

Roma, 5 agosto 2020

**Le assegnazioni a sostegno delle funzioni fondamentali dei Comuni.
Finalità, modalità, vincoli (art. 106 del dl 34/2020)**

La drammatica e inedita situazione determinata dall'emergenza epidemiologica da virus COVID-19 ha acceso l'attenzione sui rischi di tenuta dei bilanci degli enti locali – e in particolare dei Comuni – per via di una prevedibile perdita di gettiti da entrate proprie. Il moltiplicarsi degli allarmi nel corso del periodo di *lockdown* ha fatto emergere una diffusa preoccupazione circa la possibilità di assicurare gli equilibri correnti, soprattutto da parte delle realtà locali più esposte al blocco della circolazione di persone e, quindi, alla caduta dei circuiti produttivi localmente rilevanti e dei flussi turistici nazionali ed internazionali.

Le previsioni di riduzione delle entrate non sono di agevole individuazione, in quanto dipendono da molti differenti fattori a seconda delle diverse fonti di entrata e, inoltre, risultano condizionate dall'intensità e dalla velocità della ripresa, che pure è attualmente in corso ma non ancora consolidata. Le condizioni di incertezza sulle dimensioni delle sofferenze di ciascun ente non potevano però posporre oltre misura la necessità di un sostegno finanziario ai Comuni, che – come l'Anci ha sempre sottolineato – sono uno dei settori in forte crisi, al pari dei settori economici destinatari di provvidenze pubbliche con i decreti via via susseguitisi negli ultimi mesi. Un settore, peraltro, di particolare rilievo, per ragioni non solo meramente istituzionali, ma per la rilevanza delle funzioni di presidio e prossimità che svolge, in particolare nel campo dei servizi sociali, educativi e di supporto alle emergenze.

Riprendendo parzialmente una proposta dell'Anci, il dl 34/2020 (art. 106) ha stabilito la costituzione di un Tavolo di confronto per il monitoraggio condiviso dell'andamento delle dinamiche locali in relazione all'emergenza e ha assegnato quale sostegno economico agli enti locali 3,5 mld. di euro, di cui 500 mln. alle Province e alle Città metropolitane e 3 mld. ai Comuni (oltre a circa 300 mln. di "ristori minori" per entrate specifiche), dimensione che è tuttavia apparsa non sufficiente a far fronte alla gravità della situazione. Nel corso del mese di maggio, unitamente all'avvio del monitoraggio, il Governo si è impegnato ad integrare ulteriormente le risorse di sostegno.

In questo contesto è stata data applicazione all'art. 106, con l'erogazione a fine maggio di un acconto del 30% (900 mln. per i Comuni e 150 mln. per le Città metropolitane e le Province), in proporzione delle entrate proprie registrate da Siope nel 2019 e, nei giorni scorsi, con la definizione dell'assegnazione complessiva dei 3,5 mld. e con l'erogazione del saldo per 2,1 mld ai Comuni (comprese le Unioni e le Comunità montane) e per 350 mln. alle CM e alle Province. Il riparto è avvenuto sulla base di un modello provvisorio di stima delle perdite di gettito e di taluni "minori costi" strettamente connessi al periodo di *lockdown*.

Alla luce degli impegni governativi per lo stanziamento di ulteriori risorse, che dovranno trovare espressione nel prossimo decreto-legge "di agosto", anche l'erogazione dei fondi ex dl 106 va dunque considerata come una tappa del percorso di ristoro e non come un definitivo approdo. Nei prossimi mesi, sulla base – principalmente – della disponibilità di ulteriori informazioni sull'andamento delle entrate, sarà possibile individuare le situazioni di sofferenza non ancora soddisfatte.

A seguito delle richieste formulate da diversi Comuni, pare opportuno fornire alcuni chiarimenti sull'operazione di sostegno attivata con il dl 34, che sono di seguito riportati per punti.

1. L'assegnazione derivante dall'articolo 106 del dl 34 è finalizzata a "concorrere ad assicurare ai comuni, alle province e alle città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, per l'anno 2020, anche in relazione alla possibile perdita di entrate connessa all'emergenza Covid-19". Il riparto tiene conto dei "fabbisogni di spesa", delle "minori entrate, al netto delle minori spese", nonché delle "delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese".

