

Comitato Direttivo – Roma, 20 ottobre 2022

Punto 1) Valutazioni sulla situazione finanziaria dei Comuni e delle Città metropolitane – Proposte per disegno di Legge di bilancio.



Emergenza energetica e risorse dei Comuni

Indice

Premessa	1
1- Energia e equilibri finanziari degli enti locali	2
<i>Gestione 2022 e oneri energetici fino al rendiconto</i>	<i>2</i>
<i>Formulazione previsioni con norme di accompagnamento per fronteggiare gli oneri energetici</i>	<i>3</i>
<i>Norme ordinamentali specifiche</i>	<i>4</i>
<i>Norme di sostegno per le aziende pubbliche locali</i>	<i>4</i>
2- Interventi finanziari e ordinamentali sulla finanza locale	5
<i>Abolizione dei tagli agli enti locali previsti a legislazione vigente.....</i>	<i>6</i>
<i>Assicurare la perequazione senza riduzioni di risorse per nessun Comune</i>	<i>7</i>
<i>Le condizioni finanziarie delle Città metropolitane</i>	<i>8</i>
<i>Disavanzi strutturali, riscossione locale e debito.....</i>	<i>10</i>
Appendice – Maggiori oneri per consumo di energia.....	13

Premessa

La crisi indotta dall'aggressione all'Ucraina e dalla conseguente instabilità economica internazionale ha determinato nel corso del 2022 un nuovo scenario di drammaticità non dissimile, almeno sotto il profilo finanziario, da quello delineatosi con la crisi pandemica del 2020.

Le aspettative negative sugli andamenti di medio termine dei costi energetici sono ormai generalizzate e si fondano su una dinamica 2022 tuttora in evoluzione, ma in evidente e progressivo peggioramento.

Gli enti locali, in primo luogo i Comuni, sono particolarmente esposti alle conseguenze dell'attuale congiuntura sotto diversi profili:

- l'effetto diretto della crescita dei costi energetici impatta fortemente sui bilanci correnti, con aumenti molto variabili, ma non inferiori al 60/70% e con punte ben più elevate in presenza di impianti "energivori" (piscine, plessi scolastici e sportivi);

- l'effetto congiunto dell'incremento dei prezzi in generale sia sui servizi che sull'avvio degli affidamenti per investimenti;
- l'effetto indiretto prodotto dall'incremento dei costi energetici sulle numerose società pubbliche e non affidatarie di servizi locali (sociali e produttivi), che si riverbera in tempi sempre più rapidi sui bilanci degli enti locali.

Né può essere sottovalutata la pressione generata sui bilanci comunali da oneri rigidi e crescenti, come quelli da rinnovo dei contratti di lavoro e quelli dovuti al peggioramento dei bilanci familiari per effetto della tendenza all'aumento dei prezzi, non solo energetici. Un fattore sociale di maggior carico su molti e diversificati campi di azione dei Comuni, in particolare sui servizi sociali.

Di fronte a uno scenario inedito che rischia di aggravarsi attraverso reazioni a catena difficilmente controllabili (ritardi di pagamento, messe in mora, default societari, dissesti degli enti), è necessario adottare un approccio del tutto simile a quello praticato di fronte alla pandemia da virus Covid-19.

In primo luogo, attraverso un monitoraggio condiviso della situazione dei consumi, dei costi e degli equilibri finanziari, associato a interventi urgenti e di medio periodo in grado di assicurare gli operatori locali, compensare nell'immediato una più ampia parte dei maggiori oneri emersi e in emersione e mitigare le aspettative negative che stanno condizionando gravemente la gestione finanziaria corrente e le previsioni per il triennio 2023-25.

1- Energia e equilibri finanziari degli enti locali

Le problematiche riguardanti la gestione finanziaria 2022, con la relativa chiusura a rendiconto, e la formazione dei bilanci 2023-25 rivestono la massima urgenza, in un contesto di volatilità dei valori fondamentali, in particolare prezzi e tassi di interesse. La crescita dei costi energetici costituisce la prima e attualmente più importante fonte di difficoltà, con una tendenza al rialzo che alimenta aspettative di peggioramento degli equilibri finanziari a fronte di bilanci locali in larga parte rigidi e quindi privi di leve autonome di compensazione.

Gestione 2022 e oneri energetici fino al rendiconto

Va affrontato il problema contingente che riguarda la dinamica dei prezzi in corso in questi ultimi mesi del 2022.

Gli oneri lordi considerati ai fini del riparto del fondo straordinario di cui al dl 17/2022, più volte rifinanziato (per i soli comuni, 700 mln. già assegnati, 160 da assegnare)¹ sono

¹ I contributi finora assegnati sono riepilogati nella tabella seguente:

ENTI	Tranche 1-2-3	Tranche 4 (dl 144 - Aiuti-ter)	Totale contributi energia 2022 (con "Aiuti-ter)
Comuni	700,0	160,0	860,0
Città metropolitane	45,1	15,0	60,2
Province	74,9	25,0	99,8
Totale	820,0	200,0	1020,0

aumentati nel primo semestre 2022 tra il 50 e il 60% in termini di esborsi di cassa registrati da SIOPE rispetto allo stesso periodo 2021 (ved. Tabella e nota in allegato).

