



Audizione informale presso la V Commissione Bilancio

Atto Senato S1994

Disegno di legge di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137

“Decreto Ristori”

Roma, 9 novembre 2020

Sommario

Premessa	2
Le agevolazioni IMU e i relativi ristori	2
Regole finanziarie e ulteriori sostegni a fronte del prolungamento dell'emergenza ..	3
Proposte urgenti di emendamento in corso di predisposizione	8

Premessa

La recrudescenza dei contagi da virus Covid-19 ha determinato l'esigenza di nuove misure di contenimento che con i recenti DPCM hanno comportato la limitazione di attività economiche in tutto il territorio nazionale con condizioni di maggior rigore in talune aree del Paese.

Le nuove limitazioni sono state accompagnate da un provvedimento di sostegno economico, il decreto legge 137, oggetto di questa audizione.

Le principali misure economiche previste dal decreto 137 sono:

- contributi a fondo perduto riservati ad un ampio gruppo di aziende direttamente colpite dalle limitazioni di attività, ad attivazione automatica per quelle che già avevano ottenuto il contributo previsto nella prima fase dell'emergenza;
- ulteriori erogazioni a titolo di reddito di emergenza (due mensilità), anche a favore dei nuclei familiari con redditi minimi nel mese di settembre 2020;
- proroga della cassa integrazione per un massimo di 6 settimane nel periodo novembre 2020-gennaio 2021;
- esonero parziale dai contributi previdenziali in alternativa al ricorso alla cassa integrazione e sospensione dei pagamenti relativi al mese di novembre;
- proroga al 31 gennaio 2021 del blocco dei licenziamenti;
- indennità e contributi specifici per i settori dello spettacolo, del turismo e dello sport;
- ripresa del credito d'imposta sugli affitti commerciali, cedibile al proprietario dell'immobile, per ottobre-dicembre;
- abolizione della seconda rata dell'IMU 2020 per gli immobili posseduti e condotti dagli esercenti delle attività più colpite dalle restrizioni disposte con gli ultimi DPCM.

Ulteriori misure dovrebbero poi essere adottate con un successivo decreto legge.

Le agevolazioni IMU e i relativi ristori

L'ulteriore estensione delle agevolazioni IMU, rispetto a quanto già disposto con i decreti 34 e 104 (immobili ad uso turistico, fiere, discoteche, cinema e teatri), comporta la concessione dell'esenzione dalla seconda rata dell'IMU anche a favore dei pubblici esercizi e di diverse altre attività di servizio, le cui aperture sono limitate o impedito dalle nuove misure di sicurezza sanitaria. L'agevolazione è limitata agli immobili posseduti e utilizzati direttamente dagli esercenti delle attività.

La misura comporta, doverosamente un ristoro per i Comuni, valutato in 101,6 milioni di euro (art. 9), sulla base di stime del Mef che dovranno essere articolate in importi da assegnare a ciascun Comune, in tempi che l'ANCI auspica più brevi dei 60 giorni previsti dalla norma.

Riteniamo poi opportuno far presente che **la nuova e drammatica ondata pandemica** con i relativi provvedimenti di blocco motiva e rende **necessario dare nuovi strumenti finanziari ai sindaci** per dare risposte alle fasce più deboli delle nostre comunità. Quindi accanto ai necessari ristori, sarebbe opportuno **rifinanziare l'ordinanza di protezione civile di fine marzo che ha consentito ai Comuni di erogare i cd "buoni spesa"**.

Regole finanziarie e ulteriori sostegni a fronte del prolungamento dell'emergenza

Come è noto, l'ANCI ha espresso soddisfazione per il complessivo apparato di sostegno alle perdite di gettito e alle maggiori spese che, in particolare con i decreti 34 e 104, sono stati accordati ai Comuni per fronteggiare l'attuale grave crisi. Sono stati stanziati 6,3 mld. di cui oltre 4,6 mld. già erogati e circa 1,5 mld. in corso di assegnazione o erogazione nelle prossime settimane, come riportato nel prospetto che segue.

