Audizione Commissioni riunite Bilancio

Camera dei Deputati e Senato della Repubblica

Conversione in legge del decreto legge 24 aprile 2017 n. 50 recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo"

Roma, 3 maggio 2017

PREMESSA

IL COMPARTO DEI COMUNI

Abbiamo chiesto immediatamente, già a dicembre scorso e quindi atteso da tempo, l'adozione di questo decreto legge. In considerazione della rapida conclusione dell'iter di approvazione della legge di bilancio 2017, a causa del mancato confronto al Senato, alcune questioni particolarmente rilevanti per i Comuni e le Città metropolitane non erano state considerate. Riteniamo pertanto il confronto su questo testo occasione preziosa e, per alcune questioni, non rinviabile.

E' doveroso, anche in questa sede, riepilogare l'entità dello sforzo richiesto ai Comuni nel periodo 2011-2015, pari ad oltre 9 miliardi di euro di tagli alle risorse cui si sono aggiunti i maggiori vincoli di finanza pubblica. 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, nonché la possibilità di garantire i servizi sulla base di scelte autonome.

Le manovre sui Comuni 2010-2016. Importi in milioni di euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumulato 2010-2016
Manovra (*)		**3.009,3**	**5.185,9**	**3.160,7**	**43,8**	**850,5**	**-902,1**	**11.348,0**
di cui Patto e nuova contabilità dal 2015	345,1	1.509,3	1.522,3	1.261,3	-448,5	-637,3	-902,1	2.304,9
di cui taglio trasferimenti erariali		1.500,0	3.663,6	1.899,4	492,3	1.487,8	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

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

Il contributo richiesto per il risanamento dei conti pubblici, gli effetti restrittivi della nuova contabilità, il congelamento della manovrabilità della leva tributaria locale ed il concomitante avvio della

perequazione, hanno concorso ad una **forte compressione dell'autonomia politico-amministrativa dei Comuni** ed hanno altresì richiesto uno sforzo eccezionale, tuttora in atto, per l'adeguamento ai nuovi paradigmi. Preme in proposito evidenziare che, pur in assenza di ulteriori tagli alle risorse, **la stretta di parte corrente sta continuando a manifestarsi per effetto dell'armonizzazione contabile**, dovuta in particolare al progressivo adeguamento dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), per diverse centinaia di milioni annui fino al 2019. Gli accantonamenti al FCDE e agli altri fondi rischi previsti dalla normativa ammontano a fine 2016 a circa 3,5 miliardi di euro, con impatti molto differenziati per le diverse fasce di enti.

Entrate e spese comunali tra il 2015 e il 2016 - Importi in mld. di euro

	2015	2016	Var. %
Entrate - Accertamenti correnti	56,5	55,7	*-1,4%*
Spese - Impegni correnti	51,1	50,1	*-2,1%*
Accantonamenti correnti FCDE e altri Fondi rischi	2,5	3,5	*40,5%*
Investimenti fissi lordi - Impegni	**10,9**	**11,6**	*7,0%*
Stock debito	41,7	40,4	*-3,1%*

Fonte: elaborazioni IFEL su dati RGS e Banca d'Italia

La stretta recata dalle regole contabili è ben visibile nell'andamento delle spese (-2,1%) e nella marcata crescita degli accantonamenti di cui è principale componente il FCDE (+1 mld. in un anno), mentre il blocco della leva fiscale contribuisce alla stagnazione delle entrate correnti che si riducono di un -1,4%. **Su queste basi, l'ANCI ritiene che debba essere nettamente esclusa una ulteriore fase di *spending review* che comporti compressioni delle risorse correnti dei Comuni, ora e per il futuro. Anzi, l'obiettivo immediato e futuro deve essere quello di recuperare risorse.**

LE CITTA' METROPOLITANE

La situazione finanziaria delle Città metropolitane, nonostante la sterilizzazione del taglio, risulta molto critica con evidenti squilibri di parte corrente per il 2017 e l'impossibilità di garantire un'adeguata erogazione dei servizi anche nello svolgimento delle funzioni fondamentali.

Per il 2015 e il 2016, anche grazie alle norme straordinarie, è stato possibile assicurare un equilibrio di parte corrente attraverso una drastica riduzione della spesa; per il 2017 ciò non sarà possibile e le stesse norme straordinarie contenute nel presente decreto non producono i medesimi effetti realizzati negli anni passati.

Nel complesso la riduzione di risorse subita dalle Città Metropolitane delle RSO è stata pari al 37% della spesa corrente media del 2010-12. Le Città Metropolitane delle Isole hanno subito un taglio che supera il 70% della spesa di riferimento. L'incidenza sulle singole Città varia dal 24 al 54% (RSO) e dal 63 all'83% (Isole).