Le evidenze degli ultimi mesi, rappresentate da numerosi enti di ogni condizione e collocazione territoriale, mostrano incrementi ancor più consistenti che si rifletteranno sui pagamenti nei prossimi mesi.

Mediamente possiamo stimare che i ristori finora decisi comportano un sostegno pari a circa il 55% dei costi strettamente energetici sostenuti annualmente dai Comuni in condizioni di normalità. Le evidenze emerse testimoniano di una **tendenza media di aumento che si avvicina al 100%**. Inoltre, molti enti accusano incrementi di molto superiori, non assorbibili con gli strumenti finanziari e ordinamentali finora messi a disposizione del sistema.

Sono necessari ulteriori interventi straordinari di sostegno alla chiusura dei conti 2022, sotto due versanti:

- a) ulteriore tranche di risorse straordinarie, per 200/300 milioni a favore dei Comuni, attraverso il primo provvedimento utile;
- b) costituzione di un fondo per 700/800 milioni di euro attraverso il quale coprire entro il primo trimestre del 2023 i maggiori fabbisogni da costi energetici determinati a preconsuntivo, al fine di evitare – attraverso una espressa norma di natura finanziaria – la chiusura dei consuntivi in disavanzo per effetto dello *shock* energetico.

Le eventuali eccedenze non utilizzate del fondo di cui alla lettera b) potranno confluire nel fondo straordinario ex dl 17/2022 la cui vigenza deve essere estesa al 2023.

Formulazione previsioni con norme di accompagnamento per fronteggiare gli oneri energetici

Le previsioni 2023-25 sono fortemente influenzate dalla impossibilità di determinare equilibri previsionali basati sugli attuali livelli dei costi energetici.

Al fine di facilitare la formazione delle previsioni devono anzitutto essere subito prorogate almeno per il 2023 le norme ordinamentali straordinarie adottate per quest'anno:

- utilizzo avanzi fin dal momento della previsione (introducendo il limite dell'80% in caso di dati di preconsuntivo);
- utilizzo avanzi liberi in fase di gestione (post deliberazione del rendiconto);
- utilizzo degli eventuali avanzi vincolati residui da risorse Covid non ancora utilizzate;
- utilizzo degli oneri di urbanizzazione e dei proventi da violazioni al codice della strada in deroga ai vincoli ordinari.

L'espressa destinazione delle eccedenze del fondo di cui al punto precedente al concorso alla copertura dei maggiori oneri energetici del 2023 costituirebbe di per sé un elemento di rassicurazione circa la persistenza di un congruo contributo statale a sostegno delle previsioni.



Norme ordinamentali specifiche

Gli incrementi in bolletta sono in molti casi di dimensioni abnormi e mettono in difficoltà gli enti sotto il profilo delle scadenze di pagamento. Anci ritiene necessario evitare una spirale perversa di inadempienze e aumento dei costi, anche in relazione al frequente ricorso al *factoring* da parte dei gestori dell'elettricità e del gas che fa scattare ulteriori e gravose penalità.

Tra le misure che dovrebbero trovare urgente attuazione possono certamente figurare:

- a) la rateazione obbligatoria a semplice domanda/comunicazione dell'ente locale in caso di incrementi superiori al 50%, con lo scopo di diluire le scadenze di pagamento ed evitare messe in mora generalizzate, in particolare degli enti di minori dimensioni e di quelli meno dotati di riserve finanziarie;
- b) moratoria di un anno dell'attivazione del cd. "regime di salvaguardia" e disapplicazione immediata per i casi di attuale vigenza, così da abbattere gli aumenti dovuti all'applicazione di tale regime;
- c) introduzione di *price cap* articolati per
 - famiglie in condizioni di debolezza,
 - imprese energivore,
 - piccole e medie imprese;
- d) estensione delle misure di sostegno indicate anche alle aziende preposte ai servizi pubblici locali, che svolgono attività essenziali nell'ambito delle funzioni tipiche dei Comuni.

Norme di sostegno per le aziende pubbliche locali

Le misure di sostegno basate sul contenimento dei prezzi al consumo devono essere necessariamente accompagnate da interventi di analogo contenimento e/o di aiuto finanziario a favore delle aziende di distribuzione di energia elettrica e gas che si approvvigionano sul mercato all'ingrosso, che stanno subendo un aggravio insostenibile sia per effetto dell'aumento diretto dei prezzi, sia per la richiesta di garanzie e anticipazioni cresciute a dismisura.

Si sta concretamente delineando un rischio per molti operatori intermedi dell'energia, particolarmente elevato nel caso del gas, con la conseguenza di possibili default generalizzati i cui costi ricadrebbero comunque sulla collettività e sul livello locale, sia in termini di distribuzione dell'energia che sotto il profilo delle ricadute sociali e occupazionali.

L'allarme lanciato da Utilitalia nelle scorse settimane deve essere ascoltato con particolare riferimento a:

- assicurare il pieno utilizzo anche per le aziende pubbliche delle attuali modalità di intervento della SACE, sia a favore degli operatori energetici, sia attraverso il dispositivo di cui all'art. 15 del dl 50 (supporto al pagamento delle bollette da parte delle attività economiche), evitando strozzature nella circolazione della liquidità;
- esplorare ulteriori sistemi di garanzia di natura pubblica;

- assicurare strumenti di valutazione dei rischi – e del correlato calcolo del *margin* – più trasparenti e gestibili dalle imprese.

