'attuazione del PNRR, che hanno indotto alcuni a prefigurare l'utilizzo solo parziale delle risorse destinate all'Italia, mostrano quello che i comuni avevano evidenziato fin dall'inizio: l'eccessivo dirigismo nell'attuazione del progetto europeo. Alle difficoltà connesse all'attivazione degli strumenti (REGIS) si aggiungono le criticità del sistema multilivello. La capacità di realizzazione della spesa e il margine corrente necessario per sostenere gli interventi una volta realizzati trovano il complesso dei comuni pronto alla sfida. Se il processo subirà una battuta di arresto non sarà quindi ascrivibile principalmente agli enti di prossimità. Per gestire al meglio investimenti e servizi per i cittadini è comunque necessario irrobustire le capacità gestionali dei comuni. Sia rilanciando le forme associate (Unioni in primis), sia investendo sul personale in tutti i territori, in modo tale da realizzare un equilibrio tra aree rurali e aree urbane e garantire a tutti un elevato livello di fruizione di servizi pubblici di qualità.

Con scritti di: Massimo Allulli, Romano Astolfo, Gioacchino Benfante, Chiara Bergonzini, Paolo Biancone, Manuela Braione, Paolo Brambilla, Valerio Brescia, Vinicio Brigante, Noemi Ilaria Buonsante, Federico Caldura, Stefano Campostrini, Federico Chmet, Filippo D'Angelo, Simone D'Antonio, Elena Di Carpegna Brivio, Marco Di Cataldo, Antonio Di Stasio, Veronica Dini, Leonardo Draghetti, Simona Elmo, Elena Faccin, Fabrizio Fazioli, Giancarlo Ferrara, Andrea Ferri, Antonio Florida, Giaime Gabrielli, Alessandro Giordano, Chiara Grasso, Rodolfo Lewanski, Eleonora Luciani, Vanessa Manzetti, Edoardo Meneghelli, Paolo Mezzanotte, Francesco Monaco, Andrea Morgia, Samuele Nannoni, Maria Teresa Nardo, Simone Ombuen, Carolina Pacchi, Alessandra Poggiani, Foscarina Porchia, Stefania Porchia, Paola Pucci, Giuliano Resce, Giulia Romani, Luciano Sandel, Silvana Secinaro, Giulia Sonzognò, Stefano Sotgiu, Claudia Tubertini, Matteo Turrin, 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 Castelveccchi, 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).

VI Rapporto
Ca' Foscari
sui
comuni

20
23

VI Rapporto **Ca' Foscari** sui comuni

20
23

I comuni
dentro
la sfida
del PNRR

A cura di
Marcello Degni

ISBN 978-88-7615-456-0



9 788876 154560 >

€ 75,00

Cover design: BRUNO APOSTOLI



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

—

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: BFF Banking Group, IFEL-ANCI, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'Interno



© 2023 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

VI Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2023

I comuni dentro la sfida del PNRR

A cura di Marcello Degni

Scritti di

Massimo Allulli, Romano Astolfo, Gioacchino Benfante, Chiara Bergonzini,
Paolo Biancone, Manuela Braione, Paolo Brambilla, Valerio Brescia,
Vinicio Brigante, Noemi Ilaria Buonsante, Federico Caldura,
Stefano Campostrini, Federico Chmet, Filippo D'Angelo, Simone
D'Antonio, Elena Di Carpegna Brivio, Marco Di Cataldo,
Antonio Di Stasio, Veronica Dini, Leonardo Draghetti, Simona Elmo,
Elena Faccin, Fabrizio Fazioli, Giancarlo Ferrara, Andrea Ferri,
Antonio Florida, Giaime Gabrielli, Alessandro Giordano,
Chiara Grasso, Rodolfo Lewanski, Eleonora Luciani, Vanessa Manzetti,
Edoardo Meneghelli, Paolo Mezzanotte, Francesco Monaco,
Andrea Morgia, Samuele Nannoni, Maria Teresa Nardo, Simone Ombuen,
Carolina Pacchi, Alessandra Poggiani, Foscarina Porchia, Stefania Porchia,
Paola Pucci, Giuliano Resce, Giulia Romani, Luciano Sandel,
Silvana Secinaro, Giulia Sonzognò, Stefano Sotgiu,
Claudia Tubertini, Matteo Turrin, 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. I Comuni e l'avvio della legislatura	29
<i>Andrea Ferri</i>	
2. Le disposizioni sui Comuni per il 2022: una rassegna normativa in un quadro di incertezza	46
<i>Fabrizio Fazioli, Eleonora Luciani</i>	
3. PNRR e investimenti comunali: stato dell'arte della programmazione	78
<i>Massimo Allulli, Francesco Monaco</i>	
4. PNRR, comuni e ambiti territoriali sociali: un salto di qualità nell'inclusione sociale?	104
<i>Federico Caldura, Stefania Porchia, Maristella Zantedeschi</i>	
5. La riforma del Titolo VIII: soluzioni per la criticità finanziaria dei Comuni	121
<i>Chiara Bergonzini, Paolo Brambilla</i>	

PARTE SECONDA: I TEMI DELLA RICERCA

1. L'istituzionalismo del Comune nelle politiche di transizione ambientale e sociale	159
<i>Antonio Di Stasio</i>	

2. La dimensione contemporanea della programmazione: il PIAO e l'importanza del governo dei processi <i>Vinicio Brigante, Elena Faccin</i>	172
3. Fondi della Politica di Coesione e autonomia locale: una analisi preliminare sui comuni italiani <i>Manuela Braione, Giancarlo Ferrara, Giuliano Resce</i>	194
4. Le risorse umane negli enti locali: una questione non rinviabile <i>Stefano Campostrini</i>	205
5. Le risorse umane nel Comune: gli effetti del nuovo contratto degli enti locali <i>Matteo Turrin</i>	219
6. I comuni e le aree interne: rinnovamento o discontinuità? <i>Romano Astolfo, Noemi Ilaria Buonsante, Giulia Valeria Sonzogno</i>	242
7. Dinamiche demografiche e riduzione dei servizi pubblici: un rafforzamento delle diseguglianze territoriali <i>Marco Di Cataldo, Giulia Romani, Giulia Valeria Sonzogno</i>	285
8. La gestione condivisa di progetti e funzioni: prime ipotesi di una riforma a Costituzione vigente <i>Elena Di Carpegna Brivio</i>	300

PARTE TERZA: I COMUNI E LA DEMOCRAZIA COGNITIVA

1. La questione della democrazia cognitiva nei comuni <i>Stefano Campostrini, Marcello Degni</i>	317
2. La crisi della democrazia contemporanea: una lettura alla luce della teoria dei sistemi <i>Stefano Sotgiu</i>	324
3. Democrazia rappresentativa e democrazia deliberativa: definizioni teoriche e modelli partecipativi <i>Antonio Floridia</i>	348
4. Democratizzare la democrazia; e se a rappresentare i cittadini fossero i cittadini? <i>Rodolfo Lewanski</i>	355
5. Paradigmi della partecipazione alle funzioni amministrative <i>Filippo D'Angelo</i>	367

6. Le Assemblee dei Cittadini: un istituto in forte ascesa. Quali punti di forza, quali limiti? <i>Samuele Nannoni</i>	382
7. Democrazia di mandato, criticità e potenzialità <i>Vanessa Manzetti</i>	399
8. L'esperienza del bilancio POP <i>Paolo Biancone, Valerio Brescia, Federico Chmet, Silvana Secinaro</i>	412
9. Il ruolo della partecipazione nella legislazione regionale: l'esperienza dell'Emilia-Romagna <i>Leonardo Dragbetti</i>	431
10. Gli strumenti attualmente a disposizione dei cittadini e delle cittadine per partecipare ai processi decisionali nel campo ambientale: pregi, difetti, margini di miglioramento <i>Veronica Dini</i>	448
11. Partecipazione e principio democratico: il caso del dibattito pubblico sulle grandi opere <i>Paolo Mezzanotte</i>	451

PARTE QUARTA: I COMUNI E LA DIMENSIONE URBANA

1. I comuni e la questione urbana <i>Stefano Campostrini, Marcello Degni, Foscaro Porchia</i>	471
2. Ambiguità dell'urbano contemporaneo: variabilità delle dimensioni territoriali e delle Agende Urbane per lo Sviluppo Sostenibile <i>Simone Ombuen</i>	483
3. Pianificazione del territorio e criminalità organizzata. Riflessioni sul ruolo dell'amministrazione <i>Vinicio Brigante</i>	499
4. Per una mobilità urbana sostenibile e inclusiva. Il modello della post car city <i>Paola Pucci</i>	516
5. Le smart cities: dati, servizi, control room <i>Alessandra Poggiani</i>	525
6. Le città metropolitane: profili istituzionali <i>Claudia Tubertini</i>	533

7. Il PNRR e le città	553
<i>Carolina Pacchi</i>	
8. Le strategie per lo sviluppo urbano sostenibile e la rigenerazione delle città nella programmazione UE 2021-2027	562
<i>Simona Elmo, Francesco Monaco</i>	
9. La rigenerazione urbana nei progetti europei e nella nuova programmazione comunitaria 2021-2027	605
<i>Simone D'Antonio</i>	

PARTE QUINTA: LA CRITICITÀ FINANZIARIA

1. La criticità finanziaria dei comuni italiani: innovazioni recenti, dimensione dello stock e analisi del flusso del 2022	613
<i>Gioacchino Benfante, Marcello Degni, Giaime Gabrielli, Alessandro Giordano, Edoardo Meneghelli, Andrea Morgia</i>	
2. Gli interventi a sostegno delle criticità finanziarie dei comuni capoluogo: spunti per una riforma del sistema	907
<i>Maria Teresa Nardo</i>	
3. La banca dati Ca' Foscari sulle criticità finanziarie	932
<i>Giaime Gabrielli, Andrea Morgia, Luciano Sandel</i>	
4. Il supporto della Fondazione IFEL ai comuni in criticità finanziaria	940
<i>Fabrizio Fazioli, Chiara Grasso, Eleonora Luciani, Foscara Porchia</i>	

Bibliografia	947
Indice tabelle, grafici e figure	976
Indice dei nomi	984
Indice dei comuni	992
Sigle e abbreviazioni	997
Indice analitico	1002
Gli autori	1003

2. Le disposizioni sui Comuni per il 2022: una rassegna normativa in un quadro di incertezza

Fabrizio Fazioli, Eleonora Luciani

1. Squadra che vince non si cambia

I comuni italiani sono una squadra vincente. Durante la pandemia hanno dato prova di un forte spirito di coesione per la tenuta socio-economica del Paese e non si può certo dire che lo Stato non fosse impegnato con e per loro e le loro comunità.

