

Documento di proposta Anci Toscana Consulta dei Responsabili Finanziari

Nell'ultimo quinquennio il comparto dei Comuni è stato oggetto di numerosi interventi normativi che hanno particolarmente inciso sia dal lato della gestione amministrativa dell'Ente, sia da quella finanziaria. Le strutture comunali hanno operato in un contesto caratterizzato dall'incertezza, dalla diminuzione delle risorse e dall'impossibilità nel procedere ad un'efficace sostituzione del personale in uscita. Ciò ha determinato una progressiva diminuzione nell'autonomia amministrativa e finanziaria degli Enti.

L'entrata in vigore dei nuovi principi contabili, avvenuta nel ristretto lasso di due anni (ad esclusione degli sperimentatori) ha comportato un ulteriore carico di modiche, adempimenti, nuove procedure che si sono andate a sommare a criticità già esistenti. Inoltre, i continui mutamenti hanno portato ad una stratificazione normativa per la quale risulta difficile risalire a una disciplina vigente che non sia parzialmente in contrasto con altre norme precedentemente emanate.

Il presente documento condiviso vuole essere un punto di partenza per un primo confronto interno con IFEL e la Consulta dei Responsabili finanziari dei comuni toscani, in modo da sviscerare e far emergere con forza le criticità che i Comuni ad oggi stanno sperimentando e che lentamente stanno portando a gravi problematiche nella gestione finanziaria e amministrativa. Allo stesso tempo, gli scriventi vogliono proporre soluzioni concrete nell'ottica della massima collaborazione al fine di giungere ad una pronta discussione e revisione dei punti qui analizzati.

- **Semplificazione degli adempimenti e dei documenti di programmazione finanziaria**

Negli ultimi anni i Comuni hanno visto crescere esponenzialmente le richieste di dati e di documentazione da parte di varie istituzioni quali Ministeri, Corte dei Conti, Ragioneria Generale dello Stato ecc. Tali adempimenti, oltre ad impegnare parte del personale per diversi giorni, sottraendolo alle proprie mansioni ordinarie, risultano spesso ridondanti riguardo al tipo di informazioni richieste. Questa criticità peggiora in situazioni dove vi è carenza di personale o dove la struttura del Comune ha una dimensione talmente piccola, dove un solo funzionario è responsabile dei servizi finanziari.

Inoltre, a fronte delle difficoltà nella predisposizione dei nuovi bilanci, la contabilità economico-patrimoniale e il bilancio consolidato risultano un aggravio importante per le strutture amministrativo-contabili degli Enti. In particolare, il consolidato prevede la raccolta di dati presso società partecipate che spesso forniscono in tempi molto lunghi.

Infine, la predisposizione e le eventuali variazioni del Documento Unico di Programmazione rappresentano un ulteriore appesantimento per le strutture comunali (uffici e organi). Alla luce della sua natura ordinatoria, il DUP risulta avere medesima valenza programmatica della vecchia Relazione Previsionale e Programmatica, ma che aggrava inutilmente il bilancio e il suo processo di approvazione. Inoltre, le date previste per la redazione del DUP e della sua nota di aggiornamento risultano inefficaci in quanto è impossibile operare una programmazione seria a luglio su poste di bilancio che saranno influenzate dalla successiva Legge di Bilancio e con un bilancio di previsione che ormai pochi Comuni riescono a chiudere entro l'anno. Ne deriva un DUP non veritiero e

sicuramente prossimo a variazioni con contestuali variazioni di bilancio. La sua similitudine all'impianto del DEF nazionale risulta impropria.

Proposta: Si richiede la massima condivisione delle informazioni richieste ai Comuni da parte dei soggetti nazionali al fine di limitare nel numero gli adempimenti di controllo richiesti o accorpare al massimo le richieste di dati.

Per quanto attiene alla contabilità economico-patrimoniale e al consolidato si richiede un'introduzione progressiva per dare tempo agli Enti di metabolizzare definitivamente la nuova contabilità e predisporre un efficace controllo sulle società.

Infine, per quanto riguarda il DUP si propone una diversa tempistica nelle scadenze del documento al fine di operare una corretta programmazione o una sua minore influenza su quelle che sono le fisiologiche variazioni del bilancio di previsione.