In riferimento all'applicazione della sospensione di ogni clausola contrattuale di modifiche unilaterali di energia elettrica e gas di cui all'articolo 3 del DL 115/2022, si fa presente che in un comunicato congiunto del 13 ottobre u.s., i presidenti di ARERA e AGCM hanno interpretato che non sono variazioni unilaterali del contratto – e dunque sono consentite – quelle relative ad evoluzioni automatiche e al rinnovo delle condizioni economiche del contratto. Questo consente di scongiurare nell'immediato il problema del default, ma non lo risolve pienamente.

Infine, in relazione alle forniture di gas, va citata la delibera ARERA n. 493 del 13 ottobre 2022 che consente, in via transitoria e fino al 31 marzo 2023, di estendere – su richiesta dell'utente – al mese successivo, i volumi di gas conferiti nel mese precedente. Ciò consente di proseguire l'erogazione e la vendita di gas al cliente finale evitando il default di trasporto.

2- Interventi finanziari e ordinamentali sulla finanza locale

Tra il 2020 e il 2022 due linee di intervento si sono sviluppate nei confronti della finanza locale: la prima riguarda l'erogazione di massicci contributi correnti di natura straordinaria connessi alla compensazione delle conseguenze della crisi pandemica, circa 11 miliardi in 2 anni di cui oltre un miliardo relativo al sostegno degli enti in crisi finanziaria; la seconda, di carattere strutturale, ha visto l'introduzione di circa 2,5 miliardi di euro nel Fondo di solidarietà comunale (FSC), di cui quasi due miliardi vincolati al potenziamento di servizi comunali di rilevanza sociale, anche in chiave di riequilibrio dei divari esistenti non realizzabile al livello di risorse storicamente date nell'ambito del processo di attuazione dell'attuale sistema perequativo.

Questo orientamento deve costituire ad avviso dell'ANCI la cornice essenziale per consentire alle amministrazioni di affrontare la sfida cruciale del PNRR, superando le strettoie finanziarie e ordinamentali che hanno caratterizzato lo scorso decennio.

In estrema sintesi, il Fondo di solidarietà comunale (**FSC**) è in progressiva crescita (circa 2 miliardi dal 2021 al 2030), sulla base di **tre quote crescenti e vincolate al raggiungimento** dei rispettivi obiettivi: potenziamento dei servizi sociali (764 mln. circa a regime, dal 2030); incremento dei posti degli asili nido comunali (1.100 milioni annui dal 2027); incremento trasporto scolastico studenti con disabilità (120 mln. annui dal 2027). Si tratta di obiettivi – in molti casi sfidanti e quindi di complessa attuabilità – che prefigurano un nuovo e più elevato livello della spesa corrente, in parte collegato alla piena attuazione del PNRR.

A queste quote aggiuntive (e vincolate) si aggiunge il progressivo reintegro di 560 mln. di euro a "restituzione" del taglio ex dl 66/2014, avviata nel 2020 per 100 mln. e in crescita fino a 560 mln. annui dal 2024. Di seguito la sintesi numerica degli incrementi del FSC.

Incrementi FSC, per linea di intervento, anni 2020-2030 (in mln.€)

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	330,0	351,9	175,0	50,0	906,9
...					
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

Le risorse aggiuntive sul FSC sono dunque in massima parte non utilizzabili per il concorso agli ordinari equilibri correnti, in quanto vincolate all'effettiva spesa su obiettivi specifici, in mancanza dei quali vengono restituite allo Stato.

Abolizione dei tagli agli enti locali previsti a legislazione vigente

C'è ora il rischio di una preoccupante battuta d'arresto di questo processo di consolidamento, proprio nel momento di maggiore intensificazione dello sforzo finalizzato all'attuazione del PNRR, a causa di alcune recenti previsioni di legge e di processi non adeguatamente governati nell'ambito della perequazione.

Per quanto riguarda le norme con effetto nel 2023, vanno segnalati:

- il taglio da “spending review informatica” per il triennio **2023-2025**, di ammontare pari a **100 milioni di euro per i Comuni e 50 mln. per Città metropolitane e Province**), disposto con la legge di bilancio 2021 (L. n.178/2020, art. 1, co. 850);
- venir meno dello stanziamento di **110 milioni di euro** sul cd “Fondo IMU-Tasi”, dovuto alla cessazione, **a partire dal 2023**, di una parte della contribuzione compensativa per la perdita di gettito subita da circa 1.800 Comuni a seguito dell'istituzione della Tasi nel 2014 (L. 160/2019, art. 1, co. 554);
- significativa contrazione della progressiva restituzione del **taglio ex dl n.66/2014**, che nel **2023** si attesta a soli +30 milioni a fronte degli incrementi sensibilmente più consistenti previsti per le altre annualità (da +100 fino ai +260 milioni stanziati per il 2024). Una parte di questa assegnazione è stata utilizzata tra il 2020 e il 2022 per abbattere le differenze negative del FSC tra un anno e l'altro.

Pertanto, si deve segnalare un primo “handicap” iniziale nella valutazione delle dinamiche 2023 che vede una **perdita secca di 210 mln. di euro**, cui si aggiunge una **perdita di margini più significativi** dell'incremento da reintegro taglio dl 66/2014.

