



Audizione

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA PER IL 2021

**Commissioni congiunte Bilancio
Senato della Repubblica
Camera dei deputati**

Roma, 19 aprile 2021

Premessa

Il DEF 2021 riflette il prolungarsi dell'emergenza epidemiologica. L'andamento del Pil 2020 assestato su una riduzione dell'8,9 %, con scenario di ripresa tra il 21 e il 22 (circa +4,5% annuo) appare fortemente condizionato dai tempi e dall'intensità della campagna vaccinale e dal conseguente e marcato declino dei contagi da virus Covid-19.

L'allentamento delle restrizioni su molte attività economiche e la ripresa della frequenza scolastica in presenza, in corso di definizione in questi giorni, costituiranno un impegnativo banco di prova delle capacità dell'intero Paese di attivare tutte le misure necessarie per assicurare il massimo livello di sicurezza e di prevenzione dei rischi di aggravamento dei contagi.

L'ANCI ha più volte manifestato il proprio apprezzamento per la dimensione del sostegno economico assicurato agli enti locali nel corso del 2020 – circa 9 miliardi di euro, di cui 7 destinati ai Comuni – poi proseguito con la legge di bilancio 2021 e con il decreto “Sostegni”, con riferimento a due direttrici essenziali:

- la **gestione biennale della crisi finanziaria locale** conseguente alla pandemia, che permette alle amministrazioni di verificare – anche attraverso la certificazione delle minori entrate, maggiori e minori spese connesse alla pandemia, di articolare l'impiego dei fondi resi disponibili tra il 2020 e il 2021, con la flessibilizzazione delle ordinarie regole di rendicontazione ed impiego degli eventuali avanzi annuali;
- l'inserzione di **ulteriori sostegni economici**, che ad oggi permette di contare su 1,5 miliardi di euro ad integrazione del fondo ex art. 106 del dl 34/2020 (il cd. “Fondone”), di cui 1,35 destinati ai Comuni e 150 mln. destinati alle Città metropolitane e alle Province, oltre a 250 mln. a specifico sostegno del calo di gettito dell'imposta di soggiorno e 165 mln. a ristoro dell'esenzione dei prelievi sull'occupazione di suolo pubblico dei pubblici esercizi e del commercio ambulante solo sino a giugno. A questi interventi si sono aggiunti: il sostegno alle aree turistico-invernali, per 700 mln. e ulteriori misure per il trasporto pubblico locale.

Al tempo stesso, la fuoriuscita dalla crisi ha bisogno di uno straordinario impegno in grado di assicurare le condizioni per la ripresa delle attività private e per l'attuazione del programma di investimenti pubblici, di inedite dimensioni, che si va profilando con l'approvazione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) e con l'impiego delle risorse provenienti dalla programmazione europea del 2021-27.

I Comuni sono parte essenziale su ambedue i fronti: il livello di governo più prossimo ai bisogni dei cittadini e delle piccole imprese e il veicolo di interventi infrastrutturali legati ai territori, ma di grande rilievo nazionale per la loro dimensione economica complessiva.

Rafforzare l'intervento di emergenza

Il monitoraggio dell'andamento dell'emergenza epidemiologica, nei suoi effetti finanziari, economici e sociali, resta il metodo essenziale per permettere di intercettare tempestivamente le maggiori difficoltà e attivare le necessarie risposte. Il DEF riporta con chiarezza le misure già intraprese, sia di parte corrente che sul versante degli investimenti. L'intervento sull'emergenza evidenzia tuttavia fin d'ora alcune necessità non procrastinabili, su cui l'ANCI ha formulato proposte operative anche in occasione dell'esame parlamentare del decreto Sostegni e su cui chiede la massima attenzione ed impegno nella predisposizione del prossimo decreto legge alla luce del nuovo scostamento deliberato.