Nel corso del 2022 la pandemia si è fatta piano piano alle spalle, le misure anti-contagio si sono trasformate da prescrizioni a raccomandazioni e buone pratiche igienico-sanitarie. Lo stato di emergenza è cessato a fine marzo 2022.

Parallelamente, mentre si cominciava a guardare avanti con fiducia nella ripresa post-pandemica sull'onda del *Next Generation EU*, il conflitto russo-ucraino risvegliava timori troppo assopiti in tutta l'Europa. L'atlantismo ha ritrovato un rinnovato vigore tra gli Stati aderenti alla NATO e i comuni italiani hanno iniziato a fare i conti con le ripercussioni prima immigratorie e poi economiche della guerra con l'impegnata inflazionistica dei prezzi delle materie prime.

Nei paragrafi che seguiranno verranno ripercorsi i principali provvedimenti normativi che hanno interessato gli enti locali italiani nel corso del 2022¹.

Come per le precedenti edizioni, la rassegna normativa che seguirà, non dovrà considerarsi esaustiva dell'intero panorama; si intende piuttosto dare un ordine sistematico che possa fungere da supporto al lettore nella comprensione delle dinamiche legislative in atto nella fase che vede l'Italia e i suoi comuni impegnati nella realizzazione del PNRR².

1 L'analisi delle disposizioni emanate nel corso del 2022 relative ai comuni in stato di criticità finanziaria, si rimanda al saggio "I riequilibri e i dissesti dei comuni nel 2022" di G. Benfante, M. Degni, G. Gabrielli, A. Giordano, E. Meneghelli e A. Morgia della Parte Quinta del presente Rapporto.

2 Come si è soliti fare, 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 ri-

2. La normativa del 2022: una mappa

Il Rapporto di quest'anno presenta le principali normative del 2022, sottolineando come il flusso normativo che investe i comuni italiani, continui ad essere poderoso; questo perché, come si è detto, si sovrappongono tre emergenze la cui importanza non sfugge a nessuno: la coda della pandemia, la realizzazione – o, come si è soliti sentire nel gergo, “la messa a terra” – del PNRR, i riflessi della guerra in Ucraina.

Tra i provvedimenti più rilevanti nel 2022 troviamo³:

- I decreti cd. Aiuti; in particolare il decreto Aiuti DL 17 maggio 2022, n. 50 (conv. con modificazioni dalla L 15 luglio 2022, n. 91); il decreto Aiuti bis DL 9 agosto 2022, n. 115 (conv. con modificazioni dalla L 21 settembre 2022, n. 142); il decreto Aiuti ter DL 23 settembre 2022, n. 144 (conv. con modificazioni dalla L 17 novembre 2022, n. 175); e il decreto Aiuti quater DL 18 novembre 2022, n. 176 (conv. con modificazioni dalla L 13 gennaio 2023, n. 6)⁴;
- decreto PNRR 2 DL 30 aprile 2022, n. 36 (conv. con modificazioni dalla L 29 giugno 2022, n. 79);
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, ovvero la Legge di bilancio per il 2023;
- Decreto Legge 29 dicembre 2022, n. 198 (conv. con modificazioni dalla L 24 febbraio 2023, n. 14) cd. Decreto proroghe.

Ricordiamo inoltre che le regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita sono state sospese durante la crisi pandemica, a partire da marzo 2020, tramite l'invocezione della *general escape clause*, la cui scadenza è prevista per gennaio 2024.

3. Considerazioni preliminari e generali sulla manovra per il 2023

Rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, la manovra dovrebbe comportare un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari a 0,5 punti percentuali di PIL nello scorso anno (9 miliardi), di 1 punto percentuale nell'anno in corso (20,8 miliardi) e di 0,1 punti

manda a <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/note-e-normativa/item-list/filter?searchword21=Note+e+normativa&moduleId=574&ItemId=843>.

3 La disamina del PNRR verrà svolta nel terzo saggio della Sezione Prima del presente Rapporto “PNRR e investimenti comunali: lo stato dell'arte” a cura di Massimo Allulli e Francesco Monaco.

4 Con DL 30 marzo 2023, n. 34 è stato emanato un nuovo pacchetto di misure “Aiuti”.

nel 2024 (2,1 miliardi); per il 2025 gli interventi dovrebbero invece migliorare il disavanzo di 0,2 punti percentuali di PIL (4,9 miliardi)⁵.

Il decreto Aiuti quater, che ha disposto misure espansive rilevanti per il 2022, per lo più riguardanti interventi urgenti per fronteggiare il caro energia nella parte finale dell'anno, incide marginalmente sugli effetti netti della manovra nel 2023 – limitandosi a migliorare di 0,3 miliardi il *deficit* – mentre ha un impatto netto trascurabile sul biennio successivo, dal momento che gli impieghi previsti sono di fatto compensati da corrispondenti risorse di copertura.

La manovra complessiva comporta entrate nette in riduzione rispetto allo scenario tendenziale in ognuno dei quattro anni e uscite nette in crescita nel primo biennio e in riduzione nel secondo, soprattutto nel 2025 (Fig. 1).

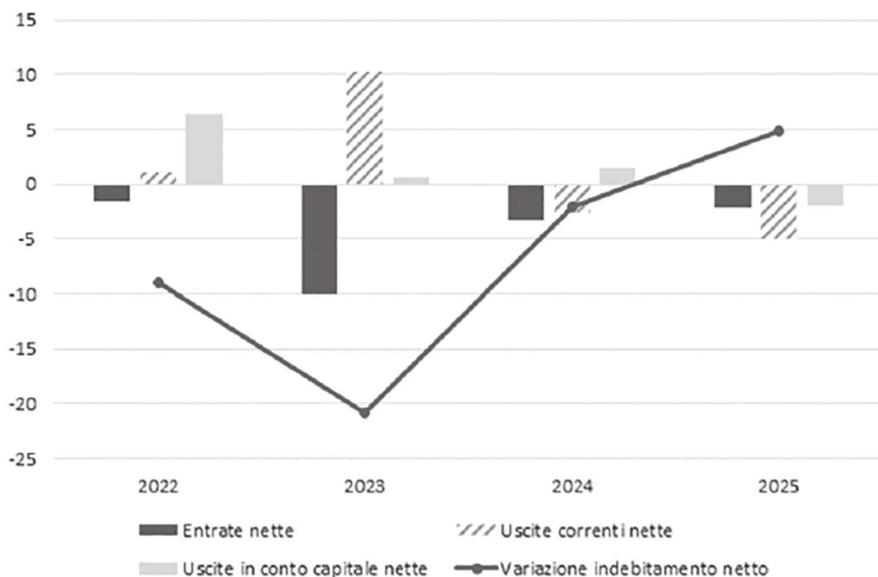


Figura 1 – Effetti finanziari netti della manovra (mld).

Fonte: elaborazioni UPB su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del decreto Aiuti quater e della legge di bilancio 2023.

⁵ I dati riportati si riferiscono alle analisi condotte dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio. In particolare si veda il Focus tematico n. 1 del 9 marzo 2023 a cura di Maria Cristina Mercuri.

4. Quel che resta delle misure dell'emergenza pandemica

Rispetto alla mappa dei provvedimenti normativi per il 2022 disegnata nel paragrafo 2, c'è da dire che l'anno si era aperto con quello che possiamo considerare l'ultimo degli atti legislativi del periodo pandemico, ovvero il cd. Decreto Sostegni-ter (DL 27 gennaio 2022, n. 4 conv. in Legge 2 marzo 2022, n. 25).

Come sappiamo, i decreti conosciuti con la denominazione "Sostegni" avevano lo scopo di intervenire sugli strascichi della pandemia con una pluralità di misure per sostenere il lavoro e le imprese, contrastare la povertà, rafforzare salute e sicurezza e così via.

Tra le misure di particolare rilevanza per i comuni troviamo:

Ambito	Misura
Segretari comunali e provinciali - art. 12-bis	A decorrere dal 2022 per tutta la durata del PNRR, il turn-over del contingente di segretari comunali e provinciali è effettuato in ragione del 120 per cento di quelli cessati dal servizio nell'anno precedente; i segretari iscritti nella fascia iniziale di accesso in carriera possano assumere la titolarità anche in sedi, singole o convenzionate, corrispondenti alla fascia professionale immediatamente superiore aventi fino a un massimo di 5.000 abitanti.
Utilizzo per il 2022 delle risorse assegnate agli ee.ll. per gli anni 2020 e 2021 del Fondo funzioni fondamentali (co. 822 L. bil. 2021) e deroghe contabili - art. 13	Secondo il comma 1, le risorse non utilizzate alla fine dell'esercizio 2022 confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate. Si dispone, inoltre, che le eventuali risorse ricevute in eccesso dagli enti locali al 31 dicembre 2022 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato. Il comma 3 prevede che gli enti locali che utilizzano le risorse previste dal comma 1 nell'anno 2022 sono tenuti a inviare al MEF, entro il termine perentorio del 31 maggio 2023, una certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse alla predetta emergenza. Il comma 4 prevede che gli enti locali che non rispettano il termine del 31 maggio 2023 ma che trasmettono la certificazione entro il 30 giugno 2023, sono assoggettati a una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, dei trasferimenti compensativi o del fondo di solidarietà comunale

