



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 17-2020

**Nuove prospettive di ripartenza per gli enti
locali lombardi dopo il covid-19. Un'esigenza
di tempestività, integrazione e responsabilità**

**Alberto Ceriani, Giampaolo Ioriatti
e Giuseppe Carlo Ricciardi**

Luglio 2020

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti.

Responsabile Scientifico delle Note Brevi: Andrea Zatti.

Nota 17-2020, luglio 2020.

Autori: Alberto Ceriani, Giampaolo Ioriatti e Giuseppe Carlo Ricciardi.

Nuove prospettive di ripartenza per gli enti locali lombardi dopo il covid-19. Un'esigenza di tempestività, integrazione e responsabilità.

Nuove prospettive di ripartenza per gli enti locali lombardi dopo il covid-19. Un'esigenza di tempestività, integrazione e responsabilità

di Alberto Ceriani*, Giampaolo Ioriatti** e Giuseppe Carlo Ricciardi***

1. Premessa.

In nome del concorso all'equilibrio del bilancio dello Stato fortemente compromesso dalla crisi finanziaria deflagrata a partire dagli anni 2007-2008, gli Enti Locali italiani hanno vissuto per quasi un decennio tagli ripetuti alla spesa corrente e agli investimenti con esiti negativi sull'efficacia della loro azione e sulla loro tenuta istituzionale.

Nel caso dei Comuni, si è constatata una contrazione della quantità e qualità dei servizi erogati ed è stata penalizzata la funzione di traino degli investimenti locali. Le Province, destinate all'estinzione secondo il disegno originario, hanno subito tagli lineari delle risorse umane e finanziarie tali da produrre un impoverimento sostanziale della loro capacità amministrativa¹, mentre le Regioni hanno sofferto una stagione di revisione in chiave riduttiva delle risorse che ha coinvolto in particolare la voce più importante della spesa regionale, quella sanitaria, con le conseguenze percepite nell'affronto della recente emergenza pandemica.

Negli ultimi due anni è tuttavia emersa una progressiva inversione di tendenza in materia di flessibilità della finanza locale che si è tradotta positivamente per gli enti locali, con l'attenuazione delle forzature sul contributo richiesto per il risanamento finanziario nazionale, nella possibilità

* Osservatorio sulle Autonomie e i Territori, <http://osservatorioautonomie.unipv.it/>.

** Osservatorio sulle Autonomie e i Territori, <http://osservatorioautonomie.unipv.it/>.

*** Comitato Scientifico Fondazione Giandomenico Romagnosi-Scuola di Governo locale ed Osservatorio sulle Autonomie e i Territori <http://osservatorioautonomie.unipv.it/>.

¹ Cfr. F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola. Spese ed entrate delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Il caso di Pavia*, Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi, 2, 2017, in <http://www.fondazioneromagnosi.it/> (pagina: quaderni).

di utilizzare eventuali avanzi di bilancio, nella ripresa della capacità di investimento degli Enti locali, nonché nella moderata ripresa di una politica delle risorse umane con lo sblocco, sia pure condizionato, delle capacità assunzionali.

2. L'impatto dell'emergenza sanitaria sugli enti locali e le contromisure adottate a livello nazionale.

La recente emergenza sanitaria ha colto gli Enti locali italiani nel mezzo di questa faticosa transizione finanziaria ed organizzativa, determinando un sovraccarico di aspettative di informazione, di esigenze di coordinamento con altri soggetti pubblici ed alimentando problemi organizzativi interni, in parte risolti con l'attivazione di modalità di *smart working* per il personale ivi impiegato, laddove possibile.

Si sono inoltre registrate criticità sul lato delle entrate e delle maggiori spese per nuove emergenze sociali. Per gli effetti della crisi si sono fermati i flussi di cassa derivanti dalla imposta di soggiorno, dall'occupazione di suolo pubblico, dalla pubblicità, dalle rette degli asili, dalle sanzioni (escluse naturalmente quelle legate alla violazione delle norme introdotte per far fronte all'emergenza stessa), dagli incassi dei parcheggi, solo per citare gli esempi più noti. Considerati come aggregato complessivo, tali impatti sono stati stimati in una perdita di 2,7 miliardi in quattro mesi, nonché in una riduzione del 31% fra tributi e tariffe². Ad esempio, si stimano perdite di 500 milioni per il Comune di Milano³, di 250 milioni per il Comune di Torino⁴, di 160 milioni per il Comune di Napoli⁵, ma anticipiamo sin d'ora che l'incisività potrebbe alla fine risultare più elevata.

