

L'esplosione in Europa di un'epidemia devastante come quella del Covid-19 fornisce una nuova chiave di lettura dei diversi modelli di comune: quale ruolo può ricoprire l'istituzione più vicina al popolo nella risposta a un evento così dirompente, amplificato dalla globalizzazione? Di fronte al fallimento del mercato si analizzano le diverse forme di comune, luogo della reciprocità e della redistribuzione, e i modelli di governance delle politiche locali. Il saggio sui numeri del disequilibrio si concentra quest'anno sulle "aree interne" e scandaglia la criticità finanziaria emersa nel 2019, che ha visto ben 81 comuni - abitati da oltre un milione di persone e concentrati in alcuni territori - attivare il dissesto o procedure di severo risanamento. Il Rapporto esamina le funzioni svolte dai comuni, come la gestione dei rifiuti, i servizi per l'infanzia e quelli per l'istruzione, e fornisce un'illustrazione critica delle innovazioni normative sui comuni introdotte nel 2019.

**Scritti di: Romano Astolfo, Paolo Borioni, Giovanni Bertin, Paolo Brambilla, Vinicio Brigante, Federico Caldura, Stefano Campostrini, Giovanna Colombini, Marcello Degni, Marco Di Cataldo, Cristina Doni, Elena D'Orlando, Antonella Evangelista, Andrea Ferri, Giaime Gabrielli, Marta Gibin, Mathieu Houser, Francesco Iacotucci, Raffaele Lagravinese, Eleonora Luciani, Vanessa Manzetti, Larysa Minzyuk, Andrea Morgia, Massimo Paradiso, Maddalena Poiana, Francesco Porcelli, Stefania Porchia, Gianfranco Postal, Giuliano Resce, Giulia Romani, Pier Marco Rosa Salva, Felice Russo, Luciano Sandel, Alberto Zanardi, Maristella Zantedeschi, Angela Zin.**

#### **Marcello Degni**

Consigliere della Corte dei Conti. Economista, esperto di finanza pubblica e di procedure di bilancio, dirige il master di pubblica amministrazione e svolge attività accademica nell'Università Ca' Foscari Venezia. È stato Consigliere Parlamentare del Senato, ha collaborato con la Commissione tecnica della spesa pubblica (Tesoro) e con l'Unità di valutazione finanziaria, presso il Quirinale. Per Castelvecchi, oltre ad aver curato l'edizione 2018 del Rapporto, ha pubblicato: con Paolo De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico* (2017); *Il vincolo stupido: Europa e Italia nella crisi dell'euro* (nuova edizione 2019); *La voragine: inghiottiti dal debito pubblico* (2012); con Pasquale Ferro, *Il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche* (2016).

ISBN 978-88-3290-072-9



9 788832 900729 >

€ 59,00

Cover design: BRUNO APOSTOLI

Rapporto  
**Ca' Foscari**  
sui  
comuni



# Rapporto **Ca' Foscari** sui comuni



Il governo locale:  
modelli ed  
esperienze in Italia  
e in Europa

A cura di  
**Marcello Degni**

**C A S T E L V E C C H I**

## 1. Le innovazioni normative per i comuni nel 2019

*Eleonora Luciani*

Nel 2019 si conferma un panorama normativo per i comuni consistente ed incisivo quanto frastagliato e sparso fra diversi veicoli normativi, non sempre facili da coordinare tra loro. Tra questi i principali sono: il “Decreto fiscale” (DL nr. 124 del 2019 convertito in legge n. 157 del 2019), la legge di bilancio per il 2020 (legge nr. 160 del 2019) e il cosiddetto mille proroghe (DL nr. 162 del 2019, convertito nella legge nr. 8 del 2020).

Nei paragrafi che seguono si ripercorre, senza pretesa di esaustività, l'andamento delle innovazioni normative in ambito di finanza locale, non tralasciando spunti per l'approfondimento, in altra sede, delle ulteriori importanti novità per il settore dei comuni. Il focus verterà principalmente sulla legge di bilancio e gli 884 commi dell'articolo 1.

Novità si rinvengono poi anche nella pronuncia nr. 20/2019 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti<sup>1</sup>, che ritorna sulla recente giurisprudenza costituzio-