LA MANOVRA DELLE 10 CITTÀ METROPOLITANE APPARTENENTI ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
ANNI 2010-2016

Valori in milioni di euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale cumulato 2010-2016
Manovra (*)		**98,7**	**428,6**	**259,2**	**89,4**	**271,4**	**-289,6**	**857,6**
di cui Patto e nuova contabilità	61,2	56,7	226,3	87,3	-52,8	-31,1	-293,1	**-6,7**
di cui taglio trasferimenti erariali		42,0	202,3	171,9	142,2	302,4	3,5	**864,3**
taglio D.L. 78/2010		*42,0*	*37,5*					***79,5***
taglio D.L. 95/2012			*164,8*	*171,9*	*2,8*	*14,1*		***353,6***
taglio D.L. 66/2014 art. 47					*103,8*	*53,1*	*1,5*	***158,5***
taglio L. Stab. 2015						*254,1*	*0,0*	***254,1***
taglio D.L. 66/2014 art. 19					*33,1*	*-18,9*	*1,9*	***16,1***
taglio D.L. 16/2014					*2,5*			***2,5***

(*) Effetto netto incrementale
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

LA MANOVRA DELLE 4 CITTÀ METROPOLITANE APPARTENENTI ALLE REGIONI SICILIANA E SARDEGNA
ANNI 2010-2016

Valori in milioni di euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale cumulato 2010-2016
Manovra (*)		**40,9**	**62,8**	**70,8**	**10,8**	**45,1**	**37,3**	**267,6**
di cui Patto e nuova contabilità	-12,5	13,8	25,4	11,4	-8,0	-14,2	-10,5	**18,1**
di cui taglio trasferimenti erariali		27,0	37,4	59,4	18,8	59,2	47,7	**249,5**
taglio D.L. 78/2010		*27,0*	*17,9*					***44,9***
taglio D.L. 95/2012			*19,5*	*59,4*	*0,7*	*3,3*		***82,8***
taglio D.L. 66/2014 art. 47					*18,1*	*9,5*	*1,2*	***28,8***
taglio L. Stab. 2015						*46,5*	*46,5*	***92,9***
taglio D.L. 66/2014 art. 19					*0,0*	*0,0*	*0,0*	***0,0***
taglio D.L. 16/2014					*0,0*			***0,0***

(*) Effetto netto incrementale
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Gli aggiornamenti 2016 pervenuti mostrano una situazione alterna di stagnazione o **accentuazione --- delle difficoltà in particolare per le Città Metropolitane maggiori**, derivanti dalla copertura dei Centri per l'impiego e dai rapporti finanziari irrisolti con le Regioni. Il quadro generale mostra inoltre la decisa riduzione delle spese per beni e servizi (i cd consumi intermedi), -28% nel complesso sul 2011, la riduzione di un terzo delle spese di personale, analoga alla riduzione complessiva delle spese (-32%) al netto del contributo dovuto allo Stato. Nel contempo le entrate proprie si riducono tra l'11,8% (tributarie) e il 13,2 (extratributarie), in un contesto di azzerata manovrabilità.

La gran parte delle Città Metropolitane, ha subito nel tempo l'effetto di **stringenti vincoli di bilancio sulla spesa per investimento** che appare fortemente compressa anche per ciò che riguarda le manutenzioni straordinarie in materia di funzioni fondamentali. Le problematiche specifiche degli investimenti sono state accentuate dall'assenza della programmazione pluriennale e dal ritardo nell'approvazione dei bilanci degli ultimi due esercizi. Peraltro, l'ampio ricorso alla richiesta di spazi finanziari da parte di alcune Città Metropolitane lo scorso febbraio (circa 78 mln. di euro), testimonia dell'esistenza di una disponibilità relativamente ampia di residue capacità di investimento.

Infine, pesano sulla situazione dei singoli enti gli effetti negativi delle **diverse modalità con le quali le Regioni hanno via via provveduto a regolare la riassunzione o la riassegnazione delle funzioni già delegate**. L'inerzia di alcune Regioni, unitamente alla quantificazione erratica degli effettivi oneri delle funzioni in questione, sia in caso di riassunzione in capo alla Regione che nel caso di riassegnazione, hanno determinato costi per periodi pregressi (2014-16) e in alcuni casi strutturali, che hanno contribuito ad aggravare la situazione degli equilibri di tutte le amministrazioni intermedie.

Dovranno altresì essere assicurate misure finanziarie correttive pluriennali che consentano di superare gli squilibri strutturali in cui versano alcune città metropolitane che sono impossibilitate a redigere bilanci in equilibrio finanziario.

I CONTENUTI DEL DECRETO LEGGE E LE RICHIESTE DELL'ANCI.