² Cfr. G. TROVATI, *Coronavirus - Comuni, crollano le entrate: persi 2,7 miliardi in 4 mesi*, in *Quotidiano Enti Locali & PA*, 6 maggio 2020, <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/amministratori-e-organi/2020-05-05/coronavirus--comuni-crollano-entrate-persi-27-miliardi-4-mesi-200024.php?uuid=ADYeyaO>.

³ Cfr. S. MONACI, *Voragine da 500 milioni: l'eredità del coronavirus nel bilancio di Milano*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 maggio 2020, consultabile al link <https://www.ilsole24ore.com/art/una-voragine-500-milioni-l-eredita-coronavirus-bilancio-milano-ADHIZO>.

⁴ Sul punto, si veda quanto descritto in J. RICCA, *Coronavirus, un buco di 250 milioni nelle casse del Comune per il 2020*, in *La Repubblica Torino*, 15 aprile 2020, consultabile al link https://torino.repubblica.it/cronaca/2020/04/15/news/coronavirus_un_buco_di_250_milioni_nella_casse_del_comune_per_il_2020-254081244/.

⁵ V. VIOLA, *Napoli, 160 milioni di minori entrate*, in *Quotidiano Enti Locali & PA*, 6 maggio 2020, consultabile al link <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/amministratori-e-organi/2020-05-05/napoli-160-milioni-minori-entrate-203357.php?uuid=AD3VXbO>.

La risposta nazionale a tale complessità ha riguardato una varietà di fronti⁶.

Anzitutto, si è fatto luogo ad un contributo di 3,5 miliardi per mancato gettito da tasse e tariffe locali⁷; in secondo luogo, ci si riferisce al superamento del principio del *turn over* per i nuovi ingressi di personale nella pubblica amministrazione locale. In particolare, per il personale vale ora un principio di salute dei bilanci: più assunzioni, laddove vi siano più entrate stabili per finanziarle.

A seguire è stato erogato un contributo aggiuntivo di 400 milioni ai Comuni per buoni spesa destinati alle famiglie in difficoltà⁸, con la previsione della possibilità di integrare il fondo nazionale mediante le risorse dei conti correnti locali dedicati, su cui sono confluite le donazioni dei privati: questa è la fonte delle capillari e meritorie iniziative dei servizi sociali di ciascun Comune per individuare e sostenere i nuclei familiari più esposti all'emergenza.

È quindi stato deliberato l'anticipo di 4,3 miliardi del 66% del Fondo di solidarietà comunale⁹ ed avviata la rinegoziazione dei mutui CdP con la sospensione della quota capitale. Si tratta di 135mila contratti rinegoziabili per 7.700 Comuni, una delle maggiori rinegoziazioni di mutui della storia del Paese che rende concreta la possibilità di liberare risorse per 1,9 miliardi a Comuni e Province e per 600 milioni di euro alle Regioni. Ne dovrebbe derivare un aiuto effettivo agli enti locali in sofferenza a causa dell'emergenza Covid con effetti di crescita della spesa corrente per sostenere le casse locali nelle necessità attuali.

Un altro provvedimento riguarda i contributi per i centri estivi con risorse previste di 150 mln di euro a valere sul Fondo per le Politiche della famiglia¹⁰. Riguarda i Comuni che hanno manifestato alle Regioni la disponibilità ad attivare i centri estivi.

⁶ Per una ricognizione dei principali provvedimenti che hanno visto come destinatari gli Enti locali, cfr. DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI DELL'UNIVERSITÀ DI PAVIA-FONDAZIONE IFEL, *Emergenza epidemiologica covid-19. Ricognizione dei provvedimenti normativi e degli atti amministrativi con sezione dedicata alla normativa relativa agli enti locali*, Report del 29 maggio 2020 (estensore Tommaso Alabardi), consultabile in <http://www.fondazioneromagnosi.it/> (pagina: altre pubblicazioni).