Le riepiloghiamo in sintesi:

- **interventi rivolti alla coesione sociale** attraverso il sostegno alle imprese e alle famiglie più esposte: un nuovo 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 potenziamento dei **centri estivi per ragazzi** (135 mln. di euro nel 2020) per le attività post chiusura delle scuole, tipicamente tra giugno e settembre; assicurare **un’agevolazione TARI** per le attività più colpite dalla crisi e per le famiglie fragili, **di entità robusta e basata su criteri nazionali uniformi; l’estensione a tutto il 2021 dell’esenzione dal Canone unico dei pubblici esercizi e del commercio ambulante**; è poi auspicabile che le difficoltà del settore turistico-ricettivo trovino sollievo anche attraverso misure di fiscalità generale e di sostegno diretto, per il loro rilievo su ampie fasce di economie territoriali;
- **interventi di semplificazione, anche con riferimento alle regole finanziarie:** l'estensione anche per il 2021 delle **semplificazioni in materia di procedimenti amministrativi** già previsti dal dl 34/2020; evitare l'aggravamento di vincoli, incompatibile con la crisi attuale, con il mantenimento e l'estensione delle flessibilità già attivate nel 2020 (liberalizzare **l'utilizzo degli avanzi**, derogando dalle restrittive condizioni del TUEL anche per gli enti in disavanzo complessivo, l'ampliamento del **libero utilizzo delle economie sui fondi straordinari assegnati nel 2020** (attualmente limitato alle sole risorse del “Fondone” ex art. 106 dl 34), **il rinvio al 2022 dell'avvio del FGDC** (Fondo garanzia debiti commerciali), **la sospensione degli obblighi connessi alle perdite delle aziende partecipate** locali per effetto del d.lgs. 175/2016, **il congelamento delle percentuali di accantonamento al FCDE**, che già oggi assomma a oltre 4,5 miliardi di euro, per la maggior parte a carico di alcune grandi città e dei Comuni del Centro-Sud, assegnazione di **ulteriori risorse per gli enti in predissesto**, così da superare le persistenti iniquità del fondo ex art. 53 del dl 104/2020.

L'Anci ha altresì segnalato le **difficoltà dovute all'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, argomento sul quale resta auspicabile un intervento correttivo sui principali punti critici, al fine di evitare contenziosi e incertezze applicative. Inoltre, va affrontata la crisi delle aziende affidatarie della riscossione e dell'accertamento delle entrate, che non è solo un problema economico di settore, ma coinvolge la tenuta del sistema delle entrate locali, investito da una netta battuta d'arresto per la sospensione prolungata della riscossione coattiva e per le generali condizioni di difficoltà dovute alla pandemia. A questa finalità si rivolge la proposta di poter rimodulare la durata e il perimetro dei contratti di affidamento delle entrate, anche in deroga alle norme del codice degli appalti.

La semplificazione degli adempimenti connessi agli aiuti di Stato resta un punto critico di primaria importanza, sul quale l'ANCI chiede il sostegno del Parlamento. 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 le inadeguatezze del Registro nazionale degli aiuti nei confronti degli adempimenti richiesti ai 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 ricorda inoltre l'urgenza di 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, ANCI richiede da tempo di introdurre **puntuali e limitate semplificazioni al regime eco bonus 110%**, per agevolare il miglior utilizzo degli incentivi da parte dei cittadini e delle imprese.

Un programma per avviare una vera fase di sviluppo

Nonostante le difficoltà dovute alla pandemia i Comuni hanno mantenuto nel 2020 una capacità operativa forte sul versante degli investimenti.

