



## **Audizione ANCI**

**sul**

**“Documento di economia e finanza 2018”**

***Camera dei Deputati***

**Commissione speciale per l’esame di atti del Governo**

**Roma 9 maggio 2018**



## Sommario

<b>I principali temi di attenzione .....</b>	<b>3</b>
Quadro macroeconomico e manovre finanziarie.....	3
La fiscalità comunale .....	5
Altre problematiche finanziarie.....	6
Il debito comunale.....	7
Il servizio di tesoreria.....	8
La lenta ripresa degli investimenti .....	8
Le Città metropolitane.....	11
Le attese di semplificazione .....	11
Il nodo della contabilità economico-patrimoniale .....	11
<b>Misure urgenti per il 2018 .....</b>	<b>12</b>



## I principali temi di attenzione

L'ANCI considera la discussione parlamentare del DEF come una occasione di confronto politico e tecnico circa gli interventi – di tipo sia strutturale che contingente – che gli enti locali italiani si attendono sotto diversi profili finanziari ed ordinamentali. Il DEF presentato riporta un quadro macroeconomico moderatamente favorevole che rafforza l'impressione del cambiamento dello scenario complessivo nel quale il Paese si colloca dal 2016. Il superamento della crisi economica e finanziaria non è tuttavia definitivo e resta esposto a diversi elementi di fragilità sui quali – per la parte che riguarda le autonomie locali – ci soffermeremo

### Quadro macroeconomico e manovre finanziarie

Va preliminarmente osservato che l'attenzione del DEF 2018 ai temi della solidità finanziaria degli enti locali si limita alla sottolineatura del ruolo che stanno svolgendo con crescente evidenza nel campo della ripresa degli investimenti pubblici. Dopo un lungo periodo di depressione, favorito da tagli alle risorse senza precedenti e dalle restrittive ed ottuse regole del Patto di stabilità interno, gli investimenti locali hanno ricominciato a crescere, con una velocità non ancora pienamente soddisfacente, complici apparati tecnici duramente provati dalla forte riduzione del personale (-14% tra il 2010 e il 2016) e procedure rese più complesse, soprattutto per gli interventi economicamente più corposi, dall'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti (2016) e dalle numerose successive norme di attuazione e aggiustamento.

A sostegno degli investimenti locali è intervenuta, tra il 2016 e il 2017, la riscrittura delle regole finanziarie, anche in attuazione della modifica della legge sul pareggio di bilancio, unitamente all'immissione di risorse (in termini di spazi finanziari) utili a permettere una maggior capacità di utilizzo degli avanzi di amministrazione accumulati negli anni del Patto. A queste misure si è aggiunto un composito ventaglio di interventi di sostegno diretto relativi a diversi settori prioritari, primo fra tutti quello relativo all'edilizia scolastica. Il DEF 2019-21 richiama tali interventi senza però delineare le ulteriori misure che appaiono necessarie a consolidare il complessivo equilibrio finanziario dei Comuni.

I Comuni sono enti di carattere universalistico il cui scopo principale è la fornitura di servizi alle collettività amministrare. Questa missione, unitamente al ruolo pur decisivo di sostegno agli investimenti pubblici, è stata messa a dura prova dal contributo richiesto al comparto per la stabilizzazione strutturale della finanza pubblica, al cui perseguimento ha già responsabilmente contribuito negli anni più duri della crisi. È essenziale assicurare condizioni di maggiore solidità finanziaria anche sotto il profilo delle risorse correnti, per l'ordinato svolgimento delle funzioni fondamentali.

**È qui comunque doveroso sottolineare l'entità dello sforzo richiesto ai Comuni nel periodo 2010-2017**, pari ad oltre 9 miliardi di euro di tagli alle risorse tra il 2011 e il 2015 cui si sono aggiunti i maggiori vincoli di finanza pubblica per ulteriori 3,3 miliardi nell'intero periodo. Gli effetti di tali interventi, molto differenziati a seconda delle caratteristiche degli enti, condizionano inevitabilmente il loro pieno coinvolgimento nell'attuazione di politiche di crescita economica e di sviluppo territoriale.



Come attestato da RGS a dicembre scorso, l'aggiustamento strutturale di finanza pubblica che ha consentito all'Italia di superare anche i tagli europei, pari a 25 mld., è stato realizzato per circa la metà a carico dei soli enti locali e, in particolare, i soli Comuni hanno contribuito per oltre 9 mld. Il dato appare sorprendente se si considera che il comparto dei Comuni pesa in percentuale sulla spesa dell'intera PA per il 7% (era l'8,1% nel 2010).