Si tratta quindi di un ristoro di perdite di gettito e di maggiori oneri non altrimenti ristorati, al netto di eventuali minori spese, connesso all'emergenza inedita dovuta alla pandemia da virus COVID-19 e alla crisi economica da questa innescata.

L'assegnazione, pur con qualche ambiguità segnalata dal riferimento alle "funzioni fondamentali" degli enti locali, **non ha alcun esplicito vincolo di destinazione e va quindi intesa come strumento per mantenere, per quanto possibile, indenni dagli effetti della crisi le capacità di spesa ordinarie dell'ente beneficiario.**

Sotto il profilo dell'imputazione contabile, appare fuor di dubbio che l'entrata in questione debba collocarsi nel Titolo II dell'entrata, alla voce "Trasferimenti correnti da Ministeri" (E.2.01.01.01.001). In fase previsionale, è ragionevole considerare tale imputazione come compensativa di minori previsioni di entrata.

2. Le assegnazioni finora riconosciute ai Comuni ammontano a circa 3,3 mld. di euro, di cui circa 300 mln. per i ristori specifici disposti dagli articoli 177, 180 e 181 del dl 34.

L'importo di tali ristori specifici (limitatamente a "Imu-alberghi" e "Cosap-pubblici esercizi") è stato considerato, in detrazione, nel riparto dei 3 mld. di euro assegnati ai Comuni a norma dell'art. 106. L'assegnazione dei 3 mld., comprensivi ovviamente dell'acconto di 900 mln. già erogato a fine maggio, si somma quindi ai ristori "minori" già assegnati (ved. Comunicati Min. Interno 27 e 28 luglio uu.ss.) la cui erogazione è prevista a breve.

Va ricordato che **dal "ristoro maggiore" è stata del tutto esclusa l'imposta di soggiorno** (e contributo di sbarco), **che sarà oggetto di un ulteriore ristoro specifico e separato** sulla base di una norma in uscita sul cd "decreto di agosto".

Va ricordato altresì che **il riparto comprende tra i beneficiari anche le Unioni di comuni e le Comunità montane** che hanno registrato entrate proprie nel 2019 (tipicamente dovute a tariffe di servizi affidati, multe e, in qualche caso, prelievo sui rifiuti).

A questo proposito, va ricordato che **talune entrate comunali sono gestite in forma associata pur senza il ricorso a forme canoniche come le Unioni o le Comunità montane.** Il ristoro è, anche in questi casi, assegnato al Comune che registra l'entrata, di norma il capofila della convenzione o dell'accordo. Sarà compito dei comuni coinvolti in queste particolari forme gestionali concordare le compensazioni reciproche che si dovessero rendere necessarie¹.

Nel complesso, come emerge dalla nota metodologica², la stima della perdita di gettito lorda adottata per il riparto ammonta a circa 4,5 miliardi di euro, che si riducono a 4 mld. circa considerando le detrazioni per ristori IMU e Cosap-Tosap, l'imputazione di minori spese generali (risparmi su oneri accessori di personale e su gestione edifici) e di minori spese relative alla chiusura di servizi (in particolare scuola e asili) strettamente connesse al *lockdown*. I valori risultanti sono stati riproporzionati ai 3 mld. disponibili. Si deve ritenere prudente la stima complessiva, che tuttavia potrà modificarsi nei prossimi mesi sulla base della progressiva disponibilità di dati più aggiornati ed affidabili.

3. Non si può inoltre escludere che la determinazione del riparto, basata per ciò che riguarda le entrate su dati di riscossione (F24 e Siope), possa risultare per un certo numero di enti già sufficiente a compensare le perdite di gettito attese. Ovviamente, **l'ulteriore riparto che interverrà a seguito dell'assegnazione delle risorse aggiuntive** attese dal

¹ IFEL è ovviamente a disposizione per le eventuali esigenze informative dei Comuni interessati.

² Cfr. nota IFEL: <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/10300-riparto-del-fondo-3-5-miliardi-a-sostegno-delle-funzioni-fondamentali-degli-enti-locali>

“decreto di agosto” punterà a correggere i possibili effetti distorsivi riscontrati, come anche possibili errori di sottovalutazione di talune entrate che possono aver diminuito ingiustificatamente alcune assegnazioni.