Abbiamo accolto con grande soddisfazione il recepimento di alcune richieste fondamentali dell'Associazione:

- Sblocco del *turn over* del personale per i Comuni al di sopra dei 10 mila abitanti al 75%.

- Possibilità, in deroga ai limiti relativi ai contratti a tempo determinato, di assumere personale con oneri a carico di contratti di sponsorizzazione o accordi di collaborazione;
- Norma che sancisce la modifica relativa ai criteri perequativi per il riparto del FSC;
- Miglioramento della disciplina per gli enti in dissesto e predissesto;
- Norme straordinarie per le città metropolitane, nonché un contributo per le città metropolitane delle Regioni a statuto speciale.
- Uno stanziamento per l'edilizia scolastica.

LE RICHIESTE DELL'ANCI

Disposizioni in materia di entrate

Il Decreto prevede varie disposizioni relative al contrasto all'evasione fiscale di cui si condivide l'obiettivo politico, che riteniamo possano essere utilmente integrate con ulteriori previsioni che rafforzano in questo ambito il ruolo dei Comuni.

ANCI pertanto propone alcuni emendamenti:

1. estensione dell'incentivo per la partecipazione comunale all'accertamento ai recuperi effettuati dell'Agenzia dell'entrate attraverso solleciti bonari al ravvedimento operoso, su segnalazione comunale;
2. reintroduzione degli incentivi per la gestione delle entrate locali e il recupero dell'evasione, già previsti nel regime ICI;
3. applicabilità della disciplina delle locazioni brevi all'imposta di soggiorno con il miglioramento del regime normativo;
4. ampliamento ai tributi locali dell'uso della PEC per l'invio degli atti, già utilizzata dall'Agenzia delle entrate.

Disposizioni in materia di giustizia tributaria

L'ANCI chiede di estendere ai tributi locali la definizione agevolata dei contenziosi in corso prevista dall'articolo 11.

Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali.

1. L'ANCI chiede un'ulteriore integrazione di circa 12 milioni di euro (tali risorse possono essere tratte dal minor assorbimento del ristoro "imbullonati") per i Comuni che non risultano compresi nel dispositivo dell'articolo 14, pur avendo subito una riduzione significativa di risorse rispetto all'anno precedente, integrando così gli stanziamenti a carico del Comparto già previsti dall'articolo 14 per 25 milioni di euro.

2. Necessità di trovare una soluzione alla difficoltà che moltissimi Comuni stanno riscontrando negli adempimenti alla **nuova contabilità economico-patrimoniale** che comporta impegni straordinari anche in corrispondenza con il termine dei rendiconti.

3. **Regole ulteriori a sostegno degli investimenti e di flessibilizzazione della contabilità armonizzata**. Gli investimenti comunali registrano un andamento crescente sotto il profilo degli impegni grazie all'abbandono del Patto di stabilità e alla stabilizzazione, tardiva e a regime solo dal 2017, della regola finanziaria. Questa tendenza va incoraggiata con misure ulteriori che tengano conto della complessità dei Comuni e che definiscano un adattamento più coraggioso dei principi contabili.

   Sussistono ancora regole che non consentono ai comuni soprattutto di medie e piccole dimensioni di smaltire rapidamente gli avanzi consistenti accumulati negli anni del Patto. In questo ambito è necessario poter conservare nel fondo pluriennale vincolato gli accantonamenti non perfezionati entro i termini ordinari ma che riguardano progetti in corso di avvio;

4. Chiediamo di anticipare ai risultati di saldo 2016 il nuovo apparato sanzionatorio, in coerenza con la legge n.243;

5. ANCI chiede, apprezzando i miglioramenti in **materia di predissesto e dissesto**, di integrare la disciplina contenuta nel decreto con: la possibilità di rateizzare i debiti fiscali e previdenziali; la possibilità di riformulare il piano di riequilibrio alla luce di quanto stabilito dall'articolo 36 comma 4. Infine va valutato se inserire anche l'ipotesi di riforma della procedura di snellimento del predissesto ampiamente discussa nell'Osservatorio della finanza locale.

6. La crisi ha inoltre svelato inedite criticità che accentuano il quadro di estrema rigidità dei bilanci comunali, che ostacola la ripresa degli investimenti in un quadro di regole oggi invece decisamente più favorevole. Basti pensare al peso che il debito continua a rappresentare sul complesso delle spese comunali, nonostante la progressiva riduzione dello stock complessivo**.**

   Se l'obiettivo di **contenere l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche** deve essere perseguito con tenacia, deve tuttavia tenere conto che il debito comunale (meno del 2% rispetto a quello dell'intera PA) produce sui bilanci comunali effetti molto consistenti. L'incidenza media del debito (restituzioni e interessi) sulle spese correnti comunali è del 12%, con punte che superano il 25%, e risulta particolarmente gravosa per gli enti di minor taglia demografica. I Comuni hanno beneficiato solo in minima parte dell'attuale lunga fase di bassi tassi interesse e si trovano a sostenere forti oneri di servizio del debito non più coerenti con gli attuali valori di mercato. Su questo tema l'ANCI ha chiesto un confronto da tempo al fine di coniugare le esigenze di risanamento con quelle di ristrutturazione del debito comunale. Abbiamo più volte proposto 3

norme: ristrutturazione debito di maggior dimensione; possibilità di sostituzione di debito ad alto costo con nuovo debito in deroga alle modalità ordinarie di contabilizzazione; moratoria per il debito dei piccoli comuni con oneri elevati.