---

<sup>1</sup> Si tratta di una questione di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica per stabilire se “il comma 821 della legge 145/2018 abbia abrogato il comma 1 dell'art. 9 della legge 243/2012 e se, oltre ad avere ridefinito il parametro dell'equilibrio di bilancio in senso difforme da quanto disposto dall'art. 9, comma 1 e comma 1-bis, della legge 243/2012, abbia prodotto effetti anche sulle condizioni per il ricorso all'indebitamento da parte di Regioni ed enti locali disciplinate, in particolare, dall'art. 10, comma 3, della medesima legge 243/2012”. In sintesi, secondo la pronuncia della Corte a Sezioni Riunite n. 20/2019 «Il comma 821 della legge 145/2018 non ha abrogato il comma 1 dell'art. 9 della legge 243/2012»; «Gli enti territoriali hanno l'obbligo di rispettare il pareggio di bilancio sancito dall'art. 9, commi 1 e 1-bis, della legge n. 243 del 2012, anche quale presupposto per la legittima contrazione di indebitamento finalizzato a investimenti (art. 10, comma 3, legge n. 243 del 2012)». «I medesimi enti territoriali devono osservare gli equilibri complessivi finanziari di bilancio prescritti dall'ordinamento contabile di riferimento (aventi fonte nei d.lgs. n. 118 del 2011 e n. 267 del 2000, nonché, da ultimo, dall'art. 1, comma 821, della legge n. 145 del 2018) e le altre norme di finanza pubblica che pongono limiti, qualitativi o quantitativi, all'accensione di mutui o al ricorso ad altre forme di indebitamento». La questione presenta evidenti esigenze di razionalizzazione e sistemazione come la stessa Corte, nella richiamata pronuncia rileva, richiamando l'attenzione del legislatore (“Rimane impregiudicata la potestà del legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, di procedere ad una complessiva rivisitazione organica della materia, al fine di superare eventuali criticità e difficoltà

nale relativa al tema dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione i cui rilevanti effetti sulla finanza dei comuni sono stati analizzati anche nella precedente edizione del Rapporto.

La valutazione d'insieme delle innovazioni normative introdotte nel 2019 per i comuni, prima dell'arrivo dell'epidemia, sono nel complesso positive, in controtendenza rispetto al recente passato, e avevano favorito una visione ottimistica.<sup>2</sup>

## **1. Disposizioni con carattere di semplificazione e tributi comunali**

Sul fronte dei tributi comunali sono state introdotte diverse innovazioni. Per quanto riguarda il contributo IMU/TASI (comma 554) è stato attribuito ai comuni interessati, per gli anni 2020, 2021 e 2022 un contributo complessivo di 110 milioni di euro annui a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dai comuni a seguito dell'introduzione della TASI (comma 639 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147). L'importo è da ripartire secondo gli importi indicati per ciascun comune nell'allegato A al decreto del Ministero dell'interno 14 marzo 2019 ("Riparto a favore dei comuni del contributo compensativo, pari complessivamente a 110 milioni di euro, per l'anno 2019"). La somma si aggiunge ai 190 milioni di euro annui per il periodo 2019-2033 disposti dall'art. 1, comma 892, della legge di bilancio per il 2019, concesso in favore dei comu-

---

operative, stante la coesistenza di plurimi piani normativi ispirati a differenti esigenze e criteri contabili").

La sentenza della Corte costituzionale n. 247/2017, infatti, nell'interpretare l'art. 9 della legge 243/2013, attuativo del principio costituzionale del pareggio di bilancio ha affermato che: «l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza» e «non può essere oggetto di prelievo forzoso» attraverso i vincoli del pareggio di bilancio; «Ove si interpretasse la disposizione come imposizione di impiego dell'avanzo di amministrazione, l'operazione normativamente imposta si verrebbe a configurare come un contributo ai vincoli di finanza pubblica senza averne i necessari requisiti e presupposti tra i quali è opportuno ricordare: a) la previa quantificazione; b) la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell'ente assoggettato; c) il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato» (sentenze n. 188 del 2016, n. 155 e n. 19 del 2015).

2 Per una ricostruzione dettagliata si rinvia all'importante lavoro svolto da Fondazione IFEL-ANCI di sistematizzazione e di approfondimento critico della normativa di interesse per gli enti locali, non solo in materia di finanza ed economia locale, ma anche per temi quali la trasparenza, gli appalti, il personale, ecc. Per l'approfondimento relativo ai temi del presente saggio, in particolare, si rimanda a ANCI-IFEL, Legge di bilancio 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n. 160) – Nota di lettura sulle norme di interesse degli enti locali, Roma, 20 gennaio 2020 (<https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/9979-nota-di-lettura-anci-ifel-legge-di-bilancio-2020>).

ni a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI. L'imposta unica comunale (comma 739), con decorrenza dall'anno 2020, è stata abolita (IUC), ad eccezione delle disposizioni relative alla tassa sui rifiuti (TARI).

Si è proceduto inoltre all'unificazione IMU/TASI (commi 738-783). Anzi tutto, viene modificata la disciplina dell'imposta municipale propria. Le aliquote e i regolamenti hanno effetto per l'anno di riferimento, stabilendo, altresì per l'anno 2020 che le delibere concernenti le aliquote e il regolamento dell'imposta possa essere approvato oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione per gli anni 2020-2022 e comunque non oltre il 30 giugno 2020.

Le norme riformano l'assetto dell'imposizione immobiliare locale, unificando le due vigenti forme di prelievo (l'Imposta comunale sugli immobili, IMU e il Tributo per i servizi indivisibili, TASI) e facendo confluire la relativa normativa in un unico testo. L'aliquota di base è fissata allo 0,86 per cento e può essere manovrata dai comuni a determinate condizioni. Ulteriori aliquote sono definite nell'ambito di una griglia individuata con decreto del MEF. Sono introdotte modalità di pagamento telematiche. Tra le altre principali innovazioni, si segnalano la riduzione dell'aliquota di base per i fabbricati rurali ad uso strumentale e l'anticipo al 2022 della deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali.