	<p>in misura pari all'80 per cento dell'importo delle risorse attribuite, da applicare in tre annualità a decorrere dall'anno 2024; nel caso in cui la certificazione è trasmessa nel periodo dal 1° luglio 2023 al 31 luglio 2023, la riduzione è comminata in misura pari al 90 per cento, da applicare in tre annualità a decorrere dall'anno 2024; qualora gli enti locali non trasmettano la certificazione la riduzione è applicata in misura pari al 100 per cento, da applicare in tre annualità a decorrere dall'anno 2024.</p> <p>Il comma 6 estende anche all'esercizio finanziario 2022 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 in corso.</p> <p>È inoltre prorogata al 2022 la norma che autorizza gli enti locali ad utilizzare i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni in materia edilizia per il finanziamento delle spese correnti connesse all'emergenza COVID-19. (art. 109 DL Cura Italia).</p> <p>Il comma 6-bis opera un allentamento molto parziale dei vincoli finanziari vigenti sui bilanci degli enti territoriali. La norma consente agli enti con risultato di amministrazione effettivamente non negativo (ossia al netto degli accantonamenti ai fondi FCDE e FAL), o in disavanzo complessivo (lettera E del prospetto del risultato negativa), la possibilità di utilizzare le quote di avanzo di amministrazione derivanti esclusivamente da entrate il cui utilizzo è vincolato all'estinzione anticipata di mutui, in deroga rispettivamente ai commi 897 e 898 della Legge di bilancio 2019.</p>
<p>Contratti pubblici - art. 29</p>	<p>Al fine di incentivare gli investimenti pubblici e fronteggiare le ricadute economiche negative derivanti dalle misure di contenimento e dall'emergenza sanitaria globale da COVID-19 che hanno determinato eccezionali aumenti dei prezzi di alcuni materiali da costruzione, la norma interviene sulle modalità di compensazione di tali aumenti.</p> <p>È, quindi, disposto l'obbligo di inserire nei bandi di gara - pubblicati i dal 27/1/2022 e fino al 31/12/2023, ovvero per i quali, a tale data, non siano ancora state inviate le lettere di invito - clausole di revisione dei prezzi per modifiche o varianti in corso d'opera.</p>

Per i contratti relativi ai lavori, invece, si procederà alla compensazione, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il 5 per cento e comunque in misura pari all'80 per cento di detta eccedenza, accertata dal direttore dei lavori della Stazione Appaltante (SA), oltre la quota assorbita dalla succitata franchigia. La nuova norma sancisce poi che l'ISTAT, entro il 28 aprile 2022 (90 gg. dalla data di entrata in vigore del decreto), sentito il MIMS, definisca la metodologia di rilevazione delle variazioni dei prezzi dei singoli materiali da costruzione, in aumento o in diminuzione, per i contratti relativi ai lavori. Il MIMS, entro il 31 marzo ed il 30 settembre di ogni anno, sulla base delle elaborazioni effettuate dall'ISTAT, con proprio decreto, deve procedere alla determinazione delle variazioni percentuali dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi relative a ciascun semestre.

Per la compensazione, le SA potranno utilizzare le somme appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico nonché i ribassi d'asta.

Nel caso di insufficienza delle succitate risorse, dal 27 gennaio 2022 e fino al 31 dicembre 2026, limitatamente alle opere pubbliche finanziate, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e PNC, per compensare l'aumento di costo delle lavorazioni in cantiere potrà essere richiesto l'accesso al Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche (istituito dal DL 76/2020). Tale fondo, che verrà alimentato anche con eventuali revoche di finanziamenti concessi a investimenti non realizzati, ha una dotazione aumentata di 40 milioni per il 2022 e di 20 milioni all'anno per il 2023 e il 2024.

Il comma 11-bis estende la possibilità di revisione dei prezzi anche agli Accordi Quadro (AQ) di cui al Codice dei contratti, già aggiudicati o efficaci alla data di entrata in vigore del decreto. Pertanto, le SA potranno – nei limiti delle risorse stanziare per i lavori di cui agli AQ - utilizzare i prezzi regionali aggiornati secondo le disposizioni di cui al presente articolo, al netto dei ribassi offerti dall'aggiudicatario dell'AQ. Nelle more dell'aggiornamento dei prezzi regionali, invece, le SA potranno incrementare o ridurre le risultanze degli AQ, sempre al netto dei ribassi offerti dall'aggiudicatario, in riferimento agli esiti dei succitati decreti semestrali di rilevazione dei prezzi, come emanati dal MIMS.

	Infine, il comma 13-bis, sposta al 30.6.2023 (era rimasto 31.12.2021) il termine, previsto all'art. 6, c. 6 del DL 76/2020, per lo scioglimento consensuale fra le parti, del collegio consultivo tecnico nel caso di costituzione <i>ex lege</i> .
--	---

5. Le misure per il contrasto degli effetti economici, finanziari e sociali del conflitto russo-ucraino

Lo scoppio della guerra in Ucraina a seguito dell'invasione della Russia ha comportato, per l'Italia, così come per gli altri Paesi europei, un'immediata crisi energetica. Se è vero che la transizione ecologica è uno degli assi portanti del PNRR, è anche vero che il nostro Paese intraprende le strade del cambiamento con notevole lentezza a meno che non si verificano eventi dirompenti come la pandemia da Covid-19 o la guerra in Ucraina.

Della dipendenza dai combustibili fossili si è preso consapevolezza, infatti, con l'incrinarsi dei rapporti tra Russia ed Unione Europea, posto che la Russia risultava tra i primi fornitori di gas naturale. Senza soffermarsi sulle modalità con cui i Paesi membri si sono mossi per approvvigionarsi di gas naturale, quel che è certo è che i governi hanno dovuto fare i conti in primis con l'innalzamento del prezzo del gas naturale, poi con la necessaria differenziazione territoriale di approvvigionamento concludendo accordi con altri Stati come quelli nordafricani, infine (parallelamente) accelerare lo sviluppo delle tecnologie per la produzione di energie rinnovabili.

Per sostenere il tessuto economico, produttivo e sociale, il 2022 è stato costellato dall'emanazione di decreti con carattere di urgenza su politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e politiche sociali a seguito della crisi scaturita dal conflitto in Ucraina: tra questi, il decreto cd. Energia (o decreto cd. Bollette – DL 1° marzo 2022, n. 17 conv. in L 27 aprile 2022, n. 34), il decreto cd. Ucraina (o decreto cd. Energia 2 – DL 21 marzo 2022, n. 51 conv. in L 20 maggio 2022, n. 51) e i quattro decreti cd. Aiuti.

In sostanza, a fronte della guerra in Ucraina, dei problemi legati al caro materiali e dell'energia elettrica e del gas, che vanno a creare reazioni a catena difficilmente controllabili (dissesti finanziari, ritardi nei pagamenti), è stato necessario adottare un approccio simile a quello assunto durante la pandemia: quindi, in primis, attuando un monitoraggio condiviso della situazione dei consumi e dei costi, associandoli ad interventi urgenti che compensino, nell'immediato, i maggiori oneri emersi dalla crisi generale.

Le tabelle che seguono mirano a porre l'attenzione sulle principali norme per i comuni contenute nei provvedimenti su citati, tenendo in considerazione

che, come accade ormai con regolarità da diverse legislature, tali provvedimenti, seppur in misura non prevalente, sono spesso anche l'occasione per il Governo per introdurre misure non legate all'emergenza in corso (decreti cd. quasi omnibus)⁶.

► Decreto Energia

Ambito	Misura
Fondo adeguamento prezzi - art. 25	Per fronteggiare, nel primo semestre dell'anno 2022 – per i contratti in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore del decreto – gli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione, il comma 1 prevede l'incremento di 150 milioni di euro del Fondo per l'adeguamento dei prezzi, di cui all'art. 1-septies del DL 73/2021 (cd. Sostegni bis).
Contributi straordinari agli enti locali - art. 27	Vengono autorizzati alcuni contributi finanziari in favore degli enti locali destinati a diverse finalità. Il comma 1 incrementa di 50 milioni di euro nel 2022 il fondo di cui all'articolo 25 co. 1, del DL 41/2021 (cd. Sostegni), istituito per i mancati incassi relativi al secondo trimestre del 2022. Il comma 2, per garantire la continuazione dei servizi erogati, istituisce un fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una dotazione di 250 milioni di euro per l'anno 2022, da destinare, per 200 milioni di euro in favore dei comuni e per 50 milioni di euro in favore delle città metropolitane e delle province. Il comma 3 stabilisce che ai comuni che hanno usufruito delle anticipazioni di liquidità o che sono stati destinatari della anticipazione e che, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019, subiscono un maggiore onere finanziario, dovuto alla riduzione dell'arco temporale di restituzione delle predette anticipazioni, è destinato un contributo complessivo per l'anno 2022 di 22,6 milioni di euro. I comuni che sono in dissesto finanziario o risultano già beneficiari dei contributi di cui all'art. 53 del DL

⁶ Su tali misure non ci si soffermerà per le ragioni legate al focus della trattazione del presente Rapporto. Si rinvia alla disamina svolta dalla Fondazione ANCI-IFEL nelle sue note di lettura ed alle varie forme di approfondimento presenti sui siti istituzionali.

	<p>104/2020 e successive mmii sono esclusi dal presente contributo.</p> <p>Il comma 3-bis, stabilisce che le rate scadute e non pagate nel triennio 2019-2021 della restituzione delle anticipazioni di liquidità, siano restituite al netto del contributo ricevuto ai sensi del comma 3, in quote costanti, in cinque anni decorrenti dal 2022. La rateizzazione in cinque anni si applica anche agli enti esclusi dal contributo di cui al comma 3.</p>
--	--

► Decreto Ucraina

Ambito	Misura
DISPOSIZIONI DI FINANZA LOCALE	
Rendiconto 2021 e risorse vincolate - art. 37-bis	<p>La norma assegna al responsabile del servizio finanziario – in luogo del consiglio dell'ente locale – previo parere dell'organo di revisione economico-finanziario la competenza a predisporre il provvedimento di rettifica dei documenti contabili allegati al rendiconto di gestione relativo all'esercizio 2021 – in particolare, quelli concernenti il risultato di amministrazione e l'elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione – al fine di adeguarli alle risultanze della certificazione COVID-19 per l'anno 2021, che gli enti locali dovevano presentare al MEF entro il 31 maggio 2022 (art. 39 co. 2, del DL n. 104/2020).</p> <p>In ogni caso, qualora risulti necessario rettificare anche il valore complessivo del risultato di amministrazione, il provvedimento rimane di competenza dell'organo consiliare, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziario.</p>
Utilizzo avanzi di amministrazione - art. 37-ter	<p>L'articolo amplia le previsioni di cui all'articolo 13 del DL 4/2021:</p> <p>- in primo luogo, l'utilizzo degli avanzi di amministrazione disponibili (già esteso al 2022 con riferimento all'emergenza pandemica) viene ora esteso anche a copertura dei maggiori oneri derivanti dall'incremento della spesa per energia elettrica, come riscontrati in base al confronto tra la spesa dell'esercizio 2022 e la spesa per utenze e periodi omologhi nel 2019 e, in ogni caso, per la sola quota non coperta da altre assegnazioni statali;</p>