Tuttavia, occorre sempre tener presente che **le condizioni di incertezza nelle quali si svolgono le attività connesse al riparto caratterizzano anche la situazione dei singoli Comuni**. Soltanto tra qualche mese, ad esempio, sarà disponibile un quadro più chiaro dell'andamento della Tari, considerando che solo una minoranza di enti risulta aver già inviato gli avvisi/bollette di pagamento. La stessa IMU è oggi rappresentata con dati parziali sulla prima rata e solo a settembre inoltrato sarà possibile distinguere le dinamiche del gettito anche in base alle dilazioni di pagamento e alle agevolazioni disposte da diversi Comuni.

4. Si deve ritenere che la linea di condotta degli enti locali debba orientarsi **al 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**. Di fatto, il punto di riferimento più ragionevole per evitare ingiustificati blocchi della spesa è il livello della spesa consolidata – e quindi ricorrente – autorizzata nel 2019, in confronto costantemente aggiornato con la dinamica dei gettiti da entrate proprie. Anche la distinzione tra funzioni "fondamentali" e "non fondamentali" non appare dirimente nel contesto dell'emergenza, se si considera che tra le funzioni non fondamentali figurano quelle relative a turismo, sport, cultura, che in molti territori rappresentano una parte essenziale del tessuto economico-sociale e, quindi, elemento primario per il sostegno della ripresa.

In questa logica, ai fini del corretto utilizzo delle assegnazioni in questione, **se da un lato** – per ovvi motivi di prudenza e di coerenza con i principi contabili – **si deve escludere il finanziamento di nuove attività ricorrenti, dall'altro appare parimenti ingiustificato un prematuro accantonamento di fondi nella previsione di un eccesso di assegnazione che potrebbe rivelarsi infondata**. I flussi di risorse acquisibili tra settembre e dicembre (in particolare il saldo FSC e la seconda rata IMU) permetteranno agevolmente, salvo casi davvero eccezionali di cui non si ha attualmente alcuna evidenza, di modulare eventuali accantonamenti per armonizzare le disponibilità effettive con il corretto livello di spesa autorizzata.

5. Un'ulteriore osservazione merita **la possibile distinzione**, ai fini della dimensione complessiva del riparto finale delle risorse assegnate, **tra agevolazioni** autonomamente decise dai Comuni nell'esercizio della propria autonomia regolamentare **e perdite di gettito** per mancati pagamenti spontanei riconducibili agli effetti della crisi. Appare evidente che non tutte le agevolazioni autonome potranno essere equiparate alle perdite di gettito derivanti dall'emergenza, essendo diversa la condizione socioeconomica sottostante ciascuna tipologia di entrata. Una riduzione generalizzata dell'IMU o l'abolizione per il 2020 dell'imposta di soggiorno, ad esempio, pur legittime, non incontrano i criteri di necessità che sottostanno allo schema del ristoro ex art. 106. Ad avviso dell'ANCI, appare tuttavia coerente con l'impostazione della norma che agevolazioni specifiche su entrate non coinvolte da schemi agevolativi nazionali o estensioni di entità limitata – anche in adattamento a situazioni locali – di schemi nazionali, quali ad esempio quello recato dall'art. 177 (“IMU-alberghi”), possano essere incorporate nel concetto di perdita di gettito oggetto di ristoro.

Un caso tipico riguarda il prelievo sui rifiuti: come è noto, non è stato disposto alcuno strumento nazionale di agevolazione per le aziende colpite dal *lockdown* del trimestre marzo-maggio, nonché per le famiglie più esposte alla crisi. D'altra parte, molti Comuni hanno deliberato o si accingono a deliberare propri schemi di agevolazione, sulla base delle prerogative loro riservate dalla legge, finanziabili con risorse proprie (co. 660, l. 147/2013). La stessa Arera, con una delibera discutibile ma espressiva sul punto in questione, ha dato indicazioni per una revisione emergenziale dei coefficienti tariffari delle attività sottoposte a

chiusure obbligatorie, per tener conto della minor attitudine alla produzione di rifiuti, ammettendo inoltre l'opportunità di intervenire a favore delle fasce sociali più deboli³.

