



Audizione sul decreto “Sostegni”

Decreto legge 22 marzo 2021, n. 41 “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19”.

**Commissioni riunite Bilancio e Finanze
Senato della Repubblica**

Roma, 7 aprile 2021

Sommario

Premessa	2
Vecchi e nuovi problemi nei provvedimenti emergenziali.....	3
Il decreto Sostegni e gli ulteriori interventi attesi dagli enti locali.....	4
<i>L'abolizione dei carichi a ruolo</i>	4
<i>Sostegni sociali e ruolo dei Comuni</i>	5
<i>Altre importanti questioni di carattere finanziario</i>	5

Premessa

La crisi indotta dalla pandemia da Covid-19 si è dimostrata ben più lunga e insidiosa di quanto tutti avevamo previsto lo scorso anno. Ben tredici mesi di lutti, incertezze e ripartenze provvisorie, che hanno messo a dura prova le capacità di resistenza delle famiglie, delle imprese e delle professioni, a cominciare da quelle più fragili ed esposte. Il sistema pubblico, nel suo complesso, ha a sua volta mostrato debolezze storiche nella fornitura dei servizi territorializzati – insieme a grandi capacità di reazione che hanno contribuito a mitigare taluni degli effetti della crisi.

Siamo ora di fronte alla **fase più critica e sfidante dell'emergenza**, che deve condurci finalmente fuori dai rischi di caduta del sistema economico e anche della convivenza civile e democratica, da sempre associati a condizioni di incertezza così lunghe e complesse.

La **campagna di vaccinazione** è certamente al centro di questa fase, perché ci consentirà – se adeguatamente intensificata e irrobustita – di prospettare una rapida ripresa dei settori più duramente provati, dalla stabile riapertura delle scuole, al turismo che ha nella mobilità delle persone il suo fondamentale traino. Ma consentirà anche di dare sbocco alla domanda di socialità, che è al tempo stesso bisogno esistenziale dei cittadini e linfa vitale per l'intrattenimento, la cultura, il commercio, al cui interno si collocano competenze, professioni e attività sull'orlo del definitivo collasso.

Nel corso del 2020 abbiamo registrato una preoccupazione attiva e soluzioni efficaci per evitare che alla crisi economica si aggiungesse la perdita di presa dei Comuni e delle Città nell'esercizio delle proprie funzioni, il cui presidio era evidentemente indispensabile

I sostegni diretti ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province hanno evitato questo rischio, con beneficio del sistema Paese nel suo complesso: dalla gestione dei buoni spesa – la *solidarietà alimentare* – al finanziamento di spese aggiuntive specifiche (centri estivi post scuola, buoni viaggio, sanificazioni), ad agevolazioni fiscali autonome per i settori maggiormente colpiti dalle chiusure, un rilevante ammontare di risorse (oltre 7 mld. di euro) derivanti principalmente dai

cali di gettito delle entrate, ha permesso agli enti locali di reggere l'urto della crisi e di accentuare gli interventi sulle aree sociali ed economiche più deboli.

Sarebbe però un grave errore adagiarsi sull'idea che il peggio è ormai passato e che la questione sia il ritorno alla normalità. Non solo, infatti, l'evoluzione della pandemia è ancora foriera di rischi sanitari non banali, almeno fin quando non avremo la garanzia di un ammontare di vaccini adeguato alle necessità, ma soprattutto in considerazione dell'assoluta esigenza di una fuoriuscita dalla crisi *in avanti*, con maggiore capacità di innovazione e competitività, con un di più di solidarietà e sicurezza sociale.

La sfida insita nel buon utilizzo delle ingenti risorse rese disponibili dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) e dalla programmazione dei fondi europei 2021-27, esige un profondo rinnovamento delle nostre amministrazioni pubbliche, centrali e locali, una radicale sburocratizzazione dei processi di spesa e dei controlli, una nuova stagione di acquisizione di competenze di pregio negli uffici tecnici e amministrativi comunali.

Vecchi e nuovi problemi nei provvedimenti emergenziali

La gestione della crisi indotta nella finanza locale dalla pandemia è stata caratterizzata nel 2020 da due linee di azione principali:

- la verifica permanente dell'andamento delle entrate e la conseguente messa a disposizione di risorse adeguate;
- l'allentamento di vincoli finanziari e il rafforzamento di semplificazioni – dall'utilizzo degli avanzi, alle regole straordinarie sugli appalti e sulle procedure amministrative, alla moratoria sulle quote capitali dei mutui – che hanno permesso di superare strozzature preesistenti all'emergenza e di attivare in modo più incisivo le energie e le risorse disponibili.