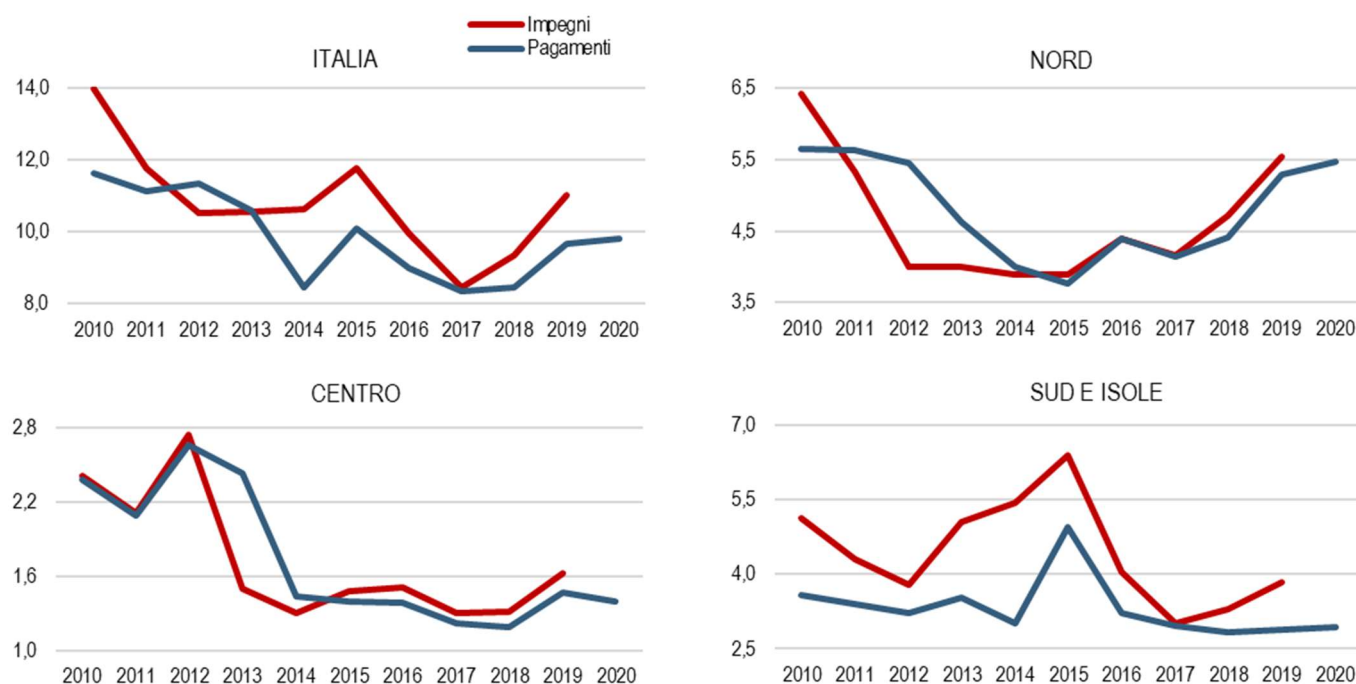
I Comuni hanno aumentato del 2,3 % i pagamenti, portando a circa **10 mld. di euro** la spesa erogata, dopo l'aumento del 14% registrato nel 2019. Le città metropolitane e le Province hanno ulteriormente rafforzato la ripresa in atto pur su un volume complessivo minore (circa 1,5 mld. di pagamenti).

Non sono ancora disponibili i dati di impegno del 2020, ma si ritiene che la tendenza alla ripresa risulterà confermata, anche alla luce degli interventi di ulteriore aumento dei contributi intervenuti, con i decreti emergenziali del 2020.

Si tratta di un andamento assai soddisfacente, che conferma il nostro ruolo nel campo degli investimenti pubblici, volano essenziale della ripresa economica post-pandemia. In particolare dei Comuni, che sono il principale investitore pubblico (circa il 25% del totale nel 2019).

È prevedibile, oltre che auspicabile, che la forbice tra dinamica nettamente positiva degli impegni e andamento meno robusto dei pagamenti – che caratterizza in media i Comuni del Sud-Isole e in parte del Centro – tenda a ridursi, come già accaduto per i Comuni del Nord, che hanno in gran parte recuperato il *gap* di spesa dovuto alla crisi degli anni '10.

Tabella 1. Investimenti dei Comuni 2010-2020 (impegni e pagamenti)



Nell'ambito di queste dinamiche per ampie aree geografiche si rileva, anzitutto una generale ripresa su tutti i territori, con poche eccezioni. Si registrano **andamenti molto incoraggianti da parte delle grandi città** (comuni con popolazione maggiore di 100mila abitanti: +50% rispetto al 2017) e qualche ritardo nelle città medie, tra i 20 e il 100mila abitanti, in particolare nel Sud-Isole. L'andamento mediamente **meno dinamico del Sud** va anche rapportato **ai maggiori vincoli gravanti sui bilanci delle città con problemi di riscossione e con più precari equilibri** ordinari, su cui pure è necessario riflettere per le necessarie ed ulteriori misure di accompagnamento.