Per effetto di queste modifiche: viene eliminata la possibilità di avere due abitazioni principali, una nel comune di residenza di ciascun coniuge; è precisato che il diritto di abitazione assegnata al genitore affidatario è considerato un diritto reale ai soli fini dell'IMU; è chiarito che le variazioni di rendita catastale intervenute in corso d'anno, a seguito di interventi edilizi sul fabbricato, producono effetti dalla data di ultimazione dei lavori, o, se antecedente, dalla data di utilizzo; analogamente, per le aree fabbricabili si stabilisce che il valore è costituito da quello venale al 1° gennaio ovvero dall'adozione degli strumenti urbanistici in caso di variazione in corso d'anno; si consente ai comuni di affidare, fino alla scadenza del contratto, la gestione dell'IMU ai soggetti ai quali, al 31 dicembre 2019, è affidato il servizio di gestione della vecchia IMU o della TASI.

Nel complesso si tratta, quindi, di una semplificazione a favore dei contribuenti e degli uffici comunali, che non comporta alcun aumento della pressione fiscale e stabilizza gli attuali limiti di aliquota, compresa l'eventuale miglioramento TASI (0,8 per mille), per i soli Comuni che l'hanno applicata.

Per la TARI è stata prevista una fase "sperimentale" di avvio della nuova tassa sui rifiuti per il 2020, spinta da diversificate istanze di proroga dell'entrata a regime. Alla Conferenza Stato-Città è stato annunciato infatti un periodo di transizione che non obbligherà i sindaci ad applicare la nuova disciplina. Si potrà continuare ad applicare le vecchie regole, questo in attesa di disposizioni precise, rimandate al 2021.

Uno degli obiettivi della nuova regolamentazione del tributo è quello di rendere più trasparenti i costi a carico dei cittadini e delle imprese. Quindi, se da un lato la novella viene introdotta nell'ordinamento con l'art. 57 bis del decreto fiscale, dall'altro la legge di bilancio contiene delle disposizioni volte meramente ad individuare un "giusto prezzo" per il servizio di raccolta, smaltimento dei rifiuti e pulizia urbana.

Infatti, il compito di fissare i parametri per il calcolo del giusto prezzo è stato affidato all' Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) che, dopo una serie di consultazioni, ha approvato, lo scorso 31 ottobre, due delibere: una riguardante il nuovo metodo tariffario e l'altra riguardante gli obblighi di trasparenza in bolletta. Come ribadito da ANCI-IFEL, la sfida più grande sarà quella di dar vita ad un'ampia sperimentazione delle delibere, che per il momento, per via del loro linguaggio molto tecnico, rendono difficile la concreta applicazione da parte delle amministrazioni comunali (la questione è trattata nel saggio di Iacotucci nella quarta parte di questo Rapporto).

A decorrere dal 2021 viene istituito il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (commi 816-836) che sostituisce la tassa e il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e il canone del codice della strada. Limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province, si precisa, in relazione anche ai molteplici contenziosi in atto, che il canone è comunque comprensivo di qualunque onere ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi.

Il decreto "mille proroghe" (art. 4, comma 3 quater) interviene a rettifica di un'evidente imprecisione del comma 847 della legge di bilancio, prevedendo che per il 2020, continuano ad applicarsi i tributi comunali sull'occupazione di spazi pubblici e sulla pubblicità, che saranno sostituiti, a partire dal 2021, dal canone unico patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria.

## **2. Disposizioni elusive (abolizione dell'obbligo di bilancio consolidato e contabilità economico patrimoniale nei piccoli comuni)**

La rilevazione dei fatti gestionali sotto il profilo economico-patrimoniale è prevista e disciplinata dall'art. 232 del TUEL. Sul tema è tuttavia intervenuta, in maniera dirimpente sul testo dell'art. 232 del TUEL, la legge di conversione del decreto fiscale collegato alla manovra di bilancio 2020 (art. 57, come riformulato dalla legge di conversione). Sono state infatti soppresse nel primo periodo del comma 2 le parole "fino all'esercizio 2019" ed è stato sostituito il se-

condo periodo (“Gli enti locali che optano per la facoltà di cui al primo periodo allegano al rendiconto una situazione patrimoniale al 31 dicembre dell’anno precedente”). La facoltà è riconosciuta ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che hanno deciso di non adottare la contabilità economico-patrimoniale (CEP). Per effetto di tale novella, pertanto, la tenuta della CEP per i piccoli enti diventa definitivamente facoltativa. Per quegli enti locali che si avvalgono di detta facoltà, permane il solo obbligo di redigere annualmente la situazione economico-patrimoniale al 31 dicembre dell’anno precedente. Questa dovrà essere predisposta secondo la modalità semplificata prevista dal decreto del MEF del 11 novembre 2019 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 283 del 03/12/2019). La situazione patrimoniale così ricostruita dovrà essere poi allegata alla deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto dell’esercizio da approvarsi entro il 30 aprile dell’anno successivo.

