



**Audizione ANCI
A.C 2790
(ddl Bilancio 2021)**

**Audizione informale presso le Commissioni riunite
bilancio di Camera e Senato**

Roma, 23 novembre 2020

Premessa

L'avvio dell'iter di approvazione del ddl bilancio 2021 si inserisce in un contesto di estrema incertezza, vista anche l'allarmante recrudescenza della crisi pandemica, e deve pertanto essere inquadrato quale passaggio interlocutorio nell'ambito di un percorso di progressivo aggiustamento delle misure che si renderanno necessarie per il contenimento della crisi epidemiologica da COVID-19 anche sul versante delle risorse.

In questi mesi l'apporto dei Comuni si è dimostrato essenziale per intercettare i fabbisogni delle comunità e per poter dare attuazione agli interventi territoriali per i quali la capacità di intermediazione dei Comuni si è rivelata decisiva, come nel caso della distribuzione del sostegno alimentare.

L'ANCI ritiene tuttavia che l'attenzione al contenimento dell'emergenza debba essere affiancata dalla consapevolezza di dover intervenire in una **prospettiva di medio-lungo periodo, consentendo il ripristino di una condizione di ordinaria gestione** dopo che per oltre un decennio le politiche di risanamento hanno lasciato in eredità un comparto sfibrato e fragile.

In altre parole l'ANCI ritiene opportuno, anche nell'ambito di una crisi senza precedenti, porre fin d'ora le basi per un consolidamento stabile e duraturo che restituisca il ruolo centrale costituzionalmente assegnato ai Comuni nella erogazione di **servizi essenziali** qualitativamente adeguati alle necessità del territorio, nonché in chiave di **supporto alla ripresa economica**, in particolare sul versante della **ripresa degli investimenti**.

Le misure adottate nel corso del 2020 restituiscono, per intensità e dimensione, un quadro poderoso ed eccezionale adottato in un contesto del tutto inedito sulla base di una capacità di stima, a cui ANCI ha responsabilmente preso parte, che potrà essere progressivamente affinata tenendo conto dell'esperienza maturata in questi mesi e alla luce delle risultanze contabili della gestione finanziaria 2020 attese nei prossimi mesi.

Riepilogo risorse correnti 2020 destinate ai Comuni a sostegno dell'emergenza COVID-19

Voci di ristoro	dl 18/ dl 34	dl 104 / dl 137- 149	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	800	OCDC fine marzo 2020 OCDC fine novembre 2020	400	400
Esenzioni decise per legge (IMU alberghi, COSAP-TOSAP)	216,6	295,8	512	191 mln. erogati; 188 mln. assegnato CSC 12 nov 133 mln. da assegnare	191	321
Imposta di soggiorno e contributo di soggiorno/sbarco	100	300	400	90 mln. già erogati, 310 CSC 12 nov	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 di cui 15 mln al fondo***	220	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	2.686	6.902		4.576	2.311
Fondo TPL (a riparto regionale)	500	700	1.200	di cui 300 mln. sul 2021 ex dl 137/149		
Trasporto scolastico			150	Impegno per LBil 2021, nel frattempo attingibili sul fondo art.106		

L'ANCI ha infatti già avuto modo di esprimere soddisfazione per il complessivo apparato di sostegno che, in particolare con i decreti 34 e 104, è stato accordato ai Comuni per fronteggiare l'attuale grave crisi. Va ricordato che sono stati stanziati **6,3 mld.** di cui 4,6

mld. già erogati e circa 1,9 mld. in corso di assegnazione o erogazione nelle prossime settimane.

Tra questi ricordiamo **la ripetizione dell'intervento di "solidarietà alimentare"** deciso dal Governo con l'approvazione del DL cd "Ristori ter", con l'impiego di ulteriori 400 mln. di euro, quale sostegno sociale intensificato a fronte delle nuove difficoltà derivanti dalle chiusure stabilite su base regionale.

