

Il paradigma è cambiato. Basta osservare i tre assi del Next Generation UE, sui quali si fonda il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): transizione ecologica, transizione digitale e inclusione sociale. Sono concetti che richiamano l'improrogabile necessità di modificare nel profondo il modello di sviluppo dominante, segnato dalla finanziarizzazione dell'economia e dall'impoverimento della sfera pubblica (lavoro, servizi, qualità della vita). Per l'ampliamento dei diritti fondamentali e il contrasto della disuguaglianza sociale, la dimensione locale gioca un ruolo cruciale. Nel mondo globale, in cui siamo tutti collegati (e il virus, più di ogni altra cosa, ce lo ha drammaticamente ricordato), il multilateralismo pacifico e la composizione attiva di interessi, che va costruita con un lavoro tenace, hanno bisogno della dimensione locale per ridurre la distanza tra governanti e governati, che erode i fondamenti stessi delle democrazie.

Scritti di: Romano Astolfo, Massimo Balducci, Chiara Bergonzini, Giovanni Bertin, Monica Billio, Silvia Bolgherini, Paolo Brambilla, Vinicio Brigante, Vania Brino, Valeria Bucci, Noemi Ilaria Buonsante, Federico Caldura, Stefano Campostrini, Giuseppe Canossi, Marcello Degni, Ewald Eisenberg, Giancarlo Ferrara, Andrea Ferri, Giaime Gabrielli, Giampiero Maria Gallo, Alessandro Grassi, Raffaele Lagravinese, Eleonora Laurenza, Giocondo Leonardi, Donato Letterio, Eleonora Luciani, Vanessa Manzetti, Edoardo Meneghelli, Giacomo Menegus, Patrizia Messina, Leo Fulvio Minervini, Andrea Morgia, Maria Teresa Nardo, Silvia Pellizzari, Francesca Petrina, Francesco Porcelli, Stefania Porchia, Pasquale Puppo, Giuliano Resce, Pier Marco Rosa Salva, Chiara Scapinello, Sonia Sirtori, Claudia Tubertini, Matteo Turrin, Carlo Vermiglio, Annalisa Vinella, Maristella Zantedeschi.

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 Castelveccchi, oltre ad aver curato le edizioni precedenti 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).

IV Rapporto Ca' Foscari sui comuni

20
21

IV Rapporto Ca' Foscari sui comuni

20
21

La risposta
dei comuni
alla crisi
pandemica

A cura di
Marcello Degni



Cover design: BRUNO APOSTOLI

ISBN 978-88-3290-599-1



9 788832 905991 >

€ 75,00

CASTELVECCHI

三

Le ricerche che hanno portato alla realizzazione di alcuni dei contributi qui pubblicati hanno ricevuto sostegni e collaborazioni da diversi enti/organizzazioni. In particolare il Centro GSI ha avuto supporti incondizionati da parte di: SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Fondazione Farmafactoring, IFEL-ANCI, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'Interno



I edizione: settembre 2021

© 2021 Lit Edizioni s.a.s.

Tutti i diritti riservati

Castelvecchi è un marchio di Lit Edizioni s.a.s.

Via Isonzo 34, 00198 Roma

Tel. 06.8412007

info@castelvecchieditore.com

www.castelvecchieditore.com

ristampa

anno

8 7 6 5 4 3 2 1

2021 2022 2023 2024



Università
Ca' Foscari
Venezia

Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021

La risposta dei comuni alla crisi pandemica

A cura di Marcello Degni

Scritti di

Romano Astolfo, Massimo Balducci, Chiara Bergonzini,
Giovanni Bertin, Monica Billio, Silvia Bolgherini, Paolo Brambilla,
Vinicio Brigante, Vania Brino, Valeria Bucci, Noemi Ilaria Buonsante,
Federico Caldura, Stefano Campostrini, Giuseppe Canossi,
Marcello Degni, Ewald Eisenberg, Giancarlo Ferrara, Andrea Ferri,
Giaime Gabrielli, Giampiero Maria Gallo, Alessandro Grassi,
Raffaele Lagravinese, Eleonora Laurenza, Giocondo Leonardi,
Donato Letterio, Eleonora Luciani, Vanessa Manzetti,
Edoardo Meneghelli, Giacomo Menegus, Patrizia Messina,
Leo Fulvio Minervini, Andrea Morgia, Maria Teresa Nardo,
Silvia Pellizzari, Francesca Petrina, Francesco Porcelli,
Stefania Porchia, Pasquale Pupo, Giuliano Resce,
Pier Marco Rosa Salva, Chiara Scapinello, Sonia Sirtori,
Claudia Tubertini, Matteo Turrin, Carlo Vermiglio,
Annalisa Vinella, Maristella Zantedeschi

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

Indice

Prefazione <i>Antonio Decaro</i>	9
Introduzione: le sfide per i comuni e le “gambe” per sostenerle <i>Stefano Campostrini, Marcello Degni, Andrea Ferri</i>	11
PARTE PRIMA: L’IMPATTO DELLA PANDEMIA	
1. Dalla dichiarazione dello stato di emergenza alla legge di bilancio per il 2021: l’impatto normativo sui comuni <i>Eleonora Luciani</i>	21
2. Il “rimbalzo” dopo il vaccino: quali prospettive per i comuni? <i>Andrea Ferri</i>	66
PARTE SECONDA: LA DIMENSIONE “OTTIMA” DEL COMUNE	
Una premessa <i>Stefano Campostrini, Marcello Degni</i>	85
1. Dimensione dei comuni e capacità di investimento <i>Francesca Petrina</i>	93
2. Fusioni di comuni e affluenza alle urne: la (contro)tendenza in Italia <i>Silvia Bolgberini</i>	114
3. L’esperienza di una regione a statuto speciale: il FVG <i>Pier Marco Rosa Salva</i>	134
4. Oltre la dimensione “ottima” del Comune Comuni e aree urbane funzionali, tra adeguatezza istituzionale e identità <i>Patrizia Messina</i>	158

5. Come rendere virtuose le Unioni di comuni <i>Giuseppe Canossa</i>	171
6. Il governo locale alla ricerca di sé stesso tra dimensioni e funzioni <i>Massimo Balducci</i>	176
7. La “dimensione ottima” comunale e la differenziazione nella legislazione statale e regionale <i>Claudia Tubertini</i>	190
8. Il Consiglio d’Europa e le autonomie locali: la risposta alla crisi pandemica <i>Sonia Sirtori</i>	205
9. La cooperazione intercomunale in Germania <i>Ewald Eisenberg</i>	229

PARTE TERZA: IL COMUNE COME “REGISTA” DEL WELFARE POLICENTRICO

1. Un mondo in rapido cambiamento: alcuni elementi di scenario con cui i comuni italiani devono confrontarsi. I numeri del cambiamento <i>Stefano Campostrini</i>	243
2. Il cambiamento dei sistemi di welfare: un processo continuo <i>Giovanni Bertin</i>	266
3. Gli ambiti territoriali sociali, tra gestioni associate e welfare plurale <i>Stefania Porchia, Maristella Zantedeschi</i>	287
4. Il settore sociosanitario: un’area grigia tra comuni e sanità <i>Marcello Degni</i>	303
5. Ipab e comuni: storia ed evoluzione, anche in tempo di pandemia <i>Giocondo Leonardi</i>	327
6. Per un uso dei nudge nella “attività sociale” dei Comuni <i>Paolo Brambilla</i>	363
7. Gli strumenti giuridici per una gestione innovativa dei servizi sociali <i>Silvia Pellizzari</i>	381
8. Diritti fondamentali e vincoli finanziari dei comuni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale <i>Chiara Bergonzini, Giacomo Menegus</i>	408

9. L'architettura composita della disciplina sul lavoro nelle amministrazioni comunali: gli itinerari della ricerca <i>Vania Brino</i>	432
10. Le risorse umane nel comune digitale <i>Matteo Turrin</i>	444
11. Il ruolo dei comuni nella transizione digitale <i>Annalisa Vinella, Leo Fulvio Minervini</i>	498

PARTE QUARTA: I COMUNI E L'ANALISI QUANTITATIVA

1. Qualche riflessione sull'uso di tecniche di analisi dati: dal Machine Learning alle metodologie statistico-econometriche per dati comunali <i>Monica Billio, Giampiero Gallo</i>	529
2. Prime riflessioni dell'effetto della pandemia sulla finanza comunale in Italia <i>Francesco Porcelli</i>	568
3. Prevedere i dissesti dei comuni: un approccio Machine Learning <i>Raffaele Lagravinese, Giuliano Resce</i>	589
4. La Bdap e i dati finanziari degli enti locali: nuove possibilità analitiche e alcune criticità <i>Federico Caldura, Alessandro Grassi</i>	596
5. Quanto conta la differenza di genere nell'amministrazione comunale? <i>Valeria Bucci, Giancarlo Ferrara, Giuliano Resce</i>	609
6. Gestione e Integrazione dei dati aperti per l'analisi quantitativa e il policy making locale <i>Eleonora Laurenza</i>	618

PARTE QUINTA: LA CRITICITÀ FINANZIARIA

1. Le criticità finanziarie dei comuni nel 2020 <i>Marcello Degni, Giaime Gabrielli, Edoardo Meneghelli, Andrea Morgia</i>	645
2. Le aree interne come risorsa <i>Romano Astolfo, Noemi Ilaria Buonsante</i>	858

3. Le origini delle crisi finanziarie nei comuni calabresi <i>Maria Teresa Nardo, Pasquale Pupo</i>	900
4. La criticità finanziaria dei comuni siciliani <i>Donato Letterio, Carlo Vermiglio</i>	929
5. Il dissesto consapevole e programmato. Osservazioni critiche (e giuridiche) su un rapporto fin troppo osmotico nel contesto territoriale della Regione Campania <i>Vinicio Brigante, Vanessa Manzetti</i>	945
6. Il testo commentato di una ipotesi di riforma del Titolo VIII <i>Paolo Brambilla, Stefano Campostrini, Marcello Degni, Per Marco Rosa Salva, Chiara Scapinello</i>	974
Bibliografia	1007
Indice tabelle, grafici e figure	1059
Indice dei nomi	1067
Indice analitico	1080
Sigle e abbreviazioni	1081
Indice dei Comuni	1086
Gli autori	1089

PARTE PRIMA
L'IMPATTO DELLA PANDEMIA

1. Dalla dichiarazione dello stato di emergenza alla legge di bilancio per il 2021: l'impatto normativo sui comuni

Eleonora Luciani

1. Dove ci eravamo lasciati

Le riflessioni scaturite dall'analisi delle misure nella manovra di bilancio per il 2020¹ ci avevano fatto, seppur cautamente, ben sperare per il comparto degli enti locali.

La Legge di bilancio per il 2020 (Legge nr. 160 del 2019), pur risentendo di una pesante eredità, iniettava nel sistema consistenti risorse, soprattutto per investimenti, consolidando la cesura, avviata nel biennio precedente, con le manovre finanziarie dell'ultimo decennio, tendenzialmente tese alla contrazione e limitazione della spesa corrente e a tagli di risorse.

Fino a quel momento l'immagine associata agli enti locali era quella di un 'bancomat', dal quale reperire risorse per alimentare le manovre di finanza pubblica.

Da allora il mondo è cambiato e, dopo più di un anno di emergenza sanitaria, economica e sociale, il ruolo degli enti locali è stato messo a fuoco in modo diverso: da 'bancomat'² a 'front-office'³ dello Stato.

1 Luciani, E., Le innovazioni normative per i comuni nel 2019 in M. Degni (a cura di), Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020 – Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa, Castelvecchi, 2020

2 Non si deve ritenere che anche questa 'funzione' sia venuta del tutto meno, basti pensare alla previsione dei commi 849-853 della Legge di bilancio per il 2021 sulla revisione della spesa per lo Stato, le regioni e gli enti locali, dove proprio a quest'ultimi, per il triennio 2023-2025, si chiede un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni annui a fronte di una "razionalizzazione organizzativa", anche connessa ai processi di digitalizzazione.

3 Il 'comune come front-office dello stato' è una locuzione scaturita dalle riflessioni del gruppo di ricerca di Ca' Foscari e ha trovato un consolidamento nelle presentazioni pubbliche della III edizione del Rapporto. Tra queste si ricordano – per il loro svolgimento in presenza - la tradizionale presentazione del 17 settembre 2020 in anteprima del Festival della statistica 'Statistical 2020' e quella del 23 ottobre 2020 presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze alla presenza del Viceministro On. Laura Castelli (è possibile rivedere le presentazioni sulle pagine Facebook del Centro Governance&Social Innovation al link <https://www.facebook.com/103160231155093/videos/414585692847799> e del Ministero dell'Economia e delle Finanze al link <https://www.facebook.com/104398884619766/videos/353220092597714>).

Nei paragrafi che seguiranno verranno ripercorsi i principali provvedimenti normativi che hanno interessato gli enti locali italiani dalla dichiarazione dello stato di emergenza alla Legge di bilancio per il 2021⁴.

Il 2020 è stato un anno di grande produzione normativa, soprattutto emergenziale e, anche in ragione di ciò, l'analisi condotta non si prefigge di trattare in modo esaustivo l'intero panorama normativo, ma di fornire una chiave di lettura critica⁵.

2. I provvedimenti Covid-19: una mappa

Come sappiamo, nel corso del 2020, i provvedimenti che si sono rapidamente susseguiti per fronteggiare l'avanzamento dell'emergenza sanitaria e delle sue conseguenze economiche e sociali sono riconducibili alla tipologia del Decreto legge; tra questi, i principali sono:

- DL nr. 18 del 17 marzo 2020, cd. Cura Italia (da 25 miliardi di euro);
- DL nr. 34 del 19 maggio 2020, cd. Decreto Rilancio (da 55 miliardi di euro);
- DL nr. 76 del 16 luglio 2020, cd. Decreto Semplificazioni;
- DL nr. 104 del 14 agosto 2020, cd. Decreto Agosto (da 25 miliardi di euro).

Le tre manovre sono tutte in deficit e sono state rese possibili dalla sospensione per tutto il 2020 e il 2021 dei vincoli del Patto di stabilità (la cosiddetta *clause escape* sarà in vigore anche nel 2022 e, entro quella data, l'Unione si prefigge di ridefinire le regole della governance finanziaria europea).

A queste si aggiungono:

- DL nr. 137 del 28 ottobre 2020, cd. Decreto Ristori⁶;

4 Per l'analisi delle disposizioni emanate nel corso del 2020 relative ai comuni in stato di criticità finanziaria, si rimanda al saggio "Le criticità finanziarie nel 2020" a cura di Marcello Degni, Giaime Gabrielli, Edoardo Meneghelli e Andrea Morgia, in questo volume.

5 Per una ricostruzione dettagliata degli aspetti tecnici si rinvia all'importante lavoro svolto da Fondazione IFEL-ANCI (che collabora alla realizzazione del Rapporto) 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, oltre che per tutta l'attività di assistenza tecnica agli enti per i provvedimenti emergenziali del 2020. Per l'approfondimento relativo ai temi del presente saggio, in particolare, si rimanda a ANCI-IFEL <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/note-e-normativa/itemlist/filter?searchword21=Note+e+normativa&moduleId=574&Itemid=843>.

6 Al fine di fare chiarezza, i vari cd. decreti ristori susseguitisi – Ristori-bis (DL 149/2020), Ristori-ter (DL 154/2020) e Ristori-quater (DL 157/2020) – sono stati tutti abrogati con l'entrata in vigore dell'unico Decreto ristori (DL 137/2020) e in esso sono state trasfuse tut-

- Legge di bilancio nr. 178 del 30 dicembre 2020;
- DL nr. 183 del 31 dicembre 2020, cd. Decreto Milleproroghe.

Ad incorniciare questo panorama normativo c'è la dichiarazione dello stato di emergenza attivato con Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, prorogata dal 31 luglio al 15 ottobre con Delibera del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2020, e ulteriormente prorogata al 31 gennaio con DL nr. 125 del 7 ottobre 2020; lo stato di emergenza attualmente in vigore è stato disposto con la nuova proroga del DL nr. 2 del 14 gennaio 2021 fino al 30 aprile.

La situazione epidemiologica in corso nella primavera del 2021 ha indotto ad una ulteriore proroga fino al 31 luglio per effetto delle previsioni del cd. Decreto Riaperture (e si andrà avanti fino alla fine del 2021).