La norma, da sempre osteggiata dai tecnici del MEF, è stata introdotta durante l’iter parlamentare di conversione del decreto, che ha così posto fine ai ripetuti rinvii e deroghe varie previste in precedenza, e ha chiuso, una volta per tutte, una vicenda protrattasi fin dall’avvio della riforma contabile.

Le esigenze dei piccoli enti, che da anni lamentavano difficoltà a dare piena attuazione ai molti adempimenti introdotti dal D.lgs. 118/2011, hanno alla fine prevalso su quelle dell’Unione Europea che, proprio con l’introduzione della contabilità economico-patrimoniale, mirava a perseguire la piena armonizzazione, confrontabilità ed aggregabilità fra i bilanci degli enti territoriali e gli organismi e società da essi partecipati. Al contrario, quegli enti che non intendono avvalersi della suddetta facoltà, non dovranno predisporre la situazione patrimoniale al 31 dicembre dell’anno precedente bensì la “versione completa” che comprende Stato Patrimoniale (SP), Conto Economico (CE) e Nota Integrativa (NI). È facile tuttavia prevedere fin da ora che saranno ben pochi gli enti che decideranno di tenere la contabilità economico-patrimoniale pur in assenza di uno specifico obbligo di legge, considerato che la sua corretta tenuta richiede competenze che spesso non fanno parte del bagaglio professionale di cui dispongono molti responsabili dei servizi finanziari, specie nei comuni di piccole dimensioni. A questo punto diventa determinante sapere se il comune rientri o meno fra quelli che possono avvalersi della facoltà introdotta dal legislatore, specie nei casi in cui popolazione si avvicina alla soglia stabilita dalla legge. La risposta si trova nell’art. 156 comma 2 del TUEL, dove si afferma che “Le disposizioni del presente testo unico [...] che facciano riferimento alla popolazione, vanno interpretate, se non diversamente disciplinato, come concernenti la popolazione residente, calcolata alla fine del penultimo anno precedente per le province ed i comuni secondo i dati dell’Istituto nazionale di statistica [...]”. Sarà pertanto quest’ultimo dato a stabilire se l’ente potrà beneficiare o meno della deroga. La questione pone un tema strutturale poiché i comuni italiani con popolazione

inferiore ai 5.000 abitanti sono, al 1° gennaio 2019, 5.488, pari al 69,4 per cento del totale. Pertanto, la maggioranza dei comuni italiani non sarà interessata dalla contabilità economico-patrimoniale che, se presenta indubbie complessità di implementazione, fornisce anche informazioni preziose per realizzare una gestione efficace ed efficiente. Rappresenta quindi un rallentamento del processo di armonizzazione attivato dalla direttiva 85 del 2011. Un tema su cui, prima o poi, si dovrà tornare.

### **3. Fondo crediti dubbia esigibilità e ulteriore potenziamento della riscossione**

I commi 79 ed 80 stabiliscono regole innovative per il calcolo del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FDCE). La norma prevede di ridurre l'accantonamento al FCDE, per gli esercizi finanziari 2020 e 2021 ad un valore pari al 90% dell'accantonamento medesimo, per gli enti locali che, nell'esercizio precedente a quello di riferimento, abbiano rispettato gli indicatori relativi al rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, ovvero quando: a) il debito commerciale residuo, rilevato alla fine dell'esercizio precedente, si sia ridotto almeno del 10% rispetto a quello del secondo esercizio precedente, oppure quando il debito commerciale residuo scaduto, rilevato alla fine dell'esercizio precedente, non superi il 5% del totale delle fatture ricevute nel medesimo esercizio; b) l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente, rispetti i termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dall'articolo 4 del D.lgs. n. 231 del 2002. Anche questa norma ha un carattere elusivo nella misura in cui il FCDE serve per impedire l'assunzione di impegni in misura strutturalmente superiore al flusso degli incassi ed evitare che la conseguente pressione dei pagamenti provochi squilibrio nel bilancio comunale.

Inoltre, nel corso degli esercizi dal 2020 al 2022, a seguito di una verifica dell'accelerazione delle riscossioni in conto/competenza e in conto/residui delle entrate oggetto della riforma della riscossione degli enti locali, (commi da 784 a 815), gli enti locali possono ridurre, previo parere dell'organo di revisione, il FCDE accantonato nel bilancio di previsione relativo alle medesime entrate sulla base del rapporto che si prevede di realizzare alla fine dell'esercizio di riferimento tra gli incassi complessivi e gli accertamenti.

Il FCDE, il cui ammontare si aggira attorno ai 4,5-5 miliardi, mantiene però le sue caratteristiche di accantonamento asimmetrico in termini territoriali e dimensionali, dato che, nel 2018, a sopportarne il peso maggiore sono le città di medie e grandi dimensioni e il centro-sud: basti pensare al fatto che la mediana, intorno al 3% delle entrate correnti a livello nazionale, raddoppia nelle situa-

zioni di maggior impatto<sup>3</sup>. Il FCDE mantiene questo profilo fino al 2021 e, sotto questo aspetto, rappresenta per questa fascia di comuni, un peso significativo sulla parte corrente del bilancio.