Sempre in materia di risorse correnti che vengono meno, va almeno menzionato il trasferimento di **50 milioni una tantum disposto per il solo 2022** con la legge di bilancio (co. 581) a favore dei piccoli Comuni di aree svantaggiate, che ha beneficiato 1000 enti di aree interne con indici sociodemografici particolarmente negativi.



Infine, non possono essere sottovalutati gli aggravii che possono derivare dalla recentissima **sentenza CCost n. 209/2022 sulla nozione di abitazione principale ai fini dell'applicabilità dell'esenzione IMU**. In estrema sintesi, la Corte ha dichiarato illegittima la normativa in vigore fin dalla istituzione dell'IMU per ciò che riguarda le limitazioni all'esenzione delle abitazioni utilizzate come "principali" dal coniuge o da altri componenti del nucleo familiare, in aggiunta alla prima, sempre che l'utilizzo sia effettivo e non fittizio.

Finora, l'applicazione prevalente – pur nel susseguirsi di diverse modifiche normative – era stata nel senso del riconoscimento di una sola abitazione principale per ciascun nucleo familiare. Il nuovo pronunciamento può portare ad un **considerevole afflusso di richieste di rimborso**, su cui è quanto mai necessaria l'istituzione di un **tavolo di confronto presso il Mef, in grado di inquadrare le prevedibili esigenze di ristoro a favore dei Comuni**.

Assicurare la perequazione senza riduzioni di risorse per nessun Comune

L'applicazione di tagli in questo periodo deve essere evitata attraverso un urgente intervento legislativo, senza il quale risulterebbe molto difficile assicurare gli affinamenti del processo perequativo e realizzare la tabella di marcia della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) in materia di modifiche metodologiche in corso di definizione sulla capacità fiscale e sui servizi scolastici, oltre che dovute all'applicazione delle crescenti percentuali di risorse perequate previste dalla legge.

Anci non sarebbe in condizioni di condividere nuove modalità di calcolo su argomenti che comportano spostamenti di risorse tra enti e senza strumenti per assicurare l'invarianza del FSC per i Comuni non beneficiari di maggiori risorse perequative.

Le modifiche attualmente in corso di definizione presso la CTFS **riguardano:**

- l'aumento delle **percentuali perequative** previsto per legge;
- la revisione delle **capacità fiscali**;
- **gli effetti dell'aggiornamento dei dati**, in particolare della popolazione;
- la revisione dei fabbisogni standard dei **servizi scolastici** comunali.

Le prime stime effettuate sul complesso delle modifiche indicate evidenziano un rischio di spostamento di risorse molto elevato, significativamente superiore ai 100 milioni di euro, nonostante l'introduzione di mitigazioni applicative in corso di esame.

La struttura di fondo dei fabbisogni e della perequazione, introdotta dal 2015, si rafforza ogni anno tra il +7 e il +10% per il corrispondente incremento della quota di risorse che sfuggono alla distribuzione storica e si ripartiscono in base a standard. Questo processo porta ad una redistribuzione che penalizza gli enti a maggiore spesa pro capite, in primo luogo i comuni più piccoli e – in misura minore e più contraddittoria – le città maggiori). Il problema della penalizzazione strutturale dei piccoli enti è stato più volte posto presso la CTFS, senza trovare finora soluzioni adeguate. Nonostante i correttivi introdotti all'interno del sistema, la stabilità delle risorse per i Comuni che dovrebbero perderne e l'incremento per quelli meno dotati strutturalmente è un risultato fortemente perseguito dall'ANCI ed è

stato raggiunto negli ultimi anni attraverso l'inserimento di risorse verticali (quota della "restituzione" del taglio ex dl 66 e mantenimento dei 25 mln correttivi nell'ambito del FSC).

I correttivi metodologici adottati o ipotizzati finora non appaiono sufficienti ad assicurare un percorso analogo nei prossimi anni, in assenza di un incremento di risorse verticali di sostegno.

Il menzionato finanziamento per i Comuni fino a 5mila abitanti (co. 581 LBil 2022, 50 mln. per il solo 2022) **potrebbe contribuire a gestire in modo efficace questa criticità, se stabilizzato negli anni e integrato nel FSC.**

Le condizioni finanziarie delle Città metropolitane

La situazione delle CM risente fortemente degli sviluppi più recenti sotto diversi profili, di seguito riportati in sintesi. Gli argomenti indicati verranno ulteriormente sviluppati nell'ambito del Coordinamento CM previsto nei prossimi giorni.

I temi principali di attenzione sono:

- a) **persistente riduzione delle entrate legate al mercato e alla circolazione dei veicoli**, IPT (Imposta provinciale di trascrizione sui passaggi di proprietà) e RCAuto (imposta sulle assicurazioni per responsabilità civile). La riduzione di risorse derivanti dai due tributi, che nel complesso costituivano oltre la metà delle entrate delle CM, è drammatica: la previsione aggiornata porta ad **una riduzione attesa nel 2022 rispetto al 2019 pari a oltre 220 mln. di euro (-14,9%)**. Si tratta, con sempre maggiore evidenza di un calo ormai strutturale innescato con la pandemia e proseguito con le difficoltà di approvvigionamento di componenti essenziali per la produzione di veicoli e con il generale peggioramento delle aspettative dovuto alla guerra in Ucraina e all'inflazione;