⁷ Cfr. il Decreto Legge del 19 maggio 2020, n. 34, recante “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, Art. 106 - *Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali*.

⁸ Cfr. Dipartimento della Protezione Civile, Ordinanza n. 658 del 29 marzo 2020 avente ad oggetto “*Risorse da destinare a misure urgenti di solidarietà alimentare*”.

⁹ Cfr. il Dcpm 28 marzo 2020, avente ad oggetto “*Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020*”, pubblicato in GU Serie Generale n.83 del 29-03-2020, con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 10 del provvedimento.

¹⁰ Cfr. Decreto 25 giugno 2020 del Ministro per la Famiglia. I Comuni riceveranno le quote di risorse in base alla popolazione residente 3/14 anni, come stabilito dall'art. 105 del c.d. “*DL Rilancio*”.

3. Alcune contromisure adottate dalle Regioni a favore degli Enti infraregionali. Il caso della Legge reg. 4 maggio 2020, n. 9, della Lombardia.

Anche le Regioni hanno avuto parte attiva nella fase di ripresa di una normalità economica e di funzionalità del ruolo degli enti locali, elaborando proprie iniziative di rilancio delle istituzioni e delle imprese locali, finalizzate alla restituzione di valore sui territori di propria competenza.

Ha iniziato la Regione Lazio, la quale ha varato la prima iniziativa regionale in risposta all'emergenza sanitaria, attuata con un progetto da 400 milioni di euro, frutto del partenariato Regione-CdP, finalizzato al finanziamento di prestiti a tasso zero alle PMI. A fronte di tale commendevole iniziativa, 40mila piccole aziende con meno di 9 dipendenti e molte cosiddette "partite IVA" potranno ricevere 10mila euro a tasso zero da restituire in 5 anni¹¹. Segue la Regione Campania, che ha mobilitato 908 milioni con copertura al 72% proveniente dai fondi UE, mentre la Regione Sardegna si distingue tra gli omologhi Enti a livello nazionale per il peso delle misure in rapporto alla popolazione (161,9 euro pro-capite di stanziamenti).

Completa e caratterizza questo panorama degli interventi regionali a sostegno degli Enti infraregionali e dei territori maggiormente colpiti la Lombardia. Essa infatti, favorita dal suo *rating* migliore rispetto a quello dei titoli di Stato italiani, ha deciso di approvare una manovra complessiva a debito pari a 3 miliardi in tre anni, per investimenti regionali e a favore degli Enti locali, con ricadute anche sulle imprese, che è stata ribattezzata con linguaggio giornalistico come "piano Marshall"¹².

Si tratta di un'operazione che replica, su scala maggiore, la maxi-emissione (un miliardo di dollari) lanciata nel 2001 per rispondere alla crisi dell'11 settembre.

L'impianto lombardo è definito dalla Legge regionale 4 maggio 2020, n. 9, recante "*Interventi per la ripresa economica*" approvata con larga maggioranza dal Consiglio Regionale e finalizzata alla realizzazione di interventi di rilevanza

¹¹ Fonte: "Pronto Cassa: dotazione ampliata a 400 milioni per soddisfare tutte le imprese in graduatoria", Comunicato stampa disponibile sul sito di Regione Lazio, www.regione.lazio.it.

¹² Cfr. ad esempio C. BALDI, *Consiglio regionale Lombardia: sì al piano Marshall, 3 miliardi fino al 2022 per la ripartenza*, in: *La Stampa*, 4 maggio 2020, segnatamente consultabile al link <https://www.lastampa.it/cronaca/2020/05/04/news/consiglio-regionale-lombardia-si-al-piano-marshall-3-miliardi-fino-al-2022-per-la-ripartenza-1.38803265>.

strategica regionale e a vantaggio delle comunità locali. Per questo secondo aspetto le misure possono finanziare una o più opere pubbliche per ogni Comune della Lombardia, a condizione che non siano già integralmente finanziate da altri soggetti e che i fondi regionali non siano utilizzati a copertura dei co-finanziamenti minimi posti a carico dei Comuni dalle rispettive misure di finanziamento. In particolare, per quanto attiene a questa prima fase di attuazione dell'impianto proposto dalla Legge reg. n. 9/2020, sono stati resi immediatamente disponibili 400 milioni di euro, di cui 51,35 per Province e Città Metropolitana, suddivisi negli anni 2020 e 2021, e 348,65 per i Comuni, suddivisi negli anni 2020 e 2021.