Detto ciò però, specularmente, lo stimolo all'accelerazione delle riscossioni rappresenta la strada da seguire con il proseguimento nella riforma della riscossione locale, finalizzata a migliorare la capacità di gestione delle entrate dei comuni. Il bilancio assegna strumenti più efficaci e dà stabilità ad un settore che ha conosciuto troppi anni di incertezza (commi 784-815). La strada continua ad essere quella del potenziamento della riscossione<sup>4</sup>, individuando la difficoltà enorme che si registra in molti enti (si rinvia al capitolo secondo della parte terza del Rapporto per l'ampia casistica riportata) come un problema che non può essere più eluso.

In sintesi, circa la disciplina del versamento diretto delle entrate degli enti locali, si prevede che tutte le somme a qualsiasi titolo riscosse, appartenenti agli enti locali affluiscano direttamente alla tesoreria dell'ente. Viene disciplinato in modo sistematico l'accesso ai dati da parte degli enti e dei soggetti affidatari del servizio di riscossione. Si introduce anche per gli enti locali l'istituto dell'accertamento esecutivo, sulla falsariga di quanto già previsto per le entrate erariali, che consente di emettere un unico atto di accertamento avente i requisiti del titolo esecutivo<sup>5</sup>. Viene novellata la procedura di nomina dei funzionari responsa-

---

3 Elaborazione IFEL su dati MINT e MEF 2018 (<https://www.fondazioneifel.it/catalogo-eventi/event/96-contabilita-e-bilancio/2706-facciamo-il-punto-sulla-finanza-locale-manovra-2020-quello-che-c-e-e-quello-che-manca>)

4 Sui metodi per affrontare questo problema si richiama il saggio di P. Mirto, nella edizione 2018 del Rapporto

5 In particolare, è stato introdotto il meccanismo dell'accertamento esecutivo che consente di notificare un atto di accertamento con i requisiti di titolo esecutivo, senza dover ricorrere alla successiva cartella di pagamento o all'ingiunzione. L'avviso di accertamento, dovrà quindi contenere l'avvertimento che, decorsi i termini per ricorrere, acquisirà efficacia di titolo esecutivo. È necessaria anche l'indicazione del soggetto che procederà alla riscossione della somma richiesta. Decorsi 60 giorni dal termine ultimo per effettuare il pagamento, avrà quindi inizio l'esecuzione forzata. Per importi inferiori a 10.000 euro è previsto l'invio di un sollecito di pagamento prima di iniziare le azioni esecutive. Nel caso in cui il contribuente abbia proposto ricorso, tuttavia, le azioni esecutive restano bloccate per 180 giorni. Tale termine è ridotto a 120 giorni, nel caso in cui il riscossore coincida con il soggetto che ha emesso l'accertamento. Nel caso in cui vi sia fondato pericolo per la riscossione, il termine dei 180 giorni non opera e l'ente potrà procedere con l'immediata aggressione del patrimonio del debitore purché vi sia una fondata motivazione resa espressamente nei confronti del contribuente. L'aggio di riscossione è pari al 3% o al 6% a seconda che il debitore paghi entro o oltre i 30 giorni, con un limite massimo rispettivamente di 300 e 600 euro. È prevista la possibilità per l'ente locale di concedere la dilazione di pagamento da 4 fino ad un massimo di 72 rate, a seconda dell'importo del debito. Ulteriori specificazioni in tema di rateizzazione prevedono che

bili della riscossione. Si istituisce una sezione speciale nell'albo dei concessionari della riscossione, cui devono obbligatoriamente iscriversi i soggetti che svolgono le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate locali. Infine, si prevede la gratuità delle trascrizioni, iscrizioni e cancellazioni di pignoramenti e ipoteche richiesti dal soggetto che ha emesso l'ingiunzione o l'atto esecutivo.

#### **4. Tesoreria, pagamenti, Fondo di Solidarietà Comunale e perequazione...**

Il limite massimo di ricorso alle anticipazioni di tesoreria nella manovra per il 2020 viene elevato a 5/12 delle entrate correnti, al fine di agevolare il rispetto dei tempi di pagamento degli enti locali, per ciascuno degli anni del triennio di programmazione, con possibilità di usufruire di ulteriore liquidità da destinare al pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali (comma 555-556).

Il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) viene incrementato di 2 milioni di euro annui dal 2020 al 2022 (comma 551), e incrementato di 100 milioni di euro nel 2020, 200 milioni nel 2021, 300 milioni nel 2022, 330 milioni nel 2023 e 560 milioni annui a decorrere dal 2024, prevedendo, altresì, delle riduzioni in conseguenza della minore esigenza di ristoro ai comuni delle minori entrate TASI (commi 848-851).

Quest'ultima somma non è nient'altro che il recupero delle risorse che dovevano essere restituite a partire dal 2019 per il venir meno del taglio previsto dal DL nr. 66 del 2014, che ANCI aveva richiesto ricorrendo anche alla giustizia amministrativa. In altre parole, comincia vedersi soddisfatto anche in forma di perequazione verticale il fabbisogno di capacità fiscale degli enti locali.

