



**IFEL**  
Fondazione ANCI



## **Facciamo il punto sulla Finanza Locale**

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma

# **La manovra 2020**

## **Gli effetti sulla finanza comunale**

**Andrea Ferri**

*Responsabile Finanza locale Anci-IFEL*

# Indice

- La stagione dei tagli e il superamento dei vincoli
- Le novità della manovra 2020
- TARI, termini delibere e avvio regolazione ARERA
- Crisi finanziarie e aspettative di riforma
- Investimenti, il ciclo si inverte

# La stagione dei tagli e il superamento dei vincoli

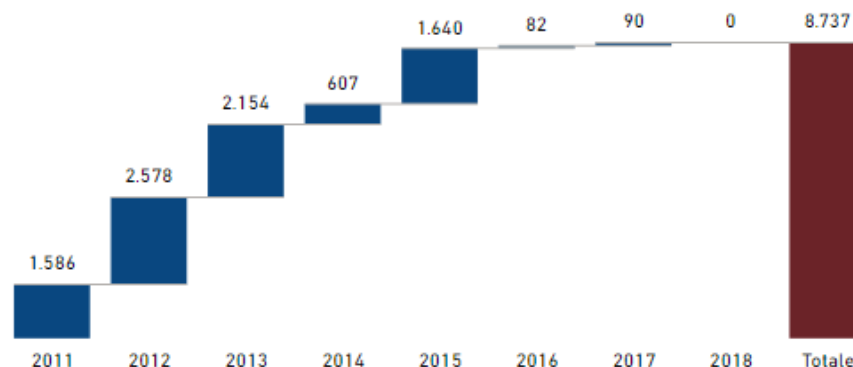
## Tagli alle risorse e accantonamenti FCDE

**La stagione dei tagli «nominali» è terminata nel 2015** e lascia ai Comuni una pesante eredità in termini di sofferenza finanziaria di parte corrente

<b>TOTALE MANOVRA 2011-2018</b>	<b>12.443</b>
di cui Tagli risorse	8.737
da PATTO a FCDE	3.706
<b>in % della spesa corrente 2010</b>	<b>24,5%</b>

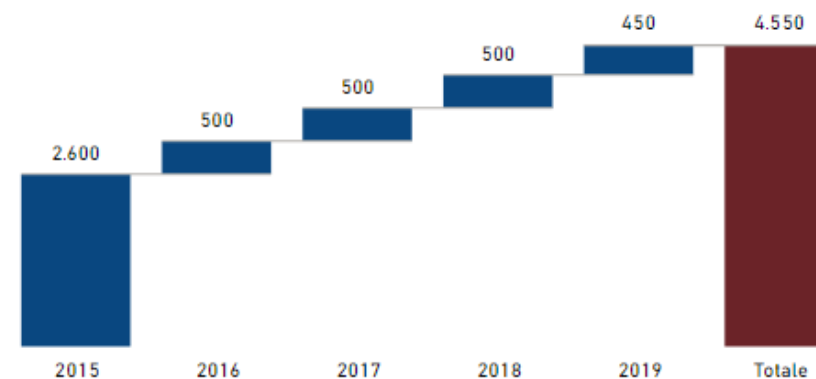
**La stretta di parte corrente continua però con gli accantonamenti al FCDE nel bilancio di previsione**, destinati a crescere per diverse centinaia di milioni annui da qui fino al 2021

I tagli alle risorse (valori in milioni di euro)



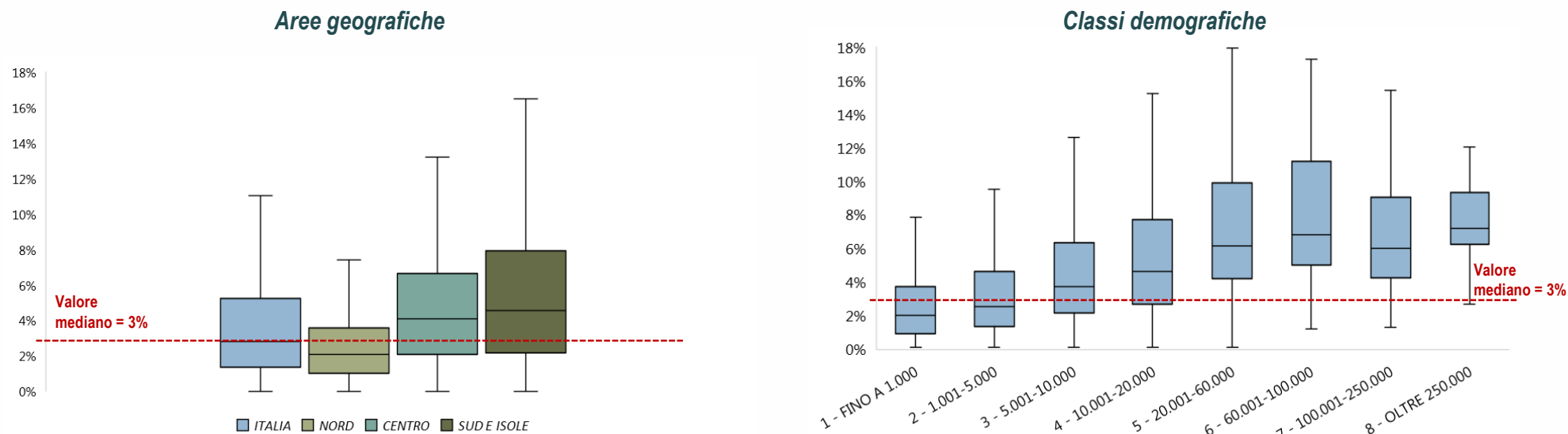
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno e MEF

Gli accantonamenti FCDE in previsione (valori in mln di euro)