Il piano di riparto coinvolge l'intera platea degli enti locali lombardi, destina risorse sulla base di classi demografiche e prevede interventi realizzabili dai Comuni nei seguenti ambiti settoriali:

- a) *sviluppo territoriale sostenibile, ivi compresi interventi in materia di mobilità sostenibile, nonché interventi per l'adeguamento e la messa in sicurezza di strade, scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale, abbattimento delle barriere architettoniche e interventi per fronteggiare il dissesto idrogeologico e per la riqualificazione urbana;*
- b) *efficientamento energetico, ivi compresi interventi volti all'efficientamento dell'illuminazione pubblica, al risparmio energetico degli edifici di proprietà pubblica e di edilizia residenziale pubblica, nonché all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili;*
- c) *rafforzamento delle infrastrutture indispensabili alla connessione internet, con particolare riferimento alla fibra ottica e alla realizzazione e ampliamento di aree "free wi-fi".*

Come chiarito dal legislatore regionale¹³, la *ratio* dell'intervento normativo è quella di assicurare la rapida immissione di una massa straordinaria di risorse finanziarie nei sistemi locali tale da riattivare rapidamente il ruolo delle amministrazioni locali, la risposta operativa delle imprese locali (con effetti di conferma della stabilità occupazionale, se non di suo rilancio) e, più in generale, la volontà e capacità di pronta ripresa della società lombarda.

¹³ Così emerge all'art. 1 della Legge reg. 4 maggio, n. 9, della Lombardia nonché dalla Deliberazione della Giunta regionale della Lombardia n. XI/3113 del 05/05/2020 avente ad oggetto "Determinazioni in merito ai finanziamenti ai Comuni, alle Province ed alla città metropolitana di Milano ai sensi dell'art. 1 commi 3,4,5,6,7,8 e 9 della L.R. 9 del 4 maggio 2020 "Interventi per la ripresa economica" per l'attuazione delle misure di sostegno agli investimenti ed allo sviluppo infrastrutturale" con cui la Giunta dà attuazione agli articoli della Legge regionale 4 maggio 2020, n. 9 recante "Interventi per la ripresa economica".

Il corollario dell'impegno poc'anzi richiamato risiede nella tempistica assai stringente prevista ai fini della percezione delle correlative risorse: il riconoscimento dei finanziamenti è definibile a fronte dell'inizio dei lavori entro il 31 ottobre del corrente anno, mentre la conclusione degli stessi deve necessariamente registrarsi entro la fine di novembre del 2021¹⁴.

Per assicurare la tenuta della pianificazione temporale prevista, le Sedi territoriali regionali (UTR), coordinate da una specifica struttura di regia inter-direzionale centrale, assicurano un'azione di ascolto e supporto agli amministratori locali, ai fini della presentazione *on line* delle rispettive progettualità. L'avvio dei lavori è subordinato ad una validazione da parte delle precitate strutture periferiche e ad essa consegue il riconoscimento di una prima quota a titolo di acconto, cui seguirà una ulteriore quota di finanziamento, fino al saldo finale successivo al collaudo lavori.

In questo contesto di reazione regionale alle difficoltà dovute alla pandemia, giova segnalare anche l'impatto delle ingenti risorse messe a disposizione delle Province (oltre 50 milioni di euro), che vanno a sommarsi a precedenti, ulteriori, erogazioni per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate: si tratta, in particolare, di risorse nel complesso finalizzate a favorire il rilancio delle capacità di investimento, con particolare riferimento alla rete viaria stradale – come recentemente ridefinita a seguito del consolidamento della parziale riallocazione su ANAS – ed alle infrastrutture scolastiche di rispettiva competenza, entrambi settori di particolare rilievo strategico.

4. Un'esigenza di tempestività, integrazione e responsabilità.

Come si è descritto, in questa fase post emergenza Covid-19 perverranno, in particolare per i Comuni lombardi, risorse nazionali e assegnazioni regionali. Le due linee di finanziamento, nazionale e regionale, permetteranno ai Comuni lombardi di essere destinatari di contestuali e rilevanti finanziamenti, ponendoli in uno stato di verifica e di prova delle capacità di programmazione degli investimenti e di orientamento rispetto a nuove priorità che le criticità socio-sanitarie hanno evidenziato.