La tabella seguente riporta i provvedimenti sopra elencati in ordine cronologico.

Descrizione	Provvedimento iniziale	Legge di conversione
DICHIARAZIONE DELLO STATO DI EMERGENZA	<i>Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020</i>	–
CURA ITALIA	<i>DL nr. 18 del 17 marzo 2020</i>	<i>L nr. 27 del 24 aprile 2020</i>
RILANCIO	<i>DL nr. 34 del 19 maggio 2020</i>	<i>L nr. 77 del 17 luglio 2020</i>
SEMPLIFICAZIONI	<i>DL nr. 76 del 16 luglio 2020</i>	<i>L nr. 120 del 11 settembre 2020</i>
PROROGA DELLO STATO DI EMERGENZA AGOSTO	<i>Delibera del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2020</i> <i>DL nr. 104 del 14 agosto 2020</i>	– <i>L nr. 126 del 13 ottobre 2020</i>
PROROGA DELLO STATO DI EMERGENZA	<i>DL nr. 125 del 7 ottobre 2020</i>	<i>L nr. 159 del 27 ottobre 2020</i>
RISTORI	<i>DL nr. 137 del 28 ottobre 2020</i>	<i>L nr. 176 del 18 dicembre 2020</i>
LEGGE DI BILANCIO	<i>L nr. 178 del 30 dicembre 2020</i>	–
MILLEPROROGHE	<i>DL nr. 183 del 31 dicembre 2020</i>	<i>L nr. 21 del 26 febbraio 2021</i>
PROROGA DELLO STATO DI EMERGENZA	<i>DL nr. 2 del 14 gennaio 2021</i>	<i>L nr. 29 del 12 marzo 2021</i>
PROROGA DELLO STATO DI EMERGENZA ('Decreto Riaperture')	<i>DL nr. 52 del 22 aprile 2021</i>	

Tabella 1 - I provvedimenti dell'emergenza Covid-19.

te le relative disposizioni, ciò con un importante recupero di organicità e sistematicità. Gli atti adottati sulla base delle disposizioni abrogate rimangono validi ed efficaci per espressa previsione dell'art. 1 comma 2 della legge di conversione (L. nr. 176 del 18 dicembre 2020).

3. Le misure adottate nel corso del 2020

3.1 Le proroghe e le disposizioni contabili

Il 2020 è stato un anno molto particolare, soprattutto da punto di vista contabile. È utile, quindi, ripercorrere schematicamente le numerose proroghe disposte dal legislatore rispetto alle scadenze contabili 'ordinarie'.

Adempimento	Scadenza prorogata (scadenza invariata)	Riferimento legislativo
Rendiconto esercizio 2019	30 giugno 2020	Art. 107.1 DL 18/2020
Assestamento bilancio 2020-2022	(31 luglio 2020)	Art. 175.8 TUEL
DUP 2021-2023	30 settembre 2020	Art. 107.6 DL 18/2020
Bilancio di previsione 2020-2022		Art. 107.2 DL 18/2020 e DM 30 settembre 2020
Aliquote e regolamento IMU	31 ottobre 2020	Art. 138 del DL 34/2020
Tariffe e PEF TARI 2020		Art. 107 DL 18/2020
Salvaguardia equilibri 2020-2022 ¹		Art. 106.3bis DL 34/2020 e art. 54 DL 104/2020
Bilancio consolidato 2019	30 novembre 2020	Art. 110 DL 34/2020
Variazione ultima bilancio 2020-2022	(30 novembre 2020)	Art. 175.3 TUEL
Variazioni utilizzo fondo funzioni ee.ll.	31 dicembre 2020	Art. 39 DL 104/2020
Bilancio di previsione 2021-2023	31 gennaio 2021	Art. 106.3bis DL 34/2020

Tabella 2 - Proroghe delle scadenze contabili.

1 La proroga di questa scadenza dal 31 luglio al 30 novembre si è resa necessaria al fine della corretta contabilizzazione delle assegnazioni del fondo funzioni ee.ll. ex art. 106, anche alla luce delle maggiori informazioni relative alla perdita di gettito. Il nuovo termine non modifica comunque l'eventuale ulteriore scadenza prevista del regolamento di contabilità dell'ente (art. 193.2 TUEL), che doveva quindi essere rispettato.

Nella trattazione delle disposizioni contabili, particolarmente importanti sono le disposizioni relative ai mutui e all'anticipazione di liquidità.

Con l'art. 112 comma 1 del DL 18/2020 è stata disposta la sospensione del pagamento delle quote capitale, in scadenza nell'anno 2020 successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, dei mutui concessi da Cassa depositi e prestiti S.p.a. (CdP) agli enti locali e trasferiti al Ministero dell'Economia e delle Finanze ex art. 5 commi 1-3 DL 269/2003. Il pagamento è differito all'anno immediatamente successivo a quello di scadenza del piano di ammortamento contrattuale.

Le risorse così risparmiate, sono destinate dal comma 2 del medesimo articolo a fronteggiare i bisogni determinati dall'emergenza Covid-19. Il comma 3, invece, precisa che la sospensione non riguarda:

- le quote capitale delle anticipazioni di liquidità di cui al DL 35/2013 e successivi rifinanziamenti;
- i mutui che hanno beneficiato di differimenti di pagamento delle date di ammortamento in scadenza nel 2020 a favore degli enti locali colpiti da eventi sismici.

Gli oneri derivanti dalla sospensione sono stati quantificati in 276,5 milioni di euro (comma 4) e grazie a queste risorse i comuni non devono sostenere costi aggiuntivi per effetto della sospensione.

L'articolo 113, inoltre, aveva attribuito agli enti locali la facoltà di effettuare nel corso del 2020 operazioni di rinegoziazione dei mutui o sospensione della quota capitale di mutui e di altre forme di prestito contratte con banche, intermediari finanziari e Cdp, anche nel corso dell'esercizio provvisorio mediante deliberazione dell'organo esecutivo.

Si propone uno schema riassuntivo delle operazioni straordinarie sui mutui per l'anno 2020⁷.

Tipologia	Riferimento	Tipo beneficio	Quota interessi 2020	Quota capitale 2020	Utilizzi risparmi
Mutui MEF	Art. 112 DL 18/2020	Sospensione rata capitale	Dovuta; maggiori oneri a carico dello Stato	Sospesa. Dovuta nell'anno successivo, per cui i mutui avranno la durata di un anno in più	Per finanziamento di interventi utili a far fronte all'emergenza Covid-19
Mutui Cdp	Circolare n. 1300 del 23 aprile 2020	Rinegoziazione	Dovuta. Modificata quella di dicembre	Quota capitale di dicembre pari allo 0,25% del debito residuo in essere alla data del 1° gennaio 2020	Per gli anni 2020-2023 le risorse possono essere utilizzate dagli enti territoriali senza vincolo di destinazione
Mutui ICS (Istituto Credito Sportivo)	Avviso sul sito ICS	Sospensione rata capitale	Dovuta anche nel caso in cui ci siano contributi in conto interessi	Sospesa. Il piano di ammortamento sarà rimodulato	Equilibri di bilancio
Mutui istituti privati	Accordo UBI-ANCI-UIPI	Sospensione rata capitale	Dovuti, ci possono essere maggiori interessi nel 2020	Sospesa. Dovuta nell'anno successivo, per cui i mutui avranno la durata di un anno in più	Equilibri di bilancio

Tabella 3 - Schema riassuntivo delle operazioni straordinarie sui mutui.

Sul tema dei mutui, il documento IFEL del 20 maggio 2020, cui si rinvia per i dettagli tecnico-operativi sugli interventi di rinegoziazione/sospensione dei mutui, richiama in premessa (vedi box) la necessità di un più ampio e strutturato intervento di riforma sul tema.

⁷ Ruffini, P., *I decreti Covid-19 e le novità per gli enti locali*, Maggioli Editore, 2020.

IFEL, Documento 20 maggio 2020

Emergenza Covid-19 – Interventi di rinegoziazione/sospensione dei mutui per il 2020

Premessa

Tra gli interventi a sostegno dei Comuni per fare fronte all'emergenza COVID-19, assumono rilievo quelli volti, in particolare, ad assicurare un immediato alleggerimento degli oneri di rimborso prestiti che consenta di fare fronte alla prevedibile contrazione delle entrate proprie e all'aumento di costi imprevisti in relazione all'emergenza stessa.

Le misure in questione sono incisive per ampie fasce di Comuni, ma rispondono a criteri contingenti. Rimane sullo sfondo l'esigenza di un complessivo intervento di ristrutturazione del debito locale e quindi di dare attuazione al più presto al percorso dapprima delineato dall'articolo 1, comma 557, della legge di bilancio 2020, successivamente rafforzato e meglio precisato nei contenuti dall'articolo 39 del decreto "Proroghe" (dl 162/2019) con cui si dovrà finalmente giungere ad una effettiva riduzione delle passività totali mediante un consistente abbattimento degli oneri per interessi. L'avvio di questa operazione è necessariamente spostato nel tempo per effetto dell'emergenza, ma, anche dalla lettura dell'art. 39, va qui anticipato che il Comune può prevedere che gli aggravii cumulativi in termini di maggior importo degli interessi complessivi, dovuti in particolare all'allungamento del periodo di ammortamento dei mutui CDP, saranno rivisti completamente dalla ristrutturazione/rinegoziazione con il meccanismo di accollo allo Stato di cui all'articolo 39.

Con il presente documento si intende riepilogare le principali misure di alleggerimento del debito comunale che consentono di liberare risorse utili nel 2020 a fronteggiare l'emergenza e, in particolare:

- la rinegoziazione dei mutui Cassa depositi e prestiti, con sospensione della quasi totalità della quota capitale dovuta per il 2020;
- l'Accordo ANCI-UPI-ABI per la sospensione della quota capitale dei mutui bancari;
- la sospensione della quota capitale dei c.d. "mutui Mef";
- la sospensione della quota capitale dei mutui dell'Istituto per il credito sportivo.

Si tratta di misure con caratteristiche spesso simili che hanno generato più di un'incertezza tra gli amministratori e i servizi finanziari dei Comuni e amplificato alcune problematiche fino ad oggi rimaste per lo più sullo sfondo, la cui mancata soluzione interpretativa può ostacolare l'utilizzo degli strumenti in campo.

3.1.1 Approfondimento: anticipazione di liquidità e Fondo crediti di dubbia esigibilità. Una breve disamina della sentenza della Corte costituzionale nr. 80/2021

Come è noto, l'anticipazione di liquidità è quello strumento normativo volto a far fronte al pagamento dei fornitori delle pubbliche amministrazioni, introdotto con DL nr. 35/2013, al fine di agevolare i pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili e superare temporanee carenze di liquidità, rinnovato e integrato con ulteriori disposizioni legislative e da ultimo riproposto con il Decreto Rilancio.

È bene precisare, ai fini delle considerazioni che verranno tratte in seguito, che l'anticipazione di liquidità immette nel sistema economico del paese un flusso finanziario utile a ridurre lo stock di debiti che le pubbliche amministrazioni hanno verso i propri fornitori, con evidenti benefici per il sistema economico dell'intero paese. Non si tratta, però, di una risorsa aggiuntiva. Quindi, se da un lato vincola le amministrazioni alla restituzione dell'anticipazione attraverso un piano di ammortamento e alla sterilizzazione rispetto al saldo di bilancio, dall'altro fornisce una risposta efficace al settore produttivo.

Il Fondo di garanzia per i debiti commerciali (FGDC), d'altro canto - lo si è detto in occasione del precedente Rapporto -, è uno strumento volto ad incentivare le amministrazioni locali a pagare i propri debiti per tempo, sapendo che se non lo faranno, dovranno far fronte ad un nuovo accantonamento. Se tutto ciò, però, da un lato può rivelarsi uno stimolo per quei comuni che tendono e riescono ad effettuare i pagamenti entro i termini, dall'altro si rivela una vera e propria 'diminuzione dell'ossigeno' per i comuni che vertono già in difficoltà finanziaria.

Come si ricorderà, la Legge di bilancio 2019 rinviava al 2021 l'applicazione del regime sanzionatorio posto a carico degli enti non 'buoni pagatori', prevedendo che questi effettuassero accantonamenti obbligatori in bilancio a garanzia del pagamento dei debiti commerciali. Con la legge di conversione del decreto Milleproroghe nr. 183/2020, giunge la conferma dell'obbligo di iscrizione a bilancio del Fondo garanzia debiti commerciali tra gli accantonamenti di parte spesa, a decorrere dall'anno 2021.

La proposta di proroga dell'applicazione del nuovo istituto all'anno 2022, che a più riprese era stata presentata già lo scorso anno, è stata disattesa⁸.

Si è, tuttavia, prevista una norma di favore per i comuni per l'anno 2021. Infatti, tra gli emendamenti al Milleproroghe approvati dalla Camera dei deputati si stabilisce che per il solo anno 2021, ai fini del conteggio del FGDC, gli enti

⁸ In questo caso, ha senz'altro giocato un ruolo fondamentale quanto disposto nella Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea pronunciata il 28 gennaio 2020 sulla causa C-122/18 – Commissione/Italia (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento).

potranno considerare i dati desumibili dalle proprie scritture contabili e non quelli presenti in Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC), qualora vi siano disallineamenti con gli effettivi pagamenti effettuati dall'ente e non recepiti in piattaforma⁹.

Ciò premesso, si ricorderà, inoltre, come l'art. 2 comma 6, del DL nr. 78/2015 abbia dato la facoltà agli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) nel risultato di amministrazione. E si ricorderà anche, come su questo punto, sia intervenuta la Corte costituzionale, con la sentenza nr. 4/2020, dichiarando l'illegittimità costituzionale del medesimo articolo e puntualizzando che le anticipazioni di liquidità sono utilizzabili dagli enti locali solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio e hanno l'unico scopo di provvedere a recuperare risorse nel caso in cui l'ente non sia in grado di pagare quanto accumulato negli esercizi precedenti.

In buona sostanza la Corte costituzionale ha ribadito il divieto di utilizzare le anticipazioni di liquidità per attenuare il risultato di amministrazione e di conseguenza offrire nuove forme di copertura giuridica della spesa.

Le possibili conseguenze di questa sentenza sono state affrontate dal legislatore con l'art. 39 ter del Decreto Milleproroghe 2019¹⁰.

La Corte costituzionale, accogliendo l'eccezione sollevata dalla Sezione Puglia nel corso dell'esame del Piano del Comune di Lecce, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 39 ter proprio perché, nell'intento di 'dare attuazione' ad una precedente sentenza del giudice delle leggi (la nr. 4/2020), aveva nella sostanza riproposto un meccanismo di spalmatura analogo a quello censurato.

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.

In sintesi, gli enti locali non possono azzerare il Fondo anticipazione liquidità (FAL) mediante imputazione del corrispondente importo al FCDE perché

⁹ Questo 'alleggerimento' si rende doveroso dal momento che, nonostante i diversi interventi migliorativi occorsi nel 2020 (allo scopo, nel 2020, sono stati stanziati dal decreto Rilancio 300.000 euro), in PCC si rilevano ancora molte differenze tra le evidenze contabili registrate dagli enti e i valori in piattaforma.

¹⁰ Si riprendono qui alcune riflessioni sviluppate nell'annuale 'Relazione sulla gestione finanziaria negli enti locali della Sezione Autonomie della Corte dei conti (l'ultima è la 11/SEZAUT/2021/FRG). Per un approfondimento del tema si rinvia al saggio sulle criticità finanziarie dei comuni nel 2020, in questo volume, dato che il problema, che ha valenza generale, si riflette in modo particolare nei comuni in difficoltà.

questo determinerebbe una maggiore capacità di spesa corrente e una riduzione ‘fittizia’ del disavanzo di amministrazione.

La sentenza ripropone un tema di fondo: “*la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto di quanto realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate; quindi, in tale prospettiva, i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati*”. Se consideriamo questa importante posizione insieme a quella, altrettanto importante che, sempre la Corte, ha espresso nella sentenza 115/2020¹¹ (richiamando la n. 4 dello stesso anno), si delinea un percorso chiaro per il legislatore.