#### Le manovre sui Comuni 2010-2017. Importi in milioni di euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumulato 2010-2017
Manovra (*)		3.009,3	5.185,9	3.160,7	43,8	850,5	-534,1	662,0	12.378,0
di cui Patto e nuova contabilità dal 2015 (**)	345,1	1.509,3	1.522,3	1.261,3	-448,5	-637,3	-534,1	662,0	3.334,9
di cui taglio trasferimenti erariali		1.500,0	3.663,6	1.899,4	492,3	1.487,8	0,0	0,0	9.043,1
"Costi della politica"			118,0						118,0
taglio D.L. 78/2010		1.500,0	1.000,0						2.500,0
taglio D.L. 201/2011			1.450,0						1.450,0
taglio D.L. 95/2012			95,6	2.154,4	250,0	100,0			2.600,0
taglio D.L. 66/2014					375,6	187,8			563,4
taglio L. Stab. 2015						1.200,0			1.200,0
taglio da revisione IMU cat. D					170,7				170,7
taglio occulto ICI /IMU			1.000,0	-255,0	-304,0				441,0

(\*) Effetto netto incrementale, compresa Roma Capitale

(\*\*) Per gli anni 2010-2015 il vincolo annuale è dato dall'obiettivo saldo imposto dalla Legge di stabilità, per gli anni 2016 e 2017 l'impatto della manovra coincide con gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente e in conto capitale, al netto della quota finanziata da avanzo

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'economia e delle finanze

Il contributo richiesto per il risanamento dei conti pubblici, gli effetti restrittivi della nuova contabilità, il congelamento della manovrabilità della leva tributaria locale ed il concomitante avvio della perequazione hanno concorso ad una **forte compressione dell'autonomia politico-amministrativa dei Comuni** e hanno altresì richiesto uno sforzo eccezionale, tuttora in atto, per l'adeguamento ai nuovi paradigmi. Preme in proposito evidenziare che, pur in assenza di ulteriori tagli alle risorse, **la stretta di parte corrente sta continuando a manifestarsi per effetto dell'armonizzazione contabile**, dovuta in particolare al progressivo adeguamento dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), per diverse centinaia di milioni annui fino al 2021.

Solo di parte corrente, **gli accantonamenti al FCDE e agli altri fondi** rischi previsti dalla normativa **superano nel 2017 quota 4 miliardi di euro**, con impatti restrittivi molto differenziati per le diverse fasce di enti. L'analisi dell'accantonamento a FCDE riportato nel monitoraggio del saldo di competenza 2017 conferma infatti una distribuzione molto difforme. Un numero relativamente ristretto di enti (circa 1.200), concentrati tra le città medie e grandi e nel centro-sud del Paese, registra accantonamenti complessivi per un importo pari al 70% del totale (2,5 miliardi di euro).



**Entrate e spese comunali tra il 2016 e il 2017 - Importi in miliardi di euro  
escluse le regioni a statuto speciale del Nord**

	2016	2017	Var. %
Entrate correnti - Accertamenti e Fondo Pluriennale Vincolato	58,3	58,3	0,0%
Spese correnti - Impegni e Fondo Pluriennale Vincolato	51,9	51,3	-1,2%
Accantonamenti correnti FCDE e altri Fondi rischi	3,5	4,1	16,1%
Spese in conto capitale - Impegni e Fondo Pluriennale Vincolato	17,6	17,2	-2,3%
Stock debito lordo (comprese le regioni a statuto speciale del Nord)	40,9	39,4	-3,6%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati RGS e Banca d'Italia (n.7.156 su 7.395 Comuni)

La stretta recata dalle nuove regole contabili è ben visibile **nell'andamento delle spese correnti dei Comuni (-7% nel periodo 2010-2016**, un ulteriore punto percentuale nel corso del 2017) e nella marcata crescita degli accantonamenti correnti di cui è principale componente il FCDE (+600 milioni in un anno), mentre il blocco della leva fiscale contribuisce alla stagnazione delle entrate correnti, in un quadro di funzioni a vario titolo crescenti e di rinnovo dei contratti dopo un blocco decennale che mette a dura prova la possibilità di assicurare gli equilibri finanziari.

**Su queste basi, l'ANCI ritiene che debba essere nettamente esclusa una ulteriore fase di *spending review* che comporti altre compressioni delle risorse correnti dei Comuni**, auspicando invece una prossima revisione delle regole contabili che consenta agli enti di trasformare in effettiva capacità di spesa almeno quota parte degli avanzi di amministrazione disponibili in bilancio.

### La fiscalità comunale

Sul versante della **fiscalità comunale appare ormai urgente un generale ripensamento** che riporti sui binari della responsabilità fiscale e dell'autonomia un quadro sempre più lontano dai principi della Costituzione e della legge 42/2009, di attuazione del federalismo fiscale.

La duplicità puramente formale del prelievo sui patrimoni immobiliari, artificiosamente articolato in IMU e Tasi, deve essere superata con **l'unificazione nell'IMU della tassazione** che porterebbe risparmi gestionali e grandi semplificazioni per i contribuenti.