# Un focus sul FCDE accantonato nel bilancio di previsione

Incidenza % FCDE corrente a previsione su accertamenti entrate correnti - Analisi box plot, anno 2018

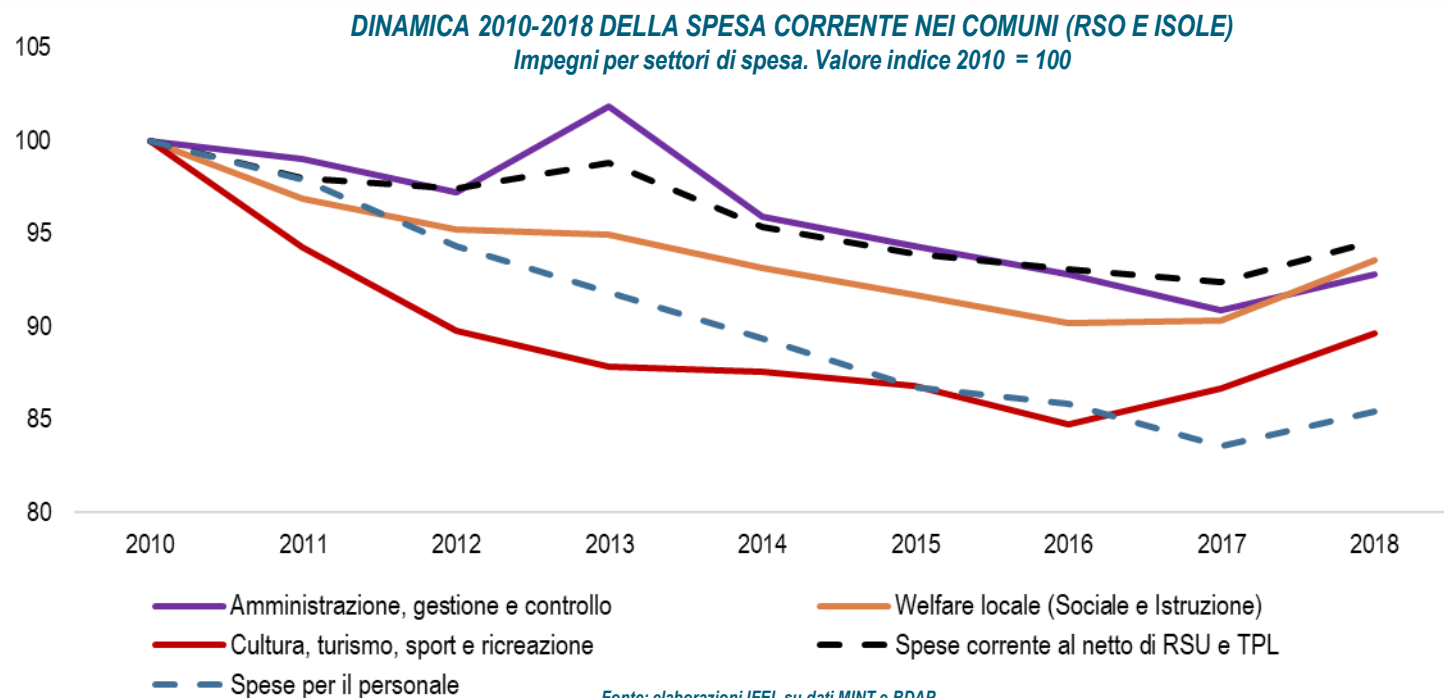


Fonte: elaborazioni IFEL su dati MINT e MEF

- **Le città grandi e medie e gli enti del Centro-Sud** sopportano il peso maggiore della stretta dovuta al FCDE
- **La mediana**, intorno al 3% delle entrate correnti a livello nazionale, **raddoppia** nelle situazioni di maggior impatto
- **Il 20% dei Comuni** con impatto maggiore registrano un **FCDE pro capite per 114 euro**, a fronte dei 34 euro/ab. degli altri enti

## Dinamica della spesa corrente

- **Senza Rifiuti e TPL**, settori ad alta rigidità e peraltro non omogeneamente computati in bilancio nel periodo considerato, dal 2010 al 2017 le **spese correnti** dei Comuni (RSO e Isole) **si riducono di 7,6 punti percentuali (3,2 miliardi di euro)**
- **Nel 2018** si registra invece **una ripresa della spesa corrente (del 2%)** dovuta in gran parte al Personale (rinnovo contrattuale) e al Sociale (ripresa trasferimenti)



## ***Cosa abbiamo ottenuto in questi anni? Certamente molto, ma non basta... ... dopo la Grande crisi finanziaria***

- Superamento del Patto di stabilità interno (2016), fino al 2015 3,5 mld. di avanzo annuale imposto ai nostri bilanci
- Graduale stabilizzazione espansiva del Saldo finale di competenza (2017-2018), con regole sempre più aderenti ai principi contabili della cosiddetta competenza potenziata
  - restavano tuttavia “congelate” le risorse da avanzo e debito, anche dopo la revisione della legge n. 243 del 2012...
  - ...in occasione della quale siamo tuttavia riusciti a difendere le nostre prerogative rispetto a possibili scenari di neocentralismo regionale (governo regionale del debito e degli avanzi) che avrebbero indebolito l'autonomia comunale