Nella richiamata sentenza si afferma, infatti, che è “in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l’intervento diretto dello Stato” e che, quindi, le “risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali”. Da un lato l’esigenza di interventi per ridurre il divario strutturale, anche utilizzando l’opportunità offerta dal PNRR, dall’altro la riforma organica dello strumentario normativo preposto alla gestione della criticità finanziaria degli enti locali, evitando interventi asistematici.

Tornando alle disposizioni del 2020 in tema di anticipazione di liquidità è opportuno segnalare che l’art. 55 del Decreto Agosto estendeva i termini per la concessione delle anticipazioni di liquidità di cui all’articolo 116 del decreto Rilancio che potevano, tuttavia, da quel momento essere richieste solo dagli enti locali. Il comma 1 fissava il periodo (dal 21 settembre 2020 al 9 ottobre 2020) durante il quale gli enti locali potevano presentare domanda di anticipazione con deliberazione della Giunta. Le dotazioni iniziali del Fondo di liquidità di cui all’art. 115 del Decreto Rilancio erano di 8 miliardi di euro così ripartiti¹²:

- 6,5 miliardi per assicurare liquidità per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali;
- 1,5 miliardi per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari delle regioni e province autonome¹³.

11 Per un approfondimento della sentenza si rinvia al saggio di Bergonzini e Menegus in questo volume.

12 Il riferimento è alla sola Sezione prima, mentre la Sezione seconda, con dotazione di 4 miliardi, è destinata ad assicurare liquidità a regioni e province autonome per il pagamento dei debiti degli enti del SSN.

13 Pur in assenza di dati analitici ufficiali, non pare che questo ulteriore massiccio intervento abbia trovato una domanda altrettanto robusta da parte degli enti territoriali. Questa eviden-

3.2 L'assegnazione di risorse agli enti locali

3.2.1 Il cd. Fondone ex art. 106 DL 34/2020

In ragione degli effetti economico finanziari causati dall'emergenza pandemica, per consentire agli enti locali (comuni, province e città metropolitane) la disponibilità delle risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali¹⁴, il Decreto Rilancio con l'art. 106 commi 1-3, ha previsto l'istituzione di un fondo con una dotazione di 3,5 miliardi di euro (di cui 3 miliardi solo per i comuni) per l'anno 2020. Tale fondo concorre ad assicurare le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni in relazione alla possibile perdita di entrate locali connesse all'emergenza pandemica.

Il riparto del fondo è stato demandato ad un decreto del Ministro dell'interno (da emanare entro il 10 luglio 2020), di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e previa intesa in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sulla base degli effetti determinati dall'emergenza pandemica sui fabbisogni di spesa e sulle minori entrate. Tuttavia, al fine di assicurare prontamente agli enti le risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza sanitaria, entro 10 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge è stato erogato il 30% del fondo a titolo di acconto sulle somme spettanti.

Al fine di monitorare la tenuta delle entrate locali, si prevedeva l'istituzione di un apposito tavolo tecnico presso il Ministero dell'economia e delle finanze che è stato istituito il 29 maggio 2020 (cd. Tavolo 106).

I criteri e le modalità di riparto della dotazione del Fondo sono stati definiti¹⁵ con il D.M. del ministero dell'interno del 16 luglio 2020, previa intesa della

za propone due riflessioni: da un lato, il fenomeno dei ritardi strutturali di pagamento dei debiti commerciali appaiono in netta riduzione rispetto al decennio trascorso; dall'altro, la carenza di liquidità sembra solo uno dei fattori determinanti dei ritardi - che pure persistono. Gli aspetti procedurali sembrano giocare un ruolo altrettanto rilevante (verifica del debito, recupero della documentazione tecnica e contabile, acquisizione di nulla osta di enti terzi, ristrettezza dei tempi per procedere a fronte dell'assegnazione dell'anticipazione).

14 L'articolo 39 del Decreto Agosto che integra la dotazione del fondo non riporterà più in rubrica la qualificazione di 'fondamentali' accanto al termine funzioni. Infatti, IFEL, nella nota di chiarimenti del 5 agosto 2020, si era espressa a favore di un "*pieno utilizzo delle risorse via via assegnate per il finanziamento di tutte quelle attività che caratterizzano la normale operatività dell'ente, nonché per le esigenze aggiuntive connesse all'emergenza in atto che non trovino adeguata copertura in assegnazioni specifiche*". Il riferimento è la spesa consolidata 2019, senza alcuna distinzione tra funzioni fondamentali e funzioni non fondamentali. Secondo questa interpretazione, le risorse ricevute possono essere impiegate anche per coprire interventi di spesa e non solamente riduzioni sul lato dell'entrata.

15 Si considerano nella trattazione solo gli importi destinati ai comuni, tenendo presente che parallelamente sono stanziati e ripartiti anche le somme per province.

conferenza Stato-Città e autonomie locali. Fra i singoli enti beneficiari la ripartizione è stata effettuata con il successivo Decreto del 24 luglio 2020 del direttore centrale della finanza locale del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno.

A questo punto, c'è da dire che il fondo dell'art. 106, prevede una verifica a consuntivo della effettiva perdita di gettito e dell'andamento delle spese, da effettuare entro il 30 giugno 2021, ai fini dell'eventuale conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra comuni, con conseguente eventuale rettifica delle somme originariamente attribuite, ma il termine è stato rinviato al 30 giugno 2022 dal comma 831 della legge di bilancio 2021.

Il Decreto Agosto, con l'art. 39, ha integrato il fondo di 1,67 miliardi, di cui 1,22 a favore dei comuni. Il riparto di questa dotazione aggiuntiva è avvenuto con il D.M. del ministero dell'interno dell'11 novembre 2020 per la parte di acconto di 500 milioni di euro, di cui 400 milioni a favore dei comuni. L'acconto di 400 milioni di euro per i comuni è stato commisurato per 150 milioni di euro al trasporto scolastico e per 250 milioni di euro alle maggiori spese per il settore sociale. Con il successivo D.M. del 14 dicembre 2020 è stato ripartito il saldo delle risorse incrementali del fondo.

Al fine di verificare l'effettiva perdita di gettito subita dai comuni a causa dell'emergenza pandemica, l'articolo 39 ha disposto l'obbligo di certificazione telematica entro il 30 aprile 2021. Lo scopo di tale certificazione è quello di attestare che la perdita di gettito sia riconducibile esclusivamente all'emergenza pandemica e non a fattori diversi o scelte autonome dell'ente¹⁶. Il termine è stato, poi, rinviato al 31 maggio 2021 dal comma 830 lett. a), della legge di bilancio.

16 A questo proposito vi è da rilevare un apparente disallineamento fra la previsione del D.M. 3 novembre 2020 e il comma 823 della Legge di bilancio 2021. In particolare, se è vero che entrambe le disposizioni prevedono che le risorse del Fondo non utilizzate per il 2020 costituiscano una quota vincolata del risultato di amministrazione al 31/12/2020, in seguito, il decreto ministeriale fa espresso riferimento alla compensazione delle 'minori entrate e maggiori spese', mentre la Legge di bilancio fa riferimento solo 'al ristoro della perdita di gettito'. Tale differenza è però facilmente superabile se si considera la *ratio* a monte, ovvero il ristoro per il 2020 e 2021 della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica; quindi, l'applicazione al bilancio 2021 dell'ente locale non potrà prescindere da una motivata previsione di perdita di gettito connessa all'emergenza sanitaria, fatta eccezione per la copertura della quota di competenza dell'anno 2021 inerente ai contratti di servizio continuativo siglati nel 2020. Tale interpretazione è stata, poi confermata nelle FAQ sulla Certificazione Covid-19 del 21 gennaio 2021, pubblicate dal MEF-RGS, in particolare la n. 35.

Da qui l'utilità per i comuni di addivenire quanto prima alla presentazione del modello di certificazione perché possa fungere da base per il calcolo della perdita di gettito, giustificando, quindi l'applicazione dell'avanzo nel bilancio di previsione del 2021. Una volta fatta la quantificazione, sarà possibile far confluire nell'avanzo vincolato le risorse del fondo non utilizzato

La verifica a consuntivo della effettiva perdita di gettito e dell'andamento delle spese, inizialmente prevista con riferimento al solo 2020, è stata poi estesa anche al 2021 (commi 823 e 831 della legge di bilancio 2021), realizzando così un dispositivo biennale di gestione dei fondi e di regolazione dei rapporti finanziari tra comuni e nei confronti dello Stato. Sulla base delle certificazioni 2020 e 2021, si dovrà procedere nel corso del 2022 alla eventuale rettifica delle somme attribuite a ciascun ente. Le certificazioni annuali saranno tenute in conto ai fini della successiva verifica a consuntivo della effettiva perdita di gettito e delle minori/maggiori spese da emergenza, da effettuare entro il 30 giugno 2022.

Il mancato rispetto del termine del 31 maggio ai fini della certificazione 2020 comportava per gli enti locali una sanzione consistente nella riduzione, per i comuni, del fondo di solidarietà comunale.

L'entità del taglio, inizialmente previsto nella misura del 30% dell'importo delle risorse attribuite, da applicare in dieci annualità a decorrere dall'anno 2022, è stata inasprita dal comma 830 lett. b), della legge di bilancio per il 2021, prevedendo che la percentuale di riduzione dei fondi sia commisurata al ritardo con cui gli enti producono la certificazione, da applicare in tre annualità a decorrere dall'anno 2022:

- dell'80% delle risorse attribuite, in caso di presentazione tardiva entro il 30 giugno 2021;
- del 90%, in caso di presentazione della certificazione entro il periodo dal 1° luglio 2021 al 31 luglio 2021,
- del 100% delle risorse attribuite, qualora gli enti locali non trasmettano la certificazione entro la data del 31 luglio 2021.

La legge di bilancio per il 2021 ai commi 822 ss. ha previsto un incremento di 500 milioni di euro per l'anno 2021 della dotazione del Fondo, di cui 450 milioni di euro in favore dei comuni, ai fini di un ulteriore ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica.

Il riparto delle risorse integrative del fondo è effettuato in due *tranche*, mediante due distinti decreti del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali: il primo decreto è del 14 aprile 2021 ed individua i criteri e le modalità di riparto delle somme della prima *tranche* (di cui 200 milioni per i comuni); il secondo ripartirà la somma rimanente (per i comuni si tratta di 250 milioni) secondo criteri e modalità che dovranno tenere conto delle indicazioni del tavolo tecnico, ma anche delle risultanze della certificazione 2020.

L'importo del saldo è stato successivamente aumentato a 1.150 mln. di euro. Il decreto legge nr. 41 del 22 marzo 2021 (c.d. Decreto Sostegni), all'art. 23 ha disposto un incremento di 1.000 milioni di euro della dotazione per l'anno 2021

nel 2020 e utilizzarle già da gennaio 2021, con modalità differenti a seconda che l'ente abbia già approvato il bilancio 2021-2023 o sia in esercizio provvisorio.

del Fondo, di cui 900 milioni destinati ai comuni e 100 mln. alle Pprovince e alle città metropolitane. La ripartizione di tali risorse aggiuntive confluisce nell'assegnazione del saldo 2021, sulla base del decreto ministeriale da adottare entro il 30 giugno 2021, secondo quanto previsto dal comma 822 della legge di bilancio.

La norma vincola espressamente le risorse aggiuntive al ristoro, nel biennio 2020 e 2021, della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica e le risorse non utilizzate nel 2020 confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione per assicurarne la possibilità di rapido utilizzo ai fini delle esigenze connesse all'emergenza epidemiologica (ved. nota 16).

Per la verifica della perdita di gettito, si dispone l'obbligo per gli enti locali beneficiari di inviare, per via telematica, al Ministero dell'economia e delle finanze, una certificazione per l'anno 2021 della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica, entro il termine perentorio del 31 maggio 2022. Le modalità della certificazione saranno definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro il 30 ottobre 2021.

Anche in questo caso è prevista una sanzione per gli enti locali che non trasmettono la certificazione entro il termine perentorio del 31 maggio 2022 analogamente a quanto detto poc'anzi.

Il comma 829 della legge di bilancio 2021 fissa al 30 giugno 2022 il termine per la verifica a consuntivo della effettiva perdita di gettito e dell'andamento delle spese nel 2021, tenendo conto delle già menzionate certificazioni.

Da ultimo, il DL nr. 41 del 22 marzo 2021 (c.d. Decreto Sostegni), all'art. 23 ha disposto un incremento di 1.000 milioni di euro della dotazione per l'anno 2021 del Fondo. Il decreto interviene altresì sulla ripartizione di tali risorse aggiuntive, disponendone l'assegnazione con decreto ministeriale da adottare entro il 30 giugno 2021, secondo quanto previsto dal comma 822 della legge di bilancio.

3.2.2 Il fondo di solidarietà alimentare

Uno stanziamento di fondi particolarmente rilevante, non tanto e non solo per la portata, ma principalmente per la finalità alla quale ha risposto, è il Fondo di solidarietà alimentare. Assieme alla drammatica situazione negli ospedali e strutture sanitarie italiane, altro risvolto drammatico è stato, e continua ad essere, quello della perdita di occupazione da parte di migliaia di persone, con conseguente difficoltà a far fronte anche al soddisfacimento delle prime necessità, quale quella alimentare.

Tale stanziamento di risorse a favore dei comuni, per un importo pari a 400 milioni di euro, è stato disposto nella fase iniziale dell'emergenza con l'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile (OCDPC) nr. 658 del 29

marzo 2020. All'epoca, infatti, in assenza di uno strumento legislativo ad hoc, l'OCDPC nr. 658 aveva disposto un'anticipazione del Fondo di Solidarietà Comunale. La decurtazione di 400 milioni di euro venne, poi, successivamente reintegrata ex art. 107 DL nr. 157 del 2020.

L'art. 19decies del Decreto Ristori, convertito con legge nr. 176/2020, riproduce le previsioni dell'OCDPC, a sua volta riprodotte nell'abrogato DL 154/2020 (ex Ristori ter).

Le risorse, che vennero erogate già il 28 novembre 2020, erano così ripartite¹⁷:

- 80% assegnata in proporzione alla popolazione residente;
- 20% assegnata in base alla differenza tra il valore del reddito pro-capite di ciascun comune e il valore medio nazionale, ponderata per la rispettiva popolazione.

Protagonisti nella gestione di questa misura di contrasto ad una 'temporanea' situazione di povertà sono i servizi sociali dei comuni ai quali è demandato il compito di individuare la platea dei beneficiari¹⁸.

La complessità della situazione che andava allora delineandosi per i comuni nella gestione e contabilizzazione degli importi ha trovato pronto supporto nelle note ANCI e IFEL, rispettivamente del 30 marzo 2020 e del 3 aprile 2020¹⁹.

Quanto agli aspetti contabili legati a questo Fondo, valgono due considerazioni.

Sul versante delle entrate, questi trasferimenti rappresentano somme di natura vincolata (si tratta, infatti, di misure urgenti di solidarietà alimentare), sia in termini di cassa sia di competenza. Si pone quindi - considerando che i comuni hanno ricevuto queste somme nel dicembre 2020 - la necessità di impegnare queste risorse per evitare che confluiscano nell'avanzo vincolato, soprattutto

17 Valore raddoppiato rispetto ai criteri evidenziati per i comuni appartenente all'originaria zona rossa.

18 Nel concreto, i criteri di assegnazione delle risorse sono stati tendenzialmente individuati nelle varie forme di coordinamento territoriale (es. Comitati dei Sindaci), salvo poi adottare scelte specifiche a livello di singolo ente.

Vi è da rilevare, poi, come molti comuni siano stati destinatari di donazioni da parte di privati e come queste donazioni siano state destinate a misure di solidarietà alimentare. Per tali donazioni il legislatore ha previsto si applichino i medesimi incentivi fiscali previsti per le erogazioni liberali volte a finanziare interventi di contenimento dell'emergenza epidemiologica ex DL nr. 18/2020.