Non è pensabile il perpetuarsi del **blocco della manovrabilità delle aliquote dei tributi propri** e la trasformazione in **trasferimenti statali compensativi dei gettiti aboliti** per oltre 4,5 miliardi di euro (Tasi abitazione principale e altre fattispecie minori), tutti elementi che contribuiscono ad un ulteriore irrigidimento della gestione finanziaria e alla perdita di rapporto tra tassazione, gettito effettivo e azione del Comune.

Abbiamo più volte sottolineato **l'oggettiva contraddizione tra l'ampliamento della perequazione e il blocco della leva fiscale**, applicato nel triennio 2016-18, che deve essere finalmente abbandonato. Da un lato, infatti, il blocco colpisce in misura più incisiva i Comuni di piccole e medie dimensioni, che hanno negli anni mantenuto livelli di tassazione relativamente meno elevati. Il progressivo aumento della quota di risorse perequata (40% del 2017, 45% nel 2018, 60% previsto nel 2019) costituisce un fattore di



crisi per molti di questi enti. Bisogna riportare la finanza comunale pienamente entro la cornice costituzionale delineata nell'articolo 119 della Costituzione, in ordine all'autonomia di entrata e di spesa, al finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e ad un sistema perequativo alimentato dalla fiscalità generale.

Anche **i criteri con i quali è stata applicata la perequazione** delle risorse comunali, finalizzata al progressivo abbandono del "criterio della spesa storica", devono essere oggetto di **un più ampio dibattito tecnico e politico** per valutarne gli effetti complessivi con molta maggiore ponderazione di quanto sia finora avvenuto. La revisione delle capacità fiscali standard attivata nel 2017 ha portato a risultati paradossali e poco spiegabili per diverse aree territoriali. La notevole complessità tecnica con la quale è stato applicato dal 2015 il sistema basato sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard rischia di offuscare il senso e i risultati della perequazione, che invece, per le implicazioni sociali ed istituzionali che ne derivano, devono essere disponibili per un dibattito pubblico ben più ampio della ristretta cerchia degli addetti ai lavori. Questo è, ad avviso dell'ANCI, il senso della **relazione sullo stato di attuazione della legge 42** e sugli effetti della perequazione richiesta alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard dal comma 883 della legge di bilancio per il 2018. Bisogna procedere nel graduale di superamento della spesa storica tenendo conto dei tagli intervenuti dal 2010 in poi che in parte hanno operato una standardizzazione, tenendo conto della necessità di garantire i servizi ai cittadini e riassegnando ai Comuni autonomia e responsabilità.

Va in proposito segnalato che a partire dal 2019 cesseranno di avere effetto le riduzioni di risorse recate dal **dl 66/2014 relative al contributo di Regioni ed enti locali alla riduzione della spesa pubblica** (*spending review*). Si tratta di una "restituzione" alle disponibilità di bilancio del comparto pari a 563,4 milioni di euro. Tale era infatti la quantificazione del taglio annuo per il periodo 2015-2018, operato direttamente sul Fondo di solidarietà comunale. Nell'ambito di un più generale riassetto della fiscalità comunale, l'ANCI è disponibile a valutare l'opportunità che le maggiori disponibilità in questione possano confluire nella formazione di un primo nucleo di contributo "verticale" all'attuale sistema perequativo, oggi alimentato esclusivamente dalle risorse comunali.

**È ora di mettere mano con decisione ad un sistema fiscale locale irrazionale**, che concepisce il riequilibrio delle basi imponibili immobiliari e la perequazione unicamente attraverso manipolazioni del gettito dell'IMU, senza alcun contributo statale e con spostamenti "orizzontali" di risorse che risultano ormai inconciliabili con il principio di responsabilità fiscale.

### **Altre problematiche finanziarie**

Le difficoltà politiche che hanno portato allo **stallo della riforma del catasto** – la cui iniquità rappresenta un'ipoteca rilevante sulla possibilità di fondare la tassazione comunale su basi di solidità e consenso – non dovrebbero impedire i pur parziali ma significativi interventi che a legislazione vigente possono essere intrapresi con la collaborazione tra Agenzia delle entrate e Comuni, in primo luogo nelle aree urbane. Anche su questa base, appare necessario che l'avvio della nuova legislatura prenda in considerazione nuove modalità di attuazione di una riforma più sistematica, da attuarsi



progressivamente e senza aumenti della pressione fiscale complessiva, con il coinvolgimento attivo dei Comuni italiani.