	- in secondo luogo, la stessa estensione viene disposta anche con riferimento agli “avanzi Covid”, cioè agli eventuali avanzi vincolati relativi a somme non utilizzate delle risorse straordinarie assegnate per la pandemia nel 2020-21, con la necessaria esclusione dei ristori specifici di spesa, che mantengono le proprie finalità originarie.
ACCOGLIENZA	
Artt. 31, 31-bis e 33	<p>Le norme mirano a rafforzare le misure di accoglienza e assistenza nei confronti della popolazione Ucraina fuggita dalla guerra attraverso le Associazioni del Terzo Settore, il rimborso costi sostenuti per l'accoglienza di minori non accompagnati fino a 100 euro pro-die pro-capite e altre misure in materia di immigrazione.</p> <p>In questo senso anche la previsione dell'art. 44 co. 4 del Decreto Aiuti di un contributo forfettario per i comuni che ospitano significativi numeri di persone che chiedono permesso di protezione temporanea secondo il DPCM 28 febbraio 2022 (fino 40 mln di euro).</p>
CONTRATTI PUBBLICI	
Revisione prezzi - art. 23	<p>Il nuovo intervento è volto a mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici.</p> <p>È previsto che il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile possa anticipare fino al 50 per cento dell'importo richiesto in relazione alle domande di accesso ai Fondo di compensazione per la variazione dei prezzi dei materiali da costruzione, istituito dal DL 73/2021, per le richieste presentate sia ai sensi dell'art. 1-septies del medesimo decreto che ai sensi dell'art. 25 co. 8 del DL 17/2022. Tale anticipazione è elargita nel limite complessivo del 50% delle risorse del medesimo Fondo e nelle more dello svolgimento dell'attività istruttoria delle istanze proposte.</p> <p>Ad esito di tali attività il MIMS può disporre la ripetizione totale o parziale dell'importo erogato a titolo di anticipazione da versare all'entrata del bilancio dello Stato per una eventuale successiva riassegnazione allo stesso fondo.</p> <p>Per contrastare i rincari dei materiali, lo stesso fondo di cui all'art. 1-septies del DL 73/2021 è incrementato di 120 milioni di euro per l'anno 2022. Inoltre, per le medesime finalità,</p>

	la nuova norma assegna ulteriori 200 milioni di euro al fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, di cui al DL 76/2020, destinati fino al 31.12.2026, a coprire i rincari dei contratti per i lavori delle opere che si avvalgono, in tutto o in parte di risorse PNRR e PNC.
--	--

► Decreti Aiuti

I Decreti Aiuti, assieme ai Decreti cd. Sostegni emanati nel 2021, sono forse quelli con la il maggior grado di eterogeneità delle misure introdotte. La stessa denominazione aiuti/sostegni è sufficientemente omnicomprensiva ed esplicativa della molteplicità di misure contenute.

Nel 2022 l'Italia e i Paesi dell'Unione europea in generale si sono trovati ad affrontare una profonda crisi di portata eccezionale, così come è stato per il periodo pandemico. Crisi che hanno colpito duramente il tessuto economico e sociale e non solo.

La macchina del Governo ha quindi dovuto nuovamente dispiegare importanti risorse e altre forme di supporto per cercare di contrastare gli effetti del conflitto russo-ucraino. E, come accadde per il periodo pandemico, anche in questa occasione, i comuni sono stati chiamati in prima linea nella tenuta del sistema Italia.

I decreti in esame contengono, in sintesi, numerose e importanti misure in materia di energia, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti (revisione dei prezzi), servizi ai cittadini, crisi ucraina ed enti territoriali, oltreché (Aiuti ter e quater) alcune misure correlate alla realizzazione del PNRR e misure di finanza pubblica.

Di seguito le principali misure per gli enti territoriali.

Ambito	Misura
Decreto Aiuti	
Appalti pubblici di lavori - art. 26	Per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici, in relazione agli appalti pubblici di lavori, aggiudicati sulla base di offerte, con termine finale di presentazione entro il 31 dicembre 2021, lo stato di avanzamento dei lavori afferente alle lavorazioni eseguite dal 1 gennaio 2022 al 31 dicembre 2022, viene adottato, anche in deroga alle specifiche clausole contrattuali, applicando le risultanze dei prezzari che le Regioni devono aggiornare entro il 31

luglio 2022 (aggiornamento infra-annuale per il solo 2022), fermi restando i ribassi presentati in sede di offerta.

Tali prezzari rimarranno validi fino al 31 dicembre 2022 e potranno essere transitoriamente utilizzati fino al 31 marzo 2023 per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data.

Qualora il prezzario non sia stato ancora aggiornato alla data del 15/7/2022, le SA applicheranno subito un aumento del 20 per cento al costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni rispetto ai prezzari regionali al 31 dicembre 2021. I maggiori importi che ne derivano sono riconosciuti al 90 per cento dalla stazione appaltante.

Per le lavorazioni effettuate tra il 1° gennaio 2022 e il 18 maggio 2022 (data di entrata in vigore del decreto), la SA emette, entro 30 gg, un certificato di pagamento straordinario con l'evidenza dell'acconto per le lavorazioni effettuate e contabilizzate da tale data. In caso di insufficienza di risorse della SA, sono utilizzabili, quali importi limite complessivi:

- 1,2 miliardi di euro per l'anno 2022 (di cui 200 milioni stanziati dal DL 21/2022) e 500 milioni di euro per l'anno 2023 per lavori a valere su risorse PNRR e PNC o affidate a Commissari (fondo ex art. 7 del DL 76/2020);

- 770 milioni di euro per l'anno 2022 (di cui 270 mln stanziati dai DL 17/2022 e 21/2022) e 550 milioni di euro per l'anno 2023 in relazione agli interventi diversi dai precedenti (fondo ex art. 1-septies del DL 73/2021).

In entrambi i casi, le istanze di accesso ai Fondi vanno presentate entro il 31 agosto 2022, per i SAL concernenti le lavorazioni eseguite e contabilizzate dal 1° gennaio 2022 e fino al 31 luglio 2022; entro il 31 gennaio 2023, relativamente ai SAL per interventi annotati dal 1° agosto 2022 e fino al 31 dicembre 2022.

La nuova norma istituisce presso il MEF, il nuovo "fondo per l'avvio di opere indifferibili", con dotazione di 1,5 miliardi per il 2022, 1,7 miliardi di euro per il 2023, 1,5 miliardi annui per il 2024 e 2025 nonché 1,3 per il 2026, per compensare gli aumenti dei prezzi dei materiali relativi agli interventi legati al PNRR, al PNC e ai Commissari Straordinari – avviati successivamente al 18 maggio 2022 e fino al 31 dicembre

	<p>2022 – da disciplinare con uno o più DPCM, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, da emanare entro il 2 luglio 2022 (45 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge).</p>
<p>Utilizzo quota libera dell'avanzo di amministrazione e fondi residui da emergenza Covid per copertura spese gas ed energia elettrica - art. 40 co. 3-bis</p>	<p>Per fronteggiare il caro prezzi vengono quantificati complessivamente 3 miliardi di euro nel 2022, 2,75 miliardi di euro nel 2023, 1,5 miliardi di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2025 e 1,3 mld di euro per l'anno 2026. Considerate le nuove disposizioni procedurali la norma, infine, abroga la precedente procedura di compensazione per gli AQ prevista dall'articolo 29, comma 11-bis, del DL 4/2022 e quella relativa alla compensazione per la variazione dei prezzi per il 2022, di cui all'art. 25 del DL 17/2022, in quest'ultimo caso salvaguardando solo gli incrementi dei fondi già stanziati per il medesimo anno (c. 9 e 10).</p>
<p>Applicabilità dell'avanzo libero (co. 4) - Sanatoria effetti da ritardi nell'approvazione del rendiconto 2021 (co. 5-bis) - Altre misure</p>	<p>In via eccezionale e limitatamente all'anno 2022, anche in considerazione degli effetti economici della crisi ucraina e dell'emergenza epidemiologica, gli enti locali possono approvare il bilancio di previsione con l'applicazione della quota libera dell'avanzo, accertato con l'approvazione del rendiconto 2021.</p> <p>Agli enti locali che alla data di conversione in legge del provvedimento abbiano approvato e trasmesso alla BDAP i rendiconti relativi al 2021, benché approvati in data successiva al termine del 30 aprile 2022, non si applicano le restrizioni connesse al rispetto dei termini del rendiconto. La deroga ha, in particolare, effetto sulla possibilità dei comuni di disporre piani di potenziamento della gestione delle entrate, comprensivi di incentivazione del personale coinvolto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1091 della legge di bilancio 2019 (L 30 dicembre 2018, n. 145) anche in caso di approvazione del rendiconto 2021 oltre il termine del 30 aprile scorso.</p> <p>Al fine di contenere la crescita dei costi dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per il 2022, i comuni possono finanziare riduzioni delle tariffe della Tari e della tariffa corrispettiva, contenendo così il carico fiscale sui cittadini e le imprese, mediante l'impiego degli eventuali avanzi vincolati derivanti dal mancato utilizzo dei fondi emergenziali erogati nel biennio 2020-2021.</p>

