



Audizione

presso le

Commissioni riunite 1^a e 5^a Affari costituzionali e Bilancio del Senato

D.L. n. 198/2022

“Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi”

Roma, 16 gennaio 2023



Sommario

Premessa	2
1. Flessibilità della gestione finanziaria	3
Proroga utilizzo Avanzi di amministrazione e altre specifiche poste	3
Alleggerimento degli oneri da indebitamento	4
Disapplicazione sanzioni per mancata compilazione questionari Sose e mancata comunicazione di documenti contabili a BDAP fino al 31 marzo 2023	4
Proroga termine per regolarizzazione inadempienze certificazioni Covid	4
2. Sostegno ai processi di risanamento degli enti in disavanzo.....	4
3. Facoltà di applicazione degli strumenti di agevolazione dei pagamenti anche ai carichi non affidati all’Agenzia delle Entrate-Riscossione.....	5
4. Misure per la tenuta finanziaria delle società partecipate dagli enti locali.....	5
Altri interventi di interesse	6

Premessa

Il decreto “Proroghe” rappresenta tradizionalmente l’occasione per recuperare le questioni rimaste irrisolte dopo l’approvazione dalla legge di bilancio, e per fornire così agli enti locali strumenti utili nel processo di formazione dei bilanci di previsione.

Il provvedimento reca opportunamente diverse misure, in alcuni casi espressamente richieste dall’ANCI:

- Proroga termine per assunzioni assistenti sociali (Art. 1, comma 19) e assegnazione incarichi temporanei scuole infanzia paritarie (Art. 5, comma 8)
- Deroga inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale (Art. 1, comma 20)
- Proroga del termine per l’aggiudicazione di interventi edilizia scolastica zero- sei (Art. 5, comma 2) e per la messa a norma di edifici scolastici (Art. 5, comma 5)
- Proroga a dicembre 2023 della regolarizzazione delle posizioni contributive INPS (Art. 9, comma 1),

che si aggiungono a misure di carattere ordinamentale già contenute in provvedimenti precedenti, essenzialmente con la Legge di bilancio. Tra queste, ci limitiamo a ricordare, sotto il profilo finanziario:

- **utilizzo quota libera dell’avanzo in fase di previsione di bilancio**, facoltà già introdotta per il 2022, che ora viene reiterata per il 2023 (co.775, LBil 2023). Gli avanzi devono risultare dal rendiconto approvato 2022 e, conseguentemente, **il**



termine del bilancio di previsione viene ulteriormente prorogato al 30 aprile 2023;

- la non applicazione delle sanzioni per mancata copertura dei servizi a domanda dagli enti in crisi finanziaria (co. 781 LBil 2023);
- il mantenimento della misura massima delle anticipazioni di tesoreria a 5/12 fino al 2025 (co. 782 LBil 2023);
- **l'utilizzo libero delle economie da rinegoziazione fino al 2024**, in base alla proroga già prevista lo scorso anno (dl 228/2021);
- proroga a giugno 2023 delle autorizzazioni semplificate *dehors* pubblici esercizi (co. 815 LBil 2023).

Si tratta di norme utili, che tuttavia contribuiscono solo parzialmente a delineare un quadro certo e stabile per il triennio 2023-25, in particolare sotto il profilo finanziario. Per questo l'ANCI ha individuato tre principali aree di intervento su cui chiede al Parlamento un supplemento di attenzione che consenta di facilitare la gestione delle amministrazioni comunali.

Si rappresentano di seguito le principali questioni, e si rimanda, per maggiore dettaglio, al documento con le proposte emendative ANCI che verrà inviato a breve.

1. Flessibilità della gestione finanziaria

Proroga utilizzo Avanzi di amministrazione e altre specifiche poste

L'Anci ritiene **necessario reiterare anche nel 2023 altre norme ordinamentali straordinarie** che, senza costituire onere per la finanza pubblica, consentono di mobilitare risorse proprie degli enti locali al fine di agevolare la definizione degli equilibri previsionali in un contesto di grande incertezza dovuto alla dinamica dei costi energetici:

- **utilizzo avanzi liberi in fase di gestione**, in quanto si tratta di quote che possono risultare di grande utilità nel corso dell'anno, a fronte dell'incertezza dell'andamento dei prezzi energetici in corso d'anno (norma già adottata per il 2022 con il dl 4/22);
- utilizzo degli **oneri di urbanizzazione** (già consentito con il dl 4/2022) **e dei proventi da violazioni al codice della strada** (dl 50/22) in deroga ai vincoli ordinari;
- **utilizzo degli avanzi vincolati per gli enti in disavanzo** finalizzato alla realizzazione degli investimenti non finanziati con risorse PNRR-PRC;
- **libero utilizzo degli eventuali avanzi vincolati residui da risorse Covid** non spese, per emergenza energetica e connesse problematiche di conseguente disagio sociale,
- deroga ai vincoli di **utilizzo dei proventi derivanti da alienazioni immobiliari** ordinariamente destinabili solo al finanziamento dell'estinzione anticipata del debito e alla quota capitale in ammortamento.