Sempre in materia di entrate comunali, la riforma della **riscossione locale resta un obiettivo imprescindibile dopo un troppo lungo periodo di incertezza ed inerzia normativa**. Tutti i casi di dissesto o “predissesto” sono caratterizzati, se non direttamente causati, da difficoltà gravi nella riscossione delle entrate proprie comunali. Il problema riguarda tuttavia la generalità degli enti, anche in assenza di crisi conclamate. Non si tratta soltanto di debolezze negli apparati gestionali locali, ma dell’assenza di un sistema organico che dia un ruolo chiaro e controllato ai diversi attori del processo di riscossione, snellendo le procedure e introducendo maggiori dosi di trasparenza e *accountability* per i riscossori – privati e non – e per gli stessi Comuni, che anche in caso di esternalizzazione delle attività devono mantenere una forte responsabilizzazione circa l’efficienza dell’intero ciclo delle entrate, dalla riscossione spontanea alle diverse forme di recupero coattivo. Definire **un ruolo dell’Agenzia delle entrate-Riscossione** ad efficace supporto degli enti locali, introdurre **controlli più efficaci** per i soggetti privati, **semplificare le ingiunzioni** di pagamento facilitando la gestione comunale diretta o attraverso le società *in house*, specializzare l’azione di recupero per i **crediti di minor valore unitario** che caratterizzano le entrate dei Comuni, assicurare un **accesso ai dati** ampio, uniforme e controllato, sono gli obiettivi che dovrebbero essere propri di una riforma incisiva, ormai ineludibile. Per quanto riguarda AdE-R ci si deve attendere una nuova programmazione delle sue attività in **netta discontinuità rispetto al modo di operare** di Equitalia, rendendo evidente l’adozione di prassi e modalità operative espressamente orientate al miglioramento dell’efficacia della riscossione delle entrate locali. Ciò rende necessario un intervento di **messa a punto di un nuovo modello organizzativo/gestionale**, che attualmente non appare orientato alla gestione delle specificità locali.

Contribuisce ad accrescere l’importanza di una riforma anche il fatto **che una buona capacità di riscossione è fattore essenziale per gli equilibri di bilancio dei Comuni a fronte dell’introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)**. La dimensione delle mancate riscossioni produce infatti in modo diretto un accantonamento corrispondente di risorse che impedisce di impegnare spese non sostenute da una prospettiva di sollecita realizzazione delle entrate locali. Il comparto comunale è quello che – per le caratteristiche delle proprie entrate – è più esposto di altri agli effetti del FCDE, il cui ammontare per il 2017 ammonta a oltre 3,6 miliardi di euro.

## Il debito comunale

Il **peso degli oneri del debito sul complesso delle spese comunali**, nonostante la progressiva riduzione dello stock oggi attestato su 40 mld. di euro complessivi (meno del 2% del debito nazionale), risulta oggi più gravoso per la riduzione dei margini di flessibilità nei bilanci e la diminuzione delle risorse correnti disponibili. I Comuni hanno contribuito – diversamente da altri comparti in prevalenza centrali – alla riduzione dell’indebitamento netto del settore pubblico e la riduzione dello stock del debito locale ne è uno dei risultati. L’Anci ha più volte richiamato l’attenzione su due elementi:



- il primo, di natura quantitativa, evidenzia che **l'incidenza media del debito** (restituzioni e interessi) sulle spese correnti comunali è alta: intorno al 12%, con punte che superano il 25%, e risulta particolarmente gravosa per gli enti di minor taglia demografica;
- il secondo, di natura ordinamentale, evidenzia **l'esclusione dei Comuni dai benefici** di cui la finanza pubblica nel suo insieme ha goduto **per via dell'attuale lunga fase di bassi tassi di interesse.**

Gli oneri di servizio del debito addossati agli enti locali non sono più coerenti con gli attuali valori di mercato ed è urgentissima un'azione di ristrutturazione del debito locale che ristabilisca "equità finanziaria" facendo circolare quei benefici tipici del potere statale di acquisizione di debito sul mercato a tassi più favorevoli. Su questo tema l'ANCI ha chiesto un confronto di ampio respiro, che tenga conto delle proposte formulate dall'Associazione, al fine di coniugare le esigenze di risanamento con quelle di ristrutturazione complessiva del debito comunale, esigenza non più perseguibile con le operazioni di sola rinegoziazione.