Con il dl 50 (art. 41) sono stati destinati fondi straordinari per il triennio 2022-2024, connessi alle perdite di gettito, senza alcuna efficacia se non per la CM Roma, cui sono stati destinati 60mln. di euro annui. Il complesso delle altre CM riporta una perdita attesa 2022/19 di ben 166,7 mln. di euro, mentre il contributo straordinario loro concesso è di appena 6 mln. annui. La legge di bilancio deve porre rimedio a questa forte asimmetria

- b) **l'avvio di un percorso di riallineamento strutturale** delle risorse disponibili per le CM e le Province (leggi di bilancio per il 2021 e 2022) aveva correttamente individuato nella definizione dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard e nella ricognizione dell'abnorme contributo *alla* finanza pubblica cui questi enti sono costretti annualmente dalla dimensione insostenibile dei tagli del passato un percorso di graduale recupero e riallineamento.

Tale percorso è stato però **di fatto contraddetto dalla sproporzione tra lo sbilancio strutturale** certificato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), **pari a oltre 300 mln. di euro**, e la dimensione delle **risorse messe a disposizione, solo 159 mln. di euro a regime (dal 2031)**. Inoltre, la lenta progressione nel tempo delle assegnazioni limita le maggiori risorse del 2022-23 ad incrementi annuali tra 21 e 27 mln. di euro, un ammontare ben lontano dai fabbisogni finanziari effettivi. L'evidente sproporzione è ora accentuata dalla

riduzione delle entrate proprie di cui al punto precedente, in quanto le capacità fiscali standard sono state calcolate sulla base dei dati antecedenti le turbolenze intervenute dal 2020;

La legge di bilancio 2023 deve dare una risposta incisiva per il rilancio del processo di riallineamento delle risorse, attraverso un robusto incremento del fondo e l'inserimento di risorse aggiuntive più corpose fin dal 2023, anche in considerazione della correlazione tra rafforzamento delle risorse correnti delle CM e capacità di svolgere con efficacia e tempestività il ruolo loro assegnato nel dispiegamento di importanti misure del PNRR-PNC.

- c) **l'incremento dei costi energetici** colpisce le Città metropolitane con particolare riguardo alle maggiori spese di gestione delle scuole secondarie. La dimensione dei maggiori oneri appare in questo caso sostanzialmente coerente con le assegnazioni fin qui intervenute (60 mln. di euro), ma valgono le osservazioni esposte con riferimento ai Comuni: una parte degli aumenti effettivi potrà essere rilevato solo a consuntivo e la formazione delle previsioni 2023-25 deve fin d'ora essere assistita dalla previsione di **adeguate risorse di supporto, almeno per il 2023**, dello stesso ordine di grandezza di quanto assegnato nel 2022;
- d) **l'incremento dei costi dei materiali e delle materie prime** non energetiche riveste particolare importanza per enti come le CM, fortemente impegnate sul versante degli investimenti. La dimensione stimata dei maggiori fabbisogni annuali è pari a circa 30 mln. di euro e andrà tenuta presente con riferimento all'effettivo funzionamento delle maggiori assegnazioni per revisione prezzi e finanziamento opere indifferibili già previste e recentemente rinnovate (art. 26 dl 50/2022).

Accanto ai temi di maggior rilievo figurano inoltre alcuni punti di rischio da tempo sollevati che non hanno finora trovato alcuna soluzione concreta. Tra questi,

- i rischi di ingenti **richieste di rimborso dovute alla dichiarata illegittimità dell'Addizionale sul consumo dell'energia elettrica** del biennio precedente la sua abolizione (2010-11). Sono in corso numerosi procedimenti intentati da consumatori finali (imprese) presso diverse giurisdizioni (TAR e giudice ordinario) per dimensioni molto preoccupanti (circa 200 mln. per l'insieme delle CM, su alcune centinaia di posizioni), i cui esiti finali sono per ora limitati a poche posizioni per cifre non rilevanti.

È tuttavia essenziale **mettere al riparo le CM da rischi di instabilità molto pesanti, attraverso un accordo circa le modalità di gestione dei contenziosi**, che vedono l'Agenzia delle Dogane come principale controparte dei richiedenti, puntando ad **evitare gli obblighi di accantonamento da rischio di contenzioso** che incidono direttamente e nell'immediato sulla spesa corrente degli enti;

- alcune misure di sostegno agli investimenti in edilizia scolastica hanno avuto un lungo iter di programmazione ed erogazione (da ultimo con i DM 116 e 117 del 18 maggio 2022) e necessitano di una proroga del termine di aggiudicazione lavori attualmente fissato al 31 dicembre 2022. A questo di seve aggiungere l'esigenza di utilizzare i ribassi d'asta rilevati nelle procedure di affidamento, superando l'esclusione attualmente prevista nei decreti di assegnazione delle risorse emanati dal Min. Istruzione.

Disavanzi strutturali, riscossione locale e debito

La riflessione sulle **crisi finanziarie degli enti locali** ha avuto una parziale maturazione a seguito dell'emanazione della sentenza 115/2020 della Corte costituzionale, che ha autorevolmente chiarito che le motivazioni delle crisi finanziarie locali non risiedono solo nella cattiva gestione, ma possono essere rintracciate anche nelle "condizioni socioeconomiche dei territori", quindi ricondotte ad effetti strutturali da correggere con strumenti centrali appositi di natura perequativa.