Il parere espresso dall'ANCI al Tavolo di monitoraggio di cui all'art. 106, che appare di massima condiviso, è che anche in assenza di un esplicito schema nazionale, ovvero di indirizzi governativi o parlamentari in tale materia, il meccanismo di ristoro dovrebbe continuare a considerare un livello "normale" di perdita di gettito Tari in grado di incorporare un ragionevole schema agevolativo. La stessa dimensione media delle perdite lorde stimate in occasione del riparto dei giorni scorsi ipotizza una perdita pari all'11%, riconducibile grossolanamente ad una riduzione commisurata a tre mesi di importo complessivamente dovuto a titolo di Tari o di Tari-corrispettivo dalle imprese soggette a chiusura obbligatoria e dalle famiglie più esposte agli effetti della crisi, sulla base di informazioni peraltro desumibili anche da fonti statistiche ufficiali.

6. Solo nelle prossime settimane sarà possibile delineare la dimensione delle ulteriori risorse disponibili ed i criteri di massima che ne potranno determinare il riparto, criteri che saranno necessariamente innovativi rispetto a quelli adottati finora. **Sembra naturale, infatti, che i criteri debbano modificarsi alla luce delle nuove informazioni disponibili e dell'evoluzione della crisi** (dimensione e intensità della ripresa delle attività più collegate alle entrate locali, oneri e modalità di erogazione dei servizi locali, quali asili nido, istruzione, ecc.), con l'obiettivo di intervenire efficacemente sulle situazioni di sofferenza finanziaria come sopra accennato.

L'articolo 106 prevede, poi, entro il 30 giugno 2021 una definizione "finale" dell'intervento di ristoro, sulla base della "*verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese da effettuare*". La regolazione prevista a consuntivo sembra riguardare esclusivamente i "*rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città metropolitane, ovvero tra i due predetti comparti mediante apposita rimodulazione dell'importo*". Tale formulazione, oltre ad escludere un ulteriore intervento statale – che invece potrebbe rivelarsi necessario – risulta ancora priva di connotati operativi. Appare, da una parte, ragionevole che i rendiconti del 2020 forniscano ulteriori elementi di valutazione; d'altra parte, però, non è affatto immediata l'individuazione di una soluzione tecnica idonea per attivare, ad esercizio 2021 inoltrato, un meccanismo compensativo interno ai comparti degli enti locali beneficiari dell'intervento di sostegno, tenuto anche conto del fatto che una parte delle difficoltà indotte dalla crisi sulle risorse e sugli equilibri degli enti locali potrà avere ripercussioni sensibili sullo stesso 2021. Sotto questo aspetto, piuttosto delicato e complesso, **un approccio percorribile potrebbe consistere in una regolazione degli effetti finali che non influenzi per via diretta la competenza 2021**, incentrandosi invece sulle componenti libere o oggetto di discrezionale accantonamento dei risultati di amministrazione 2020, da considerare quale riserva da cui attingere per redistribuire nell'anno 2021 gli eventuali ristori in eccesso o in deficit assegnati ai singoli enti nell'anno precedente. Ciò potrà avvenire sulla base di un'apposita normativa, fermo restando che, in ogni caso, l'articolo 187 TUEL permette di applicare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente, quale si configurerebbe un'eventuale necessità di restituzione della quota di fondi di sostegno erogata in eccesso.

Si tratta di argomenti per ora non trattati nel Tavolo di confronto, che potranno trovare una migliore definizione nel prossimo futuro ed essere assistiti da ulteriori acquisizioni di informazioni presso ciascun ente, sotto forma di raccolta dati/autocertificazioni, la cui natura e contenuti non sono attualmente definiti e che saranno, auspicabilmente, condivisi. Non è tuttavia prevedibile, né risulterebbe ragionevole, che la configurazione della "verifica finale" possa modificare la linea di condotta sulla gestione finanziaria 2020, come prospettata nei punti precedenti.

³ Cfr. nota Ifel: <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/10228-regolazione-rifiuti-nota-di-commento-alla-delibera-n-158-di-arera>