### Il servizio di tesoreria

La legge di bilancio 2018 contiene **alcune novità di rilievo in materia di tesoreria comunale** finalizzate a ridurre, almeno in parte, le difficoltà che da tempo i Comuni riscontrano nell'affidamento del servizio. Una maggiore contendibilità del servizio mediante l'ingresso di Poste Italiane con il supporto della Cassa depositi e prestiti e la riduzione del rischio per il tesoriere nel caso di enti in dissesto (le anticipazioni non confluiranno più nella massa passiva), rappresentano misure che possono certamente contribuire a recuperare interesse nella gestione del servizio. È però necessario assicurare il **sollecito avvio della collaborazione tra Poste e Cdp** per venire incontro soprattutto alle difficoltà degli enti di minore dimensione con contratti di servizio in scadenza o rimasti scoperti a seguito di gare andate deserte. **Le difficoltà tuttavia permangono**, come testimoniato dalle numerose segnalazioni che continuano a pervenire all'Associazione. L'ANCI ha più volte sottolineato come sullo sfondo rimanga la questione del ritorno al sistema di tesoreria unica – prorogato di ulteriori quattro anni dalla legge di bilancio 2018 – che genera benefici per lo Stato centrale e scarica gli effetti negativi (minore appetibilità del servizio e conseguente aumento dei costi) su un altro livello di governo. Occorre pertanto una riflessione sulla necessità di introdurre ulteriori misure di sostegno alla ripresa di un'ordinata gestione del servizio (ritorno al sistema misto ed alleggerimento degli oneri del tesoriere negli adempimenti di controllo sul bilancio), ma anche su una più equa ripartizione dei costi e dei benefici tra i livelli di governo interessati dalla questione.

### La lenta ripresa degli investimenti

Pur in un quadro segnato dalle fragilità sommariamente menzionate, già dal 2015 si registrano alcuni segnali di **ripresa della spesa locale destinata agli investimenti** che può e deve essere ulteriormente sostenuta affinché dispieghi tutte le sue potenzialità. In tale prospettiva sono particolarmente attese dai Comuni nuove misure che favoriscano un più fluido ricorso agli avanzi di amministrazione, garantendo maggiori spazi di manovra, soprattutto a sostegno di interventi ritenuti anche di interesse nazionale, quali l'edilizia





scolastica e la prevenzione dei rischi sismici ed idrogeologici, nonché la messa in sicurezza del territorio.

Va certamente nella giusta direzione l'interesse rivolto al rafforzamento della **capacità di progettazione** degli enti locali, che dovrebbe essere sostenuta attraverso la costituzione di organismi centrali in grado di assicurare il pieno utilizzo delle risorse, l'applicazione del codice degli appalti – sul quale si dovrà ulteriormente intervenire nel senso di una maggiore flessibilità delle nuove procedure – e gli strumenti di partenariato pubblico-privato.

In tema di **utilizzo degli avanzi di amministrazione**, va ricordato che la sentenza della Corte costituzionale n. 247 del 2017 ha messo in questione la regolamentazione nazionale degli spazi finanziari, spingendosi fino a considerare gli avanzi di ciascun ente come poste attive disponibili per il raggiungimento degli equilibri di bilancio. D'altra parte, diversi pronunciamenti recenti delle sezioni regionali della Corte dei conti – in gran parte relative a situazioni critiche di alcune Regioni – sembrano non considerare i percorsi di rientro dai disavanzi emersi con la revisione straordinaria dei residui, fino a vincolare l'operatività di un ente a fronte dell'ammontare complessivo di disavanzo emerso.

Di fronte a spinte di fatto contrastanti e alla luce dell'estrema diversificazione delle condizioni finanziarie dei Comuni italiani, appare sempre più pressante l'esigenza di pervenire per il 2019 ad un quadro di maggior organicità e certezza nella gestione dei bilanci, per tutti gli enti, e dei percorsi di risanamento, per quelli in difficoltà finanziarie, con l'obiettivo di assicurare un più libero utilizzo delle risorse proprie di ciascun ente, unitamente al sostegno delle situazioni di criticità spesso dovute a debiti e obbligazioni contratte in periodi molto risalenti nel tempo o alle condizioni di rigidità tipiche di molti enti di minori dimensioni.

Nel complesso il comparto dei Comuni è in avanzo, con situazioni di criticità fortemente concentrate su alcune grandi città e nel Meridione, dove pesa la difficile situazione di squilibrio di Napoli, ma dove oltre i due terzi degli enti esprimono avanzi consistenti. La tabella seguente rappresenta tale situazione e rafforza l'esigenza di politiche articolate e di soluzioni adeguate e innovative, capaci di tenere insieme legittime rivendicazioni per l'utilizzo degli avanzi disponibili – sia di parte corrente sia in conto capitale – con fondate preoccupazioni per la tenuta dei bilanci in difficoltà, sui quali sono attivi percorsi di risanamento pluriennali.