Investimenti dei Comuni, variazioni % pagamenti, per area e classe demografica

	Var% 18 / 17	Var% 19 / 18	Var% 20 / 19	Var% 20 / 17
ITALIA	2,5%	14,6%	3,6%	21,7%
1 - FINO A 1.000	-6,8%	20,6%	8,3%	21,9%
2 - 1.001-5.000	-2,7%	17,1%	2,9%	17,3%
3 - 5.001-10.000	3,7%	16,0%	0,6%	21,0%
4 - 10.001-20.000	-3,7%	14,8%	5,4%	16,5%
5 - 20.001-60.000	-4,2%	11,6%	3,6%	10,8%
6 - 60.001-100.000	-9,4%	14,1%	0,4%	3,7%
7 - 100.001-250.000	37,2%	3,2%	-12,5%	23,8%
8 - OLTRE 250.000	15,1%	17,2%	13,2%	52,7%
NORD	6,6%	18,7%	4,3%	31,9%
1 - FINO A 1.000	-1,5%	29,9%	2,9%	31,7%
2 - 1.001-5.000	4,8%	21,1%	-1,8%	24,7%
3 - 5.001-10.000	9,2%	21,7%	-5,1%	26,1%
4 - 10.001-20.000	1,8%	16,5%	-1,5%	16,9%
5 - 20.001-60.000	-1,5%	19,0%	4,4%	22,3%
6 - 60.001-100.000	-0,2%	4,0%	18,9%	23,4%
7 - 100.001-250.000	44,7%	8,7%	-16,6%	31,1%
8 - OLTRE 250.000	2,6%	19,3%	42,3%	74,2%
CENTRO	-2,2%	23,1%	-5,0%	14,3%
1 - FINO A 1.000	-6,9%	18,2%	19,3%	31,2%
2 - 1.001-5.000	3,1%	17,4%	5,7%	27,9%
3 - 5.001-10.000	5,5%	12,8%	-0,8%	18,0%
4 - 10.001-20.000	-6,0%	24,4%	12,0%	31,0%
5 - 20.001-60.000	1,6%	10,6%	-7,4%	4,0%
6 - 60.001-100.000	2,0%	21,0%	0,1%	23,6%
7 - 100.001-250.000	5,0%	-0,3%	8,6%	13,7%
8 - OLTRE 250.000	-12,7%	51,1%	-26,5%	-3,0%
SUD E ISOLE	-1,9%	3,2%	7,3%	8,5%
1 - FINO A 1.000	-13,3%	7,9%	15,3%	7,8%
2 - 1.001-5.000	-15,0%	10,1%	11,1%	4,0%
3 - 5.001-10.000	-8,8%	3,6%	18,4%	11,8%
4 - 10.001-20.000	-13,1%	5,2%	17,8%	7,7%
5 - 20.001-60.000	-10,6%	1,8%	9,1%	-0,7%
6 - 60.001-100.000	-22,3%	16,5%	-12,7%	-20,9%
7 - 100.001-250.000	31,8%	-9,3%	-6,9%	11,2%
8 - OLTRE 250.000	92,8%	-8,1%	-6,2%	66,2%

Siamo soddisfatti, ma deve tuttavia essere chiaro che **non possiamo accontentarci del recupero, peraltro ancora non pienamente raggiunto, della capacità di investimento precedente la crisi finanziaria dello scorso decennio, il superamento dei vincoli ottusi derivanti dal patto di stabilità, ormai archiviato.**

Dobbiamo rammentare a noi stessi che sino a pochi anni fa, i Comuni venivano sanzionati *perché* facevano gli investimenti. Ora giustamente e finalmente, anche grazie ad una lunga battaglia fatta da ANCI, c'è più spazio finanziario per fare gli

investimenti e i Comuni stanno dimostrando nonostante tutto di essere i migliori investitori pubblici. Cosa serve ancora? **Una spesa locale per investimenti in forte aumento** – diciamo – del 60 per cento medio annuo, che **necessita di apparati e regole profondamente rinnovati**.