	<p>Infine, per il solo anno 2022, è possibile utilizzare gli incassi delle multe per violazioni al codice della strada, quelle per eccesso di velocità e quelle relative alle soste a pagamento comunali “a copertura della spesa per le utenze di energia elettrica e gas”. La norma non richiede alcuna verifica o dimostrazione degli aumenti intervenuti sulle utenze in questione.</p> <p>Gli incassi da considerare sono quelli relativi ad accertamenti di competenza dell’esercizio 2022.</p>
Decreto Aiuti bis	
<p>Misure straordinarie in favore degli enti locali - Art. 16</p>	<p>L’articolo in questione è rubricato “Misure straordinarie in favore degli enti locali” e si compone di numerosi commi. I commi 1 e 2 stanziavano ulteriori 400 milioni di euro a titolo di incremento del fondo straordinario di cui all’art. 27 co. 2 del DL 17/2022. Si tratta di una terza tranche del contributo in questione che comporta il raddoppio delle risorse assegnate ai comuni per il 2022. L’incremento è infatti pari a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 350 milioni per i comuni, a fronte di 200 milioni assegnati come prima tranche e di 150 milioni assegnati con la più recente seconda tranche (art. 40 co. 3 del DL 50/2022); - 50 milioni per le città metropolitane e le province. <p>Vale la pena citare la norma inserita nel successivo Decreto Aiuti ter che incrementa ulteriormente lo stesso fondo per 200 milioni di euro, di cui 160 destinati ai comuni.</p> <p>Il comma 3 prevede lo scorrimento della graduatoria relativa al 2022 per il sostegno alla progettazione degli enti locali con l’utilizzo delle risorse 2023 destinate al medesimo scopo (commi 51-58, L. n. 160/2019). I progetti ammissibili ma non finanziati sulla base delle risorse disponibili per il 2022 sono ora in parte finanziati con l’utilizzo di 350 milioni di euro attualmente stanziati per il 2023.</p> <p>Si ricorda che con il DM Interno del 10 giugno 2022 sono state attribuite risorse per 280 milioni di euro a 1.782 progetti presentati, nell’ambito di una graduatoria comprendente un numero molto maggiore di richieste ammissibili (oltre 12mila posizioni, per oltre 1,5 miliardi di euro). Lo scorrimento dovrebbe quindi portare a più che raddoppiare le posizioni finanziate, sulla base della graduatoria pubblicata con il citato DM Interno.</p> <p>I commi 4 e 5 in tema rispettivamente di servizi sociali e asili nido comunali prevedono:</p>

- di considerare valide le relazioni di monitoraggio e di rendicontazione dell'impiego delle risorse aggiuntive finalizzate al potenziamento dei servizi sociali comunali assegnate nel 2021, se presentate entro il 30 settembre 2022 attraverso trasmissione telematica nel portale SOSE;

- sono uniformati i recuperi in casi di mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio degli asili nido a quanto già previsto nel caso del potenziamento dei servizi sociali e dell'incremento del trasporto scolastico studenti con disabilità. Le somme non utilizzate in coerenza con gli obiettivi sono recuperate al bilancio dello Stato.

I commi dal 6 al 6-septies contengono disposizioni rivolte ai comuni in dissesto o riequilibrio finanziario pluriennale per le quali si rinvia per una trattazione integrata alla sezione 5 del presente Rapporto.

I commi 9-bis e 9-ter modificano l'articolo 151 del Testo unico degli Enti Locali (TUEL), introducendo un nuovo comma 8-bis, inerente i principi generali in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. Si dispone che, in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione entro il termine del primo esercizio cui si riferisce – termine ordinariamente fissato dall'articolo 151, comma 1, al 31 dicembre dell'anno precedente, con riferimento a un orizzonte temporale almeno triennale – il rendiconto della gestione relativo a tale esercizio è approvato indicando nelle voci riguardanti le “Previsioni definitive di competenza” gli importi delle previsioni definitive del bilancio provvisorio gestito nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 163, comma 1.

Inoltre, si dispone che, ferma restando la disciplina prevista dall'articolo 141 del TUEL per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti e fermo restando, altresì, quanto previsto dall'articolo 52 del DLGS 26 agosto 2016, n. 174, l'approvazione del rendiconto determina il venir meno dell'obbligo di deliberare il bilancio di previsione dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.

Il comma 9-ter, al fine di favorire l'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali entro i termini previsti dalla legge, prevede che con decreto ministeriale siano specificati, nel principio contabile applicato concernente la

	<p>programmazione di bilancio di cui all'allegato n. 4/1 del DLGS n. 118 del 2011, i ruoli, i compiti e le tempistiche del processo di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali, anche nel corso dell'esercizio provvisorio.</p>
<p>Riparto risorse destinate alla copertura dei fabbisogni standard - Art. 19</p>	<p>Vengono rimodulati ulteriormente i tempi di attuazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali (DLGS 68/2011, art. 27) in materia di sanità, con particolare riferimento a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - estensione agli anni 2021-22 il periodo rispetto al quale vengono considerate "regioni di riferimento", ai fini della determinazione dei fabbisogni sanitari, tutte le 5 regioni individuate dal decreto legislativo 68/2010 (art. 27, co. 5), in luogo delle tre scelte dal 2016 di concerto con la Conferenza Stato-Regioni; - il periodo transitorio di applicazione dei nuovi riferimenti standard viene esteso al biennio 2021-22 (riparto del fondo sanitario per l'85 per cento sulla base dei nuovi criteri e per il 15 per cento di in base alla popolazione residente); - viene disciplinato il caso in cui non sia raggiunta l'intesa Stato-Regioni sulla revisione dei fabbisogni standard sanitari e sul conseguente riparto.
<p>Disposizioni per l'adeguamento dei prezzi negli appalti di lavori per impianti di energia elettrica - Art. 34-bis</p>	<p>L'articolo, introdotto durante l'esame parlamentare, prevede che per i contratti di appalto di lavori sottoscritti tra il 1° gennaio 2019 ed il 31 dicembre 2021 e funzionali all'esecuzione degli interventi di realizzazione, efficientamento o ripotenziamento di impianti di energia elettrica di potenza superiori a 300 MW termici, anche strumentali alla produzione di nuova capacità di generazione elettrica, i committenti adeguano i prezzi dei materiali da costruzione e di produzione, riconoscendo un incremento pari alla differenza fra le risultanze dei principali indici delle materie prime rilevati da organismi di settore o dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) al momento della contabilizzazione o dell'annotazione delle lavorazioni eseguite, rispetto a quelli rilevati al momento della sottoscrizione dei relativi contratti, nei limiti del 20 per cento.</p>
<p>Stabilizzazione personale PNRR - Art. 35-bis</p>	<p>L'articolo, introdotto durante l'esame parlamentare, riconosce alle amministrazioni titolari di progetti previsti nel PNRR la possibilità di stabilizzare nei propri ruoli, con decorrenza non antecedente al 1° gennaio 2027, il personale non dirigenziale già assunto a tempo determinato dalle medesime amministrazioni per la realizzazione di tali progetti.</p>

Decreto Aiuti ter	
Misure straordinarie in favore delle regioni ed enti locali - Art. 5	Vengono stanziati ulteriori 200 milioni di euro, di cui 160 per i comuni e 40 milioni per le città metropolitane e le province, a titolo di incremento del fondo straordinario di cui all'art. 27, co. 2, del DL 17/2022.
Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici - Art. 32	Per accelerare l'avvio degli investimenti pubblici (art. 10 del DL 77/2021 – Governance PNRR) mediante il ricorso a procedure aggregate e flessibili per l'affidamento dei contratti pubblici, Invitalia S.p.A. promuove, d'intesa con le amministrazioni interessate, la definizione e la conclusione di appositi accordi quadro, ai sensi dell'articolo 54 del Codice Appalti, per l'affidamento dei servizi tecnici e dei lavori.
Decreto Aiuti quater	
Misure per il caro bollette - Art. 3-bis comma 1	Si incrementa di 150 milioni di euro, di cui 130 milioni di euro in favore dei comuni e 20 milioni di euro in favore delle città metropolitane e delle province, il contributo straordinario previsto dal decreto energia (DL 17/2022) per garantire la continuità dei servizi erogati dagli enti locali a causa del caro bollette.
Misure urgenti in materia di mezzi di pagamento - Art. 8	Al fine di agevolare il rispetto dei tempi di pagamento la norma stabilisce che il limite massimo di ricorso da parte degli enti locali ad anticipazioni di tesoreria elevato da tre a cinque dodicesimi sia prorogato di un ulteriore anno quindi fino al 2023.
Norme in materia di procedure di affidamento di lavori - Art.10 commi 1 e 2	La norma va incontro alle difficoltà segnalate dall'ANCI rispetto alla delicata questione degli affidamenti diretti per i comuni per opere PNRR ed interviene sull'accesso ai contributi di cui al fondo opere indifferibili per gli enti rimasti esclusi dall'applicazione del DPCM del 28/7/2022. Il primo comma riguarda i comuni non capoluogo per gli interventi PNRR e PNC e dispone che – come richiesto dall'ANCI – tali enti possono compiere affidamenti diretti fino a 139.000 euro, per acquisti di servizi e forniture. Per i medesimi enti, dunque, solo oltre tale soglia di acquisti di servizi e forniture, scatta l'obbligo di ricorrere alle aggregazioni (attraverso Centrali di committenza e Soggetti aggregatori; Unioni di Comuni, Consorzi e Associazioni;

	<p>Province e Città Metropolitane; Comuni Capoluogo di Provincia). Per i lavori invece la soglia, oltre la quale scatta l'obbligo per i medesimi enti di ricorrere alle aggregazioni, per gli affidamenti diretti e sempre per opere finanziate a valere su risorse del PNRR e del PNC, rimane invariata e fissata a 150.000 euro.</p> <p>Il secondo comma, invece, consente alle stazioni appaltanti rimaste escluse dalla compensazione per la variazione dei prezzi dei materiali da costruzione, per opere PNRR e PNC (articolo 26, c. 7 del DL 50/2022), l'accesso ai contributi di cui al fondo per l'avvio delle opere indifferibili, regolato dal DPCM del 28/7/2022.</p>
<p>Appalti autonomi per i piccoli comuni e proroga realizzazione opere medie - Art. 10 commi 2-bis e 2-ter</p>	<p>Su proposta dell'ANCI viene prorogata al 31 marzo 2023 la possibilità di realizzare le opere di messa in sicurezza degli edifici e del territorio previsti dal PNRR (cd. "Medie opere" della Legge di bilancio per il 2021), evitando quindi che importanti risorse PNRR vadano perdute o siano oggetto di revoca a causa di ritardi di modesta entità nell'affidamento dei lavori.</p> <p>Vengono altresì considerate pienamente legittime tutte quelle procedure di gara avviate autonomamente dai Comuni non capoluogo, prevalentemente piccoli Comuni, senza passare per aggregazioni, centrali di committenza, soggetti aggregatori, e ogni altra forma associativa prevista dall'art. 37.4 del Codice degli Appalti.</p>
<p>Risorse per investimenti in rigenerazione urbana per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti - Art. 14-quinquies</p>	<p>Viene istituito un fondo presso il Ministero dell'Interno per investimenti in rigenerazione urbana a favore dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, con una dotazione di 115 milioni di euro per l'anno 2025 e di 120 milioni di euro per l'anno 2026. Con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il MEF, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 30 giugno 2023, sono individuati i criteri di riparto del fondo. Il decreto disciplina altresì le modalità di utilizzo delle risorse, ivi incluse le modalità di utilizzo dei ribassi d'asta, di monitoraggio, di rendicontazione, nonché le modalità di recupero ed eventuale riassegnazione delle somme non utilizzate.</p>

6. Il decreto PNRR2 e il completamento della riforma del pubblico impiego

Il decreto⁷ ha contribuito al completamento della riforma del pubblico impiego e, dunque, al pieno raggiungimento della *milestone* M1C1-56 prevista per il 30 giugno, anticipando anche alcuni degli elementi essenziali della milestone M1C1-58 che sarà completata entro il 30 giugno 2023.

