



AUDIZIONE ANCI

**CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE BILANCIO**

DECRETO-LEGGE 25 MAGGIO 2021, N. 73

**“MISURE URGENTI CONNESSE ALL’EMERGENZA DA COVID-19, PER LE IMPRESE,
IL LAVORO, I GIOVANI, LA SALUTE E I SERVIZI TERRITORIALI”**

(SOSTEGNI-BIS)

Roma 31 maggio 2021



Sommario

Premessa e sintesi	2
Il nodo della sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2021	4
Alcune specifiche richieste di intervento	5
Rifinanziamento dei contributi agli investimenti	5

Premessa e sintesi

Nel decreto Sostegni-bis (dl 73/2021) trovano spazio diverse importanti misure che vanno nella direzione auspicata dall'ANCI di un assicurare un adeguato sostegno, diretto ed indiretto, a quei segmenti del corpo sociale messi a dura prova dalla crisi pandemica. Tra queste, anche diversi interventi di elevato impatto sociale che vedono l'attivazione dei Comuni, che per loro natura e ancor più in questa fase emergenziale svolgono un ruolo decisivo per il rapporto di prossimità che li lega alle rispettive comunità.

Le principali misure riguardano lo stanziamento di 600 milioni di euro che consente ai Comuni di introdurre **agevolazioni sul prelievo sui rifiuti**, con riferimento alle utenze non domestiche. La misura completa il quadro degli interventi di sostegno alle attività economiche mediante l'alleggerimento del fisco locale già introdotti per via dell'esenzione della prima rata IMU 2021 per le partite IVA che svolgono attività d'impresa o produttrici di reddito agrario, nonché l'estensione a tutto il 2021 dell'esenzione dei prelievi sull'occupazione di suolo pubblico (nuovo Canone unico), ivi incluso il commercio ambulante.

Particolarmente opportuna appare inoltre la misura per il **sostegno alimentare** (500 mln.) che, come richiesto dall'ANCI, potrà essere utilizzata anche per agevolare il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze delle famiglie più fragili.

È anche incrementato di 135 milioni di euro il **Fondo per le politiche della famiglia** che rinnova per il 2021 l'intervento attraverso il quale i Comuni potranno finanziare il potenziamento dei **centri estivi**, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa destinati alle attività dei minori.

È altresì incrementata di 450 milioni di euro la dotazione del **Fondo per il trasporto pubblico locale**.

Sul versante più strettamente inerente ai fabbisogni dei Comuni, va segnalata l'integrazione di 100 milioni di euro delle risorse compensative del minor gettito dell'**imposta di soggiorno**, che passano quindi da 250 a 350 milioni di euro. Viene poi risolta un'imperfezione normativa che impediva la piena **"dimensione biennale" della gestione della crisi**, come da tempo richiesto dall'ANCI: è ora chiarito (art. 56, co. 1) che sono liberamente utilizzabili nel 2021 anche i ristori di natura specifica assegnati nel 2020 e non interamente utilizzati, dispositivo che risultava finora limitato ai soli ristori derivanti dal cd "Fondone".



Ulteriori significativi interventi sono riservati al settore turistico, alle politiche giovanili e all'edilizia scolastica.

L'ANCI esprime pertanto una valutazione complessivamente positiva sul provvedimento che prosegue lo sforzo compiuto in questi mesi teso ad assicurare sostegno alle attività economiche e ai soggetti più fragili e a mettere in sicurezza i bilanci comunali.

L'ingente mole di risorse complessivamente stanziata per fare fronte all'emergenza ha indubbiamente rappresentato un importante sostegno, oltre che un segnale di attenzione al ruolo dei Comuni. Gli interventi a ristoro dei minori gettiti e delle maggiori spese dovuti all'emergenza da COVID-19, orientati al contenimento degli effetti della crisi e al ripristino della situazione *quo ante*, non possono tuttavia perseguire l'obiettivo di sanare le problematiche strutturali degli enti locali acuite dai tagli e dai vincoli finanziari sproporzionati e miopi dello scorso decennio.

Alle conseguenze potenzialmente devastanti della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2021 è dedicato l'articolo 52 del decreto in esame, argomento di cui si discuterà tra poco. L'intervento della Corte segnala però, sotto un profilo più generale un quadro normativo instabile che contribuisce alla **condizione di permanente fragilità complessiva della finanza comunale, che stimiamo riguardare il 15% circa di enti locali, di massima alcune decine di grandi e medie città del Centro-Nord e ampie fasce di enti locali del Sud, delle Isole e delle aree interne appenniniche**. L'aumento dei casi di crisi finanziaria testimonia l'esistenza di un perimetro all'interno del sistema locale, entro il quale un numero significativo di Comuni non dispone di risorse finanziarie ed umane sufficienti per l'erogazione dei servizi attesi dalle comunità, né un'adeguata capacità di investimento.

Riteniamo quindi necessario sottoporre all'attenzione del Governo e del Parlamento l'esigenza di affiancare alle misure anti emergenza interventi strutturali volti a **ricostituire i presupposti**, sia di natura finanziaria che ordinamentale, **per una sana gestione ordinaria** che consenta a tutte le amministrazioni locali di svolgere appieno le funzioni assegnate

Desta preoccupazione la fuoriuscita dal testo del decreto della ulteriore misura di sostegno per gli enti in predissesto, che avrebbero potuto integrare gli effetti delle misure già adottate il cui impatto è stato troppo limitato rispetto alle effettive necessità dei circa 230 enti coinvolti.

È pertanto urgente una riflessione che porti a sciogliere in modo sistematico i nodi principali, relativi a:

- ✓ una **contabilità armonizzata** troppo spesso dettagliata in modo eccessivamente formalistico, che ha prodotto nuovi ed asimmetrici vincoli sulla gestione finanziaria, in particolare per effetto del FCDE;
- ✓ la **povertà di risorse standard** (quelle sulle quali agisce il Fondo di solidarietà comunale - FSC) e l'esigenza di **innesto di ulteriori elementi solidaristici "verticali" nel sistema perequativo**;
- ✓ la **debolezza della riscossione locale**;



- ✓ l'**assenza di leve specifiche** per le situazioni peculiari degli enti in disavanzo;
- ✓ l'**inefficace disciplina dei ripiani degli enti in crisi finanziaria** su cui è tempo di realizzare una riforma organica, modificando radicalmente il Titolo VIII del TUEL;
- ✓ la necessità di rafforzamento **delle dotazioni organiche** con speciale riferimento a funzioni specialistiche in campo sociale e educativo-scolastico, della vigilanza e a supporto del processo di attuazione degli investimenti;
- ✓ la generale risistemazione delle fonti di finanziamento e del quadro ordinamentale delle **Città metropolitane**;

Mentre ci accingiamo alla sfida di un Piano di investimenti pubblici inedito per quantità e qualità, riterremo un **pessimo biglietto da visita per il Paese** l'assenza di un concreto segnale di presa in carico della capacità operativa dei Comuni italiani nel loro complesso, la cui precarietà – come di recente sancito dalla Corte costituzionale (sent. n. 115/2020) – deve essere valutata anche in relazione alla insufficienza delle risorse disponibili e a situazioni di degrado del tessuto socio economico, non potendosi limitare alla constatazione di episodi di inefficiente gestione finanziaria.

Il nodo della sentenza della Corte costituzionale n. 80/2021

L'art. 52 del decreto interviene con l'obiettivo di mitigare l'impatto della sentenza CCost n. 80/2021 con uno stanziamento di 500 milioni di euro a copertura del maggior disavanzo e con la contestuale proroga dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti interessati. Pur apprezzando lo sforzo di agevolare gli enti nella gestione degli effetti della sentenza, dobbiamo tuttavia rilevare la debolezza della soluzione adottata sotto il profilo sia logico che quantitativo, complice anche l'indubbia complessità tecnica della questione.

La proroga dei bilanci al 31 luglio per gli enti che hanno fatto ricorso alle anticipazioni di liquidità di cui al dl 35/2013 non viene assistita da soluzioni tecniche soddisfacenti in grado di fugare i **dubbi su alcuni aspetti essenziali e, in primo luogo, sulle modalità e i tempi del "ripiano ordinario" che la Corte sembra richiedere**, argomenti sui quali gli enti devono disporre di un indirizzo chiaro ed univoco. In estrema sintesi i Comuni non sanno al momento cosa fare. Basti pensare che il termine entro cui dovrà essere emanato il DM di riparto dei 500 milioni (*"entro 30 giorni dalla conversione in legge"* del decreto) è successivo al 31 luglio, termine previsto per l'approvazione dei bilanci degli enti coinvolti.

Sono poi evidentemente **insufficienti le risorse stanziato, a fronte di un maggior disavanzo determinato dalla sentenza stimato in quasi 3 miliardi di euro**. Sulla base dei bilanci inviati in BDAP sono oltre 1.400 i Comuni che hanno costituito il Fondo anticipazioni liquidità, cui si aggiungono 8 province. Inoltre:

- ✓ 180 dei 502 comuni più direttamente coinvolti (registrando un aggravio del disavanzo 2019 rispetto al 2018), resterebbero esclusi dal riparto dei 500mln, in quanto non raggiungono la soglia – peraltro arbitraria – del 10% nel rapporto tra maggior disavanzo da sentenza e entrate correnti;
- ✓ i restanti 322 enti riceverebbero un contributo in grado di assicurare appena il 60% della sola copertura 2021, mentre si apprestano a determinare il bilancio triennale 2021-2023.



Per soddisfare pienamente con trasferimenti diretti le istanze dei soli enti più direttamente interessati, occorrerebbero oltre 900 milioni annui per un triennio.

ANCI auspica che le riflessioni in corso in sede politica e tecnica portino con tempestività ad una soluzione soddisfacente, evitando qualsiasi aggravio per la generalità degli enti locali che non possono sopportare conseguenze finanziarie anche gravi per il solo fatto di aver applicato una legge dello Stato.

Alcune specifiche richieste di intervento

L'ANCI pone infine l'attenzione su alcuni punti di interesse che possono trovare sistemazione in fase di conversione del decreto agevolando la gestione finanziaria in una fase di permanente difficoltà:

1. **rinvviare al 2022 l'obbligo di accantonamento al Fondo garanzia debiti commerciali (FGDC)**, la cui applicazione è del tutto inopportuna nelle attuali condizioni e rischia di comprimere ulteriormente i margini di manovra sui bilanci comunali;
2. **introdurre misure di sostegno alle società pubbliche** e ai riflessi sui bilanci locali delle problematiche aziendali, che consentano di superare gli attuali divieti di intervento finanziario per le società in perdita, gli obblighi di dismissione e gli accantonamenti in caso di persistenti perdite, assicurando altresì lo snellimento di alcuni adempimenti previsti dal TUSP (d.lgs. 175/2016). Appare paradossale che diverse norme abbiano permesso di fronteggiare le perdite da emergenza sanitaria delle società, mentre in materia di riflessi sui bilanci degli enti proprietari delle perdite delle aziende pubbliche locali non ci sia stato finora alcun intervento;
3. rafforzare i **dispositivi di sostegno agli enti in crisi finanziaria** adottati negli ultimi mesi, perfezionando gli attuali criteri di accesso per effetto dei quali almeno 150 comuni sono rimasti esclusi dagli stanziamenti aggiuntivi, pur risultando in condizioni in tutto simili agli attuali beneficiari;

Rifinanziamento dei contributi agli investimenti

Si richiama infine l'attenzione circa l'importanza di **assicurare un accesso pieno e generalizzato ai contributi erariali in conto capitale già stanziati, attraverso congrui rifinanziamenti** a valere su due delle più importanti linee di finanziamento per investimenti, anche alla luce della eccellente risposta fornita in sede di presentazione delle istanze progettuali:

- ✓ il fondo per **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, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade (L. 160/2019, artt. 51-58). In sede di assegnazione delle risorse per il 2020, di ammontare pari ad 85 milioni di euro sono state presentate richieste ritenute ammissibili per circa 730 milioni di euro, in gran parte soddisfatte mediante scorrimento della graduatoria operato con



i 600 milioni aggiuntivi stanziati dal dl 104/2020 (dl “Agosto”); in fase di assegnazione dei 128 milioni di euro disponibili per il 2021, sono state invece presentate richieste ritenute ammissibili per oltre 1 miliardo di euro.

- ✓ **Contributi per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico**, investimenti di messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti, investimenti di messa in sicurezza ed efficientamento energetico degli edifici (L. 145/2018, artt. 139 e 139-bis). A fronte dei 3,6 miliardi di euro resi disponibili per gli anni 2020 e 2021 a seguito dell’ulteriore stanziamento disposto con il dl “Agosto” (art. 46, comma 1, lett. b), sono state presentate richieste per circa 4,3 miliardi di euro.

In attesa che si chiarisca il quadro finanziario e procedurale connesso agli interventi a del PNRR, devono essere a nostro avviso correttamente inquadrati sia la **dimensione strategica di un portafoglio progetti** in grado di intercettare le finalità del PNRR nonché l'**immediata cantierabilità** degli interventi che può consentire di immettere nel ciclo economico risorse importanti a sostegno in chiave di ripresa dopo le difficoltà delle fasi più acute dell'emergenza pandemica, visto anche l'approssimarsi del termine di scadenza del blocco dei licenziamenti. Per queste ragioni **l'ANCI chiede il rifinanziamento dei fondi per consentire, mediante l'ulteriore scorrimento delle graduatorie, con accoglimento delle istanze progettuali presentate ammissibili ma non finanziate**.