L'incremento di risorse è finalizzato ad introdurre un meccanismo correttivo nel riparto del Fondo. I comuni beneficiari, nonché i criteri e le modalità di riparto delle suddette risorse sono stabilite con il DPCM. annuale di ripartizione del Fondo medesimo. Per il 2020, è previsto con apposito DPCM, di intesa in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, che i primi 100 milioni siano ripartiti per il 60% sulla base del criterio del taglio del DL nr. 66 del 2014 e per

---

non siano rateizzabili i debiti sotto i 100 euro. I Regolamenti comunali non possono prevedere dilazioni inferiori ai 36 mesi per debiti superiori ai 6.000 euro. Si decade dalla rateazione col mancato pagamento, dopo espresso sollecito, di 2 rate, anche non consecutive, nell'arco di 6 mesi e il debito non può più essere oggetto di rateazione. La presentazione dell'istanza di rateazione non blocca le azioni esecutive in corso.

il restante 40% in mitigazione dell'effetto perequativo dei comuni maggiormente sofferenti.

Le norme in questione, infine, riducono la dotazione annuale del Fondo a partire dall'anno 2020 di circa 14,2 milioni di euro annui. La riduzione è riferita alla minore esigenza di ristoro ai comuni in conseguenza del maggior gettito ad essi derivante dalla nuova IMU, in conseguenza dell'unificazione di tale imposta con la TASI.

## **5. ... nonché Fondo di Garanzia per i Debiti Commerciali (FGDC) e Piattaforma certificazione crediti**

Sono state modificate alcune disposizioni della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019) volti ad accelerare il pagamento dei debiti commerciali da parte degli enti territoriali e favorire il rispetto dei tempi di pagamento.

Le modifiche, in concreto, rinviando dal 2020 al 2021 l'applicazione di un regime sanzionatorio posto a carico degli enti che non siano "buoni pagatori" e le misure sanzionatorie prevedono che gli enti in questione effettuino accantonamenti obbligatori in bilancio a garanzia del pagamento dei debiti commerciali (commi 854-855).

Si parla di misure sanzionatorie o comunque deterrenti: con riferimento al FGDC si tratta di uno strumento per incentivare le amministrazioni locali a pagare i propri debiti per tempo, sapendo che se non lo faranno, dovranno far fronte ad un nuovo accantonamento. Tutto ciò, però, se da un lato può rivelarsi uno stimolo per quei comuni che hanno solo bisogno di *nudge* per effettuare i pagamenti entro i termini, dall'altro si rivela senz'altro una "diminuzione dell'ossigeno" per quelli che versano in difficoltà finanziaria (si rinvia ancora al capitolo secondo della parte terza del Rapporto) che devono effettuare un ulteriore accantonamento.

Strettamente connesso al FGDC è il discorso relativo alle criticità della Piattaforma di Certificazione dei Crediti (PCC). Il rinvio, infatti, dell'entrata in vigore del primo era inevitabile anche perché la piattaforma di certificazione presso il MEF è attiva, ma non è pronta: in altri termini, non è ancora la piattaforma dei "debiti" ma, ad oggi, certifica i crediti verso la PA, che è cosa ben diversa dalla rappresentazione dei debiti degli enti territoriali in modo esaustivo<sup>6</sup>.

---

6 Sui limiti strutturali della piattaforma di certificazione dei crediti si rinvia a M. Degni, P. Ferro, *Il ritardo nei pagamenti nelle Amministrazioni Pubbliche*, Castelvecchi, 2016

## **6. Anticipazione di liquidità e Cassa Depositi e Prestiti. Il Fondo di Anticipazione Liquidità e le conseguenze della pronuncia della Corte Costituzionale**

Il comma 556, prevede che le banche, gli intermediari finanziari, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e le istituzioni finanziarie dell'Unione europea possano concedere ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e alle Province autonome anticipazioni di liquidità da destinare al pagamento di debiti, certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali. L'anticipazione di liquidità per il pagamento di debiti fuori bilancio è subordinata al relativo riconoscimento. La richiesta di anticipazione di liquidità è presentata agli istituti finanziari entro il termine del 30 aprile 2020. Gli enti debitori effettuano il pagamento dei debiti per i quali hanno ottenuto l'anticipazione di liquidità entro 15 giorni dalla data di effettiva erogazione da parte dell'istituto finanziatore. Le anticipazioni di liquidità devono essere rimborsate entro il termine del 30 dicembre 2020, o anticipatamente, in conseguenza del ripristino della normale gestione della liquidità, alle condizioni pattuite contrattualmente con gli istituti finanziatori. Le anticipazioni di liquidità, soprattutto se a lungo termine come quelle del 2013 e 2014, ma anche a breve, se il meccanismo è reiterato ogni anno, rappresentano un segnale di grave criticità finanziaria, che andrebbe inciso alla radice.