## ...Cosa abbiamo ottenuto in questi anni? Certamente molto, ma non basta

- A partire dal 2019 il **ritorno agli equilibri ordinari di bilancio**
  - sblocco degli avanzi disponibili in bilancio (con risultato amm.ne>0, al netto di FCDE e FAL)
  - utilizzo del FPV senza distinzione per la sua fonte di alimentazione (avanzo/debito)
  - utilizzo pieno della capacità debitoria (nel limite dell'art. 204 TUEL)
- Dal 2019 **sblocco della leva fiscale**, dopo 3 anni di ingiustificato congelamento della manovrabilità tributaria, dovendo peraltro sopportare che l'addizionale IRPEF fosse inclusa nel computo della capacità fiscale standard, pur trattandosi di un tributo facoltativo e anche nei casi di mancata applicazione del livello «normale» del tributo (4 per mille)
- Aumento delle **risorse a sostegno degli investimenti** che ora vengono stabilizzate nel tempo

Significativi elementi di **semplificazione amministrativa e contabile**, in particolare a vantaggio dei piccoli Comuni (abolizione obbligo bilancio consolidato e contabilità economico-patrimoniale) che con il dl Fiscale sono più generali e accentuati



# Un quadro ancora fragile

- **Il pronunciamento delle Sezioni unite della Corte dei Conti (n. 20/2017)**

- ritiene che **ciascun singolo ente** debba rispettare anche il pareggio di bilancio ex art. 9 L. 243/2012 (legge rinforzata), oltre agli equilibri ex d.lgs. 118/2011 ....
- ... anche «*quale presupposto per la legittima contrazione di indebitamento*»,

*introducendo **timori di restrizioni sull'indebitamento** del singolo ente locale, che dovremmo invece considerare **superate dal quadro normativo 2019-20**: i Comuni continuano a produrre accredito netto per la finanza pubblica (circa 3,1 mld. nel 2018, dato ISTAT) e la messa in questione del debito locale può frenare la ripresa degli investimenti.*

*È necessario **un chiarimento autorevole** circa le regole di riferimento che i Comuni devono applicare nella gestione 2020, mentre non può essere scartata **la prospettiva di una più radicale modifica della legge 243**, che non risponde alle esigenze dell'attuale quadro finanziario*

- **La sentenza n.4/2020 della Corte Costituzionale**

- sancisce l'illegittimità dell'utilizzo dell'**accantonamento FAL** per la riduzione dei disavanzi e la copertura del FCDE, contribuendo ad accrescere i **rischi di aggravamento** e allargamento delle situazioni di crisi finanziaria

*La ricollocazione delle poste di bilancio coinvolte dalla sentenza dovrà essere accompagnata da una norma che assicuri la minimizzazione delle difficoltà di rientro nel canone indicato dalla Corte*

## ...Stabilizzazione dei contributi agli investimenti

- **Nel complesso** le risorse erariali per gli investimenti (compresi gli importi che saranno acquisiti per il tramite delle Regioni) stanziati a favore dei Comuni sono pari a **circa 35,6 miliardi di euro**
- Di queste risorse, **circa 4,4 mld. saranno a disposizione pre il triennio 2020-2022**, poco più di **9 mld. nel quinquennio 2020-2024**

*Le risorse erariali per investimenti stanziati a favore dei Comuni  
Valori in mln. di euro, anni 2020-2034*

Riferimento	Finalità normative	2020	2021	2022	2023	2024	25-34
Co. 29-37	Interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile	500,0	500,0	500,0	500,0	500,0	0,0
Comma 38	Interventi di messa in sicurezza di edifici e territorio	400,0	350,0	450,0	550,0	550,0	6.900,0
Co. 42-43	Interventi di rigenerazione urbana	0,0	150,0	250,0	550,0	550,0	7.000,0
Comma 44	Fondo MINT 2025-2034 per investimenti comunali						4.000,0
Co. 47-50	Fondo MIT 2022-2024 interventi per la mobilità ciclistica	0,0	0,0	50,0	50,0	50,0	0,0
Co. 51-58	Contributi alla progettazione	85,0	128,0	170,0	200,0	200,0	2.000,0
Co. 59-61	Contributo asili nido e scuole dell'infanzia	0,0	100,0	100,0	100,0	200,0	2.000,0
Comma 66	Contributi tramite Regioni (RSO)	0,0	94,5	94,5	234,5	234,5	3.258,5
Comma 553	Fondo PCM per contributi alle Isole minori	14,5	14,0	13,0	0,0	0,0	0,0
Art. 30 DL 34/2019	Stabilizzazione contributi 2019 per i Comuni fino a 1.000 abitanti	61,0	160,0	168,0	168,0	173,0	1.320,0
		<b>1.060,5</b>	<b>1.496,5</b>	<b>1.795,5</b>	<b>2.352,5</b>	<b>2.457,5</b>	<b>26.478,5</b>