Alleggerimento degli oneri da indebitamento

Nelle more della auspicabile ripresa del percorso che dovrebbe portare ad una complessiva ristrutturazione del debito locale, in sede di formulazione delle proposte per la legge di bilancio 2023, l'ANCI intende riproporre i dispositivi già sperimentati nel 2020 in occasione dell'emergenza Covid, di sospensione/rinegoziazione di tutti i mutui – Mef, CDP e istituti bancari privati – i cui risparmi potrebbero consentire significativi margini di manovra per fare fronte all'aumento dei costi energetici.

Disapplicazione sanzioni per mancata compilazione questionari Sose e mancata comunicazione di documenti contabili a BDAP fino al 31 marzo 2023

È necessario disapplicare temporaneamente le sanzioni che impediscono l'erogazione di trasferimenti statali in caso di inadempimenti degli enti beneficiari riguardanti la mancata risposta ai questionari sui fabbisogni standard (d.lgs. 216/2010, art. 5) o la mancata o incompleta trasmissione dei documenti contabili alla Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP, art. 161 TUEL). La sospensione permette di assicurare il normale flusso dei pagamenti per tutti gli enti locali di natura sia corrente (Fondo di solidarietà comunale, contributi straordinari per il caro-energia), che in conto capitale (PNRR-PNC).

Proroga termine per regolarizzazione inadempienze certificazioni Covid

Poche decine di comuni inadempienti rispetto all'invio delle certificazioni Covid-19 rischiano l'applicazione di sanzioni molto severe, in misura almeno pari all'80% delle risorse acquisite. In considerazione delle straordinarie ed oggettive difficoltà gestionali riscontrate nel corso dell'emergenza epidemiologica è necessario consentire la chiusura e l'invio delle certificazioni mancanti, a sanatoria dei ritardi.

2. Sostegno ai processi di risanamento degli enti in disavanzo

A partire dal 2020, anche per effetto di quanto sostenuto dalla sentenza CCost 115/2020 secondo cui il fenomeno delle crisi finanziarie è da ricondurre anche a condizioni di deprivazione socio territoriale e non soltanto ad episodi di *mala gestio*, il tema delle crisi finanziarie è stato oggetto di diversi interventi, anche di natura finanziaria, con cui si è mirato a ridurre i disavanzi esistenti e al recupero di una sana gestione finanziaria di alcuni comuni capoluogo di città metropolitana e capoluogo di provincia.

In particolare, è stato attivato un meccanismo pattizio tra la Presidenza del Consiglio e i Comuni capoluogo di provincia (art. 43, dl 50/2022), in base al quale è possibile avviare ad un percorso "assistito" di risanamento, attuando un pacchetto di misure concordate. Vista l'esperienza che va considerata positivamente ed incoraggiata – anche a fronte della sostanziale inefficacia delle procedure del Titolo VIII TUEL – l'ANCI chiede:

- di **estendere la partecipazione** anche ad altri Comuni capoluogo (attualmente sono 7 gli enti coinvolti, altrettanti potrebbero aggiungersi), istituendo una nuova sessione di partecipazione nei primi mesi del 2023;
- **posticipare al 31 marzo 2023** il termine per le riformulazioni o rimodulazioni dei Piani di riequilibrio (predissesti) da sottoporre all'esame della Corte dei Conti, rendendo più agevole ai Comuni che si avvalgono di ambedue le procedure la



conclusione delle istruttorie sugli accordi ancora in corso di definizione, vista anche l'esigenza di raccordare le eventuali con le misure ulteriori comprese negli accordi in questione.

Appare inoltre quanto mai opportuno che anche il percorso di risanamento dei Comuni capoluogo di provincia, come avvenuto per i capoluoghi di città metropolitana, sia sostenuto da un **contributo statale**, che l'ANCI propone di importo pari a **350 milioni di euro** da spalmare nell'arco di un decennio;

3. Facoltà di applicazione degli strumenti di agevolazione dei pagamenti anche ai carichi non affidati all'Agenzia delle Entrate-Riscossione

La Legge di bilancio 2023 contiene un corposo pacchetto di temperamento dei rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria, attraverso:

- la facoltà di **definizione delle controversie tributarie** nei diversi gradi di giudizio;
- lo **stralcio totale dei carichi fino a mille euro** affidati al riscossore nazionale (Agenzia Entrate-Riscossione) tra il 2000 e il 2015, **limitato ai crediti delle amministrazioni centrali**;
- lo **stralcio parziale dei medesimi carichi**, riservato ai **crediti degli enti territoriali, che hanno facoltà di non applicazione**;
- la **definizione agevolata di tutti i carichi affidati all'agente della riscossione fino a giugno 2022** (cd "rottamazione dei ruoli"), senza limiti di importo, con abbattimento delle sanzioni e degli interessi, o dei soli interessi (e maggiorazioni semestrali) nel caso delle violazioni al codice della strada.

