



AUDIZIONE ANCI

“DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA PER IL 2019”

**COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO
SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**

Roma, 15 aprile 2019

Sommario

Introduzione e sintesi.....	3
La dinamica degli investimenti locali e le prospettive di rilancio.....	6
Le manovre finanziarie e le tensioni di parte corrente	10
Ristrutturazione del debito comunale.....	12
Entrate proprie e riforma della riscossione locale	12
Crisi finanziarie e riforma del Tit. VIII del TUEL	14
Semplificazioni.....	15
<i>Contabilità economico patrimoniale</i>	15
Il Fondo di solidarietà comunale e la perequazione	16
<i>La perequazione orizzontale. Le differenze con le prescrizioni della Legge delega n. 42/2009</i>	17
<i>Le prospettive dei Livelli essenziali di prestazioni (LEP) nella metodologia attuale di fabbisogni standard</i>	18
<i>L'orizzontalità del meccanismo di finanziamento</i>	21

Introduzione e sintesi

Il comparto dei Comuni italiani ha resistito con fatica alla più acuta crisi degli ultimi settant'anni. I Comuni sono passati attraverso una riduzione di risorse senza precedenti, gli incessanti cambiamenti del regime delle entrate proprie, l'introduzione di riforme strutturali non sempre implementate con la necessaria gradualità, riportando oggi risultati complessivi apprezzabili che non comportano aggravii per la finanza pubblica, mentre altri settori in particolare centrali continuano a contribuire alla formazione di maggior debito.

L'abbandono del patto di stabilità e poi del saldo di competenza, quali obblighi aggiuntivi di gestione in pareggio dei bilanci, consente di archiviare l'epoca del doppio binario della contabilità, che ha impegnato generazioni di operatori finanziari locali e centrali in un complesso e spesso irrazionale sistema di regole, vincoli e sanzioni. D'altra parte, l'introduzione della **nuova contabilità** e del nuovo **Codice degli appalti** hanno introdotto, da un lato, regole finanziarie ordinarie più severe che comportano restrizioni nell'impiego delle risorse per fasce significative di enti e, dall'altro, un aumento degli adempimenti nell'acquisizione di beni e servizi che hanno rallentato i processi di spesa e non hanno favorito la pronta ripresa degli investimenti.

Nel complesso, dunque, il sistema dei Comuni ha sopportato e attivamente promosso un percorso di convergenza verso una gestione delle proprie risorse coerente con gli obiettivi di finanza pubblica, sia in termini di dimensione che di composizione interna, nonché verso una maggior incisività nell'utilizzo dei propri margini disponibili, in primo luogo gli avanzi accumulati, per una nuova fase di investimenti pubblici locali.

La dinamica degli investimenti sta finalmente mostrando più stabili segnali di ripresa: +16% e + 14% in termini di cassa, rispettivamente nell'ultimo semestre 2018 e nel primo semestre 2019 rispetto ai periodi omologhi dell'anno precedente. Si tratta di un andamento incoraggiante, che però **non deve portare a sottovalutare l'importanza di un costante apporto di risorse esterne**, statali e regionali, ad integrazione dei margini propri degli enti che sono consistenti ma non uniformemente diffusi nelle diverse aree territoriali, **nonché di una mirata azione di semplificazione procedurale** che consenta di ridurre la distanza tra progettazione degli interventi e realizzazione delle opere, a partire da meccanismi di programmazione degli interventi ed assegnazione delle risorse più snelli e caratterizzati da regole tendenzialmente uniformi e stabili. Su questi punti il DEF riporta impegni di rilievo, la cui attuazione deve essere il più possibile ravvicinata. Un segnale negativo va segnalato con riferimento alla decisione inaspettata nell'ambito della Legge di bilancio, di ridurre di 30 milioni di euro (su 110) i fondi di sostegno alla progettazione degli enti locali stanziati per il triennio 2018-20.

Il cd "**Bando periferie**", attivato tra il 2017 e il 2018, consente l'impiego di ingenti risorse pubbliche e private (quasi 3 mld. di euro su scala pluriennale) nella riqualificazione urbana, un campo di particolare rilievo per l'intero Paese. Dopo il blocco intervenuto nel corso del 2018, la legge di bilancio ha recepito gran parte dei contenuti dell'accordo di Conferenza unificata del 18 ottobre 2018, con cui è stata ripristinata l'efficacia delle convenzioni relative alla seconda *tranche* del programma. È ora necessario accompagnare la ripristinata copertura degli investimenti con la necessaria flessibilità nell'accoglimento delle riprogrammazioni richieste dagli enti beneficiari, anche in considerazione del tempo trascorso dall'approvazione degli interventi. E' altresì necessario completare l'attuazione dell'accordo consentendo anche agli enti in condizioni di riequilibrio pluriennale ("predissesto") di acquisire risorse mediante ricorso all'indebitamento, adottando le necessarie deroghe alle norme del TUEL.

La spesa corrente, e al suo interno in particolare la spesa per personale dipendente, ha subito un rilevante calo che prosegue anche dopo la fine della stagione dei tagli. In sintesi, si ricorda che al netto dei servizi Rifiuti e TPL, tra il 2010 e il 2017 si registra una contrazione degli impegni di spesa corrente pari al 7,5%, nello stesso periodo la spesa per il personale subisce una contrazione intorno al 16%, mentre la spesa per consumi intermedi risulta in ulteriore calo nel 2018 per circa 700 milioni (-2,4%).

I dati riportati dal DEF 2019 riportano inoltre una significativa riduzione delle anticipazioni di cassa, scese nel 2018 a circa 8,8 mld. di euro rispetto ai 10 mld. del 2017, a testimonianza di una maggior capacità di finanziamento con le risorse proprie disponibili.

Per esigenze di allineamento del volume complessivo della spesa pubblica nel corso dell'iter di approvazione della Legge di stabilità 2019 sono poi state effettuate **diverse "mini-riduzioni" di risorse destinate agli enti locali** su molti capitoli del bilancio dello Stato, senza alcun tipo di concertazione. È opportuno che vengano forniti chiarimenti sulla complessiva distribuzione delle riduzioni e sull'effettivo carattere di "sospensione" nell'erogazione che tali riduzioni dovrebbero avere, secondo dichiarazioni rese dal Governo in sede di Conferenza Stato-Città.

In questo quadro di sostanziale equilibrio, dobbiamo però richiamare l'attenzione sui **persistenti problemi di alimentazione delle spese correnti** incomprimibili per la fornitura di servizi essenziali, determinatisi con le restrizioni degli scorsi anni e tuttora non risolti. **Il sistema della perequazione**, tutto centrato sulla redistribuzione di risorse *all'interno* del comparto comunale senza più alcun contributo dello Stato, **si discosta radicalmente dall'impianto costituzionale e dalla legge n. 42** del 2009 (Attuazione del federalismo municipale), ma non garantisce che siano ovunque assicurati i servizi minimi tutelati costituzionalmente, non essendo determinati né finanziati i cosiddetti **Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**. **La prosecuzione del percorso perequativo è strettamente legata, ad avviso dell'ANCI, all'attuazione di questa grave mancanza della nostra legislazione, che deve vedere una congrua inserzione di risorse statali.**

Come abbiamo più volte avuto modo di sottolineare, i Comuni sono enti di carattere universalistico il cui scopo principale è la fornitura di servizi alle collettività amministrative. 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. **Sono tuttora numerosi gli oneri impropri non ristorati a carico dei Comuni:** dalle spese per il funzionamento degli uffici giudiziari rimborsati solo parzialmente e con rateazione addirittura trentennale, alle spese per il servizio rifiuti delle scuole mai rivalutate da oltre un decennio, agli oneri per le mense scolastiche del personale statale, ai mancati trasferimenti dell'addizionale aeroportuale. A questi si è aggiunto il diniego del ripristino delle risorse tagliate con il dl 66 (per 563 milioni annui), la cui efficacia scadeva nel 2018, che ha costretto l'ANCI a ricorrere al giudice amministrativo.

Le risorse correnti comunali sono poi sottoposte alla pressione di oneri dalla dinamica non controllabile: dai contratti di fornitura del servizio rifiuti al trasporto pubblico locale, fino agli effetti dello sblocco della contrattazione che devono trovare soluzione all'interno dei bilanci locali.

Inoltre, **le crisi finanziarie che affliggono un ristretta cerchia di Comuni** (sono circa 330 i Comuni in stato di dissesto o predissesto) **sono il sintomo di una più ampia**

sofferenza indotta dalle politiche di restrizione degli scorsi anni, dall'abolizione dei trasferimenti statali ordinari e dalla loro sostituzione con risorse proprie, non accompagnata da un adeguato sostegno al potenziamento della riscossione locale. Le stesse **norme di controllo dei ritardi di pagamento dei debiti commerciali** recate dalla legge di bilancio – in realtà, dal 2020, un vero e proprio giro di vite con insostenibili obblighi di accantonamento in caso di inadempienza – sembrano non tener conto dell'esistenza di un'area di sofferenza finanziaria, un'ampia minoranza di enti gravata simultaneamente da scarsi margini finanziari (o disavanzi), forti obblighi di accantonamento a **Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)** per effetto di storiche difficoltà di riscossione, **oneri da indebitamento superiori alla media** per effetto dei tagli e degli alti interessi dei mutui. Senza interventi urgenti, di tipo sia finanziario che ordinamentale, c'è il serio rischio che le crisi oggi circoscritte si trasformino in un fenomeno di sistema e mettano a repentaglio anche i risultati di risanamento raggiunti dal comparto.