La questione è da tempo sotto la lente della Corte Costituzionale che, da ultimo, si è nuovamente espressa sul tema con la pronuncia nr. 4 del 2020. La sentenza della Consulta, infatti, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del DL 78 del 2015 (convertito nella legge 125 del 2015) e dell'art. 1, comma 814, della legge 205 del 2017 (Bilancio 2018-2020) per il contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, sesto comma, della Costituzione oltre che pregresse sentenze della stessa Corte. In sintesi, gli enti locali non potranno azzerare il Fondo Anticipazioni Liquidità (FAL) mediante imputazione del corrispondente importo al FCDE perché questo determinerebbe una maggiore capacità di spesa corrente e una riduzione "fittizia" del disavanzo di amministrazione.

La legge di conversione del decreto mille proroghe (articolo 39 ter) da attuazione alla sentenza della Corte Costituzionale. L'ente dovrà iscriverne nell'entrata del bilancio di previsione 2020 (con variazione da effettuare a seguito dell'approvazione del rendiconto 2019) l'intero importo dell'accantonamento nel FAL per il pagamento delle quote capitali residue (relative al periodo 2020-2044) e il medesimo importo è iscritto in spesa al titolo IV, al netto del rimborso della quota capitale effettuata nell'esercizio. A partire dal bilancio 2021, fino a com-

pleto utilizzo del FAL, gli enti, anche in disavanzo, applicano all'entrata di ciascun esercizio il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa dell'anno t, è stanziato il medesimo fondo, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuata nell'esercizio. In altre parole, il disavanzo emergente in applicazione della sentenza può essere oggetto di un ripiano graduale con quote annuali, a partire dal 2020, di importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio di riferimento.

Per prevenire l'incremento del numero di enti locali in situazioni di precarietà finanziaria sempre il mille proroghe, all'articolo successivo (articolo 39 quater), introduce disposizioni per il ripiano, in sede di approvazione del rendiconto 2019, dell'eventuale disavanzo finanziario degli enti locali causato dalla diversa modalità di calcolo dell'accantonamento al FCDE in sede di rendiconto negli esercizi finanziari 2018 e 2019. Il ripiano del suddetto disavanzo è consentito in un periodo massimo di 15 annualità, a decorrere dall'esercizio 2021. Il ripiano è consentito solo con riferimento a quella parte dell'eventuale disavanzo determinato dalla differenza tra l'importo del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto 2018 e l'importo del FCDE accantonato in sede di approvazione del rendiconto 2019. Continua la proliferazione delle dilazioni e delle diverse tipologie di disavanzo, che non agevolano una gestione trasparente e intellegibile del bilancio dei comuni. Anche su questi problemi si dovrà tornare con un'azione di consolidamento e semplificazione.

## **7. Il forte rilancio degli investimenti dei comuni**

Il capitolo relativo agli investimenti è di estremo impatto e importanza, non solo per la connotazione "green" della manovra, e i numerosi fondi a sostegno di investimenti eco-compatibili e sostenibili e per efficientamento energetico, ma anche perché tanto tempo era passato, perlomeno dalla Grande Crisi Finanziaria, da una iniezione di risorse per investimenti di così grande portata.

Numerosi sono le norme della legge di bilancio dedicate agli investimenti: dai commi dal 29 al 66, più altre successive puntuali disposizioni del medesimo intento (es. commi 550 e 553, rispettivamente Fondo Comuni Montani e Fondo investimenti Isole minori).

Le risorse destinate agli investimenti si articolano in molteplici direzioni:

- efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile (commi 29-37), 500 milioni dal 2020 al 2024;
- contributi per progetti di rigenerazione urbana (commi 42-43), 8,5 miliardi di euro per il periodo 2021-2034;

- fondo per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale dei comuni (commi 44-46), 5 miliardi negli anni dal 2025 al 2034;
- fondo per lo sviluppo delle reti ciclabili urbane (commi 47-50): 150 milioni dal 2022 al 2024;
- contributi per spese di progettazione definitiva ed esecutiva per la messa in sicurezza (commi 51-58), quasi 3 miliardi per il periodo 2020-2034;
- fondi per edifici destinati ad asili nido e scuole infanzia (commi 59-61) 2,4 miliardi per il periodo 2021-2034;
- risorse alle Regioni per la messa in sicurezza da destinare per il 70% ai Comuni (comma 66), 5,5 miliardi circa periodo 2021-2034. Si tratta di un incremento dei contributi previsti dalla legge di bilancio 2019.

Il comma 38 della legge di bilancio prevede contributi ai comuni per investimenti di messa in sicurezza degli edifici e del territorio. Questa tipologia nasce con la legge di bilancio 2018 (legge 205/2017, art. 1 comma 853) che stanziava risorse per 150 milioni per il 2018, 300 milioni per il 2019 e 400 milioni per il 2020. Prosegue con l'art. 1 comma 139 e seguenti della legge di bilancio per il 2019 che prevedeva stanziamenti per gli anni 2021-2034 (250 milioni per il periodo 2021-2025, 400 milioni per il 2026, 450 milioni per il periodo 2027-2031 e 500 milioni per il periodo 2032-2033). La legge di bilancio per il 2020, incrementa da 4,9 a 8,8 miliardi gli stanziamenti per la concessione di questi contributi<sup>7</sup>.