Su questa base ci sono stati interventi di un certo rilievo finanziario, che hanno puntato

- in primo luogo, ad aggredire direttamente i maggiori disavanzi dei Comuni in crisi, **800 mln. di euro distribuiti tra il 2020 e il 2022** e finalizzati alla riduzione del disavanzo di amministrazione (art. 53, dl 104/2020; commi 775-777 della legge 178/2020, commi 565-566 della legge 234/2021); la misura è stata poi **estesa alle province** in crisi finanziaria art. (43, dl 50/2022), per **45 mln di euro** tra il 2022 e il 2023. Il citato art. 53, dl 104 aumenta inoltre di 200 mln. anche la dotazione del fondo di rotazione per gli enti in riequilibrio finanziario. Infine, con il dl 17/2022 (art. 27, commi 3 e 4) è stato assegnato un contributo di **22,6 mln di euro** per il 2022 in favore dei Comuni in riequilibrio finanziario che hanno usufruito di anticipazioni da fondo di rotazione, e che in base alla sentenza CCost 18 /2019, devono restituirle in 10 anni anziché in 30;
- successivamente, ad **accompagnare le città maggiori ed i capoluoghi di provincia** in grave disavanzo o indebitamento in **percorsi di risanamento basati su accordi con il Governo**, in diversi casi ad affiancamento dei piani di riequilibrio pluriennale già in corso.

Nel caso delle **città maggiori (capoluoghi di città metropolitana)**, è intervenuta la legge di bilancio 2022 (commi 567-580, L. 234/2021), che ha stanziato significative risorse su un ventennio (**2,7 miliardi di euro fino al 2042**), sulla base di piani e cronoprogrammi di dettaglio relativi sia a maggiori prelievi fiscali di natura straordinaria (add.le Irpef e tassa di imbarco portuale e aeroportuale), sia a misure di razionalizzazione della spesa, con la contestuale richiesta di compartecipazione ulteriore al risanamento nella misura pari ad almeno il 25% del contributo statale annuo.

Il medesimo art. 43, ai commi 2-7, introduce per i **Comuni capoluogo di Provincia** con disavanzo di amministrazione pro-capite superiore a 500 euro, la possibilità di sottoscrivere accordi con la Presidenza del Consiglio dei Ministri entro il 15 ottobre 2022, con i quali si impegnano ad adottare le misure previste dal comma 572 della LBil 2022, finalizzate al ripristino di una condizione di riequilibrio. La misura è in questo caso meno incisiva, in quanto **non comprende un contributo statale che l'Anci ha richiesto** per circa 350 mln., in equivalenza a quanto stanziato per le grandi città. Gli accordi attualmente in corso di valutazione riguardano 7 capoluoghi in grave disavanzo e due città maggiori con alto indebitamento.

Questo panorama di misure innovative, certamente incoraggiante, è tuttavia ancora privo di un respiro strutturale in grado di modificare le discipline del dissesto e del predissesto (il titolo VIII del TUEL), che si sono ampiamente dimostrate del tutto inefficaci nel risolvere stabilmente gli squilibri della grande maggioranza degli enti che vi fanno ricorso

(attualmente circa 450 Comuni). In particolare, gli enti di media-grande dimensione sono spesso costretti a procedure multiple, passando da un predissesto a un dissesto e poi di nuovo al predissesto, in ragione della persistenza di ampie quote di debiti non risolti dalla gestione commissariale e riportati in capo all'ente locale non appena chiusa la procedura di dissesto.

È quindi ancor più auspicabile **un intervento di riforma che permetta di trattare tutti gli squilibri finanziari** in modo assistito da competenze tecniche e interlocuzioni operative con gli enti coinvolti, decentrando al livello di regione o macroarea la trattazione dei casi di minor dimensione demografica ed economica e generalizzando il modello di accordo su un programma articolato di interventi per gli enti medio grandi, in ogni caso **con un supporto finanziario coerente con le necessità dei diversi territori**. Progetti di questo tipo sono stati oggetto di presentazione in disegni di legge e di discussione i gruppi ristretti di esperti governativi nel corso della legislatura appena conclusa.

Le problematiche sono aggravate dai maggiori oneri per il ripiano dei disavanzi di circa 450 enti locali emersi a seguito della **sentenza CCost 80/2021, che impone un più rapido recupero dei disavanzi da anticipazioni di liquidità**, dovuti alla costituzione del Fondo anticipazioni liquidità (FAL). A fronte di un **aggravio complessivo di ben 2.700 mln. di euro nel decennio 2021-2030, il contributo statale è finora limitato a 660 mln.**, coprendo il maggior fabbisogno fino a metà 2023 e mantenendo aperti seri problemi di copertura sul triennio di previsione 2023-25. Anche in questo caso è evidentemente necessario un ulteriore e robusto contributo finanziario, essendo ben chiaro che **i maggiori disavanzi emersi con la citata sentenza 80/2021 sono il frutto dell'illegittimità di una legge dello Stato** cui gli enti si sono doverosamente attenuti e non dell'imperizia degli enti stessi.