19 Ad esempio, è stata precisata l'assenza di termine per l'utilizzo di queste risorse, assenza di obblighi di rendicontazione a terzi per la spesa effettuata, e la possibilità di utilizzare i fondi sia per l'acquisto diretto di generi alimentari oppure buoni spesa. Relativamente a questi acquisti, i comuni hanno potuto agire in deroga alle previsioni del Codice degli appalti (delibera ANAC nr. 313 del 9 aprile 2020).

per quegli enti che si trovano in una situazione di disavanzo di amministrazione e che, quindi, sono soggetti ai limiti dell'applicazione dell'avanzo secondo i commi 897-898 della Legge di Bilancio per il 2019. Occorre infatti rilevare che nonostante nella certificazione del Fondo ex art. 106 "confluisca anche la rendicontazione di tutte le risorse Covid ricevute dallo Stato, sia in termini di minori entrate che di maggiori spese, compresa la solidarietà alimentare, la deroga contenuta nel comma 823 della Legge di Bilancio 2021 [...] non può essere applicata per la solidarietà alimentare in quanto il comma 823 fa esplicito riferimento alle sole risorse connesse al fondo funzioni e non anche alle altre risorse da certificare"²⁰. Detto ciò, per scongiurare il rischio, poiché trattasi di entrate vincolate che possono confluire nel Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) in presenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata non esigibile al 31 dicembre, è necessario che i comuni individuino i beneficiari e gli importi, così da poter assumere l'impegno. Le somme così impegnate diverranno residui e i beneficiari potranno spendere i buoni anche nel 2021.

Analogo discorso vale nel caso in cui il comune si avvalga di società specializzate nella emissione, gestione e rendicontazione dei buoni: in questo caso, la previsione del contratto secondo cui l'emissione della fattura è subordinata all'effettivo utilizzo del buono, non fa venir meno la possibilità di far confluire nel FPV le somme impegnate.

Si nasconde, tuttavia, un'insidia: l'impossibilità di certificare il FPV di parte corrente su risorse vincolate (il D.M. 3/11/2020 contempla solo il FPV costituito in sede di riaccertamento ordinario dei residui per fatti sopravvenuti, quindi su entrate non vincolate) porta al paradosso per cui l'ente si trova costretto a finanziare la spesa due volte, come FPV al 31/12 per solidarietà alimentare e come avanzo vincolato emergente da certificazione fondo ex art. 106, con il rischio non remoto di chiudere l'esercizio in disavanzo.

Altra considerazione è quella che riguarda la possibilità di consentire variazioni di bilancio con delibera di giunta. Previsione, questa, opportuna al momento dell'OCDPC, qualora l'ente si fosse trovato in condizione di esercizio provvisorio e riproposta nel Decreto Ristori fino a fine 2020. In questo caso, però, la facoltà non è stata circoscritta solo con riferimento alle 'risorse trasferite dal Bilancio dello Stato connesse all'emergenza Covid' (art. 19decies co. 1), ma assume una portata generale. Le variazioni così adottate non dovranno avere il parere dell'organo di revisione, ma i revisori svolgeranno solo un controllo successivo ex art. 239 TUEL in merito all'esistenza dei presupposti che hanno dato luogo alla variazione di bilancio. Si tratta inoltre di competenza primaria della Giunta, quindi non è richiesta ratifica del consiglio.

20 Civetta, E., *La legge di bilancio 2021*, Maggioli Editore, 2021.

3.2.3 Altri fondi. Cenni e rinvii

Come è stato possibile vedere già fino qui, le risorse introdotte dal Governo non hanno precedenti nella storia recente. I vari provvedimenti susseguitisi nel 2020 hanno istituito moltissimi fondi e incrementato la dotazione di quelli esistenti: si potrebbe parlare di anno dei 'mille fondi' per rendere l'idea del massiccio apporto di risorse stanziato (che per certi aspetti si associa ai 'mille disavanzi' reclamando, quando l'emergenza sarà superata, la necessità di un intervento razionalizzatore).

Ci limiteremo qui a rappresentare sinteticamente il panorama degli ulteriori fondi istituiti o incrementati dai vari provvedimenti²¹.

Tra le primissime necessità, al momento dello scoppio del contagio, vi fu quella di dotarsi di un efficace sistema di sanificazione e disinfezione. Si pensi alle strutture che ospitano gli uffici dei comuni: la necessità di provvedere ad una accurata igienizzazione dei luoghi di lavoro derivava non solo dalla presenza di personale (seppur fortemente diminuita per via della forte implementazione dello *smart working*, come si dirà in seguito), ma anche, per taluni di questi (si pensi ai servizi sociali, tra i più impegnati a fronteggiare il versante socioassistenziale della crisi), del ricevimento dell'utenza.

Il D.L. 18/2020 con l'art. 114, istituisce presso il Ministero dell'interno un fondo con dotazione 70 milioni di euro (65 dei quali per i comuni) per concorrere al finanziamento delle spese di sanificazione dei locali, ripartiti secondo i criteri indicati in apposita nota metodologica a seguito di comunicazione del 18 aprile del Ministero degli Interni.

Sempre nel Decreto Cura Italia, con l'articolo 115, oltre a specificare la non operatività delle limitazioni del trattamento accessorio previsti dal comma 2 dell'art. 23 del D.lgs. 75/2017, istituisce presso il Ministero dell'Interno, un fondo con dotazione pari a 10 milioni di euro per il pagamento dei compensi per le prestazioni di lavoro straordinario e per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale per il personale della polizia locale dei comuni. Per effetto della previsione del comma 994 della legge di bilancio, la disposizione ha validità anche per il 2021.

Il comma 995 ha, invece, un respiro più strutturato poiché istituisce un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Interno con una dotazione di 20 milioni a decorrere dal 2022 per gli interventi necessari volti a dare attuazione alla riforma della polizia locale. Infatti, la I Commissione Affari Costituzionali della Camera ha avviato l'esame di differenti proposte di legge volte a valorizza-

21 Tra questi, del Fondo sulle attività economiche delle aree interne di cui all'art. 243 DL 34/2020, per il quale si rinvia al saggio di Astolfo e Buonsante su questo volume.

re le politiche integrate per la sicurezza urbana e la riorganizzazione dell'ordinamento di polizia locale.

Sempre tra i primissimi interventi di sostegno economico troviamo anche il Fondo comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza e gli altri comuni che rientrarono nella prima zona rossa d'Italia ed il Fondo comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza sanitaria (artt. 112 e 112bis DL 34/2020).

Il primo fondo aveva una dotazione di 200 milioni di euro, a cui sono stati aggiunti 500mila euro per il Comune di San Colombano al Lambro in quanto, sebbene rientrante nella Provincia di Milano, è interamente ricompreso nel territorio dell'azienda sociosanitaria di Lodi.

Queste risorse sono state ripartite con decreto del 27 maggio 2020 del Ministero dell'Interno, sulla base della popolazione residente. Il vincolo di destinazione per queste risorse è stato definito in modo molto ampio, riferendosi ad "interventi di sostegno di carattere economico e sociale connessi all'emergenza sanitaria da Covid-19".

Il secondo fondo, con una dotazione di 40 milioni, è stato invece istituito a favore dei comuni particolarmente colpiti dall'emergenza, ma non rientranti del precedente.

Altro stanziamento di una certa rilevanza è quello per il ristoro delle perdite di gettito per IMU turistica e spettacolo, imposta di soggiorno e Tosap/Cosap.

Ulteriori e diversi fondi vennero istituiti o incrementati, per lo più con previsioni dei DD.LL. 18/2020 e 34/2020, a sostegno di interventi per il settore sociale. Tra questi:

- 150 milioni di euro ad incremento del Fondo per le politiche della famiglia (art. 19.1 DL 223/2006), per potenziare centri estivi diurni, servizi socioeducativi territoriali e centri con funzione educativa e ricreativa per bambini e adolescenti fino 14 anni, oltre che per realizzare progetti a contrasto della povertà educativa (art. 105 DL 34/2020);

- 15 milioni di euro ad incremento del Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione ed istruzione di cui all'art. 12 D.lgs. 65/2017 (art. 233 DL 34/2020);

- 155 milioni di euro ad incremento per diverse finalità (art. 104 DL 34/2020), tra cui il Fondo per le non autosufficienze, il Fondo per l'assistenza di persone con disabilità grave, il Fondo di sostegno per le strutture semi-residenziali per persone con disabilità.

Altro settore fortemente interessato dalla crisi economica innescata dal Covid-19 è quello del trasporto pubblico in generale ma, ancor di più di quello pubblico locale e di quello scolastico. In questo ambito sono intervenuti sia l'art. 200 del DL 34/2020 che l'art. 44 del DL 104/2020, rispettivamente per istituire nello stato di Previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti una dotazione di 500 milioni di euro per il 2020 per compensare gli operatori del trasporto pubblico regionale e locale della riduzione dei ricavi delle tariffe dei passeggeri e per incrementare il fondo di 400 milioni, sempre per l'anno 2020.

Ancor prima dell'istituzione di tale fondo, l'art. 92 del DL 18/2020 è intervenuto con una serie di disposizioni tra le quali alcune volte a tutelare le società che svolgono servizi di trasporto pubblico locale (es. escludendo la possibilità di ridurre i corrispettivi dovuti a seguito della riduzione o sospensione dei servizi²²) e attribuendo alle amministrazioni pubbliche la possibilità di sospendere le procedure relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale in corso (salvo vi sia già stata aggiudicazione), prevedendo contemporaneamente la possibilità di disporre la proroga degli affidamenti in atto.

3.3 Alcune misure in materia di tributi locali e riscossione²³

Il quadro normativo in tema di tributi e riscossione, davanti al quale si sono trovati i comuni italiani sul finire del 2020, è il frutto di importanti novità apportate nei mesi precedenti, ancora una volta dettate dagli effetti dell'emergenza pandemica. Le novità non sono solo di carattere sostanziale come le norme di esenzione IMU per le strutture ricettive e dello spettacolo e le norme di esenzione della Tosap/Cosap per i pubblici esercizi, ma anche sul piano procedurale come la sospensione della notifica degli atti di accertamento e riscossione.

Saranno affrontati qui gli aspetti principali e più critici dei provvedimenti emanati, soprattutto in relazione ai dubbi interpretativi suscitati nel primo anno di 'nuova IMU'.

22 L'art. 109 del DL 34/2020 è intervenuto sulla disposizione in questione (comma 4bis) abrogando le parole 'e di trasporto scolastico'.

Con particolare riferimento al trasporto scolastico, è stato istituito con legge di conversione, nell'art. 229.2bis, del DL 34/2020 il Fondo per il trasporto scolastico con dotazione di 20 milioni di euro presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti. Tali risorse sono state destinate al ristoro delle imprese esercenti servizi di trasporto scolastico dalle perdite di fatturato subite a causa dell'emergenza.

23 Il presente paragrafo ripropone le riflessioni condotte da Pasquale Mirto (autore del saggio 'La gestione associata de Servizio Tributi dell'Unione comuni modenesi dell'area nord: un'esperienza ventennale', nel secondo Rapporto Ca' Foscari) nel corso dell'omonimo webinar IFEL del 15 dicembre 2020.

Anzitutto la proroga del termine di approvazione dei bilanci ha comportato la proroga dei termini di pubblicazione anche delle delibere comunali sul sito del Dipartimento delle finanze. La legge di bilancio per il 2020 disponeva al comma 767 che *“Le aliquote e i regolamenti hanno effetto per l'anno di riferimento a condizione che siano pubblicati sul sito internet del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 28 ottobre dello stesso anno. Ai fini della pubblicazione, il comune è tenuto a inserire il prospetto delle aliquote di cui al comma 757 e il testo del regolamento, entro il termine perentorio del 14 ottobre dello stesso anno, nell'apposita sezione del Portale del federalismo fiscale. In caso di mancata pubblicazione entro il 28 ottobre, si applicano le aliquote e i regolamenti vigenti nell'anno precedente”*.

L'art. 107 del D.L. 18/2020 aveva spostato il termine di approvazione del bilancio al 30 settembre e conseguentemente il comma 2 aveva spostato i termini di invio e pubblicazione delle delibere rispettivamente al 31 ottobre ed al 16 novembre.

Successivamente il termine di approvazione del bilancio è stato ulteriormente prorogato al 31 ottobre, ma il legislatore non ha provveduto parallelamente a disporre la proroga dei termini di invio e pubblicazione delle delibere. A ciò è stato posto rimedio con l'art. 1, comma 4quinquies dal D.L. 125/2020, come modificato con la legge di conversione n. 159 del 27 novembre 2020, che ha spostato: a) dal 16 novembre 2020 al 31 gennaio 2021 il termine per la pubblicazione sul sito internet del Dipartimento delle Finanze del MEF, da parte dei comuni, delle aliquote e dei regolamenti concernenti i tributi comunali e l'imposta municipale propria (IMU); b) dal 31 ottobre 2020 al 31 dicembre 2020 la data entro la quale il comune è tenuto ad inserire il prospetto delle aliquote IMU e il testo del relativo regolamento nell'apposita sezione del portale del Federalismo fiscale.

Altro problema interpretativo che si è presentato è quello posto dal successivo art. 4sexies dove si precisava che restava fermo il termine per il versamento del saldo dell'imposta municipale propria, previsto per il 16 dicembre 2020, da effettuare sulla base degli atti pubblicati nel sito internet del Dipartimento delle Finanze del MEF. Restava però incerta la data di riferimento, poiché l'unica disponibile è quella prevista per le pubblicazioni delle delibere prima delle modifiche apportate dal D.L. 125/2020, ovvero quella del 16 novembre.

Il problema è stato analizzato da IFEL che con la nota del 2 dicembre, nella quale si osserva che *“appare ragionevole considerare i dati pubblicati sul Portale MEF alla data del 16 novembre (termine di riferimento previgente), ferma restando ovviamente la facoltà di tener conto delle misure pubblicate successivamente ma in tempo utile per il pagamento del saldo, ovvero acquisite direttamente dai*

siti comunali". La data del 16 novembre è quella individuata anche nelle FAQ ministeriali, pubblicate il 7 dicembre.

Fissata per via interpretativa la data ultima a cui occorre far riferimento per il calcolo del saldo, l'ulteriore novità, prevista dall'art. 4septies, riguarda il caso in cui sul sito non vi sia alla data del 16 dicembre alcun atto pubblicato: il contribuente ha la possibilità di effettuare un versamento a conguaglio entro il 28 febbraio 2021. In caso di differenza negativa, il rimborso è dovuto secondo le regole ordinarie: non si tratta però di una proroga generalizzata del saldo. Detto in altri termini, la scadenza del 28 febbraio 2021 non può essere considerata come un rinvio generalizzato del saldo, ossia come una data entro la quale si possono sistemare tutti gli errori, essendo riservata ai soli conguagli dovuti per le aliquote pubblicate dopo il 16 novembre. Se l'ente ha pubblicato le delibere nei termini ed il contribuente omette di valorizzarle nel saldo, l'eventuale versamento integrativo effettuato il 28 febbraio 2021 va considerato come tardivo, e quindi soggetto a sanzione.

Altra questione riguarda il tentativo di razionalizzazione delle aliquote IMU disposto dall'art. 756 della Legge di bilancio per il 2020 il quale prevedeva la possibilità per i comuni di diversificare le aliquote IMU, a decorrere dall'anno 2021, esclusivamente con riferimento alle fattispecie emanate con Decreto del MEF. Tale decreto non è stato mai emanato e nella Risoluzione 1/DF del 18/2/2020 si chiarisce che fino alla data in cui il decreto non sarà approvato, da un lato non si produce l'idoneità della delibera comunale a produrre effetti e dall'altro il sistema di pubblicazione delle delibere è quello sino a quel momento usato.

Un settore fortemente colpito dalla crisi è stato quello turistico e dello spettacolo.

L'art. 78 del Decreto Agosto ha confermato l'esenzione IMU turistica anche per la rata di saldo, ma con alcune precisazioni rispetto all'esenzione dalla prima rata, regolata dall'art. 177 del Decreto Rilancio. In particolare, a differenza di quanto disposto per la prima rata, l'esenzione per gli immobili di categoria catastale D/2 ha riguardato anche le pertinenze, disponendone però l'applicazione anche alla rata di acconto.