Di seguito le misure di interesse per i comuni (e le città metropolitane):

► Art. 1 – Nuovi profili professionali. Si introduce una modifica all'art. 6-ter del DLGS n. 165/2001, relativo alle Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale, prevedendo che le Linee di indirizzo sono adottate dal Ministro della PA anche con riferimento alla definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze, capacità del personale da assumere anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della pubblica amministrazione. Le Linee guida sono state adottate il 14 settembre 2022 con l'accordo raggiunto in Conferenza Unificata.

► Art. 2 – Piattaforma unica di reclutamento. Il comma 1 introduce un nuovo art. 35-ter (Portale unico del reclutamento) nel DLGS n. 165/2001, che prevede che l'assunzione a tempo indeterminato nelle amministrazioni pubbliche centrali avvenga mediante concorsi pubblici orientati alla massima partecipazione, ai quali si accede mediante registrazione nel Portale unico del reclutamento (www.InPA.gov.it).

Il portale è stato esteso a Regioni ed Enti locali per le rispettive selezioni di personale con decreto del Ministro della pubblica amministrazione adottato il 15 settembre 2022.

Il comma 4 chiarisce gli adempimenti relativi alla pubblicità degli avvisi di selezione tramite portale del reclutamento. Le amministrazioni pubbliche inclusi gli enti locali sono esonerati dall'obbligo di pubblicazione delle selezioni pubbliche nella Gazzetta ufficiale.

► Art. 3 – Riforma delle procedure di reclutamento per il personale non dirigenziale. Il DL introduce un nuovo articolo 35-quater nel DLGS n. 165/2001, relativo al procedimento per l'assunzione del personale non dirigenziale. Le nuove regole sostituiscono la disciplina introdotta dall'art. 10 del DL n. 44/2021, i cui commi da 1 a 7 vengono conseguentemente abrogati. Nei concorsi per il personale non dirigenziale si prevede l'espletamento di almeno una prova scritta e di una prova orale, che comprenda l'accertamen-

⁷ Tra le misure contenute ve ne sono anche di inerenti alla produzione di idrogeno (art. 25) il Codice dell'Amministrazione Digitale (artt. 30 e 32), alcune proroghe per i contributi ai comuni per interventi di efficientamento energetico (art. 33-ter) e altre ancora.

to della conoscenza di almeno una lingua straniera. Come già stabilito per i dirigenti, è prevista l'introduzione di sistemi di valutazione volti ad accertare il possesso delle competenze e delle attitudini (*assessment*), intese come insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali e manageriali, per i profili che svolgono tali compiti, che devono essere specificate nel bando, e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego. Per i profili qualificati dalle amministrazioni, in sede di bando, ad elevata specializzazione tecnica, è prevista una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti e strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite, ai fini dell'ammissione a successive fasi concorsuali. I titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possono concorrere, in misura non superiore a un terzo, alla formazione del punteggio finale.

Inoltre, è stato prorogato al 31 dicembre 2024 il termine entro il quale le pubbliche amministrazioni possono bandire procedure concorsuali volte a valorizzare le esperienze maturate al personale già impiegato a tempo determinato (procedure di stabilizzazione *ex art. 20, comma 2, del DLGS n. 75/2017*); i termini previsti dall'*art. 34-bis del DLGS n. 165/2001* (procedura di mobilità obbligatoria propedeutica alle nuove assunzioni di personale) sono ridotti da 45 a 20 giorni.

► **Art. 4 – Delega ad aggiornare il DPR 487/1994.** L'attuazione delle nuove regole è ancora in *stand by*, in attesa della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto del Presidente della Repubblica sul regolamento generale per l'accesso al pubblico impiego, già approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2022, ma sospeso dal parere negativo del Consiglio di Stato datato 30 gennaio 2023.

► **Art. 6 – Revisione del quadro normativo sulla mobilità orizzontale.** Si tratta di alcune significative modifiche all'*art. 30 del DLGS n. 165/2001* secondo cui, dal 1° luglio 2022, in ogni caso di avvio di procedure di mobilità, le amministrazioni centrali e locali provvedono a pubblicare il relativo avviso in una apposita sezione del Portale in PA. I dipendenti pubblici interessati alle posizioni vacanti potranno presentare apposita domanda tramite il portale, previa registrazione corredata del proprio curriculum vitae, esclusivamente in formato digitale.

Vengono introdotte restrizioni significative all'uso di mezzi alternativi di mobilità per renderli eccezionali e rigorosamente limitati nel tempo: comandi e distacchi sono consentiti soltanto nel limite del 25 per cento dei posti non coperti all'esito delle procedure di mobilità e possono durare al massimo un anno. La disposizione non si applica ai comandi o distacchi obbligatori, previsti da disposizioni di legge, ivi inclusi quelli relativi agli uffici di diretta collaborazione, nonché a quelli relativi alla partecipazione ad organi,

comunque denominati, istituiti da disposizioni legislative o regolamentari che prevedono la partecipazione di personale di amministrazioni diverse, nonché ai comandi presso le sedi territoriali dei ministeri, o presso le unioni di comuni per i comuni che ne fanno parte.

► Art. 10 – Incarichi di consulenza a pensionati. Le amministrazioni titolari di progetti PNRR, inclusi regioni ed enti locali, possono conferire incarichi retribuiti di consulenza alle persone collocate in quiescenza (in fase di conversione è stata eliminata la previsione che debbano essere in pensione da almeno due anni). L'incarico di responsabile unico del procedimento può essere loro conferito soltanto per particolari esigenze alle quali non è possibile far fronte con il personale in servizio, e comunque soltanto per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di reclutamento del personale dipendente. La facoltà di avvalersi di personale in quiescenza è estesa a tutti gli interventi previsti dal Fondo complementare, ai programmi di utilizzo dei Fondi per lo sviluppo e la coesione e a quelli derivanti dagli altri piani di investimento finanziati con fondi nazionali o regionali.

7. Le disposizioni della Legge di bilancio per il 2023 e il Decreto Milleproroghe

La Legge di bilancio è come sempre uno dei provvedimenti più attesi per il comparto dei comuni. È la sede delle riconferme, ma anche la sede di importanti contrattazioni sulle risorse da destinare ai comuni. Per il 2023, per dirla con le parole dell'ANCI, il giudizio sulla legge di bilancio è un giudizio in chiaro-scuro.

Nel 2022 i comuni hanno ricevuto, come si è visto nei paragrafi precedenti, ben oltre 1 miliardo di euro di risorse per costi energetici e anche il 2023 si apre con una previsione di compensazione totale per 350 milioni di euro per i comuni (50 milioni per province e città metropolitane) per il primo trimestre.

Il 2023 è però interessato anche dal dispiacersi degli effetti di alcune previsioni normative che causano squilibrio sulla parte corrente dei bilanci degli enti locali. Si ricorderà, infatti, il fondo che l'ANCI ottenne nella Legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019 comma 848) con uno stanziamento che andava stabilizzandosi sui 560 milioni di euro dal 2024; per il 2023 l'integrazione del fondo prevista è di soli 30 milioni. Inoltre, permane il taglio di 100 milioni di euro per presunti risparmi per efficientamento tecnologico di cui alla medesima Legge di bilancio e viene meno il fondo da 50 milioni di euro per i piccoli comuni.

Ancora, c'è il problema del riparto del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) che vede per il 2023 comuni "vincenti" e comuni "perdenti" in quanto l'appostamento di 50 milioni di euro previsto dalla Legge di bilancio non sono

sufficienti a sterilizzare gli effetti perequativi in negativo per alcune fasce di comuni di più piccola dimensione.

Infine, di non minore rilevanza è il taglio di 100 milioni per regioni ed enti locali da risparmi per innovazioni tecnologiche, che sarà, peraltro di difficile riparto non essendo ben chiaro sulla base di quali dati verrà fatto.

Di positivo vi è il ripristino e la stabilizzazione del fondo IMU-TASI per 110 milioni di euro a favore di circa 1.500 comuni.

La Legge di bilancio per il 2023 consta di 903 commi all'articolo 1. Vediamo di seguito il dettaglio delle principali misure⁸.

► Misure ordinamentali

Avanzo libero (comma 775).

Agli enti locali, in via eccezionale e limitatamente all'anno 2023, è data facoltà di approvare il bilancio di previsione con l'applicazione della quota libera dell'avanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2022. Il termine per l'approvazione del bilancio di previsione per il 2023 è differito al 31 luglio 2023⁹.

Svincolo risorse in sede di rendiconto (commi 822-823).

La norma autorizza le regioni, gli enti locali e i loro enti strumentali ad utilizzare le quote di avanzo vincolato di amministrazione che ciascun ente individua, riferite ad interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie, non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte e con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. Le risorse svincolate, sono utilizzate da ciascun ente per:

- a) la copertura dei maggiori costi energetici sostenute dagli enti territoriali oltre che dalle aziende del servizio sanitario;
- b) la copertura del disavanzo della gestione 2022 delle aziende del servizio sanitario derivante dai maggiori costi diretti e indiretti conseguenti alla pandemia COVID-19 e alla crescita dei costi energetici;
- c) contributi per attenuare la crisi delle imprese per i rincari delle fonti energetiche.