La riscossione locale, pur con gli interventi di natura procedimentale introdotti con la legge di bilancio per il 2020 (Legge n. 160/2019, commi 784 e ss.), resta in grande sofferenza, particolarmente accentuata negli enti in condizioni di debolezza finanziaria. Il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) ha raggiunto quota 5,5 miliardi di euro come accantonamenti nel bilancio di previsione (dato 2021) e comprime le capacità di spesa, soprattutto delle grandi città e degli enti in difficoltà finanziaria. Peraltro, è innegabile che le difficoltà nella riscossione delle entrate proprie sono tra le cause più ricorrenti delle crisi finanziarie.

La ripresa di iniziativa sulla riscossione richiede risorse e competenze spesso non disponibili presso gli enti che ne hanno più bisogno, che hanno nella riscossione dei residui un punto di debolezza in larga parte non operabile. I provvedimenti di stralcio delle cartelle esattoriali di minori dimensioni hanno, d'altra parte, prodotto ulteriori problemi agli equilibri finanziari comunali, in quanto lo stralcio senza contropartita dei crediti di piccolo taglio colpisce proprio le entrate locali, caratterizzate da importi piccoli su quasi tutte le fonti di entrata (violazioni al codice della strada, tariffe dei servizi, ampia parte di Tari e IMU).

Appare quanto mai opportuno incentivare i processi di rafforzamento della gestione delle entrate con misure incisive, quali:

- la riduzione degli **obblighi di accantonamento al FCDE** in corrispondenza di impegni quantificati di recupero a breve e medio termine;
- l'abbattimento dei **vincoli assunzionali** per l'acquisizione di personale dedicato alle entrate, direttamente o in funzioni di controllo degli affidamenti esterni;
- la promozione dell'acquisizione di **servizi di gestione entrate a livello sovracomunale**, così da ottenere economie di gestione a favore di enti di minori dimensioni;
- l'introduzione di una norma per la **definizione agevolata dei crediti pregressi** con azzeramento di sanzioni e interessi e rateizzazioni coerenti con le condizioni finanziarie del debitore.

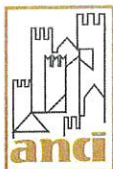
Infine, **il debito locale non ha potuto giovare dell'intervento di ristrutturazione** con accollo allo Stato previsto già dalla legge di bilancio per il 2020 e dall'art. 39 del dl 162/2019 ("Milleproroghe"). **Il ritardo di attuazione non ha alcuna giustificazione ed è stato più volte denunciato dall'Anci.** L'intervento rischia ora di rivelarsi inefficace per via del mutato scenario finanziario indotto dall'inflazione e dalle tendenze al rialzo dei tassi di interesse, che ne diminuiscono progressivamente i vantaggi. È prevista nei prossimi giorni la prima riunione dell'"Unità di coordinamento" che dovrebbe svolgere un ruolo primario nella attuazione dell'intervento, ma le modalità attuative (termini per le richieste, tassi di riferimento ecc.) restano affidati ad un decreto ministeriale di cui non si ha notizia.

A fronte dell'inerzia governativa, andrà valutata con l'urgenza del caso l'effettiva possibilità di procedere nell'intervento previsto dalla legge – con garanzia di risultati economicamente apprezzabili – ovvero l'opportunità di richiedere un contributo compensativo in conto interessi, di natura strutturale, per alleggerire in modo diffuso e proporzionale l'onere del debito locale, tuttora gravato da tassi elevati per il grande volume di mutui contratti prima del 2013. A questo **si aggiunge ora il maggior onere per l'incremento dei tassi di interesse variabili** che incide in particolare sulle città medio-grandi e sulle Città metropolitane

Appendice – Maggiori oneri per consumo di energia

Comuni italiani per area e classe demografica - Variazioni del costo dell'energia sulla base dell'andamento dei dati di spesa Siope considerati ai fini dell'assegnazione dei contributi straordinari 2022 - 1° semestre 2022 vs. 1° semestre 2021