La seconda rata IMU non sarà dovuta da:

a) immobili adibiti a stabilimenti balneari marittimi, lacuali e fluviali, nonché immobili degli stabilimenti termali;

b) immobili rientranti nella categoria catastale D/2 e relative pertinenze, immobili degli agriturismi, dei villaggi turistici, degli ostelli della gioventù, dei rifugi di montagna, delle colonie marine e montane, degli affittacamere per brevi soggiorni, delle case e appartamenti per vacanze, dei bed & breakfast, dei resi-

dence e dei campeggi, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate (e che esercitino l'attività in forma imprenditoriale);

c) immobili rientranti nella categoria catastale D in uso da parte di imprese esercenti attività di allestimenti di strutture espositive nell'ambito di eventi fieristici o manifestazioni;

d) immobili rientranti nella categoria catastale D/3 destinati a spettacoli cinematografici, teatri e sale per concerti e spettacoli, a condizione che i relativi proprietari²⁴ siano anche gestori delle attività ivi esercitate;

e) immobili destinati a discoteche, sale da ballo, night-club e simili, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate.

Nell'interpretazione delle norme occorre rifarsi alla nota metodologica approvata col decreto ministeriale 22 luglio 2020, n. 2, per il riparto del contributo compensativo, per evitare che interpretazioni di 'buon senso' o estensive si traducano in un minor gettito a carico del bilancio comunale.

Alcune ulteriori precisazioni. In primis, Il Decreto Ristori 1 (D.L. 137/2020) all'art. 9, comma 1, dispone quanto che *"Ferme restando le disposizioni dell'articolo 78 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 [...] per l'anno 2020, non è dovuta la seconda rata IMU [...] concernente gli immobili e le relative pertinenze in cui si esercitano le attività indicate nella tabella di cui all'allegato 1 al presente decreto, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate"*.

L'allegato 1 contiene un elenco di attività, con relativi codici ATECO, per i quali opera la cancellazione della seconda rata IMU. Tuttavia, va osservato, che anche per tale esonero è prevista la condizione che *"i proprietari [soggetti passivi] siano anche gestori delle attività ivi esercitate"*. Va tuttavia rilevato, che per molte delle attività incluse nell'allegato 1 in realtà era già stata disposta l'esenzione IMU con l'art. 78, ma senza richiedere la stringente condizione dell'essere contemporaneamente proprietario e gestore, come ad esempio per gli stabilimenti balneari. Ma come ricorda il MEF, l'art.78 rimane fermo 'nel bene e nel male'.

Le esenzioni da DL 137/2020 non dipendono dal colore della regione. Diversamente, l'art. 5 del Decreto Ristori bis (D.L. 149/2020), sulla cancellazione della seconda rata IMU stabilisce che *"Ferme restando le disposizioni dell'articolo 78 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 [...] per l'anno 2020, non è dovuta la seconda rata IMU [...] che deve essere versata entro il 16 dicembre 2020, concernente gli immobili e le relative pertinenze in cui si esercitano le attività riferi-*

24 Con il D.L. 157 del 2020 il legislatore, stante l'accezione del termine 'proprietario' nella disciplina IMU come una delle ipotesi che dà luogo alla soggettività passiva, ha modificato il disposto della norma con il termine 'soggetto passivo'.

te ai codici ATECO riportati nell'Allegato 2 al presente decreto, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate, ubicati nei comuni delle aree del territorio nazionale, caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto, individuate con ordinanze del Ministro della salute adottate ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020 e dell'articolo 30 del presente decreto". L'esenzione è quindi applicabile nelle zone rosse a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto. E per quei contribuenti che hanno cambiato fascia di rischio in data successiva all'entrata in vigore del decreto, si ritiene sufficiente che l'immobile fosse ubicato nella fascia 'rossa' nel periodo compreso tra l'emanazione del D.P.C.M. 3 novembre 2020 e la data di scadenza del versamento della seconda rata dell'IMU (16 dicembre 2020), indipendentemente dalla circostanza che durante tale periodo il territorio della regione interessato passi in una fascia diversa (Faq MEF 7 dicembre).

Per quanto riguarda le esenzioni per il 2021 disposte con la legge di bilancio, il riferimento è ai commi 599-601 che proseguono con la politica agevolativa appena illustrata. Una attenzione particolare è da prestare al fatto che, a norma del comma 600, gli esoneri IMU 2021 si applicano in seno al cd. *Temporary framework* per gli aiuti di Stato in corso di pandemia.

Quanto alla Tosap/Cosap, le principali disposizioni sono quelle dell'art. 181 del Decreto Rilancio, come modificato dal Decreto Agosto dove, al comma 1 si prevede che "al fine di promuovere la ripresa delle attività turistiche, danneggiate dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, le imprese di pubblico esercizio [...] sono esonerati dal 1° maggio fino al 31 dicembre 2020 dal pagamento". Qui emergeva il problema legato a quelle imprese artigianali come le gelaterie che non sono imprese di pubblico esercizio. Ovviamente con la Tosap si sono avuti spazi di manovra molto più ampi dovuto al fatto che si tratta di un'entrata di carattere patrimoniale, quindi gli spazi di esenzione da parte del comune sono maggiori.

Il comma 1bis ha riguardato l'esenzione per gli ambulanti dal 1° marzo 2020 al 15 ottobre 2020, ma il fatto che la norma abbia fatto riferimento ai 'titolari di concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico per l'esercizio del commercio su aree pubbliche', ha portato qualcuno a ritenere che i cd. spuntisti (che ricevono una autorizzazione verbale al momento dell'occupazione del suolo) non avessero diritto ad alcuna esenzione. Tuttavia, non potendosi assolutamente considerare la situazione degli spuntisti come abusiva, l'esenzione opera anche per loro.

Il comma 1ter prevede il rimborso delle somme versate nel periodo indicato nel comma precedente; tuttavia, non potendosi procedere con rimborsi d'ufficio, ma solo su richiesta del contribuente, l'orientamento operativo prevalso nel

caso in cui simile richiesta non fosse pervenuta in termini di rimborso immediato, è stato quello di procedere con un rimborso a scomputo della Tosap/Cosap dovuta per il 2021.

A conclusione di questo paragrafo vediamo le novità in tema di accertamento e riscossione coattiva.

L'articolo di riferimento per il 2020 è il 68 del Decreto Cura Italia secondo il quale vennero *“sospesi dall'8 marzo al 31 maggio 2020 i termini relativi alle attività di liquidazione, di controllo, di accertamento, di riscossione e di contenzioso, da parte degli uffici degli enti impositori”*.

Si tratta di disposizione di non facile lettura, anche a causa dell'uso atecnico di alcuni termini, come evidenziato da IFEL nella Nota di lettura Cura Italia del 20 maggio 2020. In tale nota si osservava, fin da subito, che la *ratio* della norma era da individuare nella volontà del legislatore di sospendere i termini delle attività, e non le attività stesse degli enti impositori, e ciò con il chiaro intento di concedere ad essi un maggior lasso di tempo per svolgere le fasi propedeutiche dell'attività di controllo dell'evasione.

Tale lettura è stata successivamente avvalorata anche dal Dipartimento delle Finanze, che con risoluzione n. 6/DF, del 15 giugno 2020, rileva che la *“norma non sospende l'attività degli enti impositori ma prevede esclusivamente la sospensione dei termini di prescrizione e decadenza delle predette attività nel periodo individuato”*.

Per ben comprendere il significato dell'art. 68 è necessaria una lettura in combinato disposto con l'art. 12 del D.lgs. nr. 159 del 2015. Ciò è di estrema importanza, anche perché gli effetti si protrarranno nel prossimo quinquennio. Il comma 4 dell'art. 67 del Decreto Cura Italia dispone, infatti che *“con riferimento ai termini di prescrizione e decadenza relativi all'attività degli uffici degli enti impositori si applica, anche in deroga alle disposizioni dell'articolo 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212, l'articolo 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 159”*. Invero, in sede di prima emanazione il comma rinviava all'intero art. 12 del d.lgs. n. 159 del 2015, ma in sede di conversione in legge, il rinvio è stato limitato ai commi 1 e 3.

Per meglio comprendere le ragioni delle modifiche apportate con la legge di conversione, occorre analizzare i singoli commi del citato art. 12.

Il primo comma prevede che la sospensione dei termini di versamento dei tributi a favore dei soggetti interessati da eventi eccezionali comporta anche la sospensione, tra l'altro, anche dei termini di prescrizione e decadenza in materia di liquidazione, controllo e accertamento.

La disposizione crea quindi un collegamento tra il termine di sospensione e termini previsti per l'accertamento, con la conseguenza che tutte le annualità accertabili nel 2020 godono di un allungamento dei termini di decadenza pari al

periodo di sospensione. La *ratio* risiede nella necessità di mantenere invariato il periodo di tempo concesso agli enti impositori per la notifica degli atti di accertamento. Si rammenta che l'art. 1, comma 161, della Legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007), prevede la notifica degli avvisi di accertamento in rettifica e d'ufficio, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati o avrebbero dovuto essere effettuati. Nel corso del 2020, i Comuni possono accertare, di norma, 5 anni d'imposta (2015-2019), ma la sospensione di 85 giorni, disposta dal Cura Italia, ha ridotto il termine concesso ai Comuni, termine che viene ripristinato nella sua ampiezza originaria, proprio in virtù di quanto disposto dall'art. 12, comma 1, del D.lgs. nr. 159 del 2015.

Tuttavia, il primo comma presuppone che via sia stata una "sospensione dei termini di versamento", cui consegue un corrispondente periodo di sospensione dei termini di decadenza, ma a ben vedere, l'art. 67, non dispone alcuna sospensione generalizzata dei termini di versamento, sicché, a stretto rigore non dovrebbe applicarsi l'art. 12, comma 1. I dubbi, però svaniscono con la conversione in legge, con la quale si richiama espressamente il primo comma dell'art. 12. Anzi, il richiamo espresso all'art. 12 rafforza ancor di più la sua applicabilità, posto che in realtà l'art. 12 dovrebbe trovare automatica applicazione in tutti i casi di sospensione dei versamenti, senza la necessità di un suo richiamo espresso.

La precisazione contenuta nel comma 4 dell'art. 67 con riferimento ai termini di prescrizione e decadenza relativi all'attività degli enti impositori, allora rappresenta la chiara volontà del legislatore di applicare il regime ordinariamente previsto per la sospensione dei versamenti, anche all'ipotesi di sospensione dell'attività degli enti impositori.

Sul punto, invero, era già intervenuta l'Agenzia delle entrate con la circolare nr. 11/E del 6 maggio 2020, rilevando che comunque la sospensione dei termini delle attività degli enti impositori dall'8 marzo al 31 maggio 2020, prevista dall'art. 67, comma 1, già avrebbe determinato, in virtù di un principio generale, lo spostamento in avanti del decorso dei termini per la stessa durata della sospensione, anche se il termine di prescrizione o decadenza sospeso non fosse scaduto entro il 2020.

Quanto affermato dall'Agenzia delle entrate è stato ripreso dal Dipartimento delle Finanze, che nella risoluzione nr. 6/DF del 15 giugno 2020 ha precisato, anche per i tributi comunali, che *"l'effetto della disposizione ... è quello di spostare in avanti il decorso dei suddetti termini per la stessa durata della sospensione"*.

Come anticipato, in sede di conversione in legge è stato eliminato il rinvio all'intero articolo 12, e quindi non risulta applicabile il comma 2 del suddetto articolo. Tale comma dispone esclusivamente con riferimento ai termini in sca-

denza nell'anno in cui è stata disposta la sospensione dei versamenti, prevedendo che i termini di decadenza siano prorogati fino al 31 dicembre del secondo anno successivo alla fine del periodo di sospensione. Sulla base di tale disposizione, l'annualità 2015 sarebbe stata accertabile entro il nuovo termine di decadenza del 31 dicembre 2022. Il mancato richiamo del secondo comma dell'art. 12 fa sì che il 2015 sarà accertabile, come tutte le altre annualità accertabili nel 2020, con una proroga di 85 giorni, e quindi entro il 26 marzo 2021.

In conclusione, dal 1° giugno 2020 i Comuni hanno potuto riprendere la notifica degli atti di accertamento.

In tema di accertamenti comunali, si è all'inizio discusso circa l'applicabilità dell'art. 157 del Decreto Rilancio, norma questa che prevede nel 2020 la possibilità solo di emettere atti relativi al 2015, ma di notificarli nel 2021. Anche questa norma ha destato incertezze interpretative, visto che, da un lato, si richiama l'art. 67 appena esaminato (per i tributi comunali) e, dall'altro lato, si prevede l'emanazione di provvedimenti attuativi da parte dell'Agenzia delle entrate, anche se dirimente è la circostanza che le minori entrate previste trovano copertura in un fondo cui non accedono i Comuni. I dubbi interpretativi si sono definitivamente dissolti con la legge di conversione nr. 77 del 17 luglio 2020, che ha introdotto all'art. 157 il comma 7bis la previsione secondo cui *“le disposizioni contenute nel presente articolo non si applicano alle entrate degli enti territoriali”*, per cui l'attività di accertamento dei comuni è retta dal solo art. 67.

Successivamente, l'art. 68 si occupa della riscossione coattiva. Questo articolo, dal punto di vista della sua interpretazione, è risultato ancor più problematico del precedente, in quanto, sulla base di una mera interpretazione letterale, ai comuni sarebbe stata preclusa la notifica degli accertamenti fino al 31 dicembre 2020, considerando l'ultima proroga disposta con il DL nr. 129/2020, poi confluita nel DL nr. 125/2020.

Va anticipato che gli ostacoli interpretativi dovrebbero essere stati risolti, almeno in parte, dalla risoluzione nr. 6/E del Dipartimento delle Finanze, la quale a mezzo di un'interpretazione sistematica, ha fornito una ricostruzione condivisibile.

Va precisato che oggetto della sospensione erano tutte le entrate iscritte a ruolo o ingiunte, considerato l'espresso riferimento contenuto nel primo comma alle entrate non tributarie, sicché la sospensione ha operato non solo per i tributi, ma anche per rette scolastiche, sanzioni per violazioni al codice della strada, ed in generale per tutte le entrate dei comuni, in quanto tutte le entrate possono essere coattivamente riscosse con cartella di pagamento o ingiunzione.

La lettura dell'art. 68 non può prescindere dal suo titolo, che ne definisce il perimetro di intervento 'Sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione'. È quindi chiaro che l'intento della norma è

quello di intervenire nell'ambito della riscossione coattiva affidata all'Agenzia delle Entrate-Riscossione, salvo poi estendere le medesime regole anche alla riscossione coattiva tramite le ingiunzioni di pagamento ed agli accertamenti esecutivi.

Le incertezze interpretative ruotavano attorno a due temi: a) gli accertamenti esecutivi; b) le attività soggette a sospensione.

La norma è stata dettata principalmente per l'Agenzia delle Entrate, e quindi non si poteva prescindere dalle sue indicazioni, anche se non vincolanti per gli altri enti impositori, quanto meno con riferimento agli altri strumenti di riscossione coattiva.

Il primo comma disponeva la sospensione dei termini di versamento, che scadevano nel periodo dall'8 marzo al 31 dicembre. Il comma dispone, poi, che i versamenti sospesi debbano essere effettuati entro il mese successivo al termine del periodo di sospensione.

Per quanto riguarda gli accertamenti esecutivi, l'Agenzia delle Entrate ha ritenuto, nella circolare 5/E del 20 marzo 2020, che per ragioni di ordine sistematico la sospensione prevista dall'art. 68 non si applicasse a tutti gli accertamenti emessi dall'Agenzia, ma solo a quelli il 'cui carico' è affidato all'Agenzia delle Entrate-Riscossioni.

Il secondo comma disponeva, per quello che interessa i comuni, che quanto previsto al comma 1 trovava applicazione anche nelle ingiunzioni di pagamento 'emesse dagli enti territoriali' di cui al RD nr. 639 del 1910, ed agli atti di cui all'art. 1, comma 792, della legge di bilancio per il 2020, ovvero agli accertamenti esecutivi emessi dagli enti locali.

Nessun problema, quindi, per la sospensione dei termini di versamento relativi alle ingiunzioni di pagamento, stante la loro pacifica equiparazione alle cartelle di pagamento, anche se è opportuno non focalizzarsi sulla precisazione 'emesse dagli enti territoriali', precisazione che dovrebbe intendersi come riferita alle ingiunzioni emesse anche per conto degli enti territoriali, come quelle emesse dai concessionari della riscossione iscritti nell'albo di cui all'art. 53, del D.lgs. nr. 446 del 1997 oppure dalle società comunali, sia miste che *in house*, dovendosi escludere che l'intenzione del legislatore sia stata quella di autorizzare la riscossione delle ingiunzioni emesse dai concessionari, in quanto soluzione all'evidenza illogica.