Il caso delle Città metropolitane, infine, appare emblematico del drammatico contrasto tra l'esigenza di un assetto equilibrato, in termini di poteri e di risorse, del nuovo organo di governo locale e la gestione asimmetrica delle politiche di risanamento, che hanno acquisito dagli enti locali un contributo sproporzionato ed iniquo. Le Città metropolitane devono tuttora essere dotate di una **struttura di governo adeguata e di risorse commisurate alle funzioni ordinarie e di programmazione** e regolazione dei complessi territori cui sono preposte, territori nei quali si collocano competenze, capacità di produzione di ricchezza e punti di attrattività fondamentali per lo sviluppo nazionale e per la competitività internazionale dell'intero sistema economico.

L'ANCI chiede da tempo l'istituzionalizzazione di un comparto autonomo coerentemente con il dettato costituzionale. Deve essere da tutti compreso che si tratta di una riorganizzazione da cui è lecito attendere effetti importanti in termini di interventi di infrastrutturazione ad alto valore aggiunto e con spiccato effetto moltiplicatore, in grado di potenziare la spinta al rilancio degli investimenti. Il destino dei nuovi enti di area vasta deve riflettere il ruolo di motore dell'innovazione e dello sviluppo di aree cruciali per l'intera economia nazionale attraverso scelte che definiscano le funzioni operative e strategiche sulla base di congrue risorse proprie e derivate. **Con riferimento a tale ultimo aspetto non si può prescindere da una riforma che ridefinisca il perimetro della fiscalità metropolitana, anche attraverso l'istituzione di un tributo proprio, in attuazione dell'articolo 24, comma 4, del D.Lgs. n. 68 del 2011, la cui previsione è finora rimasta inattuata.**

In questi anni sono stati fatti alcuni **passi avanti sulla tenuta finanziaria di parte corrente**, per ultimo nel 2019, sia attraverso la restituzione del taglio ex dl 66/2014 sia con lo sblocco degli avanzi di amministrazione. Ciononostante, la condizione delle Città metropolitane resta critica, in particolare quelle della Regione Siciliana (Palermo, Catania, Messina) che subiscono gli effetti delle incomplete assegnazioni a ristoro di una parte dei tagli subiti, che la Regione Siciliana avrebbe dovuto garantire ai sensi dell'accordo del 23 febbraio 2017.

Il DEF 2019 non sembra riflettere la complessità delle problematiche nelle quali gli enti locali versano, limitandosi ad evidenze ed impegni relativi al solo versante degli investimenti. È auspicabile che nel tempo che ci separa dalla formulazione della manovre per il 2020-22 ci sia un adeguato spazio di confronto politico e tecnico che permetta di delineare soluzioni ed interventi su problematiche di primario rilievo: dalla riduzione del peso del debito, alla riformulazione della perequazione.

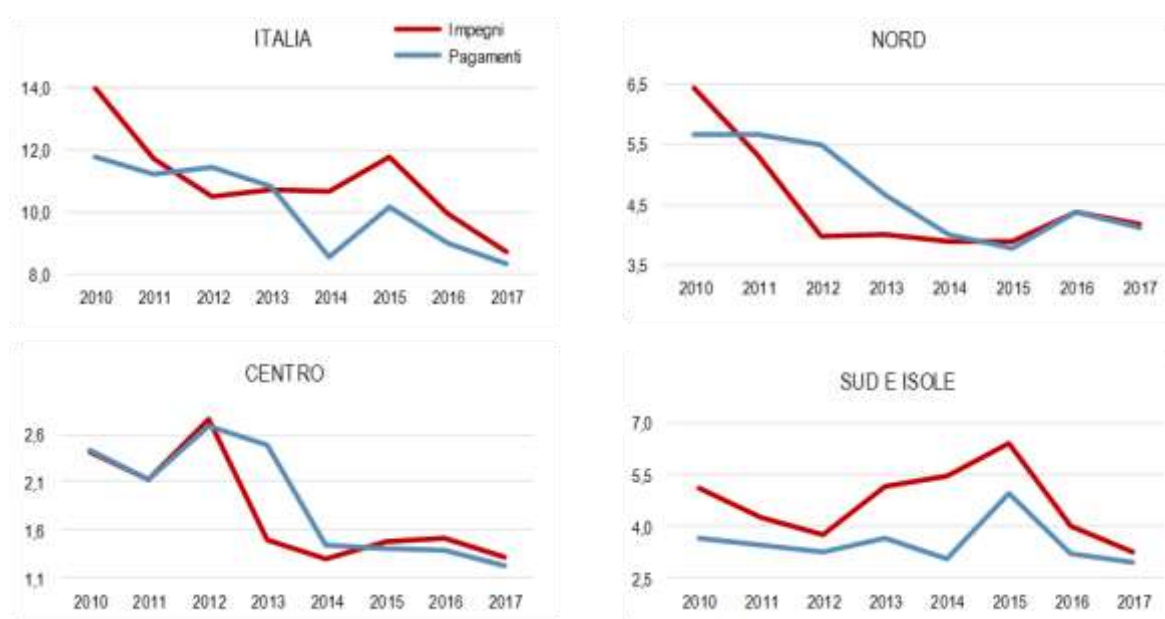
La dinamica degli investimenti locali e le prospettive di rilancio

Il ciclo degli investimenti pubblici locali è stato duramente investito dalla crisi economica del Paese. Il razionamento delle risorse attribuite ai Comuni ha infatti inciso sia direttamente, tramite la riduzione dei trasferimenti pubblici in conto capitale, sia indirettamente, con l'impoverimento degli apparati tecnici locali e il conseguente abbattimento delle capacità progettuali interne degli enti. Il Patto di stabilità ha aggiunto ulteriori vincoli, imponendo il conseguimento di consistenti avanzi, poi progressivamente attenuati solo a partire dal 2016. I vincoli finanziari hanno gravato, almeno dal 2011, su un comparto già riportato in equilibrio: per tutto il quinquennio più aspro della crisi (e fino all'attualità), infatti, i risultati annuali del comparto comunale contribuiscono alla riduzione dell'indebitamento pubblico nazionale.

La gradualità, forse eccessiva, con la quale sono stati via via abbandonati i vincoli finanziari aggiuntivi si è accompagnata però con l'applicazione di importanti (e gravose) riforme che hanno determinato nuove problematiche operative, contribuendo ad ostacolare l'auspicata ripresa degli investimenti locali. L'avvio della riforma contabile (2015) e il nuovo Codice degli appalti pubblici (2016) hanno reso necessari adattamenti e riorganizzazioni nei settori finanziari e tecnici dei Comuni, nonché nei rapporti interamministrativi, con rallentamenti nei processi di spesa i cui effetti di freno agli investimenti locali non sono ancora interamente smaltiti.

La figura seguente mostra l'andamento nel periodo 2010-2017 degli investimenti comunali nelle macroaree territoriali. È evidente il crollo generale in termini sia di impegni che di pagamenti, i cui livelli tendono a dimezzarsi in tutte le grandi aree territoriali, meno al Nord grazie ai recenti segnali di ripresa e con qualche più vivace andamento intermedio, dovuto prima agli spazi finanziari aggiuntivi appositamente riconosciuti per abbattere il fenomeno dei ritardi di pagamento (dl n. 35 del 2013) e successivamente alla chiusura, nel 2015, del ciclo di programmazione e rendicontazione dei fondi europei 2017-2013.

*Fig. 1. Dinamica degli investimenti fissi lordi nei Comuni
Impegni e pagamenti in miliardi di euro. Anni 2010-2017*

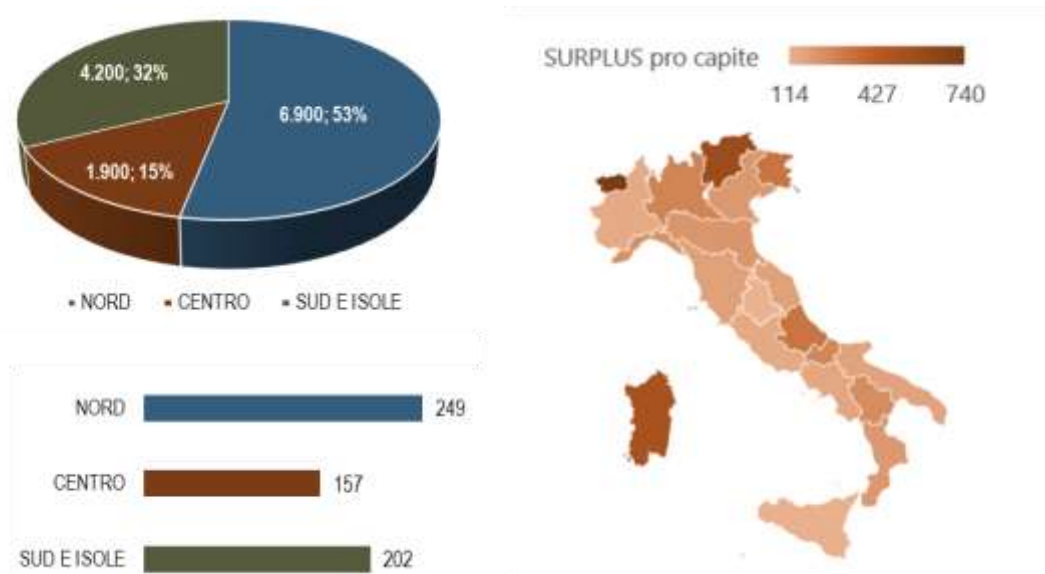


Fonte: elaborazioni Ifel su dati Certificati consuntivi di bilancio

Tuttavia, come mostrano anche i più recenti dati di cassa, le prospettive di rilancio rimangono solide. La valutazione delle risorse disponibili per finanziare investimenti, elaborata dall'IFEL per l'insieme dei Comuni italiani alla luce delle regole finanziarie introdotte dalla Legge di bilancio 2019 anche a seguito delle sentenze 247/2017 e 101/2018 della Corte costituzionale, porta alla quantificazione di un significativo *surplus* disponibile in un orizzonte pluriennale (su scala nazionale pari a 13 miliardi di euro), basato sulla stima di tre componenti: il fondo pluriennale vincolato (FPV) nel quale si concentrano le risorse a realizzabilità più ravvicinata, gli avanzi sostenuti da una coerente dimensione della cassa e i contributi statali o regionali già ripartiti (assegnati o in via di assegnazione).