⁸ Si legga anche la Nota sintetica delle norme di interesse dei comuni e delle città metropolitane contenute nella legge di bilancio 2023 di IFEL del 10 gennaio 2023 e anche E. Civetta, Legge di bilancio 2023, Maggioli Editore.

⁹ La decisione, su richiesta congiunta di Anci e Upi, è stata accolta in Conferenza Stato-Città per andare incontro alle esigenze dei Comuni alluvionati dell'Emilia-Romagna e delle amministrazioni coinvolte nella tornata elettorale di maggio-giugno 2023.

Le somme svincolate e utilizzate per le tali finalità devono essere comunicate all'amministrazione, statale o regionale, che ha erogato le somme e alla Ragioneria generale dello Stato.

Conguaglio finale a seguito di certificazione da ristori Covid (comma 785).

Con riferimento all'art. 106 comma 1 del DL n. 34/2020 istitutivo del Fondo funzioni fondamentali (cd. Fondone Covid), per individuare i criteri e le modalità per la verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese correlate alla crisi pandemica, tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese correlate alla crisi pandemica la norma prevede l'emanazione di un decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il MEF, da adottare entro il 31 ottobre 2023, previa intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali. Il DM provvede, altresì, all'eventuale regolazione dei rapporti finanziari tra comuni e tra province e città metropolitane, ovvero tra i due predetti comparti, mediante apposita rimodulazione dell'importo assegnato nel biennio 2020 e 2021. Infine, nel caso di risorse ricevute in eccesso da parte dei sopracitati comparti, è previsto il versamento all'entrata del bilancio dello stato.

Anticipazione di tesoreria (commi 782 e 784).

Modificando il comma 555 della Legge n. 160/2019, la norma eleva fino al 2025 il limite dell'anticipazione di tesoreria a 5/12 anziché 3/12. Si tratta di una misura importante ma che comporterà oneri crescenti a causa dell'innalzamento dei tassi di interesse.

► Contributi economici

Contributo 400 milioni per maggiore spesa per energia e gas in favore degli enti territoriali (comma 29). Per garantire la continuità dei servizi erogati dagli enti locali viene istituito presso il Ministero dell'interno un fondo con una dotazione di 400 milioni di euro per l'anno 2023, da destinare per 350 milioni di euro in favore dei comuni e per 50 milioni di euro in favore delle città metropolitane e delle province. Il fondo è stato ripartito con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il MEF e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e di intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in relazione alla spesa per utenze di energia elettrica e gas, rilevata tenendo anche conto dei dati risultanti da SIOPE.

Riepilogo contributi caro-energia a favore degli enti locali 2022

ENTI	Tranche 1-2-3	Tranche 4 (di 144 -Aiuti-ter)	Tranche 5 (di 179/2022)	Totale contributi energia 2022 (con "Aiuti-ter)
Comuni	700,0	160,0	130,0	990,0
Città metropolitane	45,1	15,0	7,5	67,7
Province	74,9	25,0	12,5	112,3
Totale	820,0	200,0	150,0	1170,0

Tabella 1 – Riepilogo contributi caro-energia a favore degli enti locali 2022.

Disposizioni in materia di TASI (comma 786).

La norma stabilizza a regime il contributo riconosciuto ai comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della Tariffa per i servizi indivisibili (TASI) di cui all'articolo 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2021.

Il contributo si aggiunge a quello già previsto dalla legge di bilancio per il 2019 (legge 30 dicembre, 2018, n. 145, articolo 1, commi 892-895), per 190 milioni di euro annui dal 2019 al 2033.

Si ricorda che la Corte costituzionale, infatti, ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'articolo 1, comma 554, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, laddove prevede l'assegnazione complessiva di 110 milioni di euro da parte dello Stato a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dalla TASI, in luogo dei 625 milioni di euro originariamente individuati dall'articolo 1, comma 731, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Pertanto, la presente norma ripristina stabilmente il contributo pari a 110 milioni di euro annui a decorrere dal 2023 a favore dei comuni interessati, al fine di garantire le medesime risorse attribuite fino all'anno 2022.

Incremento del fondo di solidarietà comunale (comma 774).

Viene incrementata di 50 milioni di euro la quota del fondo di solidarietà comunale dedicata al progressivo ristoro del taglio a suo tempo operato con il DL 66/2014, di cui al comma 449, lett. d-quater, dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016.

Tuttavia, la mancata compensazione integrale delle risorse per l'anno 2023 rappresenta un preoccupante deficit quantitativo, contestualmente lo schema fondato su fondi vincolati (pur meritori) per determinati servizi segna una grave distanza dal disegno costituzionale, basato su LEP, sufficienza delle risorse e autonomia degli enti.

Anno	Recupero taglio ex dl 66/2014	Potenziamento Servizi sociali (RSO+Isole)	Potenziamento Asili nido	Trasporto scolastico studenti con disabilità	Totale incremento
2020	100,0	-	-	-	100,0
2021	200,0	215,9	-	-	415,9
2022	300,0	298,9	120,0	30,0	748,9
2023	380,0	351,9	175,0	50,0	956,9
...
2027	560,0	588,9	1.100,0	120,0	2.368,9
...
2030	560,0	763,9	1.100,0	120,0	2.543,9

Tabella 2 – Incrementi FSC, per linea di intervento, anni 2020-2030 (mln di euro). Fonte IFEL.

Incremento fondo progettazione enti locali e fondo assistenza tecnica specialistica (commi 779-780).

La norma incrementa le risorse assegnate agli enti locali di 50 milioni di euro per l'anno 2023 e 100 milioni per ciascuno degli anni 2024 e 2025 per le spese 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 (Art. 1 comma 51-bis legge 27 dicembre 2019, n. 160). Viene inoltre istituito nello stato di previsione del MEF un apposito fondo con una dotazione di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026 per il finanziamento di iniziative di assistenza tecnica specialistica in favore dei piccoli comuni (con popolazione inferiore a 10.000 abitanti) al fine di superare le attuali criticità nell'espletamento degli adempimenti necessari per garantire una efficace e tempestiva attuazione degli interventi previsti dal PNRR, criticità che sono più evidenti nelle piccole amministrazioni che rischiano di non ottemperare agli obblighi connessi con la gestione dei progetti PNRR.

► Federalismo differenziato e LEP

Determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116 comma 3 della Costituzione (commi 791-798).

La norma, per accelerare la determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con riferimento alle funzioni regionali (ad eccezione della Sanità) e ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, prevede l'istituzione di una

Cabina di regia per la determinazione dei LEP presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale cabina è presieduta dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, ed è composta: dal Ministro delegato per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dai ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell'UPI e dal Presidente dell'ANCI, o loro delegati. La Cabina, entro sei mesi, dovrà effettuare una ricognizione che riguardi: la normativa statale e le funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; la spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione per l'insieme delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato; l'individuazione delle materie o degli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP (procederà pertanto sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard); la determinazione dei LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Entro i successivi sei mesi invece la Cabina di regia predisporrà uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Ciascun DPCM sarà adottato su proposta del Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il MEF, previa intesa in Conferenza Unificata. Per il funzionamento di tali attività è autorizzata la spesa di 500.000 euro annui per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025.

Segreteria tecnica della Cabina di regia per la determinazione dei LEP (Art. 1, commi da 799 a 804).

La norma istituisce, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una Segreteria tecnica, di cui si avvalgono la Cabina di regia per la determinazione dei LEP e il Commissario eventualmente nominato.

La Segreteria tecnica è costituita da un contingente di dodici unità di personale, di cui una con incarico dirigenziale di livello generale che abbia ricoperto incarichi dirigenziali in uffici con competenza in materia di finanza degli enti territoriali e federalismo fiscale, una con incarico dirigenziale di livello non generale e dieci unità di livello non dirigenziale. Tali unità sono individuate anche tra il personale delle altre amministrazioni pubbliche e sono collocate in posizione di comando, fuori ruolo o altro analogo previsto dai rispettivi ordinamenti. La dotazione organica della Presidenza del Consiglio dei ministri è con-

seguentemente incrementata. Gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri oppure, a tempo determinato, a persone di comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali. A tal fine è autorizzata la spesa di euro 1.149.000 annui a decorrere dall'anno 2023.

All'attività della Segreteria tecnica partecipa un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione (materie per cui possono essere attribuite alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia), nonché della Conferenza delle Regioni, dell'UPI e dell'ANCI. A tali rappresentanti non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi o emolumenti comunque denominati.

A fini di supporto tecnico della RGS per il perseguimento degli obiettivi legati all'individuazione dei LEP e degli obiettivi PNRR M1C1-119 e M1C1-120 (completamento del federalismo fiscale, regionale e provinciale), il MEF è autorizzato a reclutare a tempo indeterminato 10 unità di personale (non dirigenziali) da destinare al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, nei limiti della vigente dotazione organica. Alle assunzioni si provvede mediante concorsi pubblici, anche attraverso l'avvalimento della Commissione RIPAM, tramite scorrimento di vigenti graduatorie di concorsi pubbliche o attraverso procedure di mobilità. A tal fine è autorizzata la spesa di euro 379.000 per l'anno 2023 e di euro 505.000 annui a decorrere dall'anno 2024.

Per l'anno 2023 sono inoltre autorizzate ulteriori spese per la gestione delle procedure concorsuali, per le maggiori spese di funzionamento derivanti dall'assunzione del contingente di personale e per la corresponsione al citato personale dei compensi dovuti per le prestazioni di lavoro straordinario.

Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 805).

La norma modifica il numero e la composizione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Con una modifica all'articolo 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015, che ha istituito la Commissione (CTFS), si prevede che essa è formata da 14 componenti (in luogo degli attuali 12). Inoltre, in luogo di un membro designato dalle regioni, si prevede che 3 componenti sono designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

► Misure di carattere generale

Definizione agevolata delle controversie tributarie, stralcio e rottamazione delle cartelle. Per la trattazione dei commi relativi a queste misure si rinvia alla Nota IFEL 7 gennaio 2023¹⁰.

Disposizioni in materia di prima applicazione del prospetto/griglia delle aliquote IMU (comma 837).