Riepilogo risorse correnti destinate ai Comuni a sostegno dell'emergenza COVID-19

Voci di ristoro	dl 18/ dl 34	dl 104	TOTALE	Note	erogati	da erogare
Fondo esercizio funzioni comunali (fondo artt. 106-dl 34 e 39-dl 104)	3.000	1.220	4.220	3,4 mld. già erogati, 820 mln. entro il 20 nov	3.400	820
Fondo solidarietà alimentare	400		400	OCDPC fine marzo 2020	400	
Esenzioni decise per legge (IMU alberghi, COSAP-TOSAP)	216,6	128,9	345	191 mln. erogati; 154 mln. da assegnare a breve	191	154
Imposta di soggiorno e contributo di soggiorno/sbarco	100	300	400	90 mln. già erogati, 310 entro ottobre	90	310
Comuni delle province più colpite e dei comuni "zona rossa" regionale	240,5		241	200,5 mln. già erogati; 40 assegnati in corso di erogazione	200,5	40
Scuola (Centri estivi, 0-6 anni, perdite aziende trasporto scol., affitti e adeguamento locali)	185	70	255	235 mln. già erogati	235	20
Sanificazione e straordinari polizia locale	74,3		74	già erogati	74,3	
Enti in predissesto (contributi deficit strutturale e fondo rotazione)		400	400	200 mln. assegnati, in erogazione; 200 mln. fondo di rotazione a richiesta degli enti		400
Totale	4.216	2.119	6.335		4.591	1.744
Fondo TPL (a riparto regionale)	500	400	900	Impegno Governo per +300 mln. in LBil 2021		
Trasporto scolastico			150	Impegno per LBil 2021, nel frattempo attingibili sul fondo art.106		

Nonostante l'indubbia efficacia del sostegno, la situazione di grande differenziazione delle condizioni finanziarie degli enti locali e le ulteriori difficoltà che i Comuni stanno incontrando in questa nuova fase dell'emergenza, rappresentano fonti di preoccupazione rispetto alla capacità del sistema di assicurare il mantenimento degli equilibri finanziari e di dare una prospettiva più lunga agli aiuti, nella previsione di un 2021 ancora caratterizzato dagli effetti della pandemia.

L'ANCI ritiene necessario operare su diversi piani tra loro complementari:

- **accelerare le assegnazioni** ancora in corso al fine di accrescere la certezza delle risorse effettivamente disponibili;
- rafforzare, anche per via legislativa, **la possibilità di utilizzare i sostegni economici già decisi per un più ampio periodo di tempo**, come è in parte già previsto nelle modalità di certificazione dell'andamento delle entrate e delle spese nel 2020, in corso di pubblicazione;
- **ampliare al 2021 tutte le facilitazioni di carattere contabile** che hanno permesso una gestione finanziaria e contabile più snella e flessibile (utilizzo libero degli avanzi e di altre quote vincolate, variazioni di bilancio in esercizio provvisorio, **mantenimento al 95% della percentuale di accantonamento**

al FCDE), ampliandone la portata soprattutto con riferimento agli enti in disavanzo;