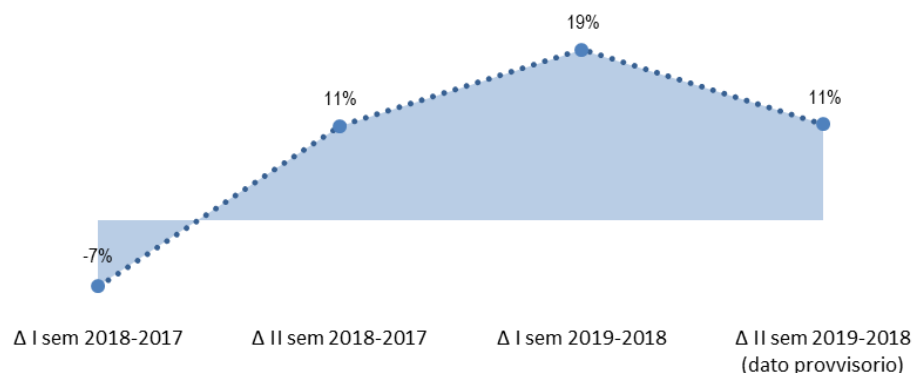
Fonte: elaborazioni IFEL

# La ripresa degli investimenti comunali tra il 2018 e il 2019...

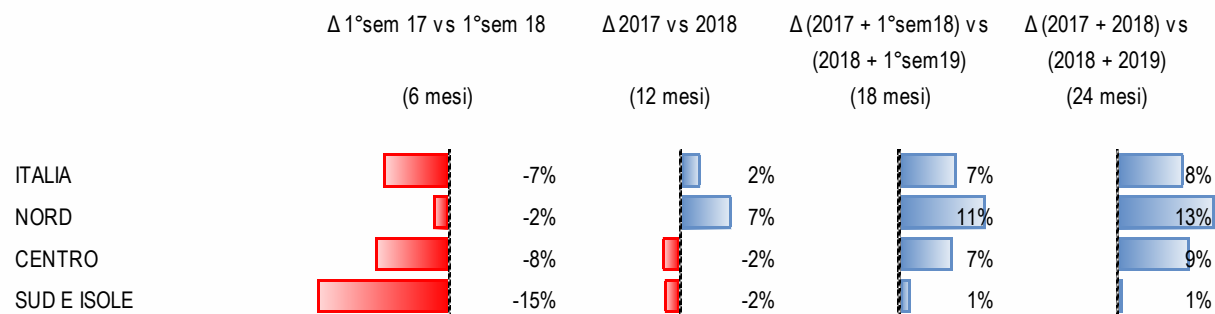
- L'inversione del **trend**, finalmente anche in termini di cassa, è confermata dalle informazioni SIOPE

- la **ripresa** è più consistente al **Nord**
- al **Centro** si vede dal primo semestre 2019
- nel **Mezzogiorno** è più contenuta e si apprezza in particolare sotto forma di **contrazione progressivamente minore**

**Dinamica dei pagamenti comunali per investimenti**  
Confronto per semestri 2019-2018-2017 - escluso il Comune di L'Aquila



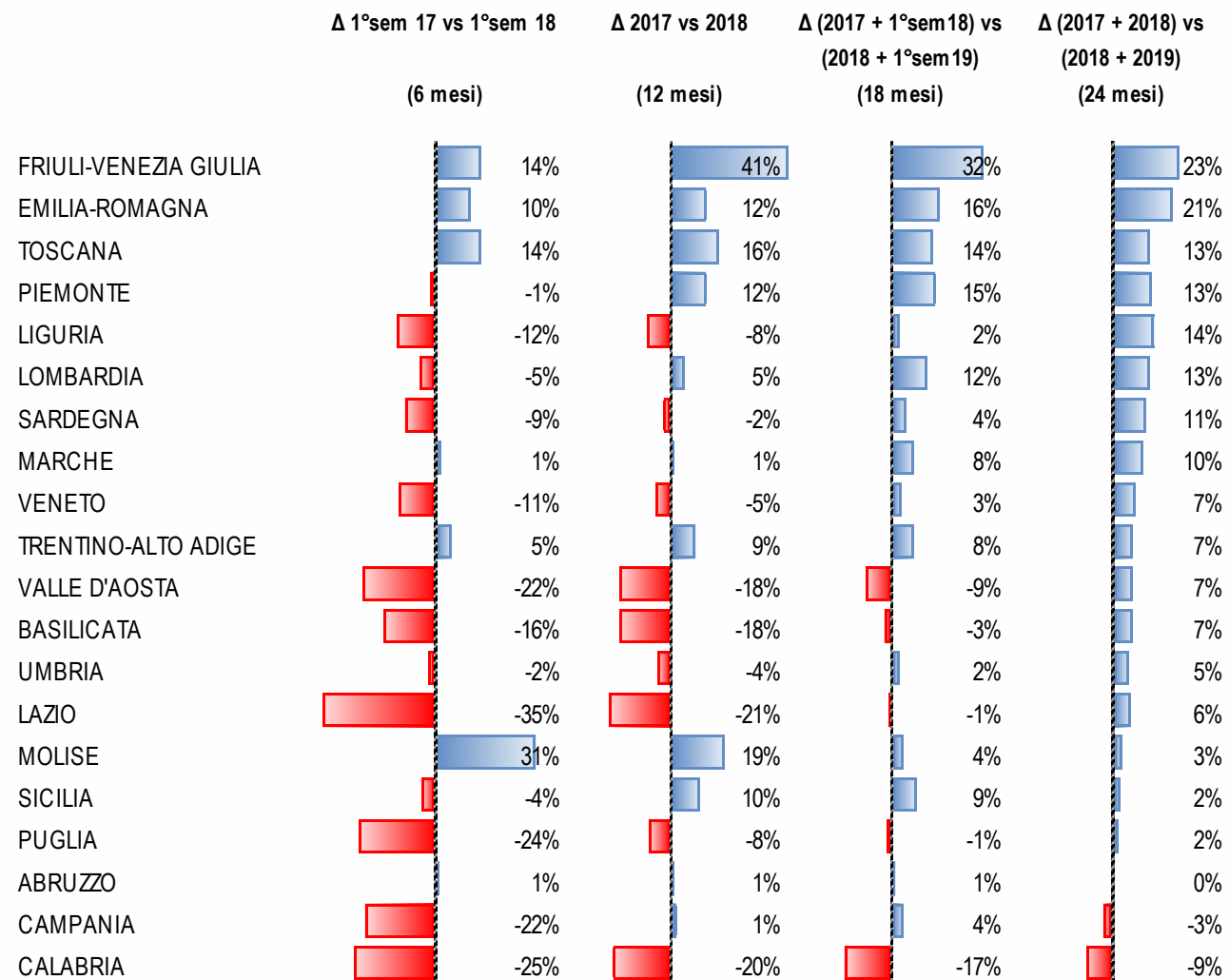
**Dinamica dei pagamenti per investimenti**  
Variazioni cumulate per semestre (2017-2019) – escluso il Comune di L'Aquila



Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE

## ... il dettaglio regionale

- La ripresa dei pagamenti è diffusa in tutte le regioni, con una più labile differenziazione nord-centro-sud
- Nel confronto cumulato per semestri, l'andamento 2018-19 vs. 2017-18 è ovunque in crescita ad eccezione di Campania e Calabria
- La conclusione della programmazione dei fondi europei 2014-20 e la ripresa dei contributi agli investimenti e alla progettazione permettono di confidare nel consolidamento dello scenario



Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE

# Le novità della manovra 2020

**Facciamo il punto sulla Finanza Locale**

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma

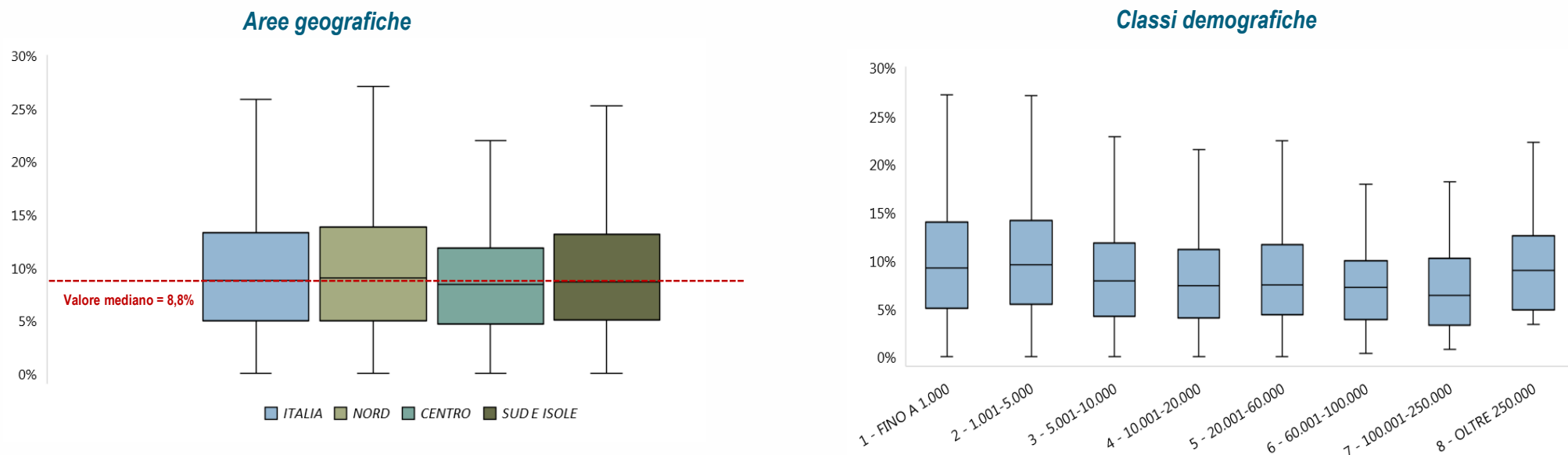


- **Risorse correnti**
  - Fondo IMU-Tasi stabilizzato (110 mln. annui 2020-22)
  - Graduale recupero taglio dl 66 (tra 100 mln. nel 2020 a 560 mln., a regime, dal 2024)
  - Integrazione fondo fusioni 2019 e fondi piccoli Comuni
  - Assegnazioni su area sociale (non autosufficienza, famiglia, asili/scuole infanzia)
- **Rinvio FGDC al 2021**
  - La PCC non è ancora la piattaforma dei «debiti», oggi certifica i crediti verso la PA
  - Ma l'azzeramento dei ritardi di pagamento e dello stock pregresso ha bisogno di ulteriori interventi strutturali
- **FCDE non rallenta (se non per gli enti in regola con i pagamenti),**
  - ma si può ridurre sulla base delle **riscossioni in corso d'anno**, anche da residui, in rapporto al miglioramento della riscossione
  - è un'apertura nella direzione che abbiamo più volte sostenuto in Arconet, coerente con i nuovi schemi di verifica degli equilibri, per enti che vivono di entrate proprie più di ogni altro comparto della PA
- **Nuove regole sulle assunzioni (art. 33, dl 34/19), a decorrere da DPCM ancora da emanare**
  - nuovo sistema di determinazione delle facoltà assunzionali dei Comuni basato sul rapporto spesa di personale/entrate correnti al netto di FCDE, per fascia demografica
  - L'entrata in vigore è prevista **il 20 aprile**, una circolare FP indicherà ulteriori criteri applicativi anche sui termini di **utilizzo delle capacità assunzionali pregresse**
- **Riforme fiscali: unificazione IMU-Tasi, Riscossione, Canone unico (dal 2021)**
- **Semplificazioni**

# L'intervento strutturale sul debito locale ...

- La legge di bilancio (co. 557) introduce finalmente un dispositivo di **vera ristrutturazione del debito degli enti locali**. Difficilmente nel 2020, ma **dal 2021 questo intervento porterà una significativa boccata di ossigeno**
- È questa una delle principali battaglie condotte dall'Anci in questi anni, denunciando a più riprese **l'eccessivo peso dell'onere debitorio sui bilanci dei nostri Comuni**, in ragione dei tassi molto alti vigenti negli anni passati sul mercato finanziario
- il problema si diffonde **da Nord a Sud senza particolari distinzioni**, mediamente con punte di **maggiore sofferenza per i Comuni di minori dimensioni**

*Incidenza % del costo sostenuto per il debito (rimborso e interessi) sulle spese correnti impegnate  
Analisi box plot, anno 2018*



Fonte: elaborazioni IFEL su dati MINT e MEF

Facciamo il punto sulla Finanza Locale

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma

## ...L'intervento strutturale sul debito locale

- **Il tasso medio sui debiti comunali è circa il 4,5%**, su uno stock di 37 mld., in costante riduzione nel tempo, mentre **lo Stato si finanzia intorno all'1%** (nuove emissioni)
- Fin qui mai nessun Governo ha approvato misure di ristrutturazione del debito locale, mentre **nel 2014 una misura di questo genere è stata riconosciuta al debito delle Regioni (dl 66)**
- **Le aspettative dei Comuni sono molto alte**
  - solo la spesa per interessi vale ben 1.600 milioni annui, **che potrebbero essere dimezzati**
- **La norma è ora riscritta nel dl «Milleproroghe» (art. 39), che dà indicazioni più operative:** possibilità di ristrutturazione o rinegoziazione con accollo da parte dello Stato, accesso alle posizioni collegato al peso del rimborso debito sul totale della spesa, scadenza successiva al 2024, modalità di gestione dell'operazione.
- **È necessario assicurare:**
  - una soluzione al **«problema penali»**, che è ora possibile con l'accollo allo Stato
  - un orizzonte temporale ravvicinato, al fine di ottenere **effetti di ampia portata nel 2021**



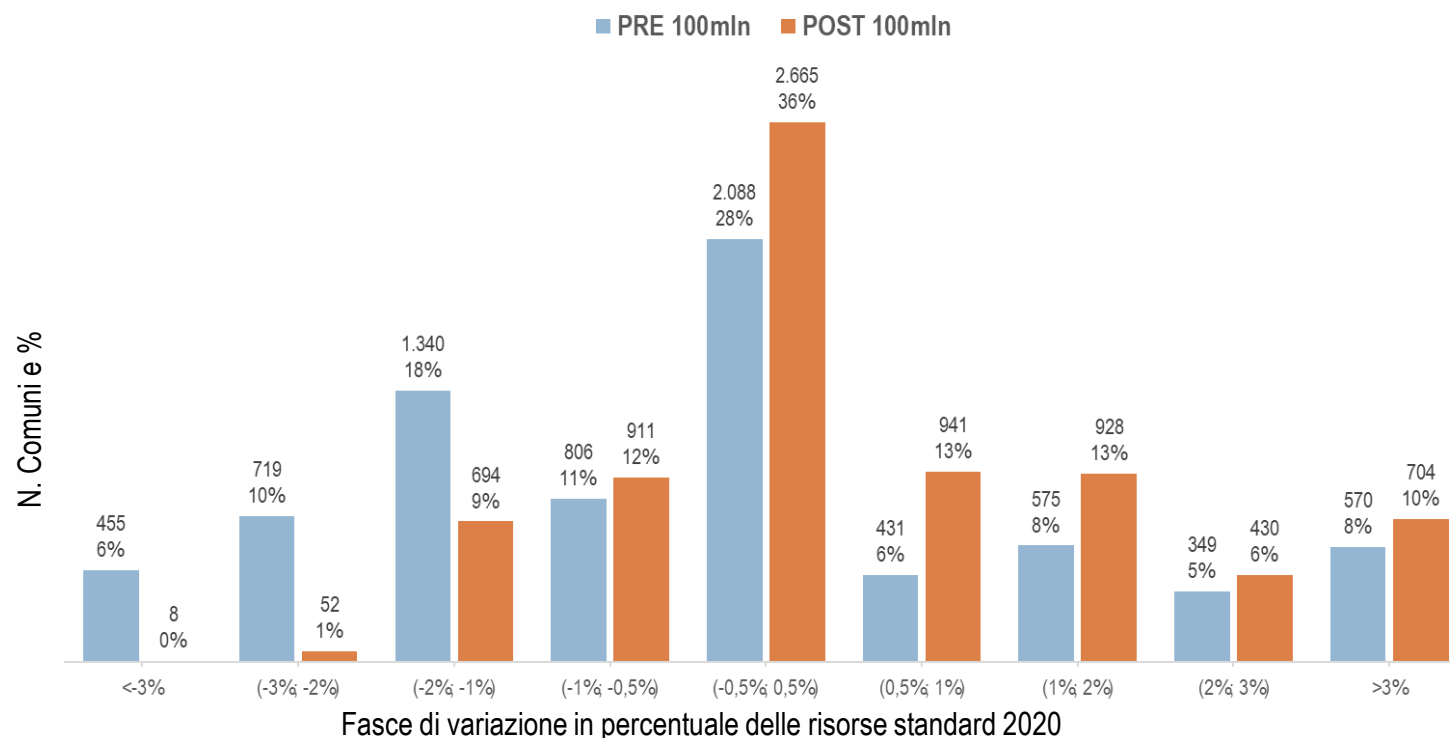
## Il nodo della perequazione - 1

- Lo **schema perequativo** è tuttora carente con riferimento a
  - scarsa considerazione delle rigidità degli **equilibri dei piccoli Comuni**
  - mancata definizione dei «**livelli essenziali delle prestazioni**» (LEP), che devono assicurare con adeguati finanziamenti statali i diritti sociali fondamentali con riferimento alle funzioni dei Comuni, in tutto il Paese
  - assenza di **finanziamento statale «verticale»**, come previsto dalla Costituzione e dalla Legge 42/2009
  - eccessiva **variabilità delle assegnazioni** (cambi metodologici, aggiornamenti annuali)
  
- La **revisione del percorso** perequativo (di Fiscale) ha determinato
  - **una progressione più graduale**: la percentuale di risorse perequate aumenta del 5% fino al 2030
  - **un risultato finale più incisivo**: l'ammontare totale delle risorse perequate (il *target perequativo* passa dal 50% al 100% della capacità fiscale del comparto (da 14 a 28 mld. di euro circa), con aumenti del 5% annuo fino al 2029

## Il nodo della perequazione - 2

- Con i **100 milioni aggiuntivi** del 2020 è stato possibile intervenire su **alcuni degli effetti negativi della perequazione** (finora solo “orizzontale”), sulla base di un riparto che la norma orienta «*a specifiche esigenze di correzione nel riparto del fondo di solidarietà comunale*» (**co. 849**), concretizzate in :
  - **restituzione parziale del taglio** ex dl 66 subito da ciascun Comune (60% del totale; 100% della quota Isole)
  - **mitigazione delle riduzioni del FSC** (circa 4.100 Comuni perdono circa 100 mln. di euro), per il 40% della quota spettante ai Comuni delle RSO, dove la perequazione si applica
  - contrasto delle perdite a rafforzamento delle risorse dei **piccoli Comuni**, con una riserva di circa 5 mln. sulla quota 40%
- **Inoltre,**
  - le riduzioni del FSC considerate per il riparto 100 mln. non comprendono (voce B4) il **«taglio» solo apparente** per il venir meno del ristoro per agevolazione Tasi-inquilini (circa 14 mln. in totale): **si riduce il FSC perché quell'importo costituirà maggior gettito della nuova IMU (co. 850)**
  - 5,5 mln. sono assegnati dal dl Fiscale ai piccoli Comuni «incapienti», cioè con FSC negativo al netto del ristoro dei gettiti aboliti nel 2016
  - ai piccoli Comuni montani verranno assegnati 2 mln., a riduzione della loro quota di alimentazione del FSC (**co.551 L. Bil**)

# Variazioni FSC 2020-2019

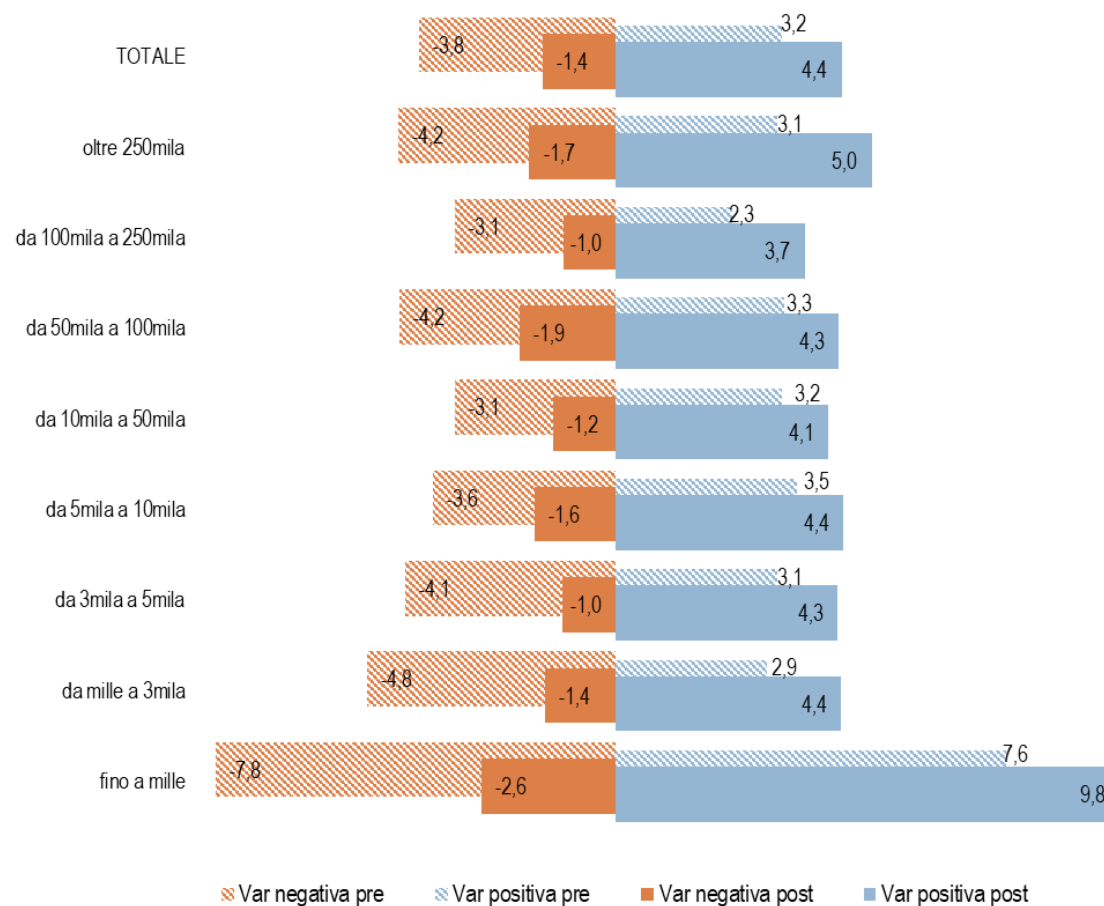


- I Comuni con **riduzione di risorse standard prima dei 100 mln erano il 45%. La quota cala al 22%** con i 100 mln.
- Il **28%** dei Comuni **variava intorno allo zero**. L' «area di indifferenza» riguarda ora il **36%** degli enti
- I Comuni con **aumento di risorse erano il 27%** prima dei 100 mln. **Ora sono il 42%**