La norma incide sulla disciplina dei poteri dei Comuni in materia di IMU, contenuta nella legge di bilancio 2020. Con una prima modifica (al comma 756 della legge n. 160 del 2019) si affida a un decreto del MEF, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, la possibilità di modificare o integrare le fattispecie per cui i comuni possono diversificare le aliquote IMU. Con una seconda modifica (al comma 767 della legge n. 160 del 2019) si interviene sugli adempimenti relativi ad aliquote e regolamenti IMU da parte dei comuni; si chiarisce che, a decorrere dal primo anno di applicazione obbligatoria del prospetto delle aliquote (da inserire nel Portale del federalismo fiscale entro specifici termini di legge, al fine di trovare applicazione nell'anno di riferimento), in mancanza di una delibera approvata e pubblicata nei termini di legge, si applicano le aliquote di base IMU in luogo di quelle vigenti nell'anno precedente.

Esenzione IMU su immobili occupati abusivamente (commi 81-82).

Viene introdotto un nuovo caso di esenzione IMU all'articolo 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, attraverso la lettera g-bis che esenta dal pagamento dell'imposta municipale propria i proprietari di immobili occupati che abbiano presentato regolare denuncia. In particolare, la nuova disposizione è volta a stabilire che nessun tributo è dovuto in caso di inutilizzabilità e indisponibilità dell'immobile, per il quale sia stata presentata denuncia all'autorità giudiziaria per i reati di violazione di domicilio (Art. 614, comma secondo, c.p.) e invasione di terreni e edifici (Art. 633 c.p.), ovvero per i casi in cui l'immobile sia occupato abusivamente, qualora sia stata presentata denuncia o iniziata azione in sede giurisdizionale penale. In particolare, si prevede che per fruire del beneficio il soggetto passivo sia tenuto a comunicare il possesso dei requisiti che danno diritto all'esenzione al comune interessato; analoga comunicazione deve essere trasmessa nel momento in cui cessa il diritto all'esenzione.

Per il ristoro ai comuni delle minori entrate derivanti dalla norma viene istituito un fondo presso il Ministero dell'interno, con una dotazione di 62 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023. Le modalità di accesso al Fondo saranno definite con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'e-

10 <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/11390-la-definizione-agevolata-dei-contenziosi-e-lo-stralcio-dei-crediti-a-seguito-delle-modifiche-del-decreto-milleproroghe-nota-ifel-e-schema-di-regolamento>

conomia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Modifica del Canone Unico Patrimoniale (comma 838).

La norma modifica la definizione di “aree comunali” valevole ai fini dell’applicazione del Canone Unico Patrimoniale – Cup degli enti territoriali, di cui alla legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 2019). In particolare, si apportano modifiche al comma 818 della predetta legge, al fine di chiarire che nelle aree comunali sono compresi i tratti di strada all’interno di centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti (non più, dunque, di centri abitati di comuni coi predetti requisiti di popolazione).

Norma di interpretazione autentica sull’iter di approvazione del FSC (comma 839).

La norma reca una interpretazione autentica dell’articolo 1, comma 449, lettera c) della legge 11 novembre 2016, n. 232 – che reca la disciplina di ripartizione della quota parte del Fondo di solidarietà comunale destinata a finalità perequative, da distribuire quindi tra i comuni sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard – nel senso di precisare che tale quota del Fondo di solidarietà comunale è ripartita sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard approvati entrambi dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre dell’anno precedente a quello di riferimento.

► Altre misure della Legge di bilancio

Altre misure di portata più circoscritta, seppur rilevante per i comuni interessati, sono le norme inerenti alle conseguenze dei sismi del 2012 e 2016 e norme come i commi 787 e 790 che riguardano l’imposta di soggiorno per particolari comuni e il fondo comuni in deficit strutturale.

► Misure del Decreto Milleproroghe¹¹

Proroga della facoltà di annullamento automatico dei debiti inferiori a 1.000 euro per gli enti diversi dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali (Art. 3-bis).

11 Il Decreto contiene decine di proroghe di termini nei settori più disparati. Si riportano quelli di maggiore rilievo rinviando alla Nota sintetica IFEL (<https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/11445-dl-13-2023-pnrr-3-la-nota-di-lettura-anci-ifel-e-il-testo-del-provvedimento>) per la lettura completa.

a) Stralcio delle cartelle fino a 1.000 euro

La norma, approvata in Senato, introduce i commi aggiuntivi 229-bis, -ter e -quater nella legge di bilancio 2023, stabilendo che i comuni e gli altri enti territoriali che, alla data del 31 gennaio 2023, non avevano adottato il provvedimento di diniego all'applicazione dello stralcio parziale sui carichi di propria competenza, avrebbero potuto adottare tale provvedimento entro il 31 marzo 2023. Inoltre, entro la medesima data, era ammessa anche la possibilità di recepire l'annullamento completo del debito di importo residuo, fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015. L'emendamento accolto al Senato, pertanto, equipara gli enti statali agli altri enti territoriali e ai comuni in materia di stralcio totale dei crediti in questione, limitatamente agli enti che non abbiano già deliberato il diniego parziale.

b) Definizione agevolata delle controversie tributarie.

La norma in commento, inoltre (lettere a e b del comma 1), integra la disciplina della definizione agevolata delle controversie tributarie, introdotta dall'articolo 1, commi 186-205 della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023) al fine di precisarne le modalità applicative con riferimento alle controversie tributarie degli enti territoriali. Le norme intervengono in particolare sull'obbligo di pubblicazione della delibera sul sito *internet* dell'ente ai fini della sua efficacia e precisano alcuni riferimenti normativi in precedenza poco chiari.

c) Adesione agli strumenti deflativi del contenzioso tributario.

Con la lettera c) del medesimo comma si consente a ciascun ente territoriale, con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti, l'applicazione delle disposizioni relative agli istituti della conciliazione agevolata delle controversie, della rinuncia agevolata dei giudizi in Cassazione e della regolarizzazione degli omessi pagamenti di rate (commi da 206 a 221 della legge di bilancio 2023) alle controversie in cui è parte il medesimo ente o un suo ente strumentale, in alternativa alla definizione agevolata delle controversie (di cui ai commi da 186 a 204).

Alleggerimento oneri da indebitamento e utilizzo risparmi per le maggiori spese energetiche (Art. 3-ter).

L'articolo 3-ter approvato in Senato approva alcune importanti disposizioni in materia di indebitamento degli enti locali:

- il comma 1 estende fino al 2025 la possibilità di utilizzare senza vincoli di destinazione, quindi anche per spese correnti, i risparmi derivanti da operazioni di rinegoziazione dei mutui e riacquisto di titoli obbligazionari emessi;
- il comma 2 consente agli enti locali nel corso del 2023, in considerazione dell'emergenza energetica in corso, di rinegoziare o sospendere con delibe-

razione di giunta, anche in esercizio provvisorio, la quota capitale di mutui e altre forme di prestito, fermo restando l'obbligo di provvedere successivamente alle relative iscrizioni nel bilancio di previsione;

- sempre in considerazione dei maggiori costi energetici, il comma 3 interviene nella facilitazione dell'attuazione di eventuali accordi siglati tra ABI e le associazioni rappresentative degli enti locali, permettendo che eventuali sospensioni della quota capitale 2022/2023 dei mutui bancari possano avvenire in deroga alle regole dell'art. 204 TUEL e senza la verifica di convenienza di cui all'art. 41 della legge 448 del 2001. La norma dispone inoltre che le sospensioni in questione non rendano necessario il rilascio di nuove garanzie, prorogando (di un anno) le garanzie già originariamente prestate, in coincidenza con l'allungamento della durata del mutuo stabilito dall'accordo.

Ambedue le norme di facilitazione procedurale potranno avere effetti concreti solo in presenza di effettive operazioni di rinegoziazione da parte della Cassa Depositi e Prestiti e/o delle banche.

Inoltre, il riferimento alla dinamica dei costi energetici quale elemento motivazionale della norma in commento non configura un esplicito vincolo di destinazione delle economie derivanti dalle rinegoziazioni.

PIAO (Art. 10, commi 11-bis e 11-ter).

La norma approvata in Senato, differiva al 31 marzo 2023 i termini per l'adozione del PIAO. Si precisa che per gli enti locali vale comunque quanto previsto dall'art. 8, comma 2, del DM n. 132/2022, secondo cui "In ogni caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione dei bilanci di previsione, il termine (per l'adozione del PIAO), è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci."

Inoltre le nuove disposizioni confermano la possibilità di effettuare assunzioni a tempo determinato anche in condizione di esercizio provvisorio.

8. Conclusioni

I comuni si trovano dinnanzi ad un impegno molto forte, in particolare sul fronte degli investimenti. Se si considerano, oltre alle risorse del PNRR, anche quelle di fondi nazionali e il nuovo ciclo delle politiche di coesione, ci troviamo dinnanzi a 70 miliardi di risorse straordinarie aggiuntive per i comuni.

Se già nel 2022 la spesa per investimenti per i comuni ammontava a 10 miliardi, nel 2023 raddoppia con altri 11 miliardi. Si torna quindi ai livelli del 2004, quando la spesa era di 16 miliardi, ma all'epoca i dipendenti pubblici erano 450 mila. Oggi i dipendenti pubblici sono 300 mila e il sistema normativo comples-

sivo si è notevolmente complicato e questo pesa molto sullo sforzo realizzativo che i comuni stanno compiendo.

L'inflazione gioca un ruolo di ulteriore criticità perché ha un impatto asimmetrico sui bilanci dei comuni. Come è noto, le entrate dei comuni sono debolmente collegate all'andamento del PIL nominale mentre le uscite sono investite dall'aumento dei prezzi pienamente.

In tutto questo la Legge di bilancio interviene con importanti risorse ma non affronta nodi strutturali che si trascinano da anni.

In conclusione, in questi anni i comuni italiani hanno rafforzato la propria posizione di vero "*front office*" del cittadino, sono riusciti a gestire una difficile fase di decurtazione delle proprie entrate assicurando comunque i servizi, hanno dato prova di essere in grado di gestire le emergenze, prima tra tutte la pandemia. In sintesi, i comuni sono una squadra vincente al servizio del Paese.