Il DEF riporta alcuni importanti riferimenti a leggi “collegate”, che riguardano diverse esigenze di riforma strutturale di cui il Paese ha bisogno per guadagnarsi una fuoriuscita dalla crisi *in avanti*, con significativi avanzamenti nella capacità di innovazione e competitività e nella solidarietà e sicurezza sociale. Sarebbe infatti un grave errore adagiarsi sull’idea che il peggio è ormai passato e che la questione attuale sia il mero ritorno alla *normalità*.

Questa considerazione ha conseguenze importanti anche sull’ordinamento degli enti locali e sulle regole finanziarie del settore. Su questi aspetti il DEF si limita a citare la riforma del TUEL, senza specificarne i contenuti, ma su questo servono regole che migliorino l’agibilità politico istituzionale e amministrativa dei Comuni e dei sindaci.

È nell’interesse nazionale mettere gli enti locali, a cominciare dai Comuni e dalle loro forme associative, nelle condizioni di poter effettivamente utilizzare le risorse che saranno erogate. Sono questioni che ormai, anche grazie all’azione dell’Anci, sono entrate nel dibattito pubblico:

- **finanziamenti diretti e non intermediati** a sostegno degli investimenti, con il recupero di una più ampia discrezionalità amministrativa in capo ai Ministeri che li regolano;
- le semplificazioni al **codice degli appalti**, da consolidare ed ampliare;
- l’utilizzo degli **avanzi di amministrazione**, a regime e non solo in fase emergenziale;
- la **riduzione strutturale degli interessi sul debito** degli enti locali, dando immediato avvio alla ristrutturazione con accollo allo Stato già definita con l’art. 39 del dl 162/2019;
- un’ampia **semplificazione degli strumenti di programmazione degli enti locali**, in parte anticipata per gli enti di minore dimensione;
- lo **snellimento dei monitoraggi** sui fatti finanziari e sulle opere pubbliche, ancora troppo complessi e spesso duplicati;
- l’allentamento dei **vincoli sulle assunzioni** di personale qualificato;
- un **lungimirante governo della spesa e dei vincoli di parte corrente**, che riguardano “infrastrutture di servizio” altrettanto cruciali, dai servizi sociali territoriali, agli asili nido, alla gestione dell’urbanistica e dell’ambiente, rafforzando e **ampliando l’intervento “verticale” dello Stato** nel Fondo di solidarietà comunale e nei fondi relativi alle Città metropolitane e alle Province.

Le criticità segnalate sono solo alcuni esempi di interventi necessari per evitare fallimenti nell'attuazione di un piano di intervento la cui dimensione finanziaria non ha precedenti. Senza una concorde tensione verso un nuovo ordinamento che accompagni il sistema locale ad affrontare le sfide dei prossimi anni, gli sforzi degli apparati e della politica locale sono destinati ad infrangersi sul complesso delle regole accumulate nel tempo, in modo spesso scoordinato e ora del tutto inadatto alla fase che abbiamo di fronte. Una ripresa di fiducia nell'autonomia decisionale degli enti locali appare condizione essenziale per l'attivazione delle risorse proprie o provenienti da crescenti contributi speciali.

Queste problematiche, però non possono rimanere confinate al confronto negoziale "cosa vogliono i Comuni" *versus* "cosa può concedere lo Stato". Dobbiamo invece suscitare una riflessione collettiva e urgente che investa tutte le funzioni coinvolte, gli amministratori e i responsabili locali, i regolatori centrali, i magistrati contabili e di altre giurisdizioni, i revisori e gli esperti contabili, con l'obiettivo di **attivare** nel modo più ampio **le capacità operative presenti nei territori** e di **innestare nelle aree più sguarnite le competenze necessarie** al raggiungimento delle finalità condivise.

Anci ritiene che **questo riordinamento debba essere** di portata tale da caratterizzare l'intera prossima fase della finanza e dell'azione pubblica, non solo locale, rappresentando quindi **una riforma di primario rilievo nazionale**, quel cambiamento radicale di cui ha parlato il Presidente del Consiglio.