¹⁴ V. Art. 1, comma 6, della Legge reg. 4 maggio 2020, n. 9, della Lombardia recante “*Interventi per la ripresa economica*”, ove si afferma che: “[...] Il comune beneficiario del contributo è tenuto ad iniziare l'esecuzione dei lavori entro il 31 ottobre 2020, pena la decadenza del contributo. I contributi sono erogati agli enti beneficiari, per il 20 per cento previa verifica dell'avvenuto inizio dell'esecuzione dei lavori e per la restante quota, il 50 per cento entro il mese di febbraio 2021 e il residuo 30 per cento previa trasmissione del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori, ai sensi dell'articolo 102 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), entro il 20 novembre 2021.”

Tali risorse, stante le temporalità previste, imporranno verosimilmente alle Amministrazioni locali uno sforzo di non poco conto, finalizzato all'immediata attualizzazione e rivitalizzazione di istanze progettuali già previste, pur non ancora avviate; di contro, i Comuni potranno liberarne altrettante di nuova ideazione, da finalizzare eventualmente alle nuove esigenze rilevate o maturate¹⁵.

Come prevede il dispositivo lombardo è inoltre auspicabile, se non necessario, che si definiscano scelte di investimento con obiettivi di profilo sovracomunale gestibili anche da Unioni di Comuni e Comunità montane. Un cambio di scala dovrebbe portare probabilmente maggiore credibilità, rispetto ad un plausibile scenario di soli interventi di piccola entità manutentiva¹⁶, aventi carattere strettamente locale. Tale prospettiva, infatti, ancorché comunque migliorativa rispetto alla situazione sulla quale interviene, costituisce un *second best* se valutata in relazione alle reali potenzialità correlate ad una visione integrata, imperniata su una *governance* omogenea ed inclusiva.

Dalle interlocuzioni in atto e dalle evidenze di stampa presso tutte le amministrazioni comunali e provinciali sono in corso una discussione ed un confronto generalizzati, rispetto alla finalizzazione e all'integrazione delle importanti risorse rese disponibili e non mancheranno interessanti *best practice* di utilizzo integrato e mirato delle risorse disponibili.

Restano ovviamente le preoccupazioni connesse alla permanenza di regole e procedure di spesa farraginose, derivanti dalle norme che regolano l'azione amministrativa delle amministrazioni locali, in particolare quelle relative alle procedure di appalto. Sappiamo che si tratta di preoccupazioni fondate e condivise, rispetto alle quali si auspica possa finalmente aprirsi una parallela stagione di radicale semplificazione amministrativa, obiettivo finora perseguito nelle intenzioni del legislatore benché con scarsi risultati.

Siamo, come si vede, all'inizio di un percorso che si segnala fin d'ora per la straordinarietà dei mezzi e dei tempi messi in campo e che sarà certamente interessante seguire e monitorare nei suoi successivi sviluppi ed esiti.

Come numerosi analisti segnalano, le risorse già mobilitate o programmate, nazionali ed europee, e l'aggiunta di contributi di livello regionale, hanno dimensioni senza precedenti nella nostra storia, come senza precedenti è stata la caduta del PIL per Covid-19, la peggiore dall'unità d'Italia.

¹⁵ Ad esempio si inseriscono in questo solco, purtroppo, le istanze progettuali di alcuni Comuni tristemente colpiti dall'estrema severità dispiegata dall'emergenza sanitaria, tese ad approntare l'ampiamiento delle strutture cimiteriali onde far spazio alle salme dei cittadini finora non ancora tumulate nel Comune di residenza.

¹⁶ Interventi, naturalmente, di natura straordinaria.

Sono risorse che occorre spendere bene e con la maggiore tempestività possibile.

Si assiste, dunque, ad un complesso di nuove possibilità per gli Enti del governo locale, dai Comuni alle Regioni, in un quadro di responsabilità inedite: l'auspicio è che le opportunità descritte vengano colte e valorizzate dalle amministrazioni in una logica di sistema, conducendo agli esiti sperati.