AREA	DEM	Comuni con aumenti	% Comuni con aumenti	POP 2020 in aumento	DIFF ass in aumento	DIFF procap in aumento	Media DIFF % in aumento	Mediana DIFF procap in aumento	Media DIFF procap in aumento	
1 - NORD	1 - FINO A 1.000	885	72,7%	459.571	10.564.304	23,0	49,9%	54,8%	18,3	24,4
	2 - 1.001-5.000	1.550	82,1%	3.917.600	67.215.157	17,2	51,5%	55,9%	15,5	17,6
	3 - 5.001-10.000	564	84,3%	3.987.259	59.048.610	14,8	49,7%	53,6%	13,0	14,8
	4 - 10.001-20.000	285	82,1%	3.904.419	52.522.739	13,5	47,7%	53,0%	11,7	13,4
	5 - 20.001-60.000	131	80,9%	4.018.946	53.212.459	13,2	51,3%	52,7%	11,3	13,4
	6 - 60.001-100.000	11	68,8%	885.095	15.685.535	17,7	66,3%	63,2%	16,2	17,7
	7 - 100.001-250.000	10	58,8%	1.446.672	18.960.156	13,1	40,2%	47,0%	14,6	12,7
	8 - OLTRE 250.000	5	83,3%	3.138.587	35.945.487	11,5	29,6%	35,0%	9,9	12,6
1 - NORD Totale		3.441	79,6%	21.758.149	313.154.447	14,4	50,7%	54,8%	15,1	18,4
2 - CENTRO	1 - FINO A 1.000	92	57,5%	60.027	1.545.677	25,7	49,2%	63,2%	19,4	29,6
	2 - 1.001-5.000	303	72,3%	768.994	12.433.028	16,2	52,4%	56,9%	14,6	16,9
	3 - 5.001-10.000	115	75,7%	847.881	11.794.653	13,9	52,8%	58,7%	11,4	13,8
	4 - 10.001-20.000	92	79,3%	1.339.405	15.270.215	11,4	50,7%	55,4%	10,5	11,3
	5 - 20.001-60.000	55	69,6%	1.876.340	18.731.423	10,0	44,9%	54,2%	9,6	10,5
	6 - 60.001-100.000	11	68,8%	841.051	5.659.003	6,7	21,2%	30,4%	6,6	6,9
	7 - 100.001-250.000	3	60,0%	447.651	4.747.544	10,6	59,2%	51,7%	13,9	10,7
	8 - OLTRE 250.000	1	50,0%	368.419	5.143.199	14,0	51,4%	51,4%	14,0	14,0
2 - CENTRO Totale		672	70,8%	6.549.768	75.324.741	11,5	50,7%	57,2%	12,7	16,6
3 - SUD E ISOLE	1 - FINO A 1.000	300	55,6%	178.683	4.624.056	25,9	52,5%	60,3%	21,8	28,2
	2 - 1.001-5.000	674	58,8%	1.647.521	27.541.550	16,7	48,9%	58,5%	14,9	17,9
	3 - 5.001-10.000	173	52,3%	1.218.008	15.228.580	12,5	51,3%	62,9%	10,2	12,7
	4 - 10.001-20.000	136	59,9%	1.891.298	20.109.515	10,6	51,9%	52,3%	9,5	11,0
	5 - 20.001-60.000	97	57,7%	3.304.464	28.868.150	8,7	42,7%	46,9%	7,8	8,5
	6 - 60.001-100.000	16	69,6%	1.186.517	11.534.890	9,7	42,0%	42,4%	8,6	9,7
	7 - 100.001-250.000	7	70,0%	1.080.563	9.768.327	9,0	46,0%	50,4%	9,2	9,1
	8 - OLTRE 250.000	2	50,0%	938.241	9.833.625	10,5	65,4%	65,4%	8,9	8,9
3 - SUD E ISOLE Totale		1.405	57,4%	11.445.295	127.508.693	11,1	49,5%	57,8%	13,5	16,0
Totale complessivo		5.518	71,5%	39.753.212	515.987.882	13,0	50,5%	55,9%	14,5	18,1



Nota alla tabella

I dati Siope registrano la spesa con ritardi variabili e sulla base di una classificazione che non sempre trova una corrispondenza adeguata alle necessità delle analisi. Sono qui considerati i 5.518 Comuni (comprendenti i due terzi della popolazione) che presentano variazioni positive tra il 1° semestre 2022 e il semestre omologo 2021 degli oneri considerati ai fini del riparto dei contributi straordinari previsti per il 2022 a partire dal dl 17/2022, art. 27. Dal computo sono stati altresì esclusi gli enti con incrementi maggiori del 200%, così da limitare il rischio di sovrastima degli aumenti per disallineamento dei dati di pagamento.

Molti enti, tra cui diversi centri maggiori, regolarizzano in ritardo le spese su Siope, o risentono di ritardi di registrazione erratici tra la fine dell'anno precedente e il primo periodo dell'anno successivo, con la conseguenza che le diminuzioni di oneri nell'attuale contesto – unitamente agli aumenti più marcati – possono essere considerate anomalie non rappresentative.

Nel complesso sono monitorate cinque voci di spesa Siope che ammontano in totale a circa 3 miliardi di euro annui, comprendenti anche oneri collegati alla spesa energetica ma non strettamente attinenti alla componente energia. Tuttavia, gli aumenti rilevati, pari in valore assoluto a circa 515 mln. di euro nel semestre, possono considerarsi una stima (per difetto) della dinamica dei costi energetici, in quanto tali costi sono senza dubbio la componente dinamica del complesso delle voci considerate.

Il valore semestrale degli aumenti energetici è quindi stimabile in circa 775 milioni di euro su base semestrale, considerando l'universo dei 7.904 Comuni in base all'incremento pro-capite in euro/ab (13€). Su base annua, dunque, la stima di attesta su 1.550 mln. di euro.

Rispetto alla valutazione di massima dei costi normali della sola energia (elettricità e gas), depurati delle componenti accessorie, stimabile per il comparto dei Comuni in circa 1.700 mln. di euro, l'aumento complessivo annuo sarebbe quindi di oltre il 91%.

I fondi finora assegnati ai Comuni (860 mln. di euro) coprono quindi una quota degli aumenti attualmente stimati pari a circa il 55%.

L'aumento attualmente stimato sulla base dei dati osservati appare tuttavia ancora sottostimato, in quanto riflette incrementi registrati nel primo semestre 2022, a fronte di una dinamica che potrà risultare anche significativamente più accentuata nella seconda parte dell'anno.

Va infine segnalato che, anche sulla base di questi dati, **un'ampia minoranza di enti (intorno al 20%) registra incrementi percentuali superiori al 90% (una volta e mezzo la media)** e quindi è beneficiata finora dai trasferimenti straordinari in misura minore della media generale.