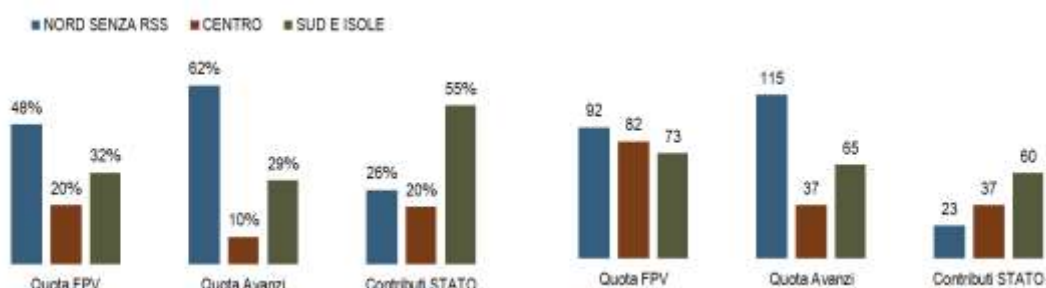
Nel complesso (figure 2 e 3), le informazioni riportate individuano il Nord quale ambito territoriale particolarmente beneficiato dallo scenario delineato, tuttavia anche le altre aree geografiche – soprattutto il Mezzogiorno, che in parallelo continuerà a beneficiare di ingenti contributi comunitari – potranno rivestire un peso di un certo spessore nella ripresa degli investimenti pubblici locali. La composizione del *surplus* per fonte di finanziamento mostra la prevalenza nel Nord delle quote afferenti al FPV (48%) e agli avanzi applicabili (62%). Al contrario, le risorse recentemente assegnate dallo Stato finanziano in misura più accentuata – si osservino anche i rispettivi dati pro capite – le zone del Mezzogiorno e del Centro, svolgendo quindi una funzione di parziale riequilibrio territoriale. La presenza di forti distanze nelle dotazioni finanziarie disponibili – qui evidenziata tramite un confronto regionale ma in realtà piuttosto diffusa anche all'interno di ciascun ambito locale – segnala infine l'esigenza di armonizzare i canali di finanziamento degli investimenti in modo articolato e coerente con le diverse condizioni territoriali in tutte le aree del Paese, anche al fine di promuovere strategie di coordinamento e razionalizzazione degli interventi, funzionali alla definizione di programmi condivisi anche in ambiti di area vasta.

*Fig. 2. Surplus della capacità di spesa per investimenti comunali
Distribuzione per area e regione di appartenenza. Valori percentuali e pro capite*



Fonte: elaborazioni Ifel su dati Certificati consuntivi di bilancio, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Mef, Mint e Miur

Fig. 3. Surplus per fonte di finanziamento, in quote percentuali ed euro pro capite (esclusi i Comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale del Nord)

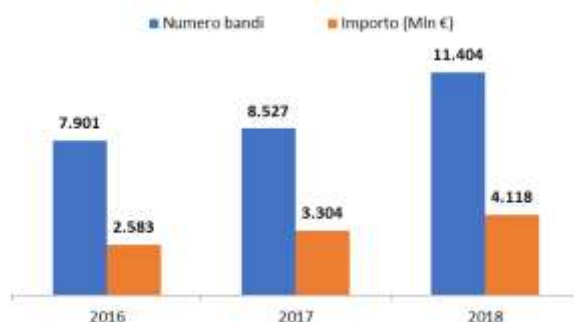


Fonte: elaborazioni Ifel su dati Certificati consuntivi di bilancio, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Mef, Mint e Miur

Alcuni incoraggianti segnali di ripresa cominciano gradualmente a manifestarsi. Nel 2018 si conferma infatti la crescita sia del numero sia dell'importo dei bandi comunali per lavori pubblici (figura 4), rilevata già nel 2017 rispetto al 2016. Si passa infatti da 8.527 bandi nel 2017 a 11.404 bandi nell'ultima annualità rilevata (+33,7%), segnando un incremento superiore a quello dell'anno precedente (+7,9%). Ma, soprattutto, il confronto tra i pagamenti per investimenti fissi lordi del quarto trimestre 2018 e 2017 (figura 5), con una variazione positiva del 16% a livello di comparto, testimonia finalmente anche sul versante della cassa l'avvio tanto atteso di un cambio di passo nelle amministrazioni comunali. A tal riguardo, risulta ulteriormente confortante l'incremento del 14% nei pagamenti del primo trimestre 2019 rispetto ai primi tre mesi dell'anno precedente, fornendo una conferma all'ipotesi non più aleatoria di un più duraturo rilancio degli investimenti comunali.

A livello territoriale, l'incremento dei pagamenti comunali per investimenti fissi lordi, in un confronto del quarto trimestre 2018 e 2017, coinvolge in misura maggiore il Nord (+24%), ma anche il dato del Mezzogiorno assume una certa importanza (+13%, dopo il crollo del biennio 2016-2017 successivo alla rendicontazione finale dei fondi comunitari 2007-2013), mentre il Centro – almeno in termini aggregati – registra i suoi primi segnali di ripresa solo con l'inizio dell'anno in corso (+27% rispetto al primo trimestre 2018). Le grandi città sembrano essere le protagoniste di questa crescita, dopo lo stop causato prima dai vincoli del Patto di stabilità interno e successivamente dalle difficoltà connesse al “rodaggio” del nuovo codice dei contratti pubblici. Si osserva infatti un +72% nei pagamenti dell'ultimo trimestre 2018 rispetto al 2017, cui fa seguito un +85% nel primo trimestre 2019 rispetto al 2018. Variazioni comunque positive si rilevano nel periodo esaminato in tutte le classi demografiche, con l'unica eccezione nella fascia compresa tra 60mila e 250mila abitanti (-5%) limitatamente ai primi tre mesi dell'anno in corso (in tal caso, sono gli enti del Mezzogiorno a manifestare una riduzione pari al 18%).

**Figura 4. Mercato comunale delle opere pubbliche
Contratti di lavori, anni 2016-2018**



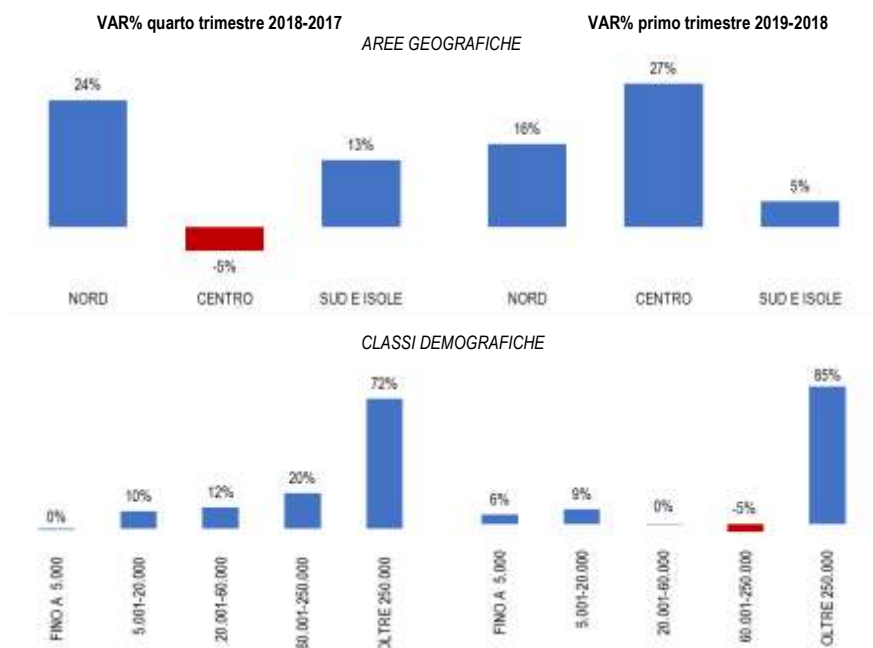
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it

Figura 5. Variazione percentuale dei pagamenti per investimenti fissi lordi dei Comuni
Confronto per trimestri 2018-2017 e primo trimestre 2019-2018



Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE

Figura 6. Variazione percentuale dei pagamenti per investimenti fissi lordi dei Comuni
Confronto quarto trimestre 2018-2017 e primo trimestre 2019-2018 per area geografica e classe demografica



Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE

Le manovre finanziarie e le tensioni di parte corrente

È ormai ben nota la dimensione dello sforzo richiesto ai Comuni a partire dal 2011.

A fronte di un peso del comparto comunale pari al 7% circa (spesa comunale sul totale PA) i tagli ammontano tra il 2011 e il 2015 a circa 9 miliardi di euro (il 19% della spesa corrente comunale), cui vanno aggiunti i maggiori vincoli di finanza pubblica (ulteriori 3,7 miliardi tra il 2011 e il 2018). 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.