Sul piano di sostegno alla finanza locale il disegno di legge di bilancio per l'anno 2021 continua nella giusta direzione prevedendo sia il rifinanziamento del **Fondo per le funzioni dei Comuni**, per un importo di **450 milioni** di euro per i soli Comuni e 50 per le Province e le Città metropolitane, nonché il **mantenimento di una sede di confronto** finalizzata al monitoraggio dell'andamento della situazione finanziaria che necessariamente dovrà accompagnare i processi decisionali almeno per tutto il 2021. Pur apprezzando tale segnale, **si sottolinea tuttavia come l'entità delle risorse non appare sufficiente a fronteggiare la crisi tuttora in atto e che avrà indubbi riflessi anche sull'esercizio finanziario 2021.**

Richiamiamo peraltro la necessità di introdurre dispositivi che consentano **la piena spendibilità anche nel 2021 dei ristori** stanziati con gli articoli 106 del dl 34/2020 e 39 del dl 104/2020, che consentano di assicurare un maggior grado di certezza finanziaria l'approvazione dei bilanci 2021 anche in previsione della importante **tornata elettorale** prevista per la prossima primavera.

Nel 2021 è inoltre agevole prevedere effetti di **minor gettito fiscale** dei prelievi che gravano sui settori economici più esposti alla crisi (Turismo/Soggiorno, suolo pubblico, servizio rifiuti), anche per effetto di ulteriori ed auspicabili interventi agevolativi.

A tal proposito, ANCI propone un'estensione anche per l'esercizio finanziario 2021 delle esenzioni Tosap e Cosap già previste nel Decreto N. 34/2020, cd decreto rilancio.

È poi apprezzabile l'attenzione verso i Comuni in crisi finanziaria, per le quali si prevede uno stanziamento di risorse (150 milioni per il biennio 2021-2022) Tuttavia anche per questo si ritiene che sia insufficiente e se ne chiede un incremento di 400 milioni per il triennio 2021-2023.

Da sottolineare però l'assoluta contrarietà al ripristino di una logica indiscriminata di tagli a partire dal 2023 che chiediamo con forza di eliminare, in quanto costituisce un segnale negativo. Un elemento di inattesa preoccupazione concerne inv l'introduzione, a partire dal 2023, di una nuova "spending review" che ripristina un metodo che speravamo ormai concluso, che aveva portato all'applicazione di misure ingiuste e sproporzionate.

Si inseriscono positivamente nel solco dell'esperienza maturata nei mesi più difficili della crisi alcuni interventi di assoluto pregio a **sostegno dei servizi essenziali** relativamente ai significativi stanziamenti destinati al **trasporto scolastico** (150 milioni di euro), e con l'inserimento strutturale nell'ambito del **Fondo di solidarietà comunale** di ingenti risorse per lo **sviluppo dei servizi sociali** (1,16 miliardi nel quadriennio 2021-2024 e 215 milioni sul 2021) e l'incremento del numero di posti disponibili negli **asili nido** (450 milioni fino al 2024).

In materia **di investimenti**, l'aumento di risorse va collegato al recupero della **capacità operativa** delle amministrazioni. Al riguardo l'ANCI propone di destinare una piccola quota dei contributi 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.).

In questo contesto decisiva appare inoltre ogni scelta che veda la valorizzazione del ruolo delle **Città metropolitane** nella ripresa degli investimenti pubblici per interventi di particolare carattere strategico (TPL, periferie, scuole, viabilità, gestione dei rifiuti). Sulle **Città Metropolitane** chiediamo in particolare: 1. la correzione della riforma per l'attribuzione delle risorse attraverso **la creazione di un comparto autonomo e separato** rispetto a quello delle Province, anche in considerazione che le Città metropolitane sono titolari di proprie funzioni fondamentali riconosciute dalla legge. 2. **potenziamento delle dotazioni organiche**, con un piano di assunzioni straordinarie di profili professionali tecnici.