## AVANZI E DISAVANZI DISPONIBILI NEI BILANCI COMUNALI

Valori assoluti in milioni di euro, pro capite e in % delle entrate finali accertate. Anno 2016

	NUMERO COMUNI		AVANZO / DISAVANZO DISPONIBILE *		
	v. a.	%	v. a.	p. c.	% su EFIN
<b>TOTALE COMPARTO **</b>					
NORD	4.093	57%	4.397	165	14%
CENTRO	877	12%	821	72	6%
SUD E ISOLE	2.198	31%	-1.129	-63	-6%
<i>SUD E ISOLE senza Napoli</i>			698	41	4%
<b>TOTALE</b>	<b>7.168</b>	<b>100%</b>	<b>4.088</b>	<b>73</b>	<b>6%</b>
<b>DI CUI COMUNI CON AVANZO DISPONIBILE NON NEGATIVO</b>					
NORD	4.003	62%	4.849	198	17%
CENTRO	694	11%	1.604	193	15%
SUD E ISOLE	1.776	27%	2.457	227	20%
<b>TOTALE</b>	<b>6.473</b>	<b>100%</b>	<b>8.910</b>	<b>204</b>	<b>17%</b>
<b>DI CUI COMUNI CON AVANZO DISPONIBILE NEGATIVO</b>					
NORD	90	13%	-452	-203	-14%
CENTRO	183	26%	-783	-253	-21%
SUD E ISOLE	422	61%	-3.587	-512	-44%
<i>SUD E ISOLE senza Napoli</i>			-1759	-291	-27%
<b>TOTALE</b>	<b>695</b>	<b>100%</b>	<b>-4.822</b>	<b>-391</b>	<b>-32%</b>

\* Risultato di am.m.ne al netto di accantonamento FCDE e avanzo vincolato (esclusi i vincoli attribuiti dall'Ente)

\*\* Solo i Comuni per i quali risulta disponibile il dettaglio contabile sugli avanzo di amministrazione (7.168 su 7.998)

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2016

Appare altresì opportuno **riflettere sugli esiti del bando per contributi agli investimenti di messa in sicurezza edilizia e territoriale (co. 853 e ss. della legge di bilancio 2018)**, per appena 150 mln. per quest'anno, 300 mln. per il 2019 e 400 mln. nel 2020. Oltre 4mila Comuni hanno risposto per 7 miliardi di richieste di contributo, segno dell'esistenza di un portafoglio progetti ampio. L'esiguità dei fondi disponibili, unitamente alle regole di assegnazione – purtroppo non concertate con Anci – hanno orientato i contributi su un ristretto numero di enti (appena 54) in grave squilibrio di bilancio. Nell'ambito di un intervento legislativo urgente, che auspichiamo possa intervenire al più presto, è quanto mai necessario articolare meglio i criteri ed assicurare un più congruo ammontare di risorse all'iniziativa, di per sé meritoria, agendo in tempo per la scadenza relativa al 2019 (termine per le richieste fissato al 20 settembre 2018) e puntando ad una distribuzione delle risorse che non escluda gli enti in condizioni non critiche ma comunque privi di margini di investimento propri.



## Le Città metropolitane

La sofferenza non solo finanziaria in cui versano le **Città metropolitane** ha determinato negli ultimi anni interventi di mitigazione dei tagli abnormi a suo tempo disposti con la legge di stabilità per il 2015. **Molto critica resta la situazione delle città metropolitane della Sicilia, in particolare Palermo e Catania**, per effetto dei criteri di assegnazione delle risorse che avrebbero dovuto parzialmente compensare i tagli per il tramite della Regione Siciliana (accordo del 23 febbraio 2017), criteri che invece sono stati modificati da una legge regionale a fine 2017. Mantiene inoltre carattere di urgenza un **intervento di riforma che sciolga nodi fondamentali di tipo ordinamentale** prima ancora che finanziario. Il destino dei nuovi enti deve riflettere il ruolo di motore dell'innovazione e dello sviluppo di aree cruciali per l'intera economia nazionale, attraverso scelte che definiscano un "nuovo inizio", facendo tabula rasa dell'attuale intrico di contributi e prelievi eredità della stretta imposta all'intero comparto delle aree vaste, e stabiliscano le funzioni operative e strategiche in modo univoco sulla base di congrue risorse proprie e derivate.

## Le attese di semplificazione

Il DEF riprende anche quest'anno, nell'ambito del Programma nazionale di riforme (PNR) le **esigenze di semplificazione** più volte affermate ma non ancora concretizzate in adeguate misure con riferimento ai vincoli normativi ed agli adempimenti contabili cui i Comuni sono sottoposti. L'ANCI ribadisce che l'impegno per la **semplificazione** e per **l'abbattimento delle ridondanze nelle richieste di informazioni** provenienti dalle strutture amministrative centrali e da organi di controllo, giurisdizionali e non, costituisce un interesse di primaria importanza per gli enti locali. **La semplificazione è un fattore di sostenibilità economico-organizzativa** nella gestione dei Comuni, già fortemente gravati da rilevanti tagli degli ultimi anni e da carenza di ricambio generazionale, criticità queste sempre più diffuse e che risultano ulteriormente accentuate per i Comuni di piccole dimensioni, che rappresentano oltre il 70% del comparto. Il tema, che pure ha registrato ampia convergenza sugli obiettivi, è tuttavia rimasto ai margini dell'iniziativa governativa e parlamentare, senza produrre uno sbocco normativo all'altezza delle attese. **L'ulteriore semplificazione del Documento unico di programmazione (DUP)** per i comuni fino a 5mila abitanti, che Arconet su proposta dell'ANCI si appresta a formalizzare nelle prossime settimane, è un risultato significativo, ma ben lontano dalle necessità e dalle attese.