La definizione del contenzioso tributario coinvolge opportunamente tutte le controversie, a prescindere dal tipo di atto oggetto di contestazione. Al contrario, **le operazioni di stralcio e rottamazione ruoli sono esclusivamente rivolte agli atti presi in carico dall'Agenzia Entrate-Riscossione**. Questo fatto genera **una ingiustificata disparità di trattamento** non solo **tra Comuni diversi**, che hanno legittimamente scelto diverse modalità di gestione delle entrate proprie, **ma anche tra gli stessi contribuenti** che ha fronte dello stesso tipo di credito si trovano sottratta la possibilità di accesso a strumenti agevolativi per effetto delle diverse soluzioni gestionali, cosa che si può verificare **anche all'interno del singolo Comune**.

L'ANCI propone che nella conversione del dl Proroghe si disponga di **estendere almeno la cd. "rottamazione" introducendo uno strumento di definizione agevolata** basato sugli stessi criteri di legge (commi 231 e ss. della Legge di bilancio) e applicabile a tutti gli atti emessi dall'ente, **lasciandolo alla facoltà di ciascun Comune**, come peraltro già accaduto in passato.

4. Misure per la tenuta finanziaria delle società partecipate dagli enti locali

Il Testo Unico sulle società pubbliche (Decreto legislativo n. 175/2016) prevede una rigorosa serie di **divieti di intervento finanziario a supporto delle partecipate in crisi** e, in particolare, di quelle **in perdita per tre esercizi consecutivi**. Condizione quest'ultima in cui rischiano di trovarsi numerose società pubbliche anche in ragione



dell'attuale congiuntura economica e dell'inevitabile protrarsi dei suoi effetti: non è difficile immaginare che una parte maggiore di tale costo sarà a carico delle società che gestiscono servizi pubblici locali, prevalentemente *in house*. Inoltre, molte società *in house* sono **soggetti attuatori delle misure del PNRR e PNC**, pertanto è necessario salvaguardarle al fine di agevolare una rapida realizzazione degli interventi. **Si propone pertanto di escludere le annualità 2021 e 2022 dal computo per la valutazione della situazione finanziaria delle società partecipate.**

Altri interventi di interesse

- Proroga a tutto il 2025 dell'operatività **Fondo per contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità o cedimenti** senza maggiori oneri, ma mediante riutilizzo delle economie registrate in sede di riparto negli anni 2016-2021;
- Proroga dal 31 dicembre 2022 al 31 dicembre 2023 il termine per l'aggiudicazione degli **interventi finanziati nell'ambito delle politiche di coesione**;
- estendere a tutto il 2024 il periodo di sospensione della responsabilità patrimoniale del responsabile della concessione o dell'erogazione degli **aiuti di Stato**, al fine di poter disporre degli strumenti di acquisizione dei dati necessari per i Comuni al fine di alimentare correttamente il Registro degli aiuti, in primo luogo con riferimento alle agevolazioni IMU-turismo;
- ripristinare la quota incentivante del 100% delle maggiori somme riscosse da assegnare ai Comuni nell'ambito del processo di **partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali**;
- Assicurare la **facoltà di affidare le attività di riscossione ed accertamento TARI al soggetto gestore del servizio rifiuti**; chiarire la competenza in capo al gestore sulla gestione della tariffa corrispettiva; assicurare le relative competenze sull'intera filiera dell'attività di riscossione;
- allineare la validità temporale delle **graduatorie concorsuali del personale educativo e scolastico** al termine del 30 settembre 2023;
- prorogare la facoltà di effettuare **assunzioni a tempo determinato del personale di Polizia locale** anche in deroga alle limitazioni della spesa per i contratti a tempo determinato;
- **consentire ai segretari comunali di restare in servizio fino ai 70 anni di età**, su base volontaria;
- **prorogare 31 dicembre 2023 la cessazione dei comandi o distacchi** nel caso di mancata attivazione della procedura straordinaria di inquadramento in ruolo. Prorogare fino al 31 dicembre 2023 la stabilizzazione del personale che, alla data del 31 gennaio 2022, si trovasse in posizione di **comando o distacco**;
- proroga del termine di presentazione delle proposte del **programma "Dateci spazio"**;
- proroga di termini per la certificazione dell'avvenuta realizzazione di **investimenti finalizzati alla realizzazione di ponti e viadotti** da parte di Province e Città metropolitane;



- **sottoporre al parere della Conferenza Unificata** le modalità applicative della norma che autorizza le Regioni, gli enti locali e i loro enti strumentali ad utilizzare le quote di **avanzo vincolato di amministrazione**;
- **introdurre il passaggio in Conferenza Unificata** per la definizione dei bandi per il **Fondo per le infrastrutture ad alto rendimento** (FIAR) inerenti l'impiego dei fondi riservati ai comparti degli enti locali.