Il disegno di legge appare invece oltremodo prudente su diversi aspetti la cui soluzione era invece attesa in fase di prima stesura del disegno di legge. E' il caso di un intervento del tutto parziale sul versante della "**flessibilizzazione delle regole contabili**" che invece costituiscono un ausilio indispensabile nell'attuale contesto di grave incertezza finanziaria. Sul punto l'ANCI chiede più coraggio nella previsione di dispositivi che consentano un più ampio utilizzo degli **avanzi di amministrazione**, l'alleggerimento dei vincoli per gli **enti in disavanzo**, maggiori margini di manovra nel caso di **esercizio provvisorio**, di mantenere al **95% la percentuale di accantonamento al FCDE**.

In materia di personale, il disegno di legge di bilancio per il 2021 incrementa lo **stanziamento di risorse per i rinnovi dei Contratti collettivi dei comparti pubblici** scaduti nel 2018, con ulteriori 400 milioni di euro. Ciò determinerà in modo automatico un incremento della spesa di personale (**l'impatto a regime per il comparto dei Comuni sarà di 555 MLN €, oltre 16MLN per le Città metropolitane e 14 MLN epr le Unioni di Comuni**) con conseguente peggioramento del rapporto spesa/entrate e quindi riduzione della capacità assunzionale dei Comuni. **Pertanto, in materia di personale, si chiede quantomeno l'introduzione di deroghe a tetti finanziari e vincoli sulle capacità assunzionali per il reclutamento di quel personale che dovrà gestire direttamente nei prossimi mesi nei Comuni l'emergenza sanitaria in corso.**

Lo stanziamento di **3,63 miliardi di euro stanziati nel DDL di Bilancio e aggiuntivi, in deroga, alle facoltà assunzionali già consentite a normativa vigente per attuare un grande piano di assunzioni nella PA centrale a decorrere dal 2021 e fino al 2033 va pertanto esteso anche agli enti locali.**

Di seguito, le richieste dell'Associazione cui seguiranno specifici emendamenti.

RICHIESTE FONDAMENTALI:

1. **Eliminare taglio spending review** previsto a carico degli enti locali a partire dal 2023 (art. 157 ddl Bilancio), per il pessimo segnale che dà, a prescindere dalla dimensione relativamente contenuta (100 mln. per i Comuni, 50 mln. per Province e Città metropolitane).
2. **Integrare Fondo compensazione perdite.** Anci chiede di portare il fondo ad un miliardo e mezzo, considerando necessario un segnale ulteriore perché la posta finanziaria indicata di 450 ml appare del tutto incongrua anche alla luce dell'ammontare del fondo 2020. Si pensi solo a imposta di soggiorno, agli effetti ritardati dell'addizionale Irpef, ai possibili rischi sugli incassi della Tari, ancora non noti, ai riflessi finanziari della crisi delle aziende locali.
3. **Proroga anche per l'esercizio finanziario 2021 delle norme di flessibilità sulla gestione contabile 2020.** In particolare, va riprodotta la norma sul libero utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione, non considerata dall'art. 144 del ddl Bilancio e già contenuta nel decreto cd "cura Italia" (dl 18/2020).

Si chiede inoltre di estendere lo stesso dispositivo agli avanzi destinati e renderlo applicabile anche per gli enti locali in disavanzo complessivo (in deroga ai commi 897 e 898 della legge n. 160/2019 (legge di bilancio per il 2020)