Il nodo critico è stato, invece, il riferimento agli accertamenti esecutivi, di cui al comma 792. Come noto, l'accertamento esecutivo unifica l'accertamento tributario ed il titolo esecutivo (cartella o ingiunzione di pagamento). Si tratta, però, di atto unico che acquista efficacia esecutiva se non pagato o impugnato nei termini previsti per la proposizione del ricorso.

Una più puntuale definizione normativa avrebbe richiesto, quindi, non il riferimento a tutto il comma 792, ma più dettagliatamente alla lettera b) del com-

ma in questione. Alla stessa conclusione si perviene, tuttavia, attraverso un'interpretazione logica sistematica e di coerenza interna dell'intero art. 68, così come ritenuto, prima dall'Agenzia delle Entrate con la circolare n. 5/E, e poi dal Dipartimento delle finanze, con la risoluzione n. 6/DF. Nella risoluzione, con riferimento ai tributi comunali, si è precisato che *“è indivisibile la soluzione prospettata nel quesito, secondo la quale gli enti locali e i soggetti affidatari di cui all'art. 52, comma 5, lett. b), del D. Lgs. n. 446 del 1997, sono legittimati, a norma dell'art. 67 del D. L. n. 18 del 2020, a procedere alla notifica degli atti di accertamento esecutivo anche durante il periodo di sospensione, individuato dall'art. 68, che termina il 31 agosto 2020”*.

Dubbi interpretativi sono sorti, poi, con riferimento all'oggetto della sospensione. Il primo comma dispone la sospensione dei versamenti 'derivanti da cartelle di pagamento emesse dagli agenti della riscossione'. Si potrebbe sostenere che letteralmente la sospensione non coinvolge quanto dovuto con riferimento ad atti diversi dalle cartelle, ma sarebbe una lettura estremamente debole, in quanto la *ratio* è quella di bloccare tutti i versamenti dovuti all'agente della riscossione e che ovviamente dipendono dalle cartelle da questo notificate. Ed allora, pare pacifico che siano sospesi anche quelli con riferimento ad atti 'conseguenti' alla cartella di pagamento, come gli atti conseguenti ad azioni cautelari ed esecutive.

Anche considerando il contesto della norma, ovvero la presenza di una pandemia, non si può ritenere sensata la soluzione che vede sospesi i soli versamenti relativi alle cartelle che hanno i sessanta giorni scadenti nel periodo di sospensione, ma si deve ritenere sospeso qualsiasi versamento dovuto all'Agenzia delle Entrate-Riscossione, come pure qualsiasi versamento dovuto a seguito dell'attivazione della riscossione coattiva tramite ingiunzione di pagamento. Peraltro, tale è anche la lettura fornita dall'Agenzia delle Entrate-Riscossione nella circolare n. 25/E del 20 agosto 2020.

L'analisi va completata tenendo conto che il primo comma dell'art. 68 prevede l'applicazione dell'art. 12, del d.lgs. n. 159 del 2015, questa volta nella sua interezza, e quindi anche del terzo comma, il quale prevede che *“l'Agente della riscossione non procede alla notifica delle cartelle di pagamento durante il periodo di sospensione di cui al comma 1”*.

Stante la ricordata equiparazione tra cartella ed ingiunzione, se ne conclude che il comune, o il soggetto incaricato dal comune, non può notificare ingiunzioni di pagamento fino al 31 dicembre, considerando l'ultima proroga disposta dal DL nr. 125 del 2020, e che le ingiunzioni da emettere a pena di decadenza entro il 31 dicembre 2020 beneficiano di una proroga biennale del termine di decadenza, in forza del comma 2, dell'art. 12 del D.lgs. n. 159 del 2015, richiamato dall'art. 68.

Fino al 31 dicembre 2020 non potevano, quindi, essere notificate neanche le ingiunzioni, ivi incluse quelle che sarebbero state da notificare a pena di decadenza entro tale data, ai sensi dell'art. 1, comma 163, della legge n. 160 del 2006. Ovviamente, in base a quanto previsto dall'art. 12 del D.lgs. n. 159 del 2015, i termini in decadenza al 31 dicembre 2020 sono prorogati di due anni.

In conclusione, tutte le cartelle/ingiunzioni che erano notificabili nel 2020 godevano di una proroga di 299 giorni (8 marzo -31 dicembre), mentre le cartelle/ingiunzioni che dovevano essere notificate a pena di decadenza entro il 31 dicembre, godono di una proroga di due anni.

3.4 Il personale

La crisi che si è prodotta con l'emergenza sanitaria ha messo in luce la necessità di procedere ad una rigenerazione del personale degli enti locali che negli anni dal 2007-2019 ha perso circa 118.000 unità di personale (circa il 24% del personale in servizio).

Anche per far fronte alle sfide del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sono stati stanziati circa 200 milioni per la realizzazione di un piano organico straordinario di assunzioni di personale a tempo determinato.

A questo proposito, la Corte dei conti, nel corso di una audizione parlamentare²⁵, ha sottolineato come *“La mole delle nuove risorse da gestire, per gli enti locali, aggiunte a quelle già programmate, accrescerà notevolmente il carico amministrativo, soprattutto in alcuni contesti territoriali meno dotati di competenze tecniche e gestionali per assicurare, con gli strumenti dell'amministrazione ordinaria, un rapido ed efficace impiego delle risorse straordinarie. Ma una non sufficiente reattività dell'amministrazione potrebbe compromettere l'efficacia degli interventi pianificati”*.

Dobbiamo fare i conti oggi, comunque, ancora con tutta una serie di vincoli e procedure che da marzo del 2020, con il Decreto Ministeriale attuativo dell'art. 33 del DL nr. 34 del 2019, sono state introdotte sulla determinazione della capacità assunzionale a tempo indeterminato, in particolare il superamento del meccanismo del *turnover* e la determinazione di una capacità assunzionale sulla base della sostenibilità finanziaria (con valori soglia differenziati per fasce demografiche e basati sul rapporto tra la stessa spesa per il personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati).

Contestualmente all'entrata in vigore del decreto c'è stata l'emergenza sanitaria, ma oltre ciò, sono stati presentati numerosi quesiti alle diverse sezioni re-

²⁵ Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza, febbraio 2021, Corte dei conti, Sezioni Riunite in Sede di Controllo.

gionali della Corte dei conti che hanno dato luogo a vari problemi attuativi. ANCI-IFEL chiese, quindi, in quel frangente alla Conferenza Stato-Città di insediare un tavolo insieme al Ministero dell'Interno e alla Ragioneria Generale dello Stato che potesse affrontare e dirimere queste difficoltà anche solo in via amministrativa, senza la necessità di intervenire con nuove norme che avrebbero complicato il già complesso quadro. Al tavolo sono state portate varie questioni che sono state, poi, oggetto di pronunce da parte delle Sezioni Regionali della Corte dei conti. In particolare, la questione dei cd. resti assunzionali, dove è intervenuta la Ragioneria Generale dello Stato con una nota inviata al Comune di Roma Capitale del 15 gennaio 2021 e che ha interpretato la questione non nel senso dell'art. 5 del DM 17 marzo 2020, ovvero che i resti assunzionali dovessero sommarsi alle capacità ordinarie e quindi alle entrate, ma, viceversa, che la possibilità di utilizzo dei resti assunzionali fosse alternativa a quelle alle capacità assunzionali derivanti dalla nuova regola. Ciò in realtà è stato poi smentito dalla stessa circolare interpretativa, emanata in giugno 2020, dello stesso decreto del 17 marzo 2020.

Il Dipartimento per la Funzione Pubblica, nella circolare esplicativa in commento, ha chiarito tra le altre che:

- con riferimento al solo anno 2020 sono fatte salve le procedure assunzionali avviate prima del 20 aprile 2020, a patto che:
 1. siano state effettuate le comunicazioni obbligatorie ai sensi dell'art. 34bis del D.lgs. nr. 165/2001;
 2. siano state operate le relative prenotazioni nelle scritture contabili (principio contabile 5.1 di cui al par. 1 dell'allegato 4.2 del D.lgs. nr. 118/2011);
- la maggior spesa di personale rispetto ai valori soglia, definiti dal D.M. 17 marzo 2020, derivante dalle procedure assunzionali avviate prima del 20 aprile 2020, è consentita solo per l'anno 2020. A decorrere dal 2021, i Comuni che sulla base dei dati 2020 si collocano, anche a seguito della maggiore spesa, fra le due soglie minime e massime individuate dal già menzionato decreto attuativo, assumono, come parametro soglia a cui fare riferimento nell'anno successivo, il rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti registrato nel 2020 calcolato senza tener conto della maggiore spesa del 2020.
- I Comuni che si collocano al di sopra del valore soglia superiore definito dal decreto attuativo 17 marzo 2020, nel 2021 devono conseguire un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello registrato nel 2020 calcolato senza tener conto della maggiore spesa del 2020;

- il Fondo Crediti Dubbia Esigibilità da prendere a riferimento come base di calcolo per la determinazione delle nuove capacità assunzionali è quello stanziato nel bilancio di previsione, eventualmente assestato, con riferimento alla parte corrente del bilancio stesso;
- le entrate correnti da considerare ai fini del calcolo delle capacità assunzionali sono quelle riportate negli aggregati BDAP accertamenti relativi ai Titoli I, II e III:01 Entrate titolo I, 02 Entrate titolo II, 03 Entrate titolo III, Rendiconto della gestione, accertamenti;
- i comuni possono utilizzare i c.d. resti assunzionali degli ultimi 5 anni anche in deroga ai valori limite annuali di incremento della spesa di personale di cui alla Tabella 2 del D.M. 17 marzo 2020, fermo restando il rispetto del limite massimo consentito dal valore soglia di riferimento dell'Ente;
- i valori percentuali riportati nella Tabella 2 rappresentano un incremento rispetto alla base spese di personale 2018 la cui percentuale individuata in ciascuna annualità successiva alla prima ingloba la percentuale degli anni precedenti.

Oltre alle questioni assunzionali qui sinteticamente delineate, come ben sappiamo, il 2020 è stato l'anno del lavoro agile, quasi sempre chiamato *smart working* (anche quando tale non era), con il quale è stato definito il massivo 'trasferimento' di migliaia di lavoratori dal posto d'ufficio alla propria abitazione privata o altra postazione.

Il Covid-19 ha impresso una forte accelerazione a molti settori della Pubblica Amministrazione italiana e, forse, sarebbe servito ancora almeno un decennio per arrivare ai livelli raggiunti in un solo anno.

Una delle aree soggette ad una forte accelerazione è stata sicuramente quella del personale e della possibilità per i dipendenti di svolgere le proprie mansioni anche da un luogo differente rispetto a quello dell'ufficio, qualora la natura delle stesse lo avesse consentito.

Le disposizioni che maggiormente rilevano sono l'art. 87 commi 1-4 del Decreto Cura Italia e l'art 263 del Decreto Rilancio.

Secondo la prima delle disposizioni evidenziate, fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-2019 o ad una data antecedente stabilita con DPCM, su proposta del Ministro della pubblica amministrazione, il lavoro agile era da considerarsi la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni che, pertanto, limitava la presenza del personale negli uffici per assicurare esclusivamente le attività che si ritengono indifferibili e che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro, anche in ragione della gestione. Si prescindeva inoltre dagli

accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81.

Qualora non fosse stato possibile ricorrere alle forme di lavoro agile nella forma semplificata (comma 1, lett. b), e per i periodi di assenza dal servizio dei dipendenti delle amministrazioni di cui al D.Lgs. 165/2001 imposti dai provvedimenti di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, si era stabilito si utilizzassero gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva.

Esperate tali possibilità le amministrazioni potevano motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio. In tal caso, il periodo di esenzione costituiva servizio prestato a tutti gli effetti di legge, prevedendosi comunque l'equiparazione del periodo trascorso in esenzione al servizio prestato, ai fini degli effetti economici e previdenziali. Veniva escluso, però, il riconoscimento dell'indennità sostitutiva di mensa.

Ricorderemo, poi, tutti il gran *caos* creatosi nel momento in cui ci si rese conto che le migliaia di lavoratori in *smart working* non possedevano la strumentazione adeguata a svolgere il lavoro da casa e che le amministrazioni si trovarono per lo più impreparate a fronteggiare la necessaria fornitura di *device* a coloro che non ne possedevano di personali o ne possedevano di non adeguati. L'art. 87, a questo proposito, consentiva la possibilità di svolgere la prestazione lavorativa in lavoro agile anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente qualora non siano forniti dall'amministrazione stessa. In tali casi si stabilì non trovasse applicazione l'articolo 18, comma 2, della Legge 81/2017, secondo cui il datore di lavoro è responsabile della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore per lo svolgimento dell'attività lavorativa.

Il comma 3bis escludeva, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, i periodi di assenza dal servizio per ricovero ospedaliero in strutture del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA), dall'applicazione della norma di limitazione della misura del trattamento economico per i primi dieci giorni di assenza per malattia, prevista dell'art. 71 comma 1, del DL nr. 112/2008.

Il comma 4bis, con un certo intento solidaristico tra lavoratori, prevedeva che fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 o ad una data antecedente stabilita con DPCM e comunque non oltre il 30 settembre 2020, al fine di fronteggiare le particolari esigenze emergenziali connesse all'epidemia da Covid-19, anche in deroga a quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali vigenti, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche potevano cedere, in tutto o in parte, i riposi e le ferie maturati fino al 31 dicembre 2019, ad altro dipendente della medesima amministrazione di appartenen-

za, senza distinzione tra le diverse categorie di inquadramento o al diverso profilo posseduto.

Per quanto riguarda, invece, l'art. 263 del Decreto Rilancio, il comma 1 prevede che le amministrazioni pubbliche adeguino, fino al 31 dicembre 2020, l'operatività di tutti gli uffici pubblici alle esigenze di cui all'art. 87, comma 1, lettera a), del decreto Cura Italia, limitando la presenza del personale in servizio, organizzando il lavoro dei propri dipendenti e erogando i servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro. È previsto che a tal fine le Amministrazioni si adoperino per rivedere l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza.

È inoltre previsto che l'organizzazione degli uffici secondo il lavoro agile dovrà valere per il 50% del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità. In considerazione dell'evolversi della situazione epidemiologica, poi, con uno o più decreti del Ministro per la pubblica amministrazione potranno essere stabilite modalità organizzative e fissati criteri e principi in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile, anche prevedendo il conseguimento di precisi obiettivi quantitativi e qualitativi.

Alla data del 15 settembre 2020, l'art. 87, comma 1, lettera a) ha cessato di avere effetto.

Le Amministrazioni sono tenute a adeguarsi alle vigenti prescrizioni in materia di tutela della salute adottate dalle competenti autorità.

Il comma 3 stabilisce che le Amministrazioni assicurino adeguate forme di aggiornamento professionale alla dirigenza e che l'attuazione delle misure citate è valutata ai fini della performance.

Il massiccio adattamento alle misure anti-contagio nei luoghi di lavoro ha però riaperto anche un tema molto importante, e poco considerato dal legislatore, ovvero quello del *work-life balance*. Potremmo dire che, anche in questo caso, il Covid-19 è intervenuto imprimendo una certa accelerazione. Infatti, il comma 4bis, modificando l'articolo 14 della Legge nr. 124/2015, recante disposizioni in tema di 'Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche' ha previsto al comma 1, lettera a), che *“entro il 31 gennaio di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche redigono, sentite le organizzazioni sindacali il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), quale sezione del documento di cui all'articolo 10, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150. Il Piano individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 60% dei dipendenti possa avvalersene, comunque garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera, e definisce, altresì, le misure organizzative, i requisiti tecno-*

logici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative. In caso di mancata adozione del POLA, il lavoro agile si applica ad almeno il 30 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano. [...] Le economie derivanti dall'applicazione del POLA restano acquisite al bilancio di ciascuna amministrazione”.

L'articolo istituisce, inoltre, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri l'Osservatorio nazionale del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche.