- **proseguire il monitoraggio** della situazione finanziaria degli enti locali anche con riferimento al 2021 e **appostare fin d'ora un consistente ammontare di risorse di sostegno**, al fine di infondere tra gli operatori e gli amministratori locali la fiducia necessaria per il mantenimento delle capacità di spesa degli enti fin dalla fase delle previsioni 2021. È già prevedibile, peraltro, l'esigenza di un sostegno con riferimento:
 - o all'imposta di soggiorno e alle entrate collegate ai flussi turistici, la cui ripresa risulterà ben più lenta del previsto,
 - o all'addizionale comunale all'Irpef, sulla quale i riflessi della stessa crisi attraversata nel 2020 emergeranno il prossimo anno,
 - o alla Tari, il cui andamento potrà essere valutato solo nel corso del prossimo semestre, per effetto del ritardo con il quale quasi ovunque sono state inviati i documenti di pagamento relativi al 2020;
- **allontanare adempimenti in scadenza** che non possono essere praticati nelle attuali condizioni:
 - o **proroga dell'adozione del Pef rifiuti e delle tariffe e dei regolamenti Tari** al 30 aprile 2021, anche sganciandone il collegamento con la scadenza della deliberazione del bilancio di previsione (attualmente fissato al 31 gennaio 2021);
 - o **proroga dell'entrata in vigore del Canone unico al 2022, ovvero facoltà per l'anno 2021**, disponendo eventualmente la riduzione del canone sui mercati con temporaneo finanziamento statale. Le novità normative connesse al COVID, nonché la necessità di fronteggiare i perduranti effetti della pandemia, rendono impossibili gli adempimenti connessi alla revisione delle tariffe e dei regolamenti dei prelievi sull'occupazione di spazi pubblici e sulla pubblicità cui i Comuni sono chiamati anche attraverso un'attenta politica della fiscalità;
 - o **proroga al 2022 dell'entrata in vigore del Fondo di garanzia debiti commerciali (FGDC) ovvero l'introduzione di una normativa che accompagni nel tempo i Comuni in un percorso monitorato alla cui scadenza si proceda con l'applicazione della normativa vigente**. L'entrata in vigore del nuovo accantonamento obbligatorio,

- nelle attuali condizioni di emergenza e basato sulle risultanze della PCC non ancora perfettamente allineata con le dimensioni dei debiti e dei ritardi di pagamento degli enti locali, rischia di compromettere i margini di agibilità su bilanci già provati. L'ANCI ritiene che l'avvio della misura debba essere accompagnato da un intervento di supporto tecnico-operativo sulle situazioni di maggior debolezza strutturale presenti sul territorio. Andrebbe altresì **valutata la riapertura di una ulteriore finestra per le anticipazioni di liquidità gestite da Cdp**, relativamente poco sfruttate dagli enti nella prima fase della pandemia.
- concessione di flessibilità in deroga al codice dei contratti permettendo ai Comuni **l'allungamento delle scadenze degli affidamenti dei servizi di gestione e riscossione delle entrate** per almeno un anno, unitamente all'ampliamento del perimetro dei servizi offerti.

Sempre nella prospettiva del 2021, vanno ricordate due questioni di ampio impatto sugli enti locali:

- **la ristrutturazione del debito locale.** Va ripreso con sollecitudine il percorso di ristrutturazione dell'intero debito locale, che includa anche i prestiti obbligazionari rimasti attualmente esclusi, come delineato dall'art. 39 del decreto 162 2019 (Milleproroghe 2020). Nelle more dell'avvio della ristrutturazione, è opportuno **ripristinare il Fondo per gli indennizzi da estinzione anticipata**, che agevoli la sostituzione dei vecchi mutui con nuovi mutui a tassi coerenti con l'attuale andamento dei mercati finanziari;
- **Sostegno agli enti in "crisi finanziaria" e riforma del Titolo VIII del TUEL.** Nelle more di una più organica riforma del TUEL, in particolare degli istituti del dissesto e del predissesto, di recente nuovamente sollecitato da ANCI ai Ministri dell'interno e dell'economia, è necessario rafforzare con un ulteriore innesto di risorse (300 milioni di euro), l'intervento a supporto degli enti in crisi finanziaria opportunamente adottato con il recente dl 104, che, oltre a incrementare le risorse del Fondo di rotazione (200 mln. di euro), ha stanziato 200 mln. di euro per sostenere i piani di riequilibrio degli enti locali in condizioni di strutturale debolezza finanziaria, nel quadro richiamato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 115/2020. Il contributo deve ora essere integrato, poiché i criteri dell'art. 53 del dl 104/2020 si sono basati

su condizioni ingiustificatamente restrittive, in quanto dipendenti da elementi procedurali casuali o dalla valorizzazione di indici, come la capacità fiscale, non disponibili per i Comuni di alcune regioni, in particolare la Sicilia e la Sardegna.