4. **FCDE (Fondo crediti dubbia esigibilità)** . Mantenimento medesime percentuali previste per l'esercizio finanziario 2020 anche per il 2021: 90% in caso di rispetto dei tempi di pagamento; 95% in tutti gli altri casi.
1. **FGDC (fondo garanzia debiti commerciali)**. Proroga al 2022 dell'entrata in vigore. 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. Si 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.
5. **Estensione agevolazioni Tosap/Cosap** previste dal cd decreto rilancio (DL N. 34/2020) anche all'esercizio finanziario per il 2021.
6. **Norme enti in crisi**. Si chiede in particolare:
 - integrazione del fondo ex articolo 53 dl 104 per almeno 400 ml (con modifiche dell'attuale testo dell'art. 143 ddl Bilancio);
 - alcune norme speciali, come la sospensione recupero quote disavanzi;
 - l'attivazione di un tavolo di concertazione per la riforma del Titolo VIII TUEL, richiesta rimasta sin qui inevasa.
7. Nelle more dell'avvio della ristrutturazione del debito locale, su cui ci attendiamo a breve **l'emanazione del DPCM** da tempo previsto, si chiede il **rifinanziamento del fondo penali** per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari.
8. **Città metropolitane**. Anci chiede costituzione di un comparto autonomo rispetto alle province, considerate le 6 specifiche funzioni fondamentali (che devono essere oggetto della definizione dei fabbisogni standard di cui all'art. 144) e un reclutamento straordinario di personale in alcuni ambiti tecnici specifici.
9. **Correttivi per la determinazione del limite alla capacità assunzionale**, in particolare sulla sterilizzazione di alcune voci di spesa quali i rimborsi del costo di personale per gli enti convenzionati ovvero degli oneri contrattuali
10. **Assunzioni in deroga nei settori fondamentali ad affrontare l'emergenza in corso, quali sicurezza e welfare**.
11. Apprezzando l'incremento delle risorse del fondo per le **stabilizzazione del personale del sisma 2016**, si chiede la possibilità di maturare i requisiti per le stabilizzazioni del personale precario impegnato nella ricostruzione del post sisma 2016 anche nel corso dell'anno 2021.

ULTERIORI RICHIESTE:

- ✓ **Prorogare l'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);
- ✓ **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;
- ✓ 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.
 - ✓ **Eliminare le sanzioni disciplinari conseguenti alla mancata adozione della piattaforma pagoPA** entro il termine del 28 febbraio 2021 in considerazione delle oggettive difficoltà incontrate dalle amministrazioni, non solo locali, nel processo di adeguamento del proprio sistema di incasso alla infrastruttura nazionale alla luce delle nuove criticità operative connesse alla recrudescenza della pandemia da virus Covid-19.
 - ✓ Aumento fondo **Aumento Fondo per indennità Sindaci Piccoli Comuni**: si chiede l'aumento di 8 milioni di euro dello stanziamento previsto dal decreto fiscale dello scorso anno
 - ✓ **Gestioni associate**: si propongono interventi a favore delle gestioni associate al fine di conferire una più adeguata consistenza e certezza dei contributi statali e per assicurare l'utilizzo delle dotazioni delle annualità pregresse del fondo previsto dalla legge sui piccoli comuni.
 - ✓ **Società partecipate**: Si chiede di sospendere e rinviare, per il 2020 alcuni elementi critici del d.lgs. 175/2016 in materia di società, stabilendo che non siano applicati i vincoli alla dismissione (incluso il triennio di riferimento in perdita, per la dismissione); non vi sia la redazione e trasmissione del Piano annuale ai soggetti di cui al TUSP; sia rinviato il termine per il deposito del bilancio delle Aziende speciali e Istituzioni in CCIAA, evitando così dannose sanzioni.
 - ✓ **Ecobonus 110% anche per Enti che gestiscono immobili di Edilizia Residenziale Pubblica.**
 - ✓ **Anticipazione del prezzo negli appalti di servizi**: si propone che a decorrere dal 2021 le anticipazioni del prezzo per contratti di beni e servizi, siano effettuate sulla base non del valore complessivo del contratto, ma della quota parte relativa all'anno di riferimento.
 - ✓ **Cultura** : si propone l'istituzione del Fondo "cura cultura" con una dotazione di 100 milioni di euro per l'anno 2021 con il quale i Comuni potranno assicurare la riapertura degli immobili civici affidati in gestione a terzi e sostenere le azioni delle organizzazioni culturali degli enti del terzo settore che sono state pesantemente penalizzate dalle misure restrittive determinate dalla pandemia.