7. **Il riassetto della riscossione locale** ha assunto maggiore rilevanza anche a seguito dell'importanza dell'indicatore della "capacità di riscossione" quale determinante essenziale per gli equilibri di bilancio e per il mantenimento delle autonome capacità di spesa 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 risorse locali.

   Il recente intervento di trasformazione di Equitalia (dl n. 193 del 2016) rappresenta un primo passo verso un assetto auspicabilmente più maturo, ma non risolve le attuali inefficienze che ostacolano il conseguimento degli obiettivi di *compliance* e di semplificazione più volte richiamati nel DEF. **È tuttora necessario attivare misure ordinamentali e di riorganizzazione della riscossione locale**, in grado di delineare un sistema efficiente ed economicamente sostenibile, inquadrando la riscossione coattiva dei crediti tributari e patrimoniali dei Comuni nell'ambito della filiera della riscossione di somme strutturalmente di minore entità unitaria rispetto alle entrate erariali e nel quadro di più generali obiettivi di *compliance* fiscale che devono essere opportunamente declinati anche sul versante delle entrate locali. ANCI chiede che in questo decreto si introducano finalmente misure di modernizzazione della riscossione locale.

Città metropolitane

Il decreto prevede risorse aggiuntive solo per le Province. Come dimostrano i dati in premessa il comparto delle Città metropolitane presenta un disavanzo di circa 200 ml solo in parte fronteggiato con le misure straordinarie previste. ANCI chiede pertanto di stanziare **risorse aggiuntive anche per le Città metropolitane pari a 80 ml** che corrispondono, sulla base di una attenta verifica, alla dimensione dello squilibrio residuo di parte corrente del Comparto.

In ordine alla norma di salvaguardia prevista dall'articolo 39 a tutela della copertura da parte delle Regioni delle funzioni delegate alle Città metropolitane, pur apprezzando l'obiettivo si fa presente che il

taglio al Fondo TPL suscita forti perplessità perché si ripercuote sui Comuni e si invita ad individuare un trasferimento che riguarda esclusivamente funzioni regionali.

Personale

ANCI chiede di alzare la soglia percentuale del 75% al 100% per i Comuni fino a 10 mila abitanti particolarmente in affanno e in carenza di organico, anche incentivando la gestione associata fra Comuni. Inoltre, per i Comuni facenti parte delle Unioni, è necessario semplificare le procedure di computo della spesa di personale e delle capacità assunzionali nonché le procedure di mobilità.

Chiediamo una norma che chiarisca la possibilità di attribuire alle avvocature civiche ulteriori funzioni essenziali come previsto dalla legge di stabilità per il 2016.

Per le Città Metropolitane l'ANCI chiede una misura specifica che eviti il blocco delle assunzioni conseguente alla prima attuazione della legge n. 56/2014.

Ulteriori interventi in favore delle zone terremotate

ANCI ancora una volta chiede di consentire l'utilizzo di risorse fuori dai vincoli del saldo di competenza (pensiamo a donazioni e investimenti), l'ampliamento del novero delle spese effettuabili in esercizio provvisorio e l'abolizione delle sanzioni pregresse del patto di stabilità.

Riforma in materia di TPL

La nuova e complessa disciplina in materia di TPL va valutata rispetto agli impatti sull'assetto attuale. Se positiva è la volontà di introdurre misure per la promozione della concorrenza e lotta all'evasione, non appare convincente la definizione dei bacini di mobilità, che risulta troppo rigida nell'individuazione della soglia demografica e che quindi richiede maggiore flessibilità nella costruzione di ambiti adeguati alle esigenze delle comunità e del servizio da garantire.

Rimane aperto un capitolo molto rilevante riguardante **la semplificazione della vita dei Comuni** che raccoglie un complesso di proposte che toccano vari ambiti dell'azione comunale su cui ANCI ha da tempo lavorato e che riproponiamo come misure urgenti di ripresa e sviluppo.

Così come, in materia ordina mentale, ricordiamo l'improcrastinabilità di definire una soluzione in materia di **gestione associata** delle funzioni fondamentali dei Comuni.