In questo senso, ANCI ritiene che occorra definire, nell'ambito del DEF in esame e poi con misure applicative da inserire nella Legge di bilancio 2019, **un intervento organico sul sistema di regolazione degli enti locali**, basato su principi di semplificazione, responsabilità ed autonomia finanziaria e organizzativa e sull'abbattimento dei vincoli burocratici che tuttora gravano sul settore.

## Il nodo della contabilità economico-patrimoniale

Tra i diversi e complessi temi investiti dalle esigenze di semplificazione contabile preme sottolineare le gravi difficoltà che investono gli enti alle prese con l'avvio della **contabilità economico-patrimoniale (CEP)**, che comporta impegni straordinari spesso non assistiti



dalla disponibilità di programmi informatici, per i diffusi ritardi nell'adeguamento dei software da parte dei principali fornitori. Per quanto riguarda i Comuni fino 5mila, le richieste di Anci presso la Commissione Arconet hanno permesso di assicurare la facoltatività della CEP ancora per quest'anno, sulla base di un'obiettiva contraddizione tra il TUEL e il principio contabile. **Anci ritiene comunque urgentissimo un intervento legislativo** che sancisca il carattere sperimentale della CEP e proroghi – ormai in sanatoria – il termine per la presentazione della relativa documentazione, sganciandolo dalla formazione del rendiconto di gestione, fissato al 30 aprile dalla legge. Tale intervento è essenziale per **evitare che un rendiconto incompleto** per l'assenza dei documenti economico-patrimoniali **possa condurre alle conseguenze della mancata rendicontazione previste dal TUEL** (diffida, commissariamento, fino allo scioglimento del Consiglio comunale).

Una minor tensione sulle scadenze deve consentire una **riflessione più organica sulle proposte formulate** dall'Anici già nell'ambito dell'esame parlamentare della Legge di bilancio 2018, pervenendo a soluzioni costruttive e condivise:

- 1) **la CEP e il bilancio consolidato devono essere considerati adempimenti sperimentali per un congruo periodo di tempo**, almeno fino all'esercizio 2020 e almeno per i Comuni fino a 30mila abitanti, evitando così di sottoporre a controllo questo aspetto della contabilità prima di assicurarne gli strumenti di elaborazione e eventualmente ridefinirne le modalità;
- 2) **la scadenza per la presentazione dei documenti CEP va stabilmente portata al 31 luglio**, così da permettere un più agevole percorso elaborativo e deliberativo;
- 3) deve essere immediatamente **attivato un tavolo tecnico-politico che riveda gli obiettivi e le modalità della CEP** e del bilancio consolidato e valuti con estrema attenzione l'esclusione degli enti di minori dimensioni demografiche o la radicale semplificazione dei relativi adempimenti, nonché **definisca un sistema più efficiente in termini di rapporto tra obiettivi "conoscitivi" della CEP e mezzi** (umani, tecnici, economici e di tempo) messi in campo per raggiungerli.

Allo stato attuale è evidente **la sottovalutazione delle problematiche sottese alla CEP ed al conto consolidato**, che producono uno sforzo sproporzionato al risultato di trasparenza ed efficacia contabile che si dovrebbe perseguire. È quindi urgente prendere atto della distanza tra ipotesi di uniformazione della contabilità anche sotto il profilo economico-patrimoniale – che la norma continua a inscrivere nel fine "conoscitivo" – e le esigenze di adeguamento imposte al sistema – molto differenziato – delle autonomie locali italiane, in un contesto tuttora troppo caratterizzato da obblighi di formale rispetto di vincoli particolari dettati da una normativa mai riorganizzata.

## **Misure urgenti per il 2018**

Nelle scorse settimane l'ANCI ha fatto circolare alcune **proposte per un intervento legislativo urgente**, rese necessarie dalla normativa estremamente dettagliata che regola in particolare la finanza locale. Diversamente dagli scorsi anni, non è stato emanato un provvedimento specifico sulle proroghe di termini e l'attuale fase politica di transizione alla



nuova legislatura rende più complesso il percorso di concertazione di interventi che riteniamo urgenti per tutti i Comuni italiani

ANCI richiede alle forze politiche e al Governo tuttora in carica per gli affari correnti una specifica attenzione su alcune questioni di particolare rilevanza ai fini dell'emanazione di un provvedimento legislativo urgente. Si tratta di interventi di miglioramento – per la gran parte provvedimenti di proroga di termini – senza oneri per la finanza pubblica, alcuni dei quali non praticabili se non per via legislativa, in grado di assicurare una più ordinata gestione finanziaria dell'esercizio corrente che di seguito sommariamente si riepilogano:

**1. Proroga dei termini di presentazione della documentazione riguardante la contabilità economico-patrimoniale a corredo del rendiconto 2017**

Il consuntivo relativo al 2017 deve essere presentato anche con riferimento alla contabilità economico-patrimoniale, attivata “a fini conoscitivi” dallo scorso anno per gli enti locali ad eccezione dei Comuni fino a 5mila abitanti. Tale carenza può determinare l'inadempienza complessiva dell'ente, che è così esposto alle gravi conseguenze previste dalla legge in caso di non approvazione del rendiconto (diffida, commissariamento, fino allo scioglimento del consiglio).

La proposta prevede di **mantenere ferma a 30 aprile 2018 la scadenza del rendiconto di gestione** finanziario, che è la parte informativamente e sostanzialmente più importante, e di **fissare al 31 luglio il nuovo termine per la presentazione della documentazione relativa alla parte economico-patrimoniale** del rendiconto.

**2. Proroga dei termini di deliberazione della rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio pluriennale ai fini dell'applicazione dei commi 848-849 e 888-889 della legge di bilancio per il 2018**

La proposta permette di rimettere nei termini, con scadenza al 31 maggio 2018, gli enti che non abbiano adottato in tempo utile la delibera di Consiglio dei piani revisionati al fine di poter accedere al duplice beneficio previsto dalla legge di bilancio di poter recepire ulteriori emergenze di riaccertamento di residui non precedente considerate (co. 848-849), nonché per riconsiderare la durata del piano che può ora arrivare a vent'anni (co. 888-889).

**3. Disapplicazione delle sanzioni per sforamenti del saldo di competenza 2016 o del Patto di stabilità definitivamente accertati dopo il 31 dicembre 2017**

La norma consente di porre rimedio ai casi di emersione di sforamenti dei vincoli posti dalle regole finanziarie (patto di stabilità fino al 2015 e, successivamente, il saldo finale di competenza) per effetto di valutazioni successive alla chiusura dell'esercizio da parte delle sezioni regionali della Corte dei Conti, spesso rese su questioni controverse rispetto ad una normativa obiettivamente complessa e mutevole.

**4. Disapplicare le sanzioni 2016 a carico dei Comuni con popolazione fino a mille abitanti** che erano per la prima volta soggetti alle regole del pareggio di bilancio (essendo in precedenza esclusi dai vincoli del Patto di stabilità), con diffuse difficoltà



di adeguamento al nuovo regime. Si tratta di appena 14 enti per un ammontare complessivo di sanzioni pari a 823 mila di euro, che in diversi casi costituiscono un peso insostenibile per le limitate risorse disponibili.

**5. Città metropolitane e Province. Applicabilità degli avanzi di amministrazione alle previsioni 2018**

La norma proposta riprende disposizioni di tenore analogo degli scorsi anni che permettono alle Città metropolitane e alle province di conseguire l'equilibrio previsionale anche mediante l'applicazione di avanzi di amministrazione.

**6. Città metropolitane e Province. Indicazione delle somme dovute a titolo di Fondo di riequilibrio 2018**

Nella legge di bilancio 2018 non è stata inserita, per mero errore, l'indicazione degli importi dovuti dallo Stato a titolo di Fondo sperimentale di riequilibrio delle Province e delle Città metropolitane. La questione riguarda una minoranza di enti (la gran parte subisce un prelievo netto dallo Stato attraverso il Fondo per effetto dei tagli di risorse degli scorsi anni), che però in assenza di un intervento normativo espresso non possono vedersi erogati i fondi spettanti.

**7. Imposta sulla pubblicità. Mantenimento delle maggiorazioni tariffarie ed equilibri di bilancio**

**È urgente un intervento normativo volto a chiarire i dubbi interpretativi circa la sopravvivenza delle maggiorazioni tariffarie adottate dai Comuni dopo il 2012**, a seguito del venir meno di tale facoltà abrogata dall'art. 23, comma 7, del dl n. 83/2012. Anche il recente pronunciamento della Corte Costituzionale (Cort. Cost. n. 15/2018) non contribuisce a chiarire definitivamente il perimetro di applicazione dell'abrogazione disposta dal dl 83.

L'ANCI ritiene che, anche in osservanza di una prassi interpretativa consolidata in occasione dei blocchi tributari e tariffari intervenuti negli anni, gli aumenti tariffari già deliberati debbano essere salvaguardati. **Diversamente, si renderebbe necessario lo stanziamento di un contributo compensativo** del minor gettito conseguente all'impossibilità di confermare le maggiorazioni già deliberate ed acquisite nei bilanci comunali.