Figura 7. Le manovre sui Comuni 2010-2018
Importi in milioni di euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumulato 2010-2018
Manovra (*)	3.009,3	5.185,9	3.160,7	43,8	850,5	-602,1	800,0	250,0	12.698,0
di cui Patto e nuova contabilità dal 2015 (**)	1.509,3	1.522,3	1.261,3	-448,5	-637,3	-602,1	800,0	250,0	3.654,9
di cui taglio trasferimenti erariali	1.500,0	3.663,6	1.899,4	492,3	1.487,8	0,0	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

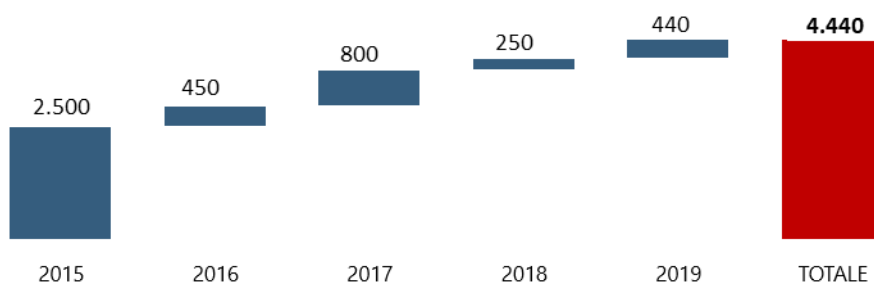
(*) Effetto netto incrementale, compresa Roma Capitale

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

Fonte: elaborazioni IFEL su dati MINT e MEF

Va evidenziato 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. Al 2018 **gli accantonamenti al FCDE hanno raggiunto i 4 miliardi di euro**, con previsione di aumento a 4,4 mld. nel 2019 (fig. 8).

Figura 8. Accantonamenti FCDE di parte corrente
Incrementi annuali 2015-2019 e valore cumulato al 2019. Valori in milioni di euro

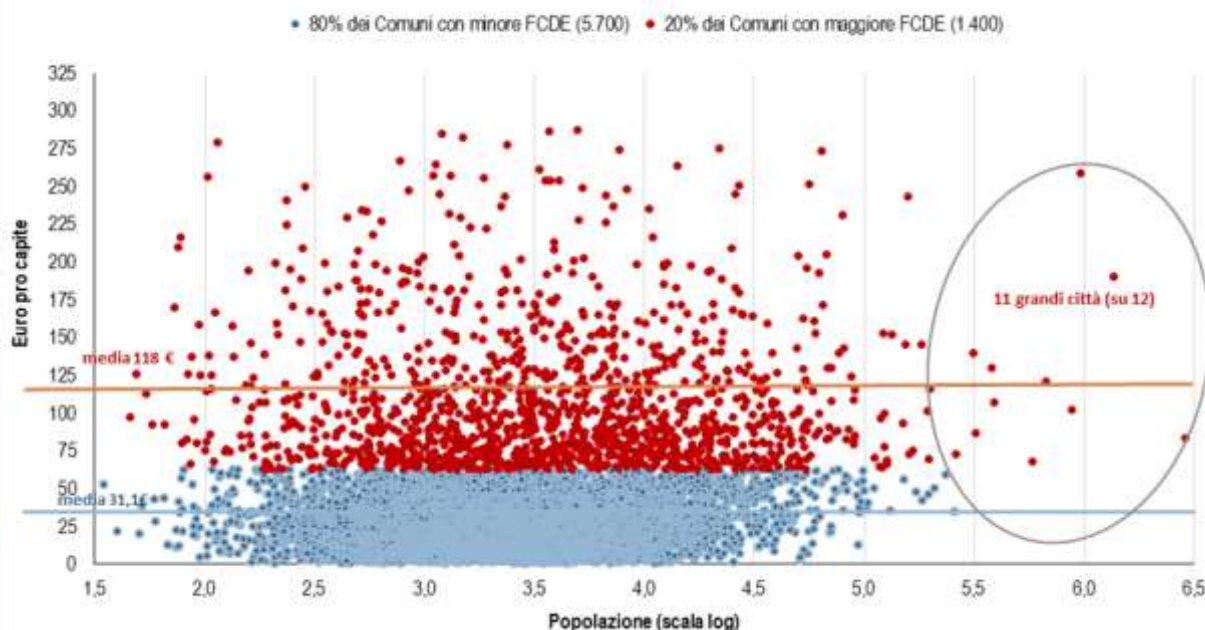


Fonte: elaborazioni IFEL su dati Bilanci di previsione

L'impatto restrittivo che ne deriva è molto differenziato per le diverse fasce di enti. L'analisi dell'accantonamento a FCDE nel 2018 conferma che un numero relativamente ristretto di enti (circa 1.400, il 20% dei 7.100 Comuni considerati nella figura 9) registra

accantonamenti complessivi per un importo pari al 75% del totale (3 miliardi di euro), con una media di FCDE pro capite pari a ben 118 €/ab., a fronte dei 31 €/ab. del restante 80% dei Comuni. Il maggior peso del FCDE si concentra tra le città grandi e medie e nel centro-sud. Le 11 città maggiori di 250mila abitanti assorbono circa un miliardo di accantonamento, mentre 2 mld. si ripartiscono tra la generalità degli enti che accantonano di più, con una larga prevalenza degli enti del centro-sud.

*Figura 9. Accantonamenti FCDE di parte corrente
Distribuzione del valore pro capite 2018 per fascia demografica logaritmica*



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Bilanci di previsione

In questa ampia minoranza di Comuni si colloca in massima parte l'area di maggior sofferenza finanziaria, la parte più a rischio di crisi, che ora dovrà fronteggiare senza strumenti adeguati la **stretta sul rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali** recata dalla Legge di bilancio 2019. Dal 2020, infatti, il mancato rispetto dei tempi di pagamento comporterà nuovi obblighi di accantonamento, che nella gran parte dei casi riguarderà proprio i Comuni già gravati da ingenti accantonamenti al FCDE. **Anci chiede di ripensare quelle misure che si basano su una logica sanzionatoria e di introdurre regole che riescano ad accelerare i pagamenti evitando il paradossale rimedio di una nuova, insostenibile, stretta finanziaria.**

Nelle prossime settimane le comunicazioni sullo stock di debito che tutte le amministrazioni pubbliche sono chiamate a fornire permetteranno di qualificare e perimetrare meglio il fenomeno, anche a correzione dei dati forniti dalla Piattaforma di certificazione dei crediti (PCC) che tende probabilmente a sovrastimare i ritardi, in quanto le modalità di aggiornamento in prevalenza manuali hanno determinato nel tempo forti disallineamenti, con l'effettiva regolazione delle fatture pervenute a ciascun Comune. L'Anci ha richiesto nei giorni scorsi un confronto tecnico con la Ragioneria generale dello Stato, responsabile per la PCC, al fine di mettere in atto tutte le iniziative di sensibilizzazione degli operatori e di semplificazione del funzionamento della piattaforma, così da assicurare le migliori condizioni per un completo aggiornamento dei dati.

È tuttavia certamente necessario valutare **un intervento mirato di erogazione di liquidità, analogo a quelli attuati con il dl 35/2013 e con il dl 66/2014**, così da evitare che l'obiettivo di abbattimento dei ritardi di pagamento della PA si traduca in un ulteriore fattore di crisi per le amministrazioni locali, anche alla luce della (prevista) inefficacia del sistema di anticipazione di liquidità a breve termine introdotto dalla stessa Legge di bilancio, che ha registrato richieste da parte di appena 500 Comuni.

Ristrutturazione del debito comunale

È più che mai avvertita l'esigenza di soluzioni per **l'alleggerimento del costo del debito comunale**, il cui peso sui bilanci colpisce enti di ogni dimensione e in modo indipendente da qualsiasi altro aspetto delle rispettive condizioni finanziarie. Il peso del debito è oggi più influente non solo a causa degli alti tassi di interesse e dei correlati oneri da estinzione anticipata, ma anche per effetto della riduzione dei margini di manovrabilità dei bilanci dovuta ai tagli pregressi. Nel complesso invece il debito dei Comuni è di piccola entità (circa 40 miliardi di euro) e in continuo calo (erano 50 miliardi nel 2010). Un intervento di alleggerimento, basato su strumenti finanziari che lo Stato ha usato in diverse specifiche occasioni, appare quindi alla portata del sistema.

Primi segnali di attenzione si ritrovano nella manovra 2019, che ha disposto la **ristrutturazione dei mutui Mef** gestiti da Cassa depositi e prestiti, un'operazione che permetterà l'applicazione dei tassi di interesse correnti, ben più favorevoli di quelli storici. Si tratta di una misura significativa ma limitata; il valore complessivo dei mutui in questione ammonta infatti a 2,2 mld di euro, rispetto agli oltre 30 mld. in capo alla Cdp. A tal proposito occorre rilevare che il decreto direttoriale del Ministero dell'economia atteso entro il 28 febbraio 2019, che avrebbe dovuto definire i contorni dell'operazione, non è stato ancora emanato.

Soluzioni di più ampio respiro ed incisività sono attese dal confronto che potrà essere rilanciato nell'ambito del **tavolo tecnico tra Governo ed enti locali** previsto dal "decreto Semplificazioni", **di cui si attende la sollecita costituzione.**

Entrate proprie e riforma della riscossione locale

Il DEF non comprende alcun rilevante impegno in materia di entrate comunali e in particolare di riassetto dei tributi. Le norme sulla reintroduzione degli incentivi specifici per il personale coinvolto nella gestione delle entrate (co. 1091 della legge di bilancio 2019) e sulla possibilità di condizionare l'azione autorizzativa del Comune in campo economico alla verifica della regolarità fiscale del richiedente (emendamento approvato alla Pdl "Semplificazione fiscale") costituiscono certamente elementi positivi.