3.4.1 Le principali assunzioni straordinarie previste dalla Legge di Bilancio per il 2021-2023

Quanto l'esigenza più lampante a fronte della diminuzione di personale, ovvero il bisogno straordinario di personale, si deve dire che le norme introdotte vanno nel senso del reclutamento e della semplificazione delle procedure per il reclutamento di personale da dedicare a determinate funzioni strategiche per rispondere all'utilizzo delle risorse del PNRR e che dovranno essere gestite territorialmente con progetti che richiederanno competenze tecniche specifiche.

I commi 179-184 della legge di bilancio per il 2021-2023, con riferimento alla 'Rigenerazione amministrativa per il rafforzamento delle politiche di coesione territoriale nel Mezzogiorno e reclutamento speciale di personale già in servizio a tempo determinato', e un impegno di risorse pari a 126 milioni di euro per il prossimo triennio 2021-2023, dispongono l'assunzione a tempo determinato di circa 2.800 unità di personale. Rispetto a queste unità di personale la norma dice 'in deroga a tutti i vincoli finanziari esistenti in materia di assunzioni', quindi vuol dire che è una norma che prevede la possibilità di assumere derogando non solo all'articolo 9 comma 28 del DL nr. 78 del 2010, ma prevedete la deroga a tutte le normative vigenti in materia di tetti per le assunzioni a tempo determinato di personale. Sicuramente una norma molto positiva anche se destinatari non sono tutti i comuni, ma soltanto i comuni e le città metropolitane beneficiari di fondi strutturali (PON *governance*, Capacità Istituzionale 2014-2020) delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Questa norma, come si legge dalla rubrica, prevede non solo le assunzioni a tempo determinato nel prossimo triennio, ma anche la possibilità di stabilizzare queste risorse umane con concorsi dedicati nell'ambito della programmazione triennale di fabbisogno e nel limite massimo di 50% delle risorse finan-

ziarie disponibili sulla base delle norme vigenti in materia di assunzioni a tempo indeterminato.

Le disposizioni di cui ai commi 69 e 70, riguardo alle assunzioni di personale per i procedimenti Eco-bonus, invece, sono rimaste sospese in attesa che il MISE individuasse quali fossero le modalità attuative. Infatti, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della norma stessa, avrebbero dovuto essere inviate richieste da parte dei comuni di personale tecnico per fronteggiare la mole di lavoro in materia di Eco-bonus. Va detto che IFEL, in materia di erogazione del bonus di cui all'articolo 119 del DL nr. 34 del 2020, aveva proposto una semplificazione che andasse oltre le assunzioni straordinarie ritenendo che, per i comuni, non ci fosse soltanto una questione di personale non in grado numericamente di assolvere alle certificazioni di conformità urbanistica degli immobili per i cittadini che chiedono l'Eco-bonus, ma si ponesse la questione relativa alla difficoltà dell'Agenzia delle Entrate di avere la conformità urbanistica degli immobili realizzati precedentemente al 1967. Al tempo non esistevano gli archivi digitalizzati e probabilmente è difficile anche trovare uffici di urbanistica con cartelle completamente digitalizzate ovvero disporre del supporto cartaceo dei programmi di fabbricazione di questi immobili. Oltre ciò, i 10 milioni di euro stanziati non danno nemmeno la possibilità ai comuni di assumere a tempo determinato personale sufficiente: da un rapido calcolo si desume che, con tale cifra, si potrebbero al massimo assumere 400 unità di personale categoria C. In ogni caso, il 26 gennaio 2021, il MISE ha emanato un comunicato in cui diceva che, stante la non perentorietà del termine di 30 giorni di cui sopra, i comuni avrebbero potuto soprassedere e sarebbero stati invitati ad attendere istruzioni sulla presentazione delle domande.

I commi 797 e seguenti, nell'ambito di un provvedimento normativo – la legge di bilancio – che ha introdotto una serie di interventi mirati, specifici e verticali sulle assunzioni di personale in settori incisi dalla situazione di emergenza sanitaria, rappresentano il 'pacchetto' di norme allo stato con il maggior grado di maturazione, che ha portato rapidamente all'adozione di alcuni atti di indirizzo finalizzati soprattutto al rispetto del termine individuato dalla legge, il 28 febbraio 2021, per la presentazione delle istanze di accesso a questo a questo beneficio.

Il beneficio consiste in un contributo economico statale strutturale e, quindi, sostanzialmente non limitato all'esercizio 2021, ma tendenzialmente permanente, finalizzato all'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali da parte degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) e dei comuni che ne fanno parte. Questo contributo ammonta ad un importo di 40.000 euro annui per ciascuna figura di assistente sociale assunta in un numero eccedente al rapporto con la popolazione (1 assistente sociale per 6.500 cittadini residenti) e fino al raggiungimen-

to del rapporto 1 a 5.000. È previsto un ulteriore contributo per migliorare ulteriormente questo rapporto per una somma pari a 20.000 euro annui per ciascuna figura di assistente sociale assunta a tempo indeterminato dall'Ambito o dai comuni che ne fanno parte in un numero eccedente il rapporto 1 a 5.000 fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4000. C'è quindi un criterio abilitante.

Questa misura, che è sicuramente da valutare in modo positivo perché introduce anche in maniera innovativa un finanziamento di carattere strutturale utile al potenziamento dei servizi comunali, anche se i suoi effetti andranno meglio valutati sulla base dell'effettivo riparto delle risorse.

Il comma 799 prevede che sia un decreto del MLPS, entro il 30 giugno di ciascun anno, ad occuparsi del riparto delle risorse, pari a 180 milioni di euro strutturali, che ogni anno possono essere destinate all'applicazione di questa misura. Da sottolineare anche che entro febbraio gli enti effettuano la richiesta di accesso alla misura (una sorta di prenotazione) ed entro giugno il Ministero, valutate le istanze, impegna le risorse che saranno erogate completamente entro il 30 giugno dell'esercizio successivo; quindi, sostanzialmente si tratta di un meccanismo di rimborso una volta verificato che le assunzioni programmate, di cui sia stata fatta 'prenotazione' entro il 28 febbraio, siano state poi effettivamente realizzate.

Infine, la legge di bilancio, ai commi 943, 944 e 951-953, disciplina un'altra importante stabilizzazione di assunzioni, cioè quella del personale a tempo determinato reclutato nelle zone colpite dagli eventi sismici.

Un ultimo gruppo di norme, quelle contenute nei commi da 869 a 959, riguardano gli oneri per il rinnovo del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL). L'importanza è data dal fatto che, con il nuovo sistema di calcolo della capacità assunzionale, tali oneri impattano anche su quella dei comuni (fino al 2019 gli oneri contrattuali erano contabilmente esclusi dalla voce di bilancio sulla spesa di personale, proprio ai fini delle regole di contenimento della spesa di personale). Con il nuovo sistema di calcolo basato sulla sostenibilità finanziaria, invece, gli oneri rientrano nella spesa di personale. Ovviamente a parità di altre condizioni essendo la capacità assunzionale determinata sulla base di un rapporto di incidenza tra spesa di personale e di entrate correnti, a parità di entrate una maggior spesa, anche se indotta esclusivamente dagli oneri per i nuovi contrattuali, determina minore capacità assunzionale.

Il contratto del comparto per l'area della dirigenza è stato siglato il 17 dicembre 2020; mentre la tornata contrattuale per il triennio 2019-2021 per tutti i comparti dovrà sicuramente affrontare una serie di temi emergenti come, ad esempio, quelli legati alla modalità agile delle prestazioni lavorative. Su questo specifico aspetto c'è una norma particolarmente interessante che è contenu-

ta nel comma 870 che prevede la possibilità, solo per l'esercizio 2021 e solo relativamente alle eventuali risorse destinate nell'anno 2020, di destinare le risorse derivanti dalle prestazioni di lavoro straordinario non utilizzate in considerazione del periodo di emergenza sanitaria, nonché i risparmi derivanti dai buoni pasto non erogati nel medesimo esercizio, nel 2021, al finanziamento dei trattamenti economici accessori correlati alla performance e alle condizioni di lavoro o agli istituti del welfare integrativo. Si tratta di un punto particolarmente innovativo perché il contratto CCNL 21 maggio 2018 all'articolo 72 prevede forti limitazioni alla possibilità di alimentazione delle risorse per il welfare integrativo, limitandole a quelle già in precedenza stanziare. La limitazione cui faceva riferimento è stata parzialmente superata nel contratto per l'area della dirigenza in CCNL 17 dicembre 2020, ove è prevista la possibilità di incrementare le risorse per il welfare integrativo utilizzando una quota del fondo per la dirigenza non superiore al 2,5 per cento.

4. Le disposizioni della Legge di Bilancio e del Decreto Milleproroghe

In linea generale, si può sostenere che la legge di bilancio per il 2021-2023, oltre agli importanti potenziamenti delle risorse finanziarie correnti, ha continuato nella politica di sostegno ai bilanci dei comuni, ma ha anche affievolito le misure derogatorie più consistenti che hanno caratterizzato la prima fase dell'emergenza.

Infatti, non vengono estese alcune delle flessibilità contabili previste per i comuni nel 2020 nonostante l'importante contrattazione svolta con l'associazione di comparto. Tra le principali misure emergenziali che non trovano proroga per il 2021 si rileva:

- l'utilizzo dell'avanzo libero per il finanziamento delle spese correnti connesse con l'emergenza Covid per gli enti locali ex art. 109, comma 2, DL 18/2020;
- la possibilità di effettuare variazioni di bilancio nel corso dell'esercizio provvisorio per l'utilizzo delle risorse trasferite o assegnate per fronteggiare l'emergenza e per spese di investimento ex art. 112bis, comma 4, DL 34/2020;
- il differimento della salvaguardia equilibri di bilancio ex art. 107, comma 2, DL 18/2020;
- il differimento del termine di presentazione del DUP ex art. 107, comma 6, DL 18/2020;
- il differimento del termine di approvazione del rendiconto ex art. 107, comma 1, lettera b), DL 18/2020;

- il differimento del termine di approvazione del bilancio consolidato ex art. 110 DL 34/2020.

Sono, invece, prorogate le seguenti misure:

- lo svincolo di alcune specifiche quote di avanzo vincolato, riferite ad interventi già conclusi o i finanziati negli anni precedenti con risorse proprie²⁶ ex art. 109, comma 1ter, DL 18/2020 per il 2020 (comma 786, lett. a);
- l'utilizzo integrale delle concessioni e sanzioni edilizie per il finanziamento delle spese correnti connesse all'emergenza Covid ex art. 109, comma 2, DL 18/2020 per il 2020 (comma 786, lett. b);
- a decorrere dal rendiconto 2020 e dal bilancio di previsione 2021, facoltà di calcolo FCDE con dati 2019, piuttosto che dati 2020 ex art. 107bis DL 18/2020.

Vengono mantenuti gli svincoli di fondi non oggetto di obblighi giuridici e il libero utilizzo degli oneri di urbanizzazione. Non è stata considerata la possibilità di sterilizzazione delle perdite delle aziende pubbliche locali. Il testo unico delle aziende pubbliche (D.lgs. nr. 175 del 2016) dispone che, in questi casi, accantonamenti obbligatori sugli enti proprietari ovvero lo scioglimento automatico della società.

Le mancate proroghe di alcune misure di flessibilità contabile, che senz'altro avrebbero agevolato i comuni nel corso del 2021, devono però essere anche lette alla luce delle norme poste a presidio degli equilibri di bilancio. In un momento di forte *shock* esogeno sull'andamento economico come quello della pandemia, il forte bisogno di risorse di parte corrente può mettere in forte difficoltà i bilanci degli enti locali e, per questo motivo, il presidio deve esser ancor più vigile. In questo quadro si inseriscono le disposizioni dei commi 822 e 823²⁷ che differiscono alla fine dell'esercizio 2021 la verifica dell'effettivo fabbisogno fin qui coperto con le erogazioni per circa 7 miliardi di euro, assorbito, o in via di assorbimento, dai bilanci.

Di seguito la tabella riepilogativa sul *quantum* dei contributi correnti per il 2020 disposti, alcuni a destinazione vincolata e gran parte senza specifiche

26 Deve, però, sussistere la condizione che tali quote non siano gravate da obbligazioni sottostanti già contratte e sono comunque escluse le somme relative alle funzioni fondamentali ed ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

27 Il comma 823 si rivela particolarmente opportuno in ragione del fatto che, alla luce del protrarsi della crisi sanitaria, conferisce di fatto una valenza biennale alla gestione delle risorse straordinarie trasferite agli enti locali negli anni 2020 e 2021 per fronteggiare l'emergenza in corso.

Voci di ristoro	dl 18/dl 34	dl 104/dl 137	TOTALE	note	erogati	da erogare	da erogare comp. 2021
Fondo esercizio funzioni comunali (fondo artt. 106-dl 34 e 39-dl 104)	3.000	1.220	4.220	già erogati, in 4 tranche	4.220	-	450
Fondo solidarietà alimentare	400	400	800	OCDPC fine marzo 2020 e dl 137	800	-	-
Esenzioni decise per legge (IMU alberghi, COSAP-TOSAP)	216,6	389,4	606	379 mln. erogati in due tranche 144 mln. da assegnare su comp. 2020 82,5 mln. da assegnare su comp. 2021	379,4	65	161,6
Imposta di soggiorno e contributo di soggiorno/sbarco	100	300	400	erogati, in due tranche	400	-	-
Comuni delle province più colpite e dei comuni "zona rossa" regionale	240,5	-	241	erogati	240,5	-	-
Scuola (Centri estivi, 0-6 anni, perdite aziende trasporto scol., affitti e adeguamento locali)	205	70	275	235 mln. già erogati di cui 15 mln al fondo***	220	40	-
Trasporto scolastico	-	-	-	Impegno per LBIl 2021, nel frattempo attingibili sul fondo art.106	-	-	150,0
Sanificazione e straordinari polizia locale	74,3	-	74,3	già erogati	74,3	-	-
Contributi aree interne	60	-	60	-	-	-	0,0
Enti in predissesto (contributi deficit strutturale e fondo rotazione)	400	400	400	200 mln. assegnati, in erogazione; 200 mln. fondo di rotazione a richiesta degli enti	200	200	150,0
Totale	4.296	2.779	7.076		6.534,2	305,0	911,6
Fondo TPL (a riparto regionale)	500	790	1.290	di cui 300 mln. sul 2021 ex dl 137/149	-	-	200,0

Tabella 4 - Riepilogo risorse correnti destinate ai Comuni a sostegno dell'emergenza COVID-19. Fonte IFEL.

indicazioni di utilizzo per un ammontare di oltre 7 miliardi per il 2020 e circa 900 milioni per il 2021²⁸.

4.1 La programmazione finanziaria per il triennio 2020-2022 e 2021-2023

Con Decreto del Ministero dell'Interno del 13 gennaio 2021 il termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2021 e pluriennale 2021-2023 è stato prorogato al 31 marzo 2021²⁹, confermando lo scostamento dal fisiologico percorso che fissa al 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui l'esercizio si riferisce (art. 151.1 TUEL) il termine per l'approvazione.

Questa è soltanto l'ultima tra le proroghe che interessano il termine di approvazione dei bilanci di previsione. Numerose ne erano intervenute nel corso del 2020. Infatti, già con i decreti del 13 dicembre 2019 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione da parte degli enti locali, per il triennio 2020-2022, era stato differito, al 31 marzo e al 30 aprile 2020; e, successivamente, con il Decreto Cura Italia, al 30 luglio 2020; e, ancora, con il Decreto Rilancio, al 30 settembre 2020; infine, con Decreto del Ministero dell'Interno del 30 settembre 2020, al 31 ottobre.

Parallelamente, l'art. 138.1 del Cura Italia ha allineato ai termini di approvazione dei bilanci quelli di approvazione delle aliquote e delle tariffe IMU e TARI.

Per il bilancio triennale 2021-2023 la prima proroga intervenne con l'art. 106.3bis del Decreto Rilancio, che spostò il termine al 31 gennaio 2021. La trasmissione dei dati ex art. 13 Legge nr. 196 del 31 dicembre 2009, istitutiva della Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP), del pari, segue la regola dei 30 giorni successivi all'approvazione del bilancio di previsione.