I provvedimenti d'urgenza del 2020, la legge di bilancio, il dl "Proroghe" e ora il decreto "Sostegni" hanno in parte riprodotto e traslato su scala biennale il dispositivo dello scorso anno. Questo approccio appare il più prudente e proficuo nelle attuali condizioni di perdurante incertezza. **Il percorso intrapreso dalla primavera 2020 non deve essere interrotto.**

L'ammontare complessivo delle risorse necessarie per il 2021 per i Comuni e le Città metropolitane non è determinabile, ma **deve essere chiaro**, in primo luogo agli operatori locali che stanno apprestando i bilanci di previsione, **che lo Stato è pronto ad intervenire nella misura che si rivelerà via via necessaria.**

Allo stesso modo, sarebbe del tutto irragionevole pensare che, **sotto il profilo delle regole (procedurali, assunzionali, finanziarie)**, il sistema possa ritornare in qualche mese alla situazione ante-emergenza. Le criticità accentuate dalla crisi sono di vecchia data ed evidenziano problematiche sulle quali **non intervenire con misure straordinarie, prima, strutturali, poi, determinerebbe le migliori condizioni per un rovinoso fallimento del percorso di ripresa.**

Il decreto Sostegni e gli ulteriori interventi attesi dagli enti locali

Il dl Sostegni contiene **alcuni importanti aspetti positivi** dal punto di osservazione dei Comuni:

- l'intervento sulle aree turistico-invernali, per 700 mln. di euro. Sarebbe necessario, essendo risorse trasferite ai Comuni, che il decreto di riparto passi in Conferenza unificata;
- il robusto incremento delle risorse a ristoro delle minori entrate locali: da 450 mln. a 1.350 mln. di euro per i Comuni nel cd Fondone; da 50 a 150 mln. di euro per le Città metropolitane e le Province; nonché 250 mln. per il ristoro del gettito dell'imposta di soggiorno;
- il prolungamento al secondo trimestre 2021 delle agevolazioni per i pubblici esercizi e il commercio ambulante,
- la disgiunzione dei termini per le deliberazioni relative alla TARI (portate a fine giugno 2021) dal termine del bilancio di previsione (spostato a fine aprile).

L'abolizione dei carichi a ruolo

Registriamo inoltre la volontà di estendere, con l'art. 4 del decreto, dell'**abolizione dei carichi a ruolo pregressi fino a 5 mila euro sino al 31 dicembre 2010** - la precedente operazione di "saldo e stralcio" si era limitata ai crediti fino a mille euro. È ben noto che si tratta di **crediti in larga parte comunali**, che i Comuni hanno affidato al riscossore nazionale (ora Agenzia delle entrate-Riscossione). La **diluizione decennale dei disavanzi** che possono emergere dalla cancellazione di residui e **la norma che impegna lo Stato al pagamento delle spese** di riscossione eventualmente sostenute dall'Agenzia, sono atti doverosi, considerando che con la cancellazione si sancisce, di fatto, una difficoltà irrisolta del sistema nazionale della riscossione nel soddisfare le esigenze legittime e peculiari dei Comuni in materia di recupero di somme di modesta entità, tipiche della loro struttura delle entrate.

Diciamo fin d'ora, però, che **qualsiasi ulteriore estensione dello stralcio dei carichi a ruolo dovrà essere puntualmente finanziata**, così da non far gravare sugli enti locali un'inefficienza che in larga parte non dipende da loro.

Le ipotesi di ampliamento del periodo di applicazione della rottamazione dei ruoli (nelle prime versioni si fissava il periodo 2010-2015 determinerebbero impatti di rilievo sugli equilibri comunali. L'**operazione non può essere considerata neutra** sotto il profilo finanziario, in quanto non ci sarebbe equivalenza tra riduzione dei residui attivi (parte attiva del risultato di amministrazione) e riduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (parte passiva). **Gli effetti negativi** (riduzione FCDE inferiore alla cancellazione dei residui) **si concentrerebbero sugli enti con maggiori difficoltà di riscossione** (residui attivi e FCDE di partenza elevati), **aggravandone la situazione** finanziaria spesso già precaria.

Le stime **di una rottamazione estesa al 2015 valutano lo sbilancio da cancellazione ruoli in circa 600 mln. di euro**, comprensiva delle minori riscossioni attese e dell'asimmetria tra residui cancellati e ammontare del FCDE. Una dimensione rilevante, che non potrebbe essere ignorata in termini di ristoro,

soprattutto per la concentrazione del disagio sulle aree finanziariamente più deboli del comparto comunale.

L'ANCI propone comunque che sia concessa ai Comuni la **facoltà di applicare lo stesso beneficio ai carichi oggetto di ingiunzione di pagamento**, nelle stesse condizioni dei carichi a ruolo sgravati obbligatoriamente (valore unitario fino a 5mila euro, anno di emissione dell'atto tra il 2000 e il 2010), **riconoscendo anche agli eventuali sbilanci connessi a questi sgravi il ripiano lungo previsto dall'art. 4** per la cancellazione dei carichi a ruolo. Questo intervento mitigherebbe la obiettiva disparità di trattamento tra diverse forme di riscossione adottate nel tempo degli enti locali, come previsto dalle norme vigenti (in particolare l'art. 52 del d.lgs. 446/1997)

Sostegni sociali e ruolo dei Comuni

L'ANCI ritiene che il mantenimento di un alto grado di coesione sociale debba passare per i Comuni, quale istituzione di primo riferimento, in particolare per le famiglie e per le piccole attività economiche. Per questo è auspicabile che già con la conversione in legge di questo decreto e – immediatamente dopo – con il nuovo provvedimento di scostamento del deficit previsionale dello Stato, possano trovare posto interventi quali:

- un nuovo e urgente **programma di “buoni famiglia”**, analogo al Fondo di solidarietà alimentare del 2020, ma con maggior impegno economico, così da **ricomprendere il sostegno per il pagamento di affitti e bollette**;
- il rinnovo del sostegno al **potenziamento dei centri estivi per ragazzi** che nel 2020 ha impegnato 135 mln. di euro per le attività post chiusura delle scuole, tipicamente tra giugno e settembre;
- un congruo ulteriore innesto di risorse in campo fiscale, al fine di assicurare, in particolare, **un'agevolazione TARI per le attività più colpite dalla crisi e per le famiglie fragili**, di entità robusta e basata su criteri nazionali uniformi, richiesta a lungo dall'ANCI lo scorso anno;
- **l'estensione a tutto il 2021 dei sostegni ai pubblici esercizi e al commercio ambulante**, che il dl Sostegni estende al solo primo semestre.
- **L'estensione anche per il 2021 delle semplificazioni in materia di procedimenti amministrativi già previsti dal dl 34 2020.**

Ci auguriamo inoltre che **le difficoltà del settore turistico-ricettivo** attraverso misure di fiscalità generale e di sostegno diretto, una adeguata soddisfazione, considerata l'importanza di questo settore per il mantenimento delle economie di ampie fasce territoriali e per la stessa ripresa post-emergenza.

Altre importanti questioni di carattere finanziario

Riteniamo inoltre possibile e doveroso accentuare **l'intervento sulle regole finanziarie**, con misure da tempo richieste e rimaste inattuato. Nessun vincolo deve essere accentuato:

- valutare lo **slittamento del termine per l'approvazione dei consuntivi al 31 maggio**, in modo da allinearli al termine previsto per le certificazioni dell'utilizzo dei fondi Covid-19 e evitare problemi di "riapertura" dei consuntivi in caso di difformità;
- il mantenimento e l'estensione delle **flessibilità nella gestione del bilancio**:
 - come per il 2020, è necessario **liberalizzare l'utilizzo degli avanzi liberi**, che in base al TUEL non possono essere impiegati per spesa corrente se non a specifiche e restrittive condizioni;
 - **gli avanzi vincolati per fondi emergenziali non utilizzati nel 2020 devono essere estesi a tutti i fondi speciali** e non limitati al "Fondone" ex art. 106, come attualmente stabilito dalla Legge di bilancio 2021;
 - **l'utilizzo degli avanzi vincolati per gli enti in disavanzo complessivo deve essere ampliato** rispetto agli angusti limiti attuali, che impediscono agli enti in difficoltà di disporre di risorse proprie, pur disponibili;
- **deve essere rinviato al 2022 l'obbligo di accantonamento al Fondo garanzia debiti commerciali (FGDC)**, che nel contesto di crisi attuale rischia di gravare in modo controproducente sui bilanci comunali, mentre sono in corso, con il concorso di Anci/IFEL, iniziative di verifica e sostegno delle situazioni locali che presentano maggiori criticità sulla regolarità dei pagamenti;
- **è vitale per molti enti locali la sospensione degli accantonamenti e delle dismissioni obbligatorie** in relazione alle **perdite delle aziende partecipate** locali, per effetto del d.lgs. 175/2016. Si tratta di obblighi inattuabili in condizioni di emergenza che – di nuovo – producono effetti controproducenti su aziende pubbliche in crisi da emergenza pandemica;
- **evitare l'inasprimento** delle percentuali di accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (**FCDE**), **che già oggi produce il congelamento di oltre 4,5 miliardi di euro**. Si chiede di rimanere al 95% ordinario anche per il 2021, sempre nella logica di non inasprire condizioni finanziarie già molto gravose per una minoranza – pur ampia – di enti locali (il 20% dei Comuni sopporta oltre il 70% dell'accantonamento complessivo al FCDE);
- è necessario **intervenire ulteriormente per assicurare un sostegno necessario agli enti in predissesto**. Il Fondo predissesti istituito dall'art. 53 del dl 104/2020 e incrementato dalla legge di bilancio (co 775) continua ad escludere da ogni beneficio i **Comuni delle Isole (e in particolare della Sicilia** dove le crisi finanziarie sono più diffuse) **e decine di Comuni il cui piano di riequilibrio è tuttora – e da lungo tempo – all'esame della COSFEL**, presso il Ministero dell'Interno;

Ci sono poi interventi, di costo nullo o modesto, che l'ANCI ritiene tuttora necessari e praticabili.

Alcune innovazioni introdotte nonostante la pandemia hanno suscitato interrogativi circa la corretta percezione della gravità della crisi che stiamo attraversando. È il caso dell'**introduzione del nuovo Canone unico**, particolarmente impegnativo non solo per gli enti locali, ma anche per i

contribuenti coinvolti, in larga parte tra i più colpiti dalla crisi. La nuova disciplina è complessa e piena di lacune. Almeno **alcuni dei punti critici del Canone unico dovrebbero essere affrontati e risolti** con urgenza, così da evitare contenziosi e incertezze applicative.

La gestione delle entrate comunali ha subito una netta battuta d'arresto per la sospensione prolungata della riscossione coattiva e per le generali condizioni di difficoltà dovute alla pandemia. **La crisi delle aziende affidatarie della riscossione** e dell'accertamento delle entrate non è solo un problema economico di settore, ma **investe la tenuta del sistema delle entrate locali**. Per questo Anci rinnova la richiesta di poter **rimodulare la durata e il perimetro dei contratti di affidamento delle entrate**, con riferimento ai contratti scaduti negli ultimi 6 mesi o di prossima scadenza, anche **in deroga alle norme del codice degli appalti**.

L'ANCI chiede poi **il sostegno del Parlamento per semplificare il sistema di adempimenti connessi agli aiuti di Stato**. La moltiplicazione dei contributi a sostegno delle attività colpite dalla crisi, unitamente alla decisione del precedente Governo di considerare "aiuto di Stato" l'agevolazione IMU sulle strutture ricettive (peraltro obbligata dalla legge), hanno messo in luce criteri e meccanismi di funzionamento del **Registro nazionale degli aiuti** del tutto inadatti alla moltitudine dei Comuni, in prevalenza di piccola dimensione. L'ANCI ha chiesto di **dare attuazione alle semplificazioni già previste dalla legge** e di limitare gli obblighi di iscrizione al Registro agli aiuti (contributi o riduzioni fiscali) di valore superiore a 5mila euro, fermo restando l'obbligo di conservazione amministrativa dei dati.

Si tratta di **un'istanza ragionevole, che non trova ostacoli nella disciplina europea** né negli orientamenti della Commissione, sulla quale però, le autorità ministeriali competenti devono ancora sciogliere le proprie riserve.

Si fa inoltre presente al Parlamento, come già fatto ripetutamente al Governo, che è urgente individuare una soluzione che garantisca ai sindaci e ai Comuni **certezza in ordine al quadro di regole applicabile in materia di concessioni demaniali marittime** a fini turistico-ricreativi, alla luce della significativa giurisprudenza amministrativa e penale.

Infine, come da tempo richiesto da ANCI, appare necessario introdurre **puntuali e limitate semplificazioni al regime eco bonus 110%** per agevolare il miglior utilizzo degli incentivi da parte dei cittadini e delle imprese.