Dobbiamo tuttavia sottolineare la necessità di una più ampia riflessione in questo campo per arrivare a soluzioni evolutive organiche. La gran parte delle crisi finanziarie locali è in modo diretto o indiretto collegata a difficoltà e debolezze nella gestione delle entrate e a carenze della riscossione ordinaria e coattiva.

È necessario lavorare ad una **semplificazione delle regole tributarie** e degli adempimenti per i Comuni e per i contribuenti, rivedere alcuni tributi locali governati da norme mai modificate sin dalla loro emanazione, avvenuta nella maggior parte dei casi oltre venti anni fa. Tali discipline necessitano di revisioni di dettaglio, spesso a costo zero, anche al fine di abbattere la litigiosità dovuta spesso a disposizioni poco chiare e lacunose, che in qualche caso danno luogo a sentenze con effetti finanziari e gestionali molto gravosi per i Comuni (cfr. il caso IVA sulla TIA o l'illegittimità della maggiorazione

dell'Imposta di pubblicità). In qualche caso le tariffe sono denominate tuttora in lire e i livelli di prelievo sono gli stessi della fine del '900. **L'unificazione dei due tributi immobiliari IMU e Tasi** permetterebbe poi di superare un'inutile duplicità del prelievo immobiliare, con regole e aliquote diverse sulle medesime basi imponibili.

Relativamente alla riforma del **sistema della riscossione locale**, l'ANCI ha promosso numerose iniziative di stimolo e proposta per una revisione normativa, sfociate in un recente confronto presso il Dipartimento delle Finanze del Mef, che ha visto la partecipazione, oltre che di ANCI/IFEL, di diverse amministrazioni e soggetti interessati (Ministero dell'Interno, AGID, Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Entrate-Riscossione, ANACAP). Ne è scaturita una proposta condivisa contenente, per la gran parte, interventi di semplificazione e razionalizzazione di una normativa ormai obsoleta, spesso contraddittoria, non più adeguata alle esigenze di efficacia ed efficienza richieste dal mutato contesto della finanza comunale. 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.

A ciò si aggiungano **politiche di annullamento dei crediti comunali**, come l'ultima recata dal dl 119/2018 (cd. Dl fiscale) che non ha previsto compensazioni a favore dei Comuni a fronte dei ruoli annullati. Si tratta della cancellazione dei singoli carichi iscritti a ruolo di valore inferiore a 1000 euro che, seppur riguardante un periodo ormai risalente nel tempo (2000-2010), pone problemi di carattere sia ordinamentale che finanziario. Sotto il primo profilo, la legge è intervenuta direttamente su crediti dei Comuni, ed è indubbio che almeno una parte, pur piccola, delle quote in questione avrebbe potuto tuttora essere oggetto di riscossione. Sotto il profilo finanziario, va in primo luogo sottolineato che i carichi a ruolo di basso importo sono per la gran parte di spettanza comunale. Si stima un complesso di annullamenti valutabile tra i 3 e i 5 miliardi di euro. Non tutte le cancellazioni in questione concorrono alla formazione degli equilibri contabili, soprattutto a seguito del riaccertamento straordinario dei residui del 2015 e della formazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). Tuttavia, una parte non trascurabile di enti ha legittimamente mantenuto a residuo i carichi iscritti a ruolo, in quanto formalmente "coltivati" dal concessionario fino alla presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità (i cui termini sono stati a loro volta rinviati nel tempo).

Queste scelte non sono state accompagnate da interventi di impulso e sostegno alla riscossione locale. È noto che le debolezze degli apparati gestionali locali sono amplificate dall'assenza di un sistema 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. I punti principali dell'intervento atteso riguardano:

- controlli più efficaci per i soggetti privati e maggiore trasparenza e diffusione delle informazioni sui contratti e sugli esiti della riscossione locale;
- 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, che in un panorama così articolato di enti locali dovrebbe rappresentare un presidio di efficace supporto – in particolare – degli enti 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.

Crisi finanziarie e riforma del Tit. VIII del TUEL

La sentenza n. 18 del 2019 della Corte Costituzionale, che ha abrogato il comma 714, art. 1, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) e il comma 434, art. 1 della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017), afferma che le ragioni che sorreggono la deroga trentennale al rientro dal disavanzo derivante dall'operazione di *riaccertamento* straordinario (di cui all'art. 3 comma 7 del d. lgs n.118 del 2011) non possano applicarsi anche alla fattispecie della *revisione* dei residui operata dagli enti in procedura di riequilibrio nell'elaborazione dei propri piani di rientro pluriennale. Sulla base di ciò, mentre appare legittimo dilazionare in un trentennio il disavanzo risultante dal riaccertamento straordinario, lo stesso non può dirsi per la revisione straordinaria operata al di fuori dal riaccertamento, che costituisce operazione differente.

Dall'incostituzionalità dei commi 714 della legge di bilancio 2016 e 434 della legge di bilancio 2017 discende che al disavanzo derivante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis del TUEL resta applicabile la deroga più restrittiva e di estensione decennale prevista dal Testo Unico degli enti locali per i piani di riequilibrio finanziari pluriennali. Pertanto, i Comuni che, applicando i commi dichiarati incostituzionali, hanno rimodulato o riformulato in 30 anni l'assorbimento dei disavanzi da revisione straordinaria dovranno rivedere i piani di riequilibrio per ricondurre entro il periodo di durata del piano la quota parte di disavanzo imputabile alla revisione, scorporandola dall'eventuale ulteriore disavanzo risultante dal riaccertamento straordinario al 31 dicembre 2014, che può legittimamente rimanere oggetto di un ripiano trentennale in quote costanti. Nella sostanza, i piani di riequilibrio adottati in coerenza coi dispositivi normativi dichiarati incostituzionali sembrano ora inadeguati; di conseguenza, le rate dovranno essere ricalcolate al fine di tener conto dell'originaria durata del piano di riequilibrio e – nell'interpretazione più restrittiva – dell'ammontare delle quote del disavanzo non ripianate nel periodo 2017-2018, durante la vigenza della rimodulazione operata ai sensi dei commi 714 (l. di stabilità 2016) e 434 (l. di bilancio 2017).

Tale pronuncia, anche sulla scorta dell'interpretazione attuativa data dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti lo scorso 12 aprile, avrà certamente gravi ripercussioni sui bilanci dei Comuni che avevano sfruttato la possibilità prevista dalla norma ora abrogata: l'aumento del ripiano annuale che molti enti si troveranno a dover fronteggiare potrebbe condurre alcuni di loro al dissesto. La Corte dei Conti – per quanto è attualmente possibile intendere dai comunicati diffusi – ritiene non modificabile il percorso di rientro già compiuto nei passati esercizi da enti che avevano già ottenuto l'approvazione definitiva del rispettivo piano, ma considera necessario, anche nel caso di piani già approvati, l'adeguamento per il periodo residuo del piano stesso delle rate di ammortamento del disavanzo derivante dalla revisione straordinaria dei residui.

Alla luce di ciò, appare urgente una soluzione, nelle more della più organica riforma del Titolo VIII del TUEL attualmente oggetto di confronto tecnico-politico presso il Ministero dell'Interno e più che mai necessaria per armonizzare una disciplina oggetto di numerose e spesso non coordinate modifiche normative intervenute nel tempo.

Semplificazioni

La semplificazione amministrativa contribuisce ai processi di crescita socio-economica e aiuta gli amministratori locali ad impegnare le proprie risorse umane, finanziarie e strumentali per realizzare gli obiettivi di mandato e non in adempimenti ridondanti e superflui. I risultati fin qui raggiunti sono scarsi e il percorso semplificativo troppo lento.

Anci ritiene necessario portare a compimento il lungo processo avviato in merito alle **semplificazioni** attraverso un più coraggioso intervento di sfortimento delle norme vigenti in materia di vincoli, adempimenti e regole, rimandando a principi e testi di inquadramento generale ciò che oggi è minutamente legiferato in modo spesso contraddittorio. Le proposte dell'ANCI, oggetto anche del confronto in atto presso il Ministero dell'Interno, sono:

- di **natura amministrativa**, miranti ad abolire le cause che discriminano il Sindaco rispetto ad altri livelli di governo e/o li impegnano in funzioni e competenze che nulla hanno a che vedere con la cura degli interessi della comunità;
- di **natura contabile e finanziaria**, per l'eliminazione delle duplicazioni di comunicazioni contabili oggi richieste agli enti locali e degli adempimenti contabili superflui (quali gli anacronistici tetti di spesa ancora in vigore, anche indipendentemente dall'approvazione nei termini dei documenti di bilancio), nonché la semplificazione di alcune procedure contabili in essere. In tale ambito è compresa l'eliminazione di adempimenti contabili previsti in capo agli enti con meno di 5mila abitanti.

Contabilità economico patrimoniale

L'Anci ha più volte manifestato perplessità circa l'effettiva portata della contabilità economico patrimoniale (CEP), ritenendo occorra una attenta riflessione su obiettivi, contenuti e modalità di applicazione della stessa. In particolare, **la richiesta di rendere facoltativo l'adempimento per i Comuni fino a 5mila abitanti** muove dalla considerazione del forte rischio di richiedere uno sforzo molto rilevante a strutture poco attrezzate, del tutto sproporzionato al risultato informativo che deriverebbe dall'allargamento della CEP. Le richieste formulate non sono state accolte, se non per l'abolizione dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato, **ma è stato annunciato un intervento legislativo di proroga al 2020 del termine di avvio della CEP per i piccoli Comuni.**

Sarà quindi possibile operare un necessario approfondimento sull'adozione di modalità semplificate, tenendo a mente che un percorso comunque progressivo di attuazione appare tanto più opportuno se si considera che il principio della competenza economico-patrimoniale è stato oggetto di sperimentazione per un solo anno e soltanto da parte degli iniziali 48 Comuni coinvolti, quasi tutti di dimensioni maggiori di 5mila ab. Al contrario, la riforma della contabilità finanziaria è stata oggetto di un'ampia sperimentazione (oltre 400 enti) e ha dato luogo a numerose modifiche nel corso della sua prima applicazione.