4.2 Indebitamento enti locali

Il comma 789 introduce tra le fattispecie che non costituiscono indebitamento ai sensi dell'art. 119 comma 6 della Costituzione “*le operazioni di revisione,*

28 Si veda l'annuale seminario, quest'anno svoltosi online, di ANCI-IFEL sulle principali novità introdotte dalla legge di bilancio 2021 tenutosi online il 22 febbraio 2021 (<https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/10573-il-22-febbraio-webinar-anci-ifel-sulle-principali-novita-introdotte-dalla-legge-di-bilancio-2021>). Si veda anche 'Audizione ANCI A.C. 2790' (ddl Bilancio 2021) del 23 novembre 2020 'Audizione informale presso le Commissioni riunite bilancio di Camera e Senato.

29 Si rammenta che nel corso dell'esercizio provvisorio gli enti gestiscono gli stanziamenti di spesa previsti nell'ultimo bilancio di previsione, definitivamente approvato, per l'esercizio cui si riferisce la gestione o l'esercizio provvisorio.

Anno	Incremento (milioni)	Destinazione	
		Sviluppo servizi sociali ²	Asili nido ³
2021	215.923.000	215.923.000	/
2022	354.923.000	254.923.000	100.000.000
2023	449.923.000	299.923.000	150.000.000
2024	545.923.000	345.923.000	200.000.000
2025	640.923.000	390.923.000	250.000.000
2026	742.923.000	442.923.000	300.000.000
2027	801.923.000	501.923.000	300.000.000
2028	859.923.000	599.923.000	300.000.000
2029	918.923.000	318.923.000	300.000.000
Dal 2030	950.923.000	650.923.000	300.000.000

Tabella 5 - Incremento e destinazione FSC.

2 I contributi sono ripartiti in proporzione del rispettivo coefficiente di riparto del fabbisogno standard calcolato sulla base di una metodologia innovata per la funzione 'Servizi sociali' ed approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, entro il 30 giugno 2021.

Successivamente, entro il 31 marzo di ogni anno di riferimento (il 30 giugno, per il 2021), sono approvati con DPCM, sulla base di un'istruttoria condotta dalla CTFS, gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio, per definire il livello dei servizi offerti e l'utilizzo delle risorse.

Le risorse non destinate ad assicurare gli obiettivi di servizio come sopra definiti saranno riacquisite al bilancio dello Stato.

3 Con l'inserimento della lettera d-sexies nel citato comma 449, viene inoltre stabilito il riparto delle risorse aggiuntive che a decorrere dal 2022 saranno destinate al potenziamento degli asili nido, con esplicito riferimento all'incremento dei posti disponibili. In questo campo la norma fa esplicito riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che, come è noto, non sono ancora stati definiti. In assenza di questi, la norma richiama indicatori quali il rapporto tra la media relativa alla fascia demografica del comune individuata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard contestualmente all'approvazione dei fabbisogni standard per la funzione "Asili nido". Entro il 31 marzo 2022 sono approvate con DPCM, su proposta della CTFS, le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse che, ove non effettivamente utilizzate per il potenziamento dei posti degli asili nido, saranno riacquisite al bilancio dello Stato.

Va segnalato che nel caso degli asili nido, l'incremento di risorse coinvolge espressamente anche i Comuni della Sicilia e della Sardegna, per i quali non sono ancora determinati i fabbisogni standard comunali, elemento che renderà necessari ulteriori approfondimenti operativi in materia di riparto delle risorse e di monitoraggio degli interventi.

ristrutturazione o rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario che determinano una riduzione del valore finanziario delle passività totali".

Tra i primi esiti che ne derivano, preme segnalare il regime di favore che la norma reca soprattutto agli enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto, nei

confronti dei quali non sono pertanto più applicabili indistintamente i limiti all'indebitamento di cui all'art. 249 del TUEL, che vietano di contrarre nuovi mutui fino all'emanazione del decreto di approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato.

Sul tema rilevano, altresì, le disposizioni dei commi 268 e 269 sulla procedura di determinazione dei tassi di interesse massimi per i mutui dello Stato e degli enti locali. In particolare, per quanto concerne i mutui agli enti locali, il DL nr. 66 del 1989 prevedeva fosse il Ministro del tesoro a determinare periodicamente, con proprio decreto, le condizioni massime applicabili. Nella nuova disposizione questo compito viene attribuito al Capo della Direzione competente in tema di debito pubblico.

4.3 Incremento del Fondo di Solidarietà Comunale (commi 791-794)

Il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) è stato istituito nel 2011 come parte del disegno complessivo inerente il federalismo municipale, quando il rapporto finanziario tra Stato ed enti locali veniva profondamente ridisegnato attraverso la soppressione dei tradizionali trasferimenti statali e la loro sostituzione con entrate proprie e con risorse a carattere perequativo. I criteri di ripartizione del Fondo sono stabiliti per legge e si dividono tra le due componenti 'ristorativa' e una 'tradizionale'.

Con la legge di bilancio 2021-2023 vengono modificate sia l'entità che la modalità di riparto rispetto alle previsioni della legge di bilancio per il 2017 (Legge nr. 232 del 2016, commi 448 ss.). Nella tabella è possibile vedere l'incremento e la destinazione.

Tale incremento di risorse conferma un rafforzamento verticale del sistema di perequazione da tempo richiesto dai comuni e già parzialmente disposto per effetto della progressiva riassegnazione al Fondo delle risorse derivanti dalla cessazione della operatività del taglio del DL nr. 66 del 2014, che per il 2021 ammonta a 200 milioni di euro e che a regime raggiungerà i 560 milioni di euro annui.

In definitiva, rispetto alla dotazione di 6.213,7 milioni a decorrere dal 2020, il comma 794 dispone la rideterminazione come segue: 6.616,5 milioni per l'anno 2021; 6.855,5 milioni per l'anno 2022; 6.980,5 milioni per l'anno 2023; 7.306,5 milioni per l'anno 2024; 7.401,5 milioni per l'anno 2025; 7.503,5 milioni per l'anno 2026; 7.562,5 milioni per l'anno 2027; 7.620,5 milioni per l'anno 2028; 7.679,5 milioni per l'anno 2029; 7.711,5 milioni dall'anno 2030. Nel complesso, tra il 2020 e il 2030 il FSC aumenta di circa 1,5 miliardi di euro.

Le ulteriori innovazioni in materia FSC riguardano:

- la neutralizzazione della componente rifiuti. Si compie la neutralizzazione completa degli effetti generati dalla componente rifiuti sul calcolo della differenza tra capacità fiscale e fabbisogni standard, coerentemente con quanto deciso dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard su metodologia sviluppata da SOSE.
- la funzione sociale. Con questo termine si fa riferimento ai servizi del Settore sociale (senza considerare il servizio di asili nido che viene stimato a parte) che includono una molteplicità di prestazioni rivolte al territorio comunale e che interessano numerose fasce di utenza in condizioni di disagio socioeconomico differenti (minori, giovani, anziani, famiglie, persone con disabilità, ecc.)
- In questo modo tutti i comuni saranno messi gradualmente nelle condizioni di adeguare i propri servizi sociali a quelli delle realtà più virtuose in considerazione una specificazione territoriale a livello provinciale che è ritenuta più idonea a cogliere gli elementi che differenziano i vari livelli di spesa.
- la funzione viabilità e territorio. Si modifica in maniera consistente il peso della variabile legata alla popolazione nella determinazione del fabbisogno finanziario standard per l'espletamento di questa funzione andando incontro alle richieste formulate dagli stessi enti locali nel corso del tempo.

La variabile principale, infatti, non è più rappresentata dalla popolazione bensì dal numero di 'Unità immobiliari complessive', date dalla somma del numero totale di abitazioni, pertinenze e immobili non residenziali. Questa variabile è stata giudicata più idonea a cogliere la differenziazione di spesa degli Enti Locali mentre la popolazione mantiene un ruolo importante all'interno della nuova funzione riuscendo a cogliere le situazioni di maggiore densità abitativa.

Con questa modifica è stata data maggiore rilevanza alla consistenza di immobili nel territorio per cogliere più correttamente sia i fabbisogni di comuni che registrano forti presenze di non residenti proprietari di seconde case sia i fabbisogni dei comuni che registrano fenomeni di spopolamento.

Il comma 792, infine, introduce l'ulteriore lettera d-septies nel mosaico delle quote che compongono il FSC comunale. La quota di 1.077 milioni di euro, assicurata dallo Stato, compensa gli effetti finanziari della fuoriuscita del Comune di Sappada dalla giurisdizione della Regione Veneto e del suo accorpamento alla Regione Friuli-Venezia Giulia, i cui enti locali sono regolati autonomamente senza l'intervento del FSC. Tale distacco ha determinato uno sbilancio a sfavore del fondo (e quindi della generalità dei Comuni delle regioni a statuto ordinario) di poco superiore al milione di euro, che negli scorsi anni (2018-2020) è stato sostenuto con l'utilizzo di parte dell'accantonamento annuale sul FSC ed ora è finanziato stabilmente da risorse statali.

4.4 Incremento risorse per investimenti

Quanto alle previsioni della legge di bilancio relative agli investimenti, c'è da dire che già nella manovra per il 2020 era stato dato un forte impulso, in controtendenza rispetto all'ultimo decennio, che viene ulteriormente rafforzato con la nuova manovra, non soltanto per effetto delle misure per l'attuazione del *Next Generation EU* di cui si tratterà brevemente nel paragrafo successivo, ma anche per il miliardo di euro ulteriormente stanziato per il triennio 2021-2023.

Nella legge di bilancio per il 2021, i commi di riferimento sono quelli dall'809 all'814.

4.5 Misure per l'attuazione del *Next Generation EU* e risorse PNRR

Tempi straordinari richiedono misure straordinarie: la frase del generale tedesco Ludwig Beck è stata ripresa anche da Christine Lagarde, attuale Presidente della Banca Centrale Europea, per parlare delle misure economiche adottate dall'Unione Europea per affrontare la crisi causata dal diffondersi del Coronavirus.

Al di là di tutte le risorse stanziato dallo Stato per consentire al nostro Paese di far fronte all'emergenza pandemica, dobbiamo ricordare che la legge di bilancio tiene conto della possibilità di utilizzare i fondi che arriveranno dall'Unione Europea, relativi al *Next Generation EU*, volti al rilancio delle economie dei paesi membri. A questo sono infatti dedicate le disposizioni degli ultimi commi dell'articolo 1 (commi 1037-1074).

I commi da 1037 a 1042, ai fini della prima regolazione degli interventi oggetto di finanziamento con il programma *Next Generation EU*, istituiscono, in primo luogo, un Fondo di rotazione³⁰ finalizzato al finanziamento dei progetti che godranno dei contributi a valere sul programma *Next Generation EU-Italia*, quale anticipazione sui fondi che da questo deriveranno.

Viene inoltre definita la cornice normativa di utilizzo delle risorse, distinguendo tra quote di contribuzione a fondo perduto e quote a debito ed affidando alla Ragioneria generale dello Stato il compito di allestire un sistema informatico di monitoraggio specifico dei progetti.

Il comma 1043 fornisce la cornice di principi entro i quali le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati sono responsabili attuazione dei progetti: *in primis*, principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e il contrasto delle frodi, la corruzione e i conflitti di interesse.

³⁰ Il Fondo a una dotazione di 32.766,6 milioni di euro per l'anno 2021, di 40.307,4 milioni di euro per l'anno 2022 e di 44.573 milioni di euro per l'anno 2023.

Come sappiamo, questo piano di interventi non ha precedenti in Europa e, pur nella straordinarietà delle risorse a disposizione, l'arco temporale nel quale le amministrazioni saranno impegnate a progettare e attuare non è amplissimo: si tratta, infatti di sei anni (2021-2026), nell'arco dei quali il comma 1045 prevede una relazione annuale del Consiglio dei Ministri da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ciascun anno sull'andamento dei progetti e sulle eventuali misure necessarie per la loro completa realizzazione.

Nell'ambito, poi, delle anticipazioni erogabili a norma del comma 1037, il comma 1068 attribuisce 250 milioni di euro annui per il triennio 2021-2023 al sostegno di investimenti ad alto contenuto tecnologico.

4.6 Ulteriori misure nel decreto Milleproroghe

Le previsioni di cui al DL nr. 78 del 2010 concernenti gli obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte di comuni sotto un certo numero di abitanti, trovano nell'art. 2 comma 3 del decreto Milleproroghe l'ennesimo rinvio. L'ultima proroga risaliva al DL nr. 162 del 2019, ovvero il precedente Milleproroghe. Come è noto, a norma del DL nr. 78 del 2010, l'obbligo interessa i comuni con una popolazione fino ai 5.000 abitanti e quelli fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane. Il tema delle gestioni associate è allo studio del Governo al fine di addivenire ad una revisione organica³¹ e si inserisce nel solco tracciato dalla previsione del comma 832 della legge di Bilancio 2021, ma ancor prima dalla Legge nr. 158 del 2017 cd. legge sui piccoli comuni.

La disposizione del comma 832, infatti, istituisce il Fondo Piccoli Comuni (FPC) che ha la funzione di supplire ai minori trasferimenti del FSC per i comuni che hanno percepito, nell'anno precedente, una quota di trasferimenti inferiore al 15 per cento rispetto alla media della fascia di appartenenza dei restanti comuni della provincia. La dotazione del fondo è di 3 milioni di euro per cias-

31 Come ci ricorda il Dossier dei Servizi Studi di Camera e Senato del 24 febbraio 2021 di approfondimento delle proroghe termini, sulla materia è intervenuta la sentenza 4 marzo 2019 n. 33 con la quale la Corte costituzionale ha affermato che la disposizione che impone ai comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le funzioni fondamentali (art. 14 comma 28 DL 78/2010) presenta profili di illegittimità costituzionale nella parte in cui non consente ai comuni di dimostrare che, in quella forma, non sono realizzabili economie di scala o miglioramenti nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento. Secondo la Corte, l'obbligo imposto ai Comuni è delineato con un'eccessiva rigidità considerato, tra l'altro, che dovrebbe trovare applicazione anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta il coinvolgimento di altri

cuno degli anni 2021, 2022 e 2023 ed è a favore dei comuni con meno di 500 abitanti.

5. Conclusioni

L'attività normativa che ha interessato i comuni è stata, come si è visto, copiosa, per certi aspetti alluvionale. Sostegni diretti, allentamento delle regole finanziarie e sostegni indiretti, quest'ultimi cioè volti non a sostenere direttamente le perdite di gettito 'da pandemia', ma a riorganizzare il mantenimento degli equilibri e lo sviluppo degli enti locali in condizioni innovative. Non solo resistenza quindi, ma anche le premesse per una reazione, come si approfondisce nel saggio che segue.

L'emergenza pandemica ha, inoltre, acuito i non pochi problemi presenti già da molto tempo. Il riferimento è alla perequazione, alla ristrutturazione del debito locale, alla disciplina per la gestione delle crisi finanziarie e gli investimenti, per i quali, nonostante l'inversione di tendenza e la resilienza nell'anno pandemico, è necessaria un'azione di consolidamento per riconquistare (e superare) il livello precedente alla grande crisi finanziaria del 2008. Si pone il problema del sostegno alla capacità operativa e gestionale degli enti locali, in vista del PNRR, che va affrontato con soluzioni innovative (comuni e università, insieme, possono su questo punto esprimere un'elevata progettualità).

È giunto il momento delle riforme organiche: il rafforzamento dell'autonomia, l'irrobustimento della decisione di bilancio, la riscrittura del TUEL, la semplificazione del sistema contabile, il potenziamento dell'autonomia impositiva e della riscossione, una nuova disciplina delle criticità finanziarie, la condivisione delle funzioni che richiedono una dimensione adeguata, una più intensa collaborazione nell'ambito del sistema multilivello.

Molte questioni sono ormai giunte a maturazione, in alcuni casi si è scesi nel dettaglio dei provvedimenti. Per posare a terra tutto ciò serve però una intensa azione di partecipazione, da attuare con rapidità e fantasia. Non si può cambiare il comune senza l'impulso forte della comunità che lo compone.

Comuni non in situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni (es. dispersione territoriale e isolamento) non consente di raggiungere gli obiettivi normativi. La Corte ha evidenziato inoltre che «un ulteriore sintomo delle criticità della normativa risulta dall'estenuante numero dei rinvii dei termini originariamente previsti che, coprendo un arco temporale di quasi un decennio, dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma».

La riforma degli enti locali è stata oggetto anche della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2020, che include tra i disegni di legge collegati al bilancio anche un disegno di legge di revisione del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali.