



Comitato Direttivo, Roma 19 Settembre 2018

Punto 1) Proposte per avvio confronto su ddl Bilancio

**SINTESI DEI PRINCIPALI TEMI FINANZIARI
RIGUARDANTI I COMUNI E LE CITTÀ METROPOLITANE
PER LA LEGGE DI BILANCIO 2019**

Sommario

1. Risorse correnti da recuperare.....	1
<i>Controversie e contenziosi da prevenire o risolvere.....</i>	<i>2</i>
2. Il blocco della leva fiscale e la perequazione “orizzontale”.....	3
<i>Il blocco della manovrabilità dei tributi.....</i>	<i>3</i>
<i>Le criticità della perequazione “orizzontale”.....</i>	<i>4</i>
3. La riforma contabile, i vincoli finanziari e gli investimenti comunali	5
<i>Riforma contabilità e FCDE.....</i>	<i>5</i>
<i>Il libero utilizzo degli avanzi di amministrazione.....</i>	<i>6</i>
<i>Il sostegno agli investimenti locali.....</i>	<i>7</i>
4. Intervenire con urgenza sul debito comunale	8
5. La riscossione locale è una riforma di sistema ineludibile.....	10
6. Le Città metropolitane	10

1. Risorse correnti da recuperare

Il **contributo dei Comuni al risanamento della finanza pubblica**, come ampiamente attestato, ha comportato un ammontare di tagli e delle restrizioni di patto sproporzionato rispetto alla dimensione del comparto (9+3 miliardi di euro dal 2011, assorbendo quasi la metà della manovra fatta sull'intera PA) e ha scompaginato l'assetto fiscale con la scomparsa dei trasferimenti dello Stato e l'incremento del gettito immobiliare. I Comuni incassano l'IMU e la Tasi, che devono poi essere redistribuite con un complicato meccanismo di riequilibrio delle risorse che è tutto il contrario della responsabilizzazione fiscale richiesta dalla Costituzione e dal federalismo fiscale attuativo dell'articolo 119. Un contesto ulteriormente aggravato da tre anni di blocco delle aliquote

Nell'ultimo triennio non sono stati effettuati tagli alle entrate dei Comuni, ma si sono fatti sentire gli effetti restrittivi dovuti a nuovi dispositivi e interventi (o mancati interventi) che si sono succeduti, dalla riforma contabile al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, alla crescita di oneri per le più diverse funzioni (alimentazione di sistemi informatici nazionali, protezione civile, ecc.).



Nel complesso, il perimetro delle entrate dei Comuni è stato fortemente ridotto, senza peraltro allentare in modo significativo i vincoli contabili ed ordinamentali. La semplificazione resta un obiettivo tutto da realizzare.

La progressiva risalita delle risorse disponibili – in particolare per la parte investimenti – ha consentito nell’ultimo triennio un recupero di risorse, che va proseguito sia sul versante investimenti che per la spesa corrente, componente essenziale dell’erogazione dei servizi comunali.

Tre sono le principali questioni irrisolte che condizionano gli esiti della manovra 2019, per le loro dimensioni e per il significato di inversione di tendenza che può assumere la loro tempestiva soluzione:

- **l’abolizione del taglio ex dl 66/2014**, art. 47, la cui applicazione, dopo diverse proroghe viene a scadere con il 2018 e ammonta per quanto riguarda i Comuni a **560 mln. annui dal 2019**. Nonostante la previsione di legge (co. 8 dell’art. 47), il ristoro del taglio non risulta attualmente finanziato, come invece sembra previsto per le Città metropolitane e le Province.

Il finanziamento in questione è fondamentale per assicurare un più equilibrato percorso alla perequazione delle risorse. La mancata considerazione del reintegro è ingiustificata anche alla luce del dettato normativo. Appare a tutti chiaro che non sussiste alcuna motivazione che giustifica il mancato reintegro solo per i Comuni;

- **contributo compensativo del passaggio IMU-Tasi**, a ristoro del maggior gettito IMU che dal 2014 non è più acquisibile da circa 1.800 Comuni, per effetto delle più restrittive regole di determinazione delle aliquote massime IMU-Tasi. Il contributo è stato finora assegnato con provvedimenti annuali e non è computabile nel saldo di competenza. L’ammontare è stato progressivamente ridotto dai 625 mln. del 2014 a **300 mln. annui nel 2017-18**, a fronte di una perdita di gettito a suo tempo certificata dal Mef per circa 490 mln. di euro.

Gli importi assegnati, per un ammontare complessivo di almeno 300 milioni di euro, devono essere confermati fin dall’emanazione del ddl di bilancio 2019, poiché concorrono alla formazione degli equilibri correnti della maggior parte dei Comuni coinvolti;

- la sentenza della corte costituzionale n.15/2018 ha di fatto dichiarato illegittimo il mantenimento delle **maggiorazioni sull’imposta pubblicità** applicate dai Comuni dal 2013 in poi. Non sono disponibili dati precisi, ma stime preliminari portano il valore della perdita di gettito annua **tra i 400 e i 500 mln. di euro**.

L’Anci chiede un intervento normativo per ripristinare l’applicabilità della maggiorazione, modulare i rimborsi che i concessionari di pubblicità stanno richiedendo in un arco di tempo pluriennale e per assicurare un contributo statale compensativo;

Controversie e contenziosi da prevenire o risolvere

A seguito delle restrizioni degli ultimi anni, **sono aperte diverse questioni che sono oggetto di controversie** presso la giustizia amministrativa o ordinaria:



- **le spese per gli uffici giudiziari**, che con la legge di bilancio 2017 (DPCM 10 marzo 2017) hanno trovato una soluzione del tutto insoddisfacente. Il mancato ristoro. **Il ristoro** delle spese sostenute dai Comuni per il funzionamento degli uffici giudiziari tra il 2011 e il 2014 **è stato fortemente sottostimato**, anche attraverso l'esclusione delle spese sostenute nel periodo gennaio-agosto 2015, mentre l'erogazione è rateizzata in 30 anni. Gli enti coinvolti sono circa 800, per uno scostamento complessivo tra spese sostenute e rimborsi riconosciuti di oltre 500 mln. di euro. Sono in corso numerosi contenziosi.

Appare opportuna una composizione negoziale congrua della questione, sulla base di un aumento delle risorse e del computo delle spese sostenute nel 2015. Va ridotto da 30 anni a 5 anni il ristoro e integrata la posta disponibile oggi in totale 300 ml con altri 200 mln.

È inoltre necessaria una norma che permetta di mantenere a residuo attivo l'entrata disapplicando il criterio inserito nel principio contabile (peraltro confuso e di incerta applicazione);

- **il ristoro delle modifiche di imponibile dei fabbricati D**, sul quale diversi tribunali civili (Bologna, Venezia, Milano, Genova, Torino...) si sono espressi anche in secondo grado, ordinando l'attribuzione di maggiori risorse compensative del minor gettito ICI ridefinite unilateralmente dal Mef e dal Ministero dell'Interno, a decorrere dal 2009 sulla base di criteri più restrittivi e fatti valere retroattivamente dal 2001, anno di avvio del ristoro. I tribunali hanno quindi riconosciuto che una parte cospicua del minor gettito riscontrato è stata indebitamente negata ai Comuni.

Appare anche qui opportuna una sistemazione negoziale che determini un congruo ammontare di risorse una tantum (il dispositivo di ristoro non è più applicabile dal 2011) a favore dei Comuni penalizzati dai più restrittivi criteri imposti dai ministeri. Nel complesso, la perdita subita ammonta a circa 300 milioni di euro e coinvolge circa 650 Comuni;

- altre questioni di minor rilevanza generale, ma con forte incidenza sui Comuni coinvolti, riguardano il **riparto dell'addizionale comunale aeroportuale**, arbitrariamente decurtata sulla base di una norma del 2017, (72 Comuni interessati da mancati ristori stimabili in oltre 100 milioni di euro dal 2007), le incertezze riguardanti i **contributi dovuti ai Comuni che ospitano siti nucleari**, l'assenza di una uniforme attuazione delle sentenze della Cassazione sull'**imponibilità delle piattaforme petrolifere**.

2. Il blocco della leva fiscale e la perequazione "orizzontale"

Il blocco della manovrabilità dei tributi

Il blocco della leva fiscale è in atto dal 2016 (misura annuale rinnovata fino al 2018), unitamente al congelamento di ampia quota delle basi imponibili immobiliari per via delle agevolazioni fiscali introdotte (oltre 4 mld. annui). È **un vincolo in assoluto contrasto con l'ordinamento e con la Costituzione**, che richiedono di assicurare uno spazio di autonoma determinazione delle entrate. Il blocco ha impedito qualsiasi aggiustamento di prelievo, vincolando in particolare quegli enti che nel 2015 non avevano già raggiunto livelli di aliquote tributarie prossimi ai massimi di legge. Si tratta di un'area numericamente vasta di enti di dimensioni piccole e medie in particolare del centro-nord, molti dei quali intenzionati a mantenere bassa la pressione fiscale e che sono nelle



condizioni finanziarie per farlo, ma che sono bloccati nell'adozione di qualsiasi manovra sulle proprie entrate tributarie.

Alcuni di questi enti, quelli più "ricchi", avevano tenuto basso il livello delle aliquote tributarie a fronte di una più robusta struttura delle entrate, che è stata in parte erosa dalla perequazione. Per questi enti la perequazione, avviata dal 2015, si è quindi trasformata in una riduzione di risorse non compensabile: lo Stato non ha regolato le risorse di base lasciando libero il Comune di aggiustare il prelievo sui propri cittadini, ma ha determinato autoritativamente e al di fuori di qualsiasi principio il livello delle risorse complessive disponibili.

Il contrasto evidente tra perequazione delle risorse standard e blocco della manovrabilità dei tributi propri è solo uno dei fattori di **fragilità del sistema di finanziamento dei Comuni.**

Le criticità della perequazione "orizzontale"

La criticità che sta sempre più emergendo risiede nel carattere esclusivamente orizzontale della redistribuzione perequativa delle risorse, in contrasto con la Costituzione e la legge di attuazione del federalismo fiscale. La crescita della base imponibile e del gettito immobiliare "a parità di risorse" (ma con sempre maggiori tagli) ha reso necessario uno schema di riequilibrio delle risorse disponibili per ciascun Comune che, con l'abbattimento progressivo del contributo statale (azzerato nel 2015), è interamente basato su travasi di quote di gettito dai Comuni ad alta base imponibile a quelli meno dotati (cioè esclusivamente *orizzontale*). Ogni anno, solo per assicurare questo requisito vengono trasferiti tra un ente e l'altro, circa 2,5 mld. di euro.

A questa redistribuzione, si è aggiunta dal 2015 la perequazione basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard, che ha l'obiettivo di ancorare una cospicua parte delle risorse comunali a criteri *razionali* in sostituzione del "criterio della spesa storica". Nel quadriennio 2015-18 sono state progressivamente redistribuite, per via della sola perequazione, risorse pari a circa un miliardo complessivo.

L'ANCI ha più volte sottolineato non solo **l'oggettiva contraddizione tra l'ampliamento della perequazione e il blocco della leva fiscale**, ma anche l'incoerenza del sistema che, ignorando ormai le prescrizioni della Costituzione e della legge 42/2009 non richiede alcun contributo dello Stato per il riequilibrio delle risorse correnti comunali.

In questo contesto, **il progressivo aumento della quota di risorse perequata** (40% del 2017, 45% nel 2018, 60% previsto nel 2019, fino al 100% del 2021) costituisce un fattore di crisi per molti enti, soprattutto quelli di dimensioni minori.

Anche **i criteri con i quali è stata applicata la perequazione** delle risorse, 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.

Il modello di perequazione adottato si limita a definire le posizioni relative di ciascun Comune rispetto agli altri, ma **non garantisce affatto l'integrale copertura finanziaria delle funzioni fondamentali** dei Comuni. Le risorse complessive di riferimento sono date, fissate esternamente al sistema perequativo, e non sono messe in discussione, pur disponendo di un apparato informativo di base molto ricco e di metodologie applicative fin troppo complesse. In questo contesto non è possibile applicare le prescrizioni – pur previste dall'ordinamento – relative alla determinazione di livelli minimi o essenziali delle



prestazioni (LEP) che i Comuni dovrebbero assicurare obbligatoriamente per ciascuna delle funzioni esercitate.

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 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.

La previsione di una relazione della CTFS (Commissione tecnica per i fabbisogni standard) sullo stato di attuazione della perequazione (co. 883 della legge di bilancio 2018, frutto di un accordo in Conferenza Stato-città) **è stata disattesa**, anche per effetto dell'assenza di un presidente della CTFS nella pienezza delle sue funzioni. Si è persa così un'occasione fondamentale per fare il punto sulla situazione e definire gli interventi necessari per una transizione più equa e sostenibile.

In questo contesto, oltre al superamento del blocco fiscale anche selettivo, una condizione essenziale per proseguire nel percorso avviato nel 2015 è l'introduzione di un nucleo di perequazione verticale, come peraltro indicato dall'articolo 119 della Costituzione, per pervenire al finanziamento integrale delle funzioni fondamentali con un robusto concorso della fiscalità generale. La cessazione – a decorrere dal 2019 – degli effetti del taglio recato dal dl 66/2014 relativo al contributo degli enti locali alla riduzione della spesa pubblica (spending review) vale circa 560 milioni di euro che potrebbero essere utilizzati, oltre che per il ristoro di alcuni tagli abnormi determinati dalla spending review degli anni scorsi, anche per integrare la perequazione in modo "verticale".

L'assenza di un quadro chiaro e condiviso sugli effetti dell'attuale modello di perequazione porta a ritenere essenziale un rallentamento del processo, mantenendo sul 45% la quota delle risorse perequate, livello raggiunto nel 2018. Si permetterebbe così anche alla luce del nuovo quadro politico di riflettere sull'insieme delle misure necessarie per riportare l'assetto delle risorse comunali su binari più coerenti con l'ordinamento, evitando di produrre ulteriori effetti non controllati e condivisi.

3. La riforma contabile, i vincoli finanziari e gli investimenti comunali

Riforma contabilità e FCDE

La riforma contabile produce rilevanti effetti restrittivi, in particolare per via dell'istituzione del **FCDE** (Fondo crediti di dubbia esigibilità) che congela l'effetto della quota di entrate proprie storicamente poco realizzabili sulle autorizzazioni di spesa, ma anche attraverso istituti di accantonamento obbligatorio che aumentano gli avanzi di bilancio difficili da utilizzare. 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 1.300), concentrati tra le città medie e grandi e nel centro-sud del Paese, registra accantonamenti FCDE per un importo pari al 70% del totale (2,5 miliardi di euro).**

Come è noto ANCI ha ottenuto per il 2018 una diversa modulazione della percentuale di accantonamento, limitata al 75%. Si chiede di mantenere questa percentuale anche per il 2019.

All'origine del FCDE c'è il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi che è stato il primo atto della riforma (2015). Anci ritiene che vada seriamente presa in considerazione **la possibilità di integrare il riaccertamento, attraverso un'apposita norma di legge**, così da permettere un più ampio esame della situazione pregressa anche agli enti che nel 2015 hanno avuto difficoltà nell'applicazione delle nuove regole, consentendo loro di accedere al ripiano trentennale degli eventuali disavanzi per l'intera massa di passività nette risultante dall'integrazione. Questa facoltà, attualmente riservata dalla legge (co.848 L.Bilancio 2018) ai soli casi di richiesta da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti e degli ispettori Mef, costituirebbe un importante strumento di prevenzione delle crisi finanziarie, nonché un valido incentivo alla più ampia applicazione della nuova contabilità.

Il libero utilizzo degli avanzi di amministrazione

L'utilizzo libero degli avanzi di amministrazione è ormai una prospettiva concreta, a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018. La lettura "costituzionalmente orientata" della legge n. 243 del 2012, come modificata dalla legge n. 164 del 2016, induce la Corte a ritenere che la legislazione statale non possa determinare in modo improprio l'acquisizione di risorse dagli enti territoriali per destinarle ad obiettivi di finanza pubblica nazionale, attraverso i vincoli all'utilizzo degli avanzi. In particolare, secondo le sentenze:

- **il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci;**
- **l'avanzo di amministrazione, una volta accertato nelle forme di legge, è nella disponibilità dell'ente che lo realizza;**
- **l'avanzo di amministrazione non può essere oggetto di "prelievo forzoso" attraverso indirette prescrizioni tecniche;**
- **l'indisponibilità dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, correttamente accertato e rappresentato nei rendiconti, per opera di vincoli normativi o amministrativi equivarrebbe alla sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all'erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale [la pronuncia si riferiva in particolare alla Regione Friuli Venezia Giulia].**

I riferimenti all'avanzo di amministrazione di cui sopra investono certamente sia la quota di avanzo disponibile sia la quota accantonata o vincolata del risultato di amministrazione.

La libera applicabilità al bilancio dell'avanzo di amministrazione disponibile deve essere opportunamente declinata anche **qualora l'ente si trovi in una condizione di disavanzo complessivo**, pur in presenza di avanzi vincolati a determinati utilizzi per effetto di norme nazionali o regionali. Su tale problematica alcune sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti sono intervenute con interpretazioni molto restrittive che sembrano imporre all'ente in disavanzo complessivo l'obbligo di finanziare l'utilizzo dei vincoli con nuove risorse (n. 238/2017 SR Campania, SR Piemonte n. 134/2017).

Queste posizioni mettono in discussione la copertura fornita a specifiche tipologie di spesa dall'avanzo vincolato, ritenendo quest'ultimo insussistente quando l'ente si trova in



una situazione caratterizzata da disavanzo di amministrazione, mettendo a rischio impegni presi dall'ente che potrebbero risultare disattesi.

Il punto più critico risiede nel fatto che molti degli enti che oggi risultano in disavanzo derivano tale condizione dall'emersione di un **“disavanzo tecnico” per effetto dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui richiesto dalla riforma della contabilità**. Proprio per sostenere un percorso sostenibile di rientro, **il dl n. 78 del 2015**, norma approvata dal Parlamento e condivisa dal Mef, **ha permesso il ripiano trentennale** di questo tipo di disavanzo. Annullare le finalità perseguite dalla norma richiamata significherebbe minare irrimediabilmente la credibilità del legislatore, compromettere il percorso di risanamento graduale messo in atto dagli enti interessati, nonché disconoscere il contributo alla finanza pubblica comunque garantito per tale via dagli enti stessi in ragione della minore capacità di spesa disponibile.

Al fine di affrontare efficacemente la delicata questione posta dalle Sezioni regionali, la commissione Arconet sta elaborando una proposta normativa che punta a salvaguardare anche questi casi di utilizzo degli avanzi

L'ANCI auspica che l'abbandono dei vincoli di pareggio di bilancio sia pieno e generalizzato fin dal 2019 e che le possibili problematiche riguardanti la copertura finanziaria del nuovo scenario siano esaminate alla luce del fatto che il comparto dei Comuni fornisce da anni ingenti contributi al saldo finale di finanza pubblica, attraverso la formazione di avanzi significativamente superiori agli obiettivi prefissati.

Il sostegno agli investimenti locali

Va sottolineato l'effetto di **semplificazione** derivante dal superamento di vincoli ulteriori rispetto alle prescrizioni del TUEL. **Sono ormai vent'anni che un'intera burocrazia locale e centrale deve definire, applicare e controllare un'ampia serie di vincoli alla spesa dei Comuni che accresce le incertezze da parte degli operatori locali e aggrava la gestione finanziaria corrente.**

A questo si aggiunge un effetto di maggiore capacità di programmazione degli investimenti locali, sui quali negli ultimi anni si è finalmente registrata una maggiore attenzione anche in termini macroeconomici da parte della politica nazionale. **Una soluzione pasticciata o non efficace della questione relativa al Bando periferie costituirebbe un segnale di controtendenza con effetti che andrebbero ben al di là del blocco dei 96 progetti già finanziati e oggetto di convenzioni firmate, la cui efficacia deve essere ovviamente ripristinata ben prima della legge di bilancio per il 2019.**

Va inoltre segnalata l'**occasione perduta della revisione dei criteri di assegnazione dei contributi agli investimenti per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio (co. 853 e ss. L.Bilancio 2018)**. Il decreto “proroghe” non ha considerato l'opportunità di prorogare il termine troppo ravvicinato per le richieste relative al 2019 (20 settembre 2018) e pertanto si dovranno applicare i criteri che già lo scorso anno si sono rivelati deboli e troppo strettamente orientati al finanziamento degli enti in più grave disavanzo.

Appare opportuno considerare l'opportunità di un ulteriore finanziamento della graduatoria che si formerà nelle prossime settimane, così da realizzare una più ampia diffusione del sostegno, fino a coprire le esigenze di enti con equilibri -



positivi o negativi – di entità limitata, tale da non consentire comunque un autofinanziamento delle opere.

I segnali di ripresa della spesa locale destinata agli investimenti non vanno sottovalutati, ma sono ancora deboli. Effetti ovviamente positivi deriveranno certamente dalla libertà di disporre degli avanzi generati da ciascuna amministrazione locale.

Le difficoltà nell'utilizzo dei fondi propri o derivati da assegnazioni statali, regionali ed europee ha tuttavia radici più ramificate, di carattere procedurale ed organizzativo. Va certamente nella giusta direzione l'interesse rivolto al rafforzamento della **capacità di progettazione** degli enti locali, che potrebbe essere ulteriormente sostenuta attraverso la costituzione di organismi centrali in grado di promuovere il pieno utilizzo delle risorse, oltre che con regole contabili più favorevoli, sulle quali sono recentemente intervenute proposte utili a seguito del confronto presso la commissione Arconet.

Anci chiede una particolare attenzione al tema della messa in sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, delle infrastrutture viarie e non. Chiediamo risorse congrue, certe e rapide in settori nevralgici, come la messa in sicurezza delle scuole.

Parallelamente, ribadiamo che i Comuni rappresentano i principali investitori pubblici, capaci di generare immediatamente una funzione anticiclica e sostegno all'economia locale e all'occupazione. Chiediamo di investire sull'Agenda urbana nazionale in ambiti che guardino ad uno sviluppo sostenibile delle Città: mobilità, rifiuti, economia circolare devono diventare ambiti in cui avviare misure e programmi di investimento.

Appare inoltre rilevante la riflessione che si sta aprendo sugli **effetti indesiderati del nuovo Codice degli appalti**, sul quale si dovrà ulteriormente intervenire nel senso di una maggiore flessibilità delle nuove procedure, dello snellimento dei provvedimenti attuativi, di cui molti ancora non emanati, di specifiche previsioni per semplificare l'azione dei piccoli Comuni e per ridimensionare la portata frenante dei contenziosi.

Va infine valutata la funzionalità dell'attuale disegno delle Centrali uniche di committenza, che dovrebbero rispondere in modo qualificato e tempestivo alle esigenze di una vasta e differenziata numerosità di enti locali e che non sembrano aver ancora raggiunto l'obiettivo.

4. Intervenire con urgenza sul 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 (**appena l'1,8% del debito nazionale a fine 2016, in ulteriore riduzione nel 2017**), risulta oggi più gravoso per effetto della riduzione dei margini di flessibilità nei bilanci e della 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.

	Peso di comparto (%)					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pubblica Amministrazione di cui:	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Amministrazioni centrali (*)	93,9%	94,3%	94,8%	95,4%	95,7%	96,0%
Regioni	2,1%	2,0%	1,8%	1,7%	1,5%	1,4%
Province	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
Comuni	2,5%	2,4%	2,2%	2,0%	1,9%	1,8%
Altre Amministrazioni locali	0,9%	0,9%	0,8%	0,6%	0,5%	0,4%

(*) nelle Amministrazioni centrali sono inclusi gli Enti di previdenza

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Banca d'Italia (febbraio 2017)

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 coerenti con gli attuali valori di mercato ed è urgentissima un'azione di ristrutturazione del debito locale **per ristabilire "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. In particolare le proposte da considerare sono:

I possibili fronti di intervento possono essere così sintetizzati:

- a) **moratoria temporanea con sospensione delle rate di mutuo per i piccoli Comuni** che hanno più elevata incidenza degli oneri del debito sulla spesa corrente alto costo del debito;
- b) facilitare la **sostituzione del vecchio debito** con nuovo debito a tassi correnti di mercato; il fondo per l'attenuazione degli indennizzi da estinzione anticipata istituito con il dl 113/2016, non è adeguato a soddisfare le esigenze di molti enti, in particolare di quelli con ridotte quote di avanzo di amministrazione. Deve essere rifinanziato dal 2019 e significativamente aumentato anche con il riutilizzo delle economie;
- c) **rinegoziazione dei mutui rimasti in carico al Mef (ma gestiti da Cdp)**, argomento in corso di istruttoria comune presso il Mef). Si tratta di una minoranza di mutui, circa 2,1 mld. di euro, che coinvolge un ampio numero di enti tra i quali alcuni con una forte incidenza di questo tipo di mutui;
- d) impostare un'iniziativa rivolta ai Comuni di maggiori dimensioni e alle Città metropolitane per una **ristrutturazione del debito assistita da un intervento statale**, in linea con il dispositivo dell'art. 45 del dl 66/2014 già utilizzato per il debito delle Regioni.

Nel complesso i mutui gestiti da Cdp ammontano a oltre 30 mld. di euro (residuo debito). Ferma restando l'esigenza di un forte coordinamento con Mef, **è auspicabile che Cdp**



formuli proposte per concordare un'iniziativa sostenibile per tutti gli interessi in gioco.

5. La riscossione locale è una riforma di sistema ineludibile

Lo stato della riscossione locale soffre di un troppo lungo periodo di incertezza ed inerzia normativa. Tutti i casi di dissesto o “predissesto” sono caratterizzati – e in qualche caso direttamente causati – da difficoltà gravi nella riscossione delle entrate. Il problema riguarda tuttavia la generalità degli enti, anche in assenza di crisi conclamate. Le debolezze degli apparati gestionali locali sono amplificate dall'assenza di un sistema organico in grado di assegnare un ruolo chiaro e controllato ai diversi attori del processo di riscossione, di snellire le procedure e introdurre maggiori dosi di trasparenza e *accountability* per i riscossori – privati e non – e per gli stessi Comuni. È infatti frequente il caso di enti che esternalizzano le attività senza mantenere una adeguata responsabilizzazione interna circa il controllo dell'intero ciclo delle entrate, comunque gestito, dalla riscossione spontanea alle diverse forme di recupero coattivo.

I punti principali dell'intervento atteso riguardano:

- **controlli più efficaci** per i soggetti privati,
- **semplificazione delle ingiunzioni** di pagamento, anche al fine di facilitare la gestione comunale diretta o attraverso le società *in house*,
- definizione di strumenti mirati all'azione di recupero per i **crediti di minor valore unitario** che caratterizzano le entrate dei Comuni,
- un **accesso ai dati** ampio, uniforme e controllato.

Deve essere inoltre meglio definito il ruolo dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, a un anno dalla sua costituzione e subentro a Equitalia, che in un panorama così articolato di enti locali dovrebbe rappresentare un presidio di efficace supporto degli enti locali, in particolare per quelli con minore capacità organizzativa autonoma. 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.

In questo contesto devono essere attentamente valutate le azioni, annunciate nel Contratto di governo, volte all'attenuazione del carico gravante sui contribuenti per iscrizioni a ruolo pregresse, anche sotto il profilo dell'impatto sui conti dei Comuni, che potrebbero vedere significativamente ridotti residui attivi che contribuiscono alla determinazione degli equilibri.

6. 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.

Nel 2019 i tagli annuali subiti per effetto del dl 66/2014 saranno aboliti (per disposizione dello stesso dl), **con un effetto positivo di 187 milioni di euro**



riguardante tutte le 14 CM. Va peraltro considerato il venir meno del contributo straordinario di 111 mln. di euro disposto per il 2018 per le CM delle Regioni a statuto ordinario. Questo reintegro di risorse permetterà di guardare con minor preoccupazione al raggiungimento degli equilibri correnti.

LA MANOVRA DELLE 14 CITTÀ METROPOLITANE
Valori in milioni di euro. Anni 2011-2018 e aggiornamento a reintegro taglio dl 66

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (**)	2018	2019	Cumulato 2011-2018
Manovra (*)	139,5	610,3	366,9	100,2	316,4	- 256,4	- 28,7	- 84,9	- 75,7	1.163,4
di cui Patto e nuova contabilità	70,5	251,8	98,7	- 60,7	- 45,3	- 307,5	-	-	-	7,4
di cui taglio trasferimenti erariali	69,1	358,5	268,1	161,0	361,7	51,2	- 28,7	- 84,9	- 75,7	1.080,2
taglio D.L. 78/2010	69,1	55,3	-	-	-	-	-	-	-	124,4
taglio D.L. 95/2012	-	184,3	231,3	3,4	17,5	-	-	-	-	436,5
taglio D.L. 201/2011	-	155,8	-	-	-	-	-	-	-	155,8
taglio D.L. 66/2014 art. 47	-	-	-	122,0	62,6	2,8	1,7	-	-	189,0
taglio L. Stab. 2015	-	-	-	-	300,6	46,5	46,5	-	-	393,5
taglio D.L. 66/2014 art. 19	-	-	-	33,1	- 18,9	1,9	-	-	-	16,1
taglio D.L. 16/2014	-	-	-	2,5	-	-	-	-	-	2,5
contributo una tantum D.L. 95/2012	-	- 36,9	36,9	-	-	-	-	-	-	-
contributo una tantum D.L. 50/2017	-	-	-	-	-	-	- 21,2	7,4	-	- 13,8
contributo una tantum D.L. 91/2017	-	-	-	-	-	-	- 28,0	28,0	-	-
contrib.2017-18 (L.Bil e Regioni speciali)	-	-	-	-	-	-	- 27,7	- 120,3	111,0	- 37,0
Abolizione taglio DL66/14	-	-	-	-	-	-	-	-	- 186,7	- 186,7

(*) Effetto netto incrementale (base 2010)

(**) Il dato 2017-18 considera il contributo complessivo per la CM Cagliari e per la Provincia Sud Sardegna di nuova istituzione.

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

È tuttavia necessario anche per il 2019, ad avviso dell'ANCI, valutare gli equilibri di ciascun ente, che sono fortemente influenzati da elementi estranei alla gestione ordinaria, dalla dimensione del debito pregresso al fabbisogno di manutenzioni in materia stradale e scolastica.

Resta critica **la ridotta disponibilità di risorse per investimenti, che impedisce tuttora una adeguata e tempestiva programmazione delle manutenzioni straordinarie e ristrutturazioni** – prima ancora che di nuova costruzione – di opere stradali e scolastiche la cui sicurezza è un tema di estrema sensibilità pubblica

Molto critica resta, inoltre, 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 sciogla 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.

Un ruolo per il ridisegno del sistema, finanziario ed ordinamentale degli enti di "area vasta" può essere giocato da una **radicale rivisitazione dei fabbisogni standard,** mai applicati al comparto se non in forme atipiche a giustificazione dei tagli abnormi predeterminati ed applicati tra il 2014 e il 2017, che dovrebbero **fornire un riferimento condiviso per l'insieme delle funzioni assegnate dalla legge alle Città metropolitane.**