Anci non è contraria all'applicazione della contabilità economico patrimoniale, ma la sua introduzione deve avvenire su basi certe, una volta chiariti gli obiettivi, sicuri che il sistema contabile che si vuole implementare risponda ad esigenze riconosciute, nonché dopo un **adeguato periodo di sperimentazione** in grado di renderne certa e corretta l'applicazione.

Appare inoltre necessario, per la generalità degli enti locali, **prevedere un termine per l'approvazione degli schemi della contabilità economico-patrimoniale**, e la loro successiva presentazione, diverso e successivo (31 luglio) da quello fissato per l'approvazione del rendiconto della gestione (30 aprile). Ciò al fine di permettere un più agevole percorso elaborativo e deliberativo dei documenti contabili ed evitare che un rendiconto incompleto per l'assenza dei documenti economico-patrimoniali possa condurre alle conseguenze della mancata rendicontazione previste dal TUEL (diffida, commissariamento e scioglimento del consiglio comunale).

Il Fondo di solidarietà comunale e la perequazione

Le tensioni sulla spesa corrente si riflettono sul fondo di solidarietà comunale (FSC) attraverso il quale vengono redistribuite ogni anno ingenti risorse senza alcun contributo statale. Anzi, è noto che lo Stato per effetto della dimensione dei tagli via via disposti si riappropria di circa 400 milioni annui a valere sulla trattenuta effettuata sulla quota base dell'IMU comunale.

Le assegnazioni statali che transitano nel FSC sono ormai esclusivamente riferite ai rimborsi di gettito perduto per effetto delle agevolazioni ed esenzioni disposte dalla legge (circa 3,8 mld. di euro, cui si aggiungono ulteriori rimborsi fuori fondo per circa 600 mln. annui).

La gran parte della redistribuzione (circa 2,5 miliardi annui) è tuttora riconducibile al mantenimento delle risorse storicamente assegnate ai Comuni nel regime precedente all'introduzione dell'IMU (ICI e trasferimenti statali), ovviamente al netto dei tagli intervenuti. A questo dispositivo si è aggiunto dal 2015 il meccanismo perequativo basato sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard, attuato progressivamente fino a raggiungere nel 2018 il 45% dell'obiettivo di risorse da perequare, il cd *target perequativo*, fissato dalla legge al 50% delle capacità fiscali standard complessive (circa 13 miliardi di euro). Alla perequazione è riconducibile una redistribuzione di risorse ulteriore all'interno del comparto che ha progressivamente raggiunto circa un miliardo di euro nel 2018.

Il sistema della perequazione, tutto centrato sulla redistribuzione di risorse *all'interno* del comparto comunale senza più alcun contributo dello Stato, **si discosta però radicalmente dall'impianto costituzionale e dalla legge n. 42** del 2009 (Attuazione del federalismo municipale) e non garantisce che siano ovunque assicurati i servizi minimi tutelati costituzionalmente, non essendo determinati né finanziati i cosiddetti **Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**.

Come è noto l'ANCI ha chiesto per il 2019 di non proseguire con il percorso perequativo (passaggio dal 45 al 60% della quota di risorse perequate, applicazione di coefficienti aggiornati di fabbisogno e capacità fiscali), al fine di evitare un ulteriore allontanamento dal disegno federalista e permettere una riflessione più approfondita sulle modalità della perequazione, attraverso l'introduzione dei LEP e di un congrua inserzione di risorse statali di sostegno.

In questo quadro generale, prima di riportare nei paragrafi successivi alcuni aspetti salienti della perequazione delle risorse, vanno ricordati alcuni dei principali punti di

sofferenza relativi ad **oneri impropri che risultano a carico dei Comuni senza un adeguato ristoro da parte dello Stato:**

- le spese per il funzionamento degli **uffici giudiziari** sostenute dai Comuni fino al settembre 2015 in base ad una legge del 1942 sono stati rimborsati solo parzialmente e con rateazione addirittura trentennale. Il problema riguarda circa 800 enti di cui circa 130 con sedi giudiziarie principali e quindi particolarmente onerose. Risultano non riconosciuti, neanche nell'ambito delle somme rateizzate, circa 500 milioni di euro e molti dei Comuni più colpiti hanno aperto un contenzioso;
- le spese per **servizi collegati alle scuole pubbliche** danno luogo a ristori parziali in base a calcoli che non tengono conto dell'onere effettivo. Per il servizio rifiuti delle scuole statali sono assegnati 38 mln. di euro annui, importo mai rivalutato da oltre un decennio; gli oneri per il servizio mensa fruito dal personale scolastico statale sono rimborsati in minima parte;
- **l'addizionale aeroportuale** che dovrebbe essere riversata ai Comuni sedi o limitrofi a sedi di aeroporti è stata pesantemente decurtata per effetto di interpretazioni quantomeno dubbie della normativa vigente e viene ripartita in base a procedure non trasparenti.

Tra il 2018 e il 2019 si è poi manifestato **il diniego del ripristino delle risorse tagliate con il dl 66 (per 563 milioni annui)**, la cui efficacia scadeva nel 2018 per espressa previsione della stessa legge (art. 47, co. 8). L'ANCI ha ampiamente argomentato il diritto dei Comuni al reinserimento delle somme in questione nel FSC, senza la necessità di alcuna norma ulteriore, come peraltro avvenuto sia per le Regioni a statuto ordinario, sia per le Città metropolitane e le Province. La persistenza del diniego ha costretto l'ANCI ad un **ricorso presso il giudice amministrativo**, la cui prima decisione è attesa nelle prossime settimane.

La perequazione orizzontale. Le differenze con le prescrizioni della Legge delega n. 42/2009

Con il 2019, il riparto perequativo applicato ai Comuni italiani delle regioni a statuto ordinario giunge al suo quinto anno di concreta applicazione. Ciò significa che le assegnazioni prima distribuite interamente come sedimentazione di varie attribuzioni storiche sono invece ora ripartite in base ad un meccanismo cui concorre in misura significativa un criterio perequativo. Questo nuovo sistema, avviato nel lontano 2009 con il dispositivo della Legge delega, ha visto la sua prima attuazione a partire dal 2015.

Non vi è alcun dubbio che grazie alla metodologia dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard si sia andata strutturando una concreta ed effettiva via di uscita ad un criterio ormai insostenibile come quello della spesa storica. La portata innovativa del sistema non è certamente di poco conto e nel corso del tempo ha trovato una maggiore regolarità procedurale, mantenendo al contempo la capacità di incorporare nuovi vincoli ed offrire risposte a diverse domande.

Tuttavia, i temi rimasti aperti e quelli che sono progressivamente venuti alla luce non sono pochi e richiedono attenzioni specifiche. Molte delle criticità trovano radice nel fatto che il disegno federalista promosso nel 2009 è stato in larga misura modificato, per non dire sostanzialmente disatteso. Le problematicità dell'attuale sistema non sono secondarie ed è ormai tempo di assumerne contezza e di delineare le possibili soluzioni¹.

¹ Anche sulla base delle osservazioni qui esposte, l'ANCI ha richiesto un rallentamento della progressione del sistema perequativo, che nel 2019 è rimasto ancorato sui criteri e sui valori già applicati per l'anno precedente, in attesa di una riflessione sulle modalità di ridefinizione della perequazione.

La legge delega n. 42 del 2009 individua due tipi di trasferimenti perequativi:

- una prima tipologia, basata sulle differenze tra fabbisogni e capacità fiscali standard, assume come finalità **la perequazione integrale delle spese correnti riconducibili alle funzioni fondamentali**. A tal fine la legge prevede l'istituzione di un "fondo perequativo", di ammontare pari alla differenza tra i fabbisogni e le entrate standardizzate (perequazione integrale e verticale), indicando con chiarezza **il ruolo dello Stato nell'assicurare integralmente il gap complessivo tra fabbisogni e capacità fiscali** nell'area delle funzioni fondamentali;
- una seconda tipologia si rivolge al finanziamento delle **funzioni non fondamentali**, con lo scopo di **ridurre parzialmente le differenze di capacità fiscale standard** per abitante esistenti tra i Comuni (perequazione parziale e orizzontale).

Il sistema perequativo avviato nel 2015, pur basandosi formalmente sui criteri previsti dalla legge delega (fabbisogni e capacità fiscali standard), è tuttavia molto diverso dal disegno originale:

- non si prevedono due sistemi di trasferimenti distinti (e controllabili nei rispettivi effetti), indirizzati alla perequazione integrale delle funzioni fondamentali, da un lato, e alla perequazione parziale delle restanti funzioni, dall'altro, bensì un unico fondo distribuito secondo un solo – articolato – sistema di riparto;
- i due riparti sono quindi inglobati in un unico fondo;
- in contrasto con la legge delega, il fondo è integralmente finanziato con risorse proprie dei Comuni (modificazioni al d.lgs. n. 23 del 2011). Che si tratti delle spese correnti per le funzioni fondamentali o di quelle per le funzioni restanti, il riparto è sempre di natura orizzontale;
- la perequazione è parziale anche per le funzioni fondamentali.

In assenza di un contributo statale al sistema perequativo, **la dimensione delle risorse è determinata dal totale delle capacità fiscali e non dal totale dei fabbisogni**. Nel calcolo, dunque, viene preservata la *relatività dei fabbisogni*, ma non è garantito il raggiungimento dei livelli monetari necessari da parte di ciascun Comune.

Le assegnazioni in base alle differenze tra fabbisogni e capacità fiscali e allo scostamento della capacità fiscale dalla media confluiscono nel trasferimento perequativo per il 50% del valore, che costituisce il *target perequativo*. La restante parte del trasferimento perequativo è pari al 50% del trasferimento storico FSC cristallizzato al livello del 2014.

La perequazione delle risorse comunali, dunque, anche qualora andasse a regime, non ha gli strumenti per garantire la perequazione integrale dei fabbisogni comunali per le funzioni fondamentali.

Le prospettive dei Livelli essenziali di prestazioni (LEP) nella metodologia attuale di fabbisogni standard

Il fabbisogno standard di un Comune nell'attuale metodologia è definibile come quel livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono, da un lato ad alimentare la domanda di un certo servizio, dall'altro a condizionare i costi che l'ente deve sostenere per erogarlo. In via teorica il fabbisogno standard si sostanzia in un ammontare monetario che può essere immaginato come il prodotto di una quantità "standard" per un adeguato costo unitario.

Solo per alcune delle funzioni è però davvero possibile isolare il costo e la quantità del servizio reso. La difficoltà di misurare l'output, tipica ad esempio delle funzioni di

amministrazione generale, fa sì che in diversi casi il fabbisogno sia stimato non in base ad un modello di costo, ma sulla base di un modello di spesa composto da variabili rappresentative sia dei fattori della domanda che dei fattori dell'offerta del servizio.

In questi casi, il fabbisogno standard è ottenibile come spesa pro capite contestualizzata in funzione di un complesso set di grandezze di domanda che esprimono i bisogni espressi dal territorio di ogni singolo Comune (fattori demografici, economici, sociali, ecc.) nonché di comprovate specificità di offerta e dunque di costo (economie di scala, costo del lavoro, canoni di locazione, prezzo dei carburanti, ecc.). Naturalmente, rispetto ad una rudimentale spesa pro capite l'effetto della contestualizzazione riveste un peso decisivo. Questo approccio (*funzione di spesa*) è stato adottato per le Funzioni generali, la Polizia locale, la Viabilità e Territorio².

A questo approccio se ne associa un altro, rappresentato dalla definizione di una *funzione di costo*, adottato per l'Istruzione pubblica, per l'Asilo nido e per il servizio di Raccolta e smaltimento di rifiuti, dove invece si giunge a quantificare un costo unitario standard, sulla base della conoscenza dell'output di servizio di ciascun Comune³.

Sotto il profilo tecnico, l'impiego di una funzione di spesa permette di intervenire in modo formalmente efficiente anche laddove l'output del servizio pubblico locale non è perfettamente determinabile. Si tratta infatti di una tecnica semplice dal punto di vista economico, robusta in termini statistici ed immediatamente applicabile.

L'attuale soluzione di calcolo dei fabbisogni sulle diverse funzioni "fondamentali"⁴ rappresenta tuttavia un compromesso fra due esigenze inevitabilmente contrapposte di efficienza ed equità: a parità di entrate standard vengono sostenuti gli enti che offrono maggiori servizi; allo stesso tempo, a parità dei fabbisogni standard, si assegnano risorse maggiori agli enti meno dotati di entrate proprie. Si tratta di scelte condizionate dalla dimensione predeterminata (e calante) delle risorse disponibili, nonché dall'assenza di una definizione di quantità assolute di fabbisogno (o di un livello di servizio) da assicurare, che costituisce forse il più importante punto di scostamento dell'applicazione pratica del meccanismo perequativo rispetto al disegno definito dalla legge 42.

L'incerta coerenza tra dimensione assoluta delle risorse in campo e volumi di fabbisogno da soddisfare indebolisce anche il processo di convergenza nel tempo verso una maggiore omogeneità di fornitura di servizi locali, che pure caratterizza l'attuale meccanismo perequativo. In astratto, un Comune che decida di investire nell'erogazione di un servizio deficitario, componente di una delle funzioni fondamentali, a parità di capacità fiscali, nelle successive fasi di applicazione del programma perequativo si vedrà attribuito un fabbisogno maggiore, attraverso l'aggiornamento annuale dei dati. È tuttavia evidente che le più gravi sottodotazioni di risorse di fasce non trascurabili di enti ostacolano l'innescio di tale meccanismo.

Le soluzioni tecniche adottate derivano dunque in larga parte dall'assenza di una misurazione affidabile di livelli assoluti di servizio. Come è noto, il nostro ordinamento

² Per maggiori approfondimenti ved. la nota *Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni* http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_revisione_metodologia_FS2017_SOSE_13_settembre_2016.pdf.

³ In realtà, nella metodologia più recentemente adottata è stata individuata una terza possibilità in qualche modo intermedia. La funzione di spesa è stata "potenziata" per alcuni servizi per tenere in considerazione la dimensione dei servizi effettivamente offerti, seppur nell'impossibilità di poterla quantificare con esattezza. È il caso dei Servizi sociali e del Trasporto pubblico locale.

⁴ Si riportano di seguito le funzioni comunali considerate fondamentali e quindi inserite nel sistema di calcolo dei fabbisogni: Amministrazione, Istruzione, Asilo nido, Servizi sociali, Viabilità e territorio, Trasporto pubblico locale, Raccolta e smaltimento rifiuti.

prevede la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che consiste nella quantificazione delle risorse che mettono in grado ciascun singolo ente, a cominciare dal meno dotato di mezzi propri, di offrire un set di servizi incomprimibile, in quanto presidio dei “*diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (art. 117 Cost), che deve risultare indifferente alle condizioni di contorno nel quale l’ente si trova ad operare.

L’assenza dei LEP, che – come è noto – non sono ancora stati definiti in ambito comunale, ha privato il sistema perequativo di un punto di riferimento ben difficilmente sostituibile. L’impianto redistributivo del FSC è stato realizzato impiegando i valori storici di erogazione dei servizi. Nel dibattito pubblico, questa scelta è stata spesso criticata come responsabile di riprodurre sul versante dei fabbisogni i livelli della spesa storica, riconoscendo di più a chi fa di più. Molto spesso, infatti, i Comuni che offrono maggiori servizi sono anche quelli che storicamente disponevano di più risorse ottenute attraverso i dispositivi di finanziamento dei decenni passati o/e più recentemente attraverso l’esercizio dello sforzo fiscale. Entrambi i fattori non dovrebbero influire sul livello standard del fabbisogno.

Non è possibile in questa sede approfondire le indubbie difficoltà della costruzione dei LEP, dovute sia all’eterogeneità dei servizi comunali in qualche modo riconducibili alle prescrizioni costituzionali, sia alla varietà dimensionale e ambientale che caratterizza l’universo dei Comuni italiani. Né va sottovalutato il fatto che il lavoro di determinazione dei LEP costituirebbe un *unicum* nel panorama dei sistemi di finanziamento degli enti territoriali, in quanto, sebbene la Costituzione inserisca tra le esclusive funzioni statali tale determinazione, finora l’unico esempio è costituito dal percorso di riparto delle risorse riservate al sistema sanitario nazionale che per diverse ragioni non si discosta molto da un sistema di riparto regionale pro capite corretto da alcuni fattori socio-demografici. È tuttavia certo che il grande lavoro di approfondimento e di accumulo di informazioni di base e di conoscenza sulla fornitura dei servizi comunali realizzato nella prima fase di parziale attuazione della perequazione fornisce una piattaforma molto avanzata per arrivare a risultati soddisfacenti sia sotto il profilo scientifico sia per ciò che riguarda la sostenibilità complessiva del processo. Il patrimonio di competenze accumulato deve però essere esplicitamente orientato a tale obiettivo, attraverso un chiaro indirizzo politico, intorno al quale dovranno poi essere valutate le condizioni di carattere finanziario che lo rendano realizzabile.

In sostanza, l’attuale meccanismo di determinazione e riparto delle risorse comunali non determina la dimensione del finanziamento “necessario”, bensì ripartisce tra gli enti risorse date e complessivamente quantificate senza alcun riguardo ai fabbisogni. Il sistema messo in atto utilizza un apparato di notevole sofisticazione tecnico-metodologica per definire esclusivamente un *insieme di relatività* che assicura di assegnare risorse maggiori a enti sottodotati (in base ai criteri adottati con le ipotesi che presiedono alla determinazione del *delta* perequativo) e viceversa, senza porsi minimamente la domanda della congruenza in senso assoluto delle risorse di base disponibili, nel complesso e nello specifico del singolo ente.

La strada dei LEP non è stata finora percorsa, innanzitutto in quanto implica un processo di rilevante decisione politica circa i livelli di servizio che si crede giusto ed anche possibile, dati i vincoli di finanza pubblica, garantire lungo il territorio. Tale processo di assunzione di responsabilità politica stenta a partire. Vi è una seconda ragione di grande importanza, strettamente connessa alla prima, e rivelatrice delle caratteristiche profonde del meccanismo perequativo adottato. Nel sistema finora adottato, a differenza dell’idea teorica che evoca un fabbisogno come livello della spesa da

garantire, quello che si ottiene è una “ottima” ripartizione dei bisogni su un ammontare di risorse predefinito a priori: *i fabbisogni nello schema perequativo chiuso, come quello attualmente applicato ai Comuni, sono vincolati al totale delle entrate comunali standardizzate.*

In tale assetto, anche adottando un criterio di LEP, ad esempio il 33% di copertura per l’Asilo Nido previsto dagli obiettivi di Barcellona, si offrirebbe una diversa valorizzazione per i singoli Comuni rispetto al criterio degli output storici, ma di nuovo tale nuova valorizzazione concorrerebbe a definire un sistema di relatività nuovo, ma sempre vincolato al totale delle entrate standardizzate, che non assicura affatto un trasferimento coerente con l’obiettivo del 33%. In questo modo si rischierebbe quindi di far credere che si è imboccata la strada dei LEP, quando in realtà non è così: il sistema ritrasforma in termini di relatività l’informazione di livello dei LEP.