## 8. Mutui

Da tempo si parlava di riconsiderare gli interessi pagati sul debito dagli enti locali: l'onere del debito è molto elevato perché dipende da tassi fissi di oltre 15 anni fa e, in media, gli enti locali pagano il 4,5% (su 37,7 miliardi), mentre lo Stato da tempo colloca titoli a tassi molto più bassi.

Per ovviare a questa asimmetria sono state stabilite modalità e criteri per la riduzione della spesa per interessi dei mutui, anche attraverso accollo e ristrutturazione degli stessi da parte dello Stato (comma 557). La riduzione dell'onere del debito degli enti locali è prevista, con una norma di carattere generale, nella legge di bilancio, mentre nel decreto mille proroghe (art. 39, commi 1-14) si dà specificazione alla disciplina che poi trova completamento di dettaglio in appositi decreti.

---

<sup>7</sup> Al Senato è stata introdotta la riduzione del 5% dei contributi previsti, per la mancata approvazione del piano urbanistico attuativo (PUA) e del piano di eliminazione Barriere architettoniche (PEBA) entro il 31 dicembre dell'anno precedente.

A partire dal 2020 (ma con effetti prevedibili dal 2021), si avvia un'operazione di abbattimento dei tassi di interesse praticati agli enti locali attraverso la ristrutturazione del debito.

Infatti, essendo la rischiosità dello Stato, in termini di merito di credito, inferiore a quella degli enti locali, le banche e gli istituti finanziari potrebbero ridurre le esigenze di appostamento di capitale di rischio, con conseguenti effetti positivi per gli enti in termini di riduzione degli oneri finanziari.

## 9. Personale e altro

Il superamento dei vincoli per lo scorrimento delle graduatorie è un passaggio importante della legge di bilancio. Si prevede che le graduatorie concorsuali approvate dal 2012 al 2017 siano utilizzabili sino al 30 settembre 2020 e che le graduatorie approvate negli anni 2018 e 2019 siano utilizzabili entro tre anni dalla loro approvazione. Con la modifica dell'articolo 35 comma 5-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, operata dal comma 149 della legge di bilancio, a partire dal 2020, le graduatorie avranno una vigenza biennale e non più triennale. Già prima dell'approvazione definitiva della legge di bilancio, con la legge di conversione del decreto fiscale, il comma 2 dell'articolo 57 è intervenuto con una serie di disposizioni che hanno prodotto la cessazione dall'applicazione di alcune misure in materia di "contenimento, riduzione della spesa e di obblighi formativi", quali le spese per stampa e pubblicazione; studi e consulenze; relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; sponsorizzazioni; acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio di autovetture, buoni taxi; acquisto e locazioni di immobili; missioni<sup>8</sup>.

Queste misure e altre dello stesso tenore, mirano a realizzare lo sforzo di "svecchiare" le risorse umane della pubblica amministrazione (si tenga presente che l'età media dei lavoratori pubblici in Italia è superiore ai 50 anni) e con esso anche snellire, aggiornare e digitalizzare le procedure.

Si prevede, inoltre, che gli adeguamenti delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori locali applicati ai sensi dell'articolo 82 del TUEL siano fatti salvi e sono legittimamente applicati (comma 552).

---

<sup>8</sup> Per le ulteriori norme di contenimento spesa pubblica oggetto di soppressione si veda, oltre l'art. 57, comma 2, D.l. 124 del 2019, anche il comma 602 L. 160 del 2019.

## 10. Conclusioni doverosamente aperte

In conclusione, sotto il profilo generale, permane ancora l'esigenza di una riconsiderazione sistematica del quadro normativo disciplinante gli enti locali. Ancora troppo sparse risultano le norme di riferimento per il settore e questo crea senza ombra di dubbio difficoltà nell'intercettare le fonti di riferimento e nel correlarle fra loro, oltre agli aspetti cognitivi offuscati da un complesso processo di decodificazione<sup>9</sup>.

La manovra di bilancio, per sua natura, affronta aspetti congiunturali e deve essere integrata da una riforma di sistema. È evidente peraltro che con il bilancio 2020 si inverte una tendenza che per un lungo periodo aveva contratto le risorse destinate ai comuni (Rapporto 2018).

Una traccia della pesante eredità dell'ultimo decennio, contraddistinta dalla forte stretta sui conti pubblici con una riduzione della spesa per investimenti e della spesa corrente, ancora permane e potrebbe riproporsi se non si uscirà positivamente dalla nuova emergenza.

È bene ricordare che i comuni, hanno "pagato" la crisi anche in termini di minore autonomia ordinamentale ed organizzativa, con una forte mortificazione delle possibilità di conformare le azioni politiche alle esigenze dei territori amministrati.

Segnali in controtendenza sono stati registrati anche su questo terreno e questo potrebbe produrre un generalizzato miglioramento delle condizioni di azione locale consentendo un, seppur cauto, ottimismo che non può essere compromesso.

---

<sup>9</sup> Un importante lavoro di decodificazione è svolto dalla Fondazione IFEL <https://www.fondazioneifel.it/>