## Variazioni FSC 2020-2019

- Le variazioni pro capite per fascia demografica pre 100 mln. mostrano una **forte incidenza negativa della perequazione sui piccoli Comuni**, in particolare gli enti fino a 3mila abitanti, uno degli elementi su cui impostare cambiamenti nello schema perequativo
- L'attribuzione dei 100 mln. modifica sensibilmente il quadro
  - ✓ abbattendo le medie negative su tutti gli enti, in particolare per la quota destinata a mitigare le riduzioni
  - ✓ aumentando le medie degli enti in crescita (cui viene comunque assegnata la quota di «restituzione» del taglio ex dl 66/14)
- L'attribuzione dei 100 mln. non modifica nella sostanza l'andamento della perequazione, ma introduce **un elemento «verticale»** nel suo finanziamento che andrà poi modulato nel tempo sulla base delle maggiori risorse previste fino al 2024

Variatione pro capite FSC 2020-19 per fascia demografica



# TARI, termini delibere e avvio regolazione ARERA

## Incognita AERA – regolazione del settore Rifiuti e TARI

- AERA ha emanato il 31 ottobre le **prime due direttive**
  - la 443/19, nuove modalità di calcolo dei “costi efficienti” del servizio RSU, ai fini della copertura tramite Tari / tariffa corrispettiva
  - la 444/19, sui requisiti di trasparenza dei documenti di comunicazione e pagamento della Tari
- Rispetto alle preoccupazioni / richieste formulate da ANCI/IFEL in fase di consultazione, le delibere sono migliorative su alcuni punti:
  - si potrà continuare a considerare nella copertura tariffaria i **servizi non “tipici RSU”**, con esposizione separata in bolletta
  - le **quote non riscosse** potranno essere inserite tra le componenti di costo “fino all’80% del FCDE Tari”
  - tra i costi potrà (ovviamente) essere considerata l’IVA rimasta a carico del Comune
  - i costi da gestione discariche *post mortem* non coperti in precedenza potranno concorrere alla copertura
- Resta **molto complesso tutto il meccanismo** e l’applicazione immediata al 2020, senza una sperimentazione “in parallelo” sarà problematica per Comuni e gestori del servizio:
  - poco gestibile, anche sotto il profilo politico e fiscale, il “**conguaglio**” con i costi 2018 riclassificati
  - **poco tempo** per assimilare il nuovo sistema
  - **rischi di squilibri sui bilanci** comunali per effetto del nuovo calcolo dei costi

## Nuovi termini per le delibere Tari

Anche per coerenza con i nuovi criteri di formazione del Piano finanziario rifiuti, il dl Fiscale (art.57-*bis*)

- **proroga i coefficienti tariffari “ampliati”** (+/- 50% rispetto alle misure del dPR 158/99) fino a diversa determinazione da parte di ARERA
- fissa al **30 aprile il termine di deliberazione delle tariffe Tari per l'anno 2020**, in modo disgiunto rispetto al termine del bilancio di previsione. La norma si applica espressamente **anche in caso di modifica di provvedimenti già deliberati**

Inoltre, è importante evidenziare che:

- il dl Fiscale prevede anche **condizioni tariffarie agevolate** agli utenti domestici che si trovino in condizioni economico-sociali disagiate, attraverso l'istituzione di un **bonus sociale** simile a quello in vigore per altri servizi a rete
- con l'art. 58-*quinquies* viene poi inaspettatamente modificata la classificazione del DPR 158/99 con l'inserimento degli “studi professionali” nella categoria finora riservata alle “banche”

# Crisi finanziarie e aspettative di riforma

**Facciamo il punto sulla Finanza Locale**

Manovra 2020: quello che c'è e quello che manca / Mercoledì 5 febbraio 2020 / Roma





## ***Resta fuori dalla manovra un sostegno alle situazioni di crisi***

Le differenti condizioni delle diverse fasce di Comuni e la persistenza di squilibri rilevanti sono alla base di richieste ulteriori, finora non accolte:

- possibilità di replicare il riaccertamento straordinario dei residui (sempre al 31 dicembre 2014), sulla base di una più chiara consapevolezza della riforma contabile
- fondi liquidità per gli enti in dissesto/predissesto con particolare riguardo a quelli colpiti dagli effetti della sentenza CCost 18/2019
- più ampio utilizzo degli avanzi vincolati per gli enti in disavanzo complessivo
- abbattimento delle sanzioni residue su patti e saldi di competenza pregressi
- ulteriori facilitazioni alla riscossione delle entrate:
  - sperimentazione della “Tari in bolletta” elettrica
  - estensione ai Comuni della facoltà di compensazione debiti commerciali a fronte di crediti derivanti da ingiunzioni di pagamento, attualmente applicata ai ruoli per pagamenti di entità maggiore di 5mila euro

***È in ogni caso urgente riformare radicalmente  
il governo delle crisi finanziarie, oggi burocratizzato e inefficiente***

## La riforma del Titolo VIII del TUEL

- La riforma, presentata a luglio è ancora in gestazione, tende verso una **minor burocrazia nel controllo dei pre-dissesti** e appare nel complesso positiva.
- Sono ancora da definire molti aspetti e, in particolare, va prestata attenzione a:
  - **esigenze di cassa**, in considerazione delle difficoltà che gli enti in crisi manifestano a fronte di debiti pregressi e dell'impatto degli oneri da sentenze, spesso risalenti nel tempo e del tutto sproporzionati rispetto all'effettiva capacità finanziaria degli enti
  - contenere l'intervento della Corte dei Conti a **controlli annuali** associati alla verifica degli equilibri a consuntivo, oltre che alla partecipazione alle commissioni per la definizione delle diagnosi relative alla situazione finanziaria dell'ente
  - riconsiderare i meccanismi di «**commissariamento**» degli assessorati al bilancio degli enti in crisi, previsti dalle bozze in circolazione

*(e va coinvolta l'ANCI fin dalla fase di impostazione, già in corso...)*

# Grazie per l'attenzione

Andrea Ferri

*andrea.ferri@fondazioneifel.it*