Per adottare genuinamente la strada dei LEP, il percorso dovrebbe essere diverso e l’attuale sistema offre l’informazione centrale a questo scopo e cioè il costo unitario (minimo, medio, efficientato, ecc.) per garantire una determinata prestazione, almeno con riferimento ad alcuni funzioni/servizi fondamentali. Si tratterebbe appunto di quantificare il LEP, calcolare coerentemente la spesa necessaria per dotare di questi servizi i Comuni che ne sono privi e procedere, qualora il totale delle risorse dovesse risultare superiore al totale delle capacità fiscali, con l’inserimento nella perequazione di una adeguata quota “verticale”, alimentata da risorse statali. Appare chiaro che si è in presenza di una modifica che richiede uno specifico orientamento, anche di natura legislativa.

Infine, va sempre ben tenuto a mente che i trasferimenti perequativi non possono essere utilizzati per promuovere l’erogazione di determinati servizi, in quanto per loro natura sono senza vincolo di destinazione. L’introduzione dei LEP – opportunamente finanziati – permetterebbe però di attivare la previsione della legge 42 riguardante l’introduzione di meccanismi sanzionatori per *“gli enti che ... non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione o l’esercizio delle funzioni fondamentali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione”*⁵. In assenza dei LEP, a cui far corrispondere i meccanismi sanzionatori, e della quantificazione delle risorse necessarie per garantirli, il sistema di trasferimenti perequativi si riduce ad un meccanismo di redistribuzione che tiene conto della dimensione delle risorse proprie degli enti coinvolti, nonché dell’esistenza ed attivazione di determinati servizi, senza tuttavia poter assicurare la loro adeguata diffusione sul territorio nazionale.

L’orizzontalità del meccanismo di finanziamento

Qualche breve ulteriore osservazione merita la natura esclusivamente orizzontale del modello di FSC vigente. L’orizzontalità del sistema rende quasi direttamente quantificabili ed osservabili i flussi redistributivi tra ciascun Comune e gli altri. Si crea così una partizione fra enti che beneficiano del sistema, enti che si trovano in una condizione di neutralità o quasi-neutralità ed enti che invece risultano penalizzati.

Nel 2018 e nel 2019 i Comuni RSO che ricevono risorse dal fondo sono 4.326, mentre i Comuni che contribuiscono sono 2.280. Tra questi ultimi 1.070 enti contribuiscono in misura superiore alla quota di alimentazione (c.d. enti *incapienti*), risultando titolari di una spettanza FSC negativa: per questi enti, in altre parole, la dimensione dei gettiti

⁵ Legge delega 42/2009, art. 2, comma 2, lett. z.

standard è più elevata del totale delle risorse che spettano ed è quindi richiesto un versamento aggiuntivo, oltre alla ordinaria trattenuta IMU.

Ovviamente, la misura in cui ciascun ente beneficia e contribuisce al riparto è molto variabile. Nel FSC 2018, il *range* di variazione del trasferimento netto⁶ in termini pro capite va da -3.404 a +1.804 euro, mentre l'analogo *range* calcolato in termini percentuali della capacità fiscale standard va da -80% a +434%. La figura 10 riporta lo *scatter plot*⁷ della distribuzione dei trasferimenti netti di ciascun Comune, calcolati sia in termini pro capite sia in percentuale della propria capacità fiscale, in funzione della popolazione comunale. Le osservazioni sono pesate per la capacità fiscale standard pro capite (dimensione dei cerchietti).

Come si evince dalla figura 10, c'è un significativo numero di Comuni che sopportano un costo relativamente molto elevato della redistribuzione, sia in termini pro capite (trasferimento netto negativo superiore in termini assoluti di 250 euro pro capite) che in percentuale della rispettiva capacità di entrata standard (trasferimento netto negativo superiore al 40% del totale della capacità fiscale).

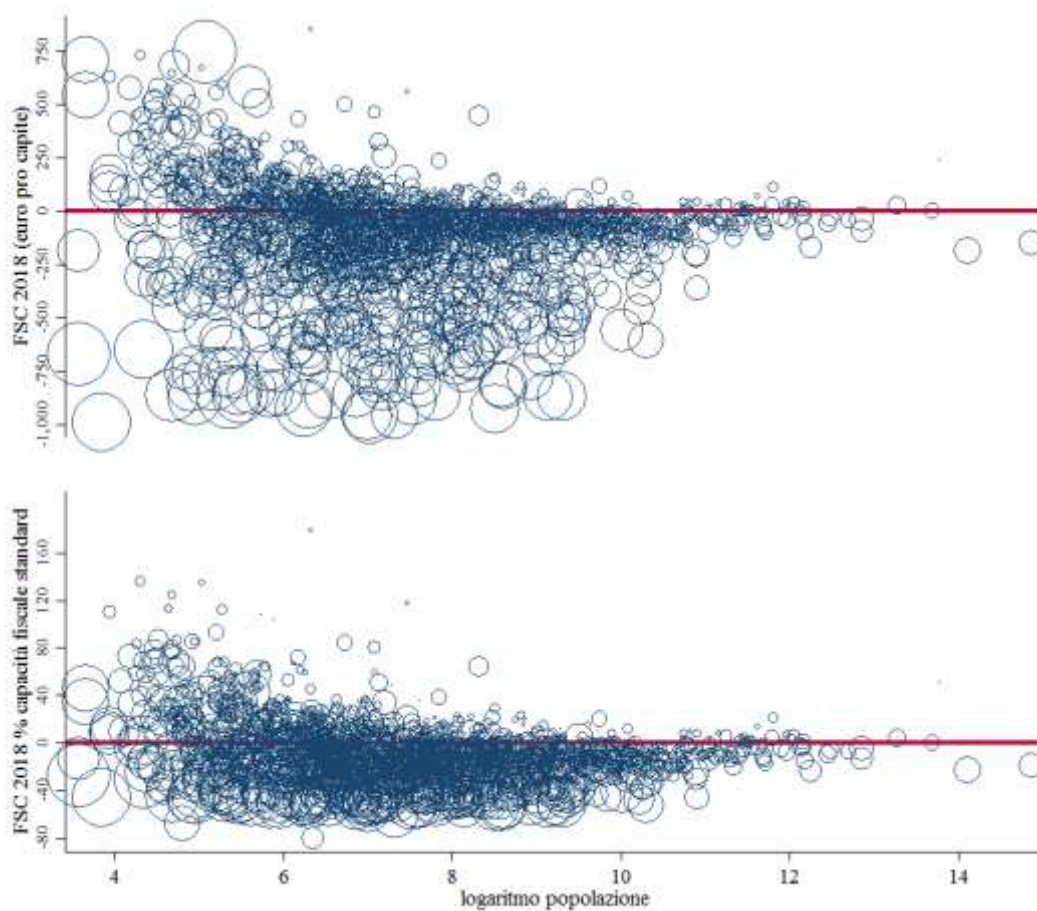
Mentre i flussi redistributivi sono facilmente quantificabili e osservabili da parte degli enti, non sono tuttavia così facili da spiegare alla propria cittadinanza da parte degli amministratori, che spesso lamentano che una parte consistente dei gettiti richiesti attraverso i tributi locali viene portata altrove. È evidente che l'intera operazione necessita di un elevato grado di condivisione da parte dei diversi attori comunali, che ne devono poter percepire una caratteristica di intrinseca equità. Si tratta di un principio che evidentemente esula da quelli strettamente economico-contabili e che allo stesso modo sfugge ad una categorizzazione di tipo giuridico-amministrativo. Nondimeno è un requisito fondamentale affinché il meccanismo possa continuare ad essere uno strumento centrale di governo della finanza locale.

Questo eccesso di orizzontalità è oggi uno dei molti elementi che concorrono ad alimentare un diffuso sentimento di insoddisfazione verso il sistema perequativo fin qui messo in atto. L'incompletezza del sistema, la sua totale orizzontalità, l'attuazione intervenuta in un periodo di forti restrizioni finanziarie e di continui cambiamenti dell'assetto tributario, hanno messo a dura prova il livello di *compliance* che sinora si è riusciti ad assicurare al sistema. Appare quanto mai necessario rivedere i fondamenti della perequazione e dotarla di obiettivi e risorse più adeguati alle aspettative, innanzitutto attraverso l'inserzione di una misura di livello essenziale di prestazione, così da sfuggire ai rischi di arretramento del governo della finanza locale su criteri dai quali tutti hanno reputato opportuno allontanarsi.

⁶ Il trasferimento netto è la spettanza FSC, prima del rimborso TASI, al netto della quota di alimentazione.

⁷ Dallo *scatter plot* sono stati esclusi circa il 5% dei comuni con i valori molto sbilanciati rispetto al resto della popolazione comunale.

Figura 10. Redistribuzione dei gettiti standard comunali, FSC 2018 netto
Valori in euro pro capite e % della capacità fiscale standard)



peso: Capacità fiscale standard pro capite

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