Infine, ulteriori interventi sono auspicabili in materia di **supporto agli investimenti degli enti locali**. La ripresa della contribuzione statale e l'abbandono dei vincoli finanziari aggiuntivi (patto di stabilità e saldo di competenza) avevano determinato una significativa ripresa degli investimenti comunali che la crisi da pandemia ha solo rallentato. Il potenziamento dei contributi avvenuto ad opera del dl 104, cui seguiranno ulteriori risorse con gli interventi da *recovery fund* e gli altri finanziamenti europei, determina una situazione senza precedenti che deve essere accompagnata contrastando l'impoverimento delle dotazioni organiche degli enti locali dopo quasi un decennio di limitazioni. Al fine di assicurare un immediato recupero di capacità operativa, l'ANCI propone di destinare una piccola quota dei contributi destinati agli investimenti, in deroga agli attuali vincoli assunzionali, al reperimento di professionalità esterne con funzione di supporto amministrativo nella gestione procedurale (affidamenti, partecipazione a bandi, rendicontazione ecc.).

Nel caso delle **Città metropolitane**, in attesa di un riassetto organico del comparto metropolitano (organi, funzioni fondamentali, entrate proprie) **un immediato potenziamento delle dotazioni organiche** può assicurare alle Città metropolitane di poter svolgere quel ruolo di driver della ripresa degli investimenti pubblici per interventi a carattere strategico (TPL, periferie, scuole, viabilità, gestione dei rifiuti). Va infatti ricordato che è il comparto metropolitano costituisce uno dei principali poli di attrazione delle risorse assegnate all'Italia per il tramite del c.d. Recovery Fund.

Proposte urgenti di emendamento in corso di predisposizione

Sotto il profilo dell'immediata urgenza, al fine di considerare l'obiettivo aggravamento delle condizioni di operatività degli enti locali, l'ANCI sta predisponendo le seguenti proposte di integrazione al decreto legge 137:

- a) formale spendibilità anche nel 2021 dei fondi a favore degli enti locali, acquisiti o da acquisire in connessione all'emergenza epidemiologica in base alle previsioni dei decreti 34 e 104, così da semplificare gli obblighi di rendicontazione e l'attività programmatica degli uffici locali;
- b) abolizione ed accorpamento al rendiconto 2020 degli adempimenti relativi alla verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193 TUEL), in scadenza al 30 novembre 2021, in relazione all'eventuale caduta di operatività degli uffici finanziari dovuta all'incremento dei contagi;
- c) proroga al 28 febbraio 2021 del termine per la deliberazione del bilancio consolidato (attualmente fissato al 30 novembre 2020), obbligatorio per i Comuni con popolazione superiore a 5mila abitanti;
- d) facoltà di presentazione del Documento unico di programmazione (DUP) in occasione dell'esame del bilancio di previsione 2021-23, in deroga ai termini previsti dalla legge o dai regolamenti degli enti locali;
- e) proroga al 2022 dell'entrata in vigore del Canone unico di cui ai commi 816 e ss. della legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019);
- f) proroga al 2022 dell'obbligo di accantonamento al Fondo garanzia debiti commerciali (FGDC) nelle more della definizione di un programma di intervento sui ritardi di pagamento più significativi;
- g) proroga al 30 aprile 2021 del termine per l'approvazione dei piani economico-finanziari, dei regolamenti e delle tariffe relative al servizio rifiuti e ai connessi prelievi tributari o patrimoniali;
- h) abolizione delle sanzioni disciplinari connesse all'eventuale mancata operatività del sistema *pagoPA* successivamente al termine del 28 febbraio 2021 (art. 65, co.2, d.lgs. n. 217/2017);
- i) facoltà di proroga per un massimo di 12 mesi dei contratti di servizio, degli affidamenti in concessione e degli incarichi di revisione contabile, nel caso di scadenze comprese tra il 1° ottobre 2020 e il 31 marzo 2021, ove non altrimenti stabilito da norme di governo dell'emergenza in atto.