• **Indebitamento e rinegoziazione dei debiti in essere**

La struttura del nuovo saldo finale di competenza, così come definito dal comma 711 della Legge di Stabilità 2016, crea volontariamente un incentivo per gli Enti a ridurre il proprio debito residuo poiché non sono inserite nel salto le poste di bilancio quali l'avanzo di amministrazione, l'accensione di prestiti e il rimborso prestiti. Ne deriva che l'uso di risorse per la riduzione del debito residuo sia sterilizzata nel caso di uso dell'avanzo oppure crei un saldo positivo se si utilizzano entrate contabilizzate nel saldo stesso.

Le recenti politiche monetarie espansive della BCE hanno ridotto progressivamente i tassi di interesse fino all'attuale 0%. Ciò significa che le banche hanno un costo nullo della liquidità e possono, quindi, concedere prestiti a tassi molto più bassi del passato. La situazione debitoria dei Comuni toscani vede un tasso di indebitamento medio molto più alto delle attuali condizioni offerte sia dagli istituti di credito sia dalla Cassa Depositi e Prestiti. Molti Enti hanno cercato logicamente di rinegoziare o di estinguere anticipatamente dei mutui al fine di accedere a condizioni migliori in termini di tassi di interesse. Tuttavia, tale strategia virtuosa non stata praticabile a causa: delle alte penali che specialmente Cassa DD. PP. impone agli Enti qualora si estingua anticipatamente un mutuo; della selettività nelle caratteristiche dei mutui rinegoziabili; delle condizioni offerte che garantiscono risparmi irrisori. Questa situazione risulta poco comprensibile poiché tale istituto è all'80,1% di proprietà del MEF. Ne deriva una spesa improduttiva in interessi più alta di quella che il mercato potrebbe permettere. Inoltre, altre strategie come le aperture di credito, meno costose dei mutui, vengono inibite dalle banche tesoriere (per le quali le gare di tesoreria stanno in molti casi andando deserte) perché poco profittevoli.

Altra criticità risiede nella tempistica dell'erogazione del mutuo in virtù della nuova contabilità: una tarda erogazione in seno all'esercizio comporta un'impossibilità di mantenere inalterata la propria programmazione finanziaria e delle opere.

Proposta: Si propone di farsi portatori verso Cassa DD.PP. delle esigenze di rinegoziazione degli Enti al fine di ottenere condizioni più favorevoli, senza penali di estinzione anticipata e con una maggiore apertura verso i mutui rinegoziabili. Parimenti si richiede il coinvolgimento dell'ABI (Associazione Bancaria Italiana) al fine di creare linee di credito degli istituti bancari più consone alle attività degli Enti, nonché a facilitare l'azione di rinegoziazione. Diminuire per quanto possibile i tempi di istruttoria e di erogazione del mutuo.

Infine, sarebbe utile trasporre verso la P.A. la pratica della surroga del mutuo, pratica già esistente per i clienti del settore privato e *retail*.

- **Utilizzo avanzo di amministrazione e Fondo Pluriennale Vincolato**

Nel già citato saldo finale di competenza volutamente viene escluso l'avanzo di amministrazione dalle voci di entrata. Il Governo afferma che l'utilizzo dell'avanzo da parte degli Enti va a peggiorare il saldo obiettivo nazionale in sede europea a cui concorrono tutti gli Enti, Amministrazione Centrale compresa. Proprio questa parte della P.A. è stata quella che, in controtendenza rispetto ai risparmi conseguiti dalla amministrazioni locali, ha aumentato la propria spesa consolidata al lordo e al netto degli interessi sul debito nell'ultimo triennio (+0,93% nel 2013; +0,90% nel 2014, +2,6% nel 2014 al netto degli interessi, fonte ISTAT¹).

L'avanzo dei Comuni rappresenta una risorsa appartenente agli attori economici del territorio siano essi cittadini o imprese e per tale motivo dovrebbe ad essi tornare sotto forma di servizi, opere o diminuzione dell'imposizione fiscale. La questione contabile-economica per la quale un Ente pubblico debba produrre avanzo è sinonimo di inefficienza in quanto vuol dire prelevare risorse dai contribuenti senza impiegarle. Il pareggio è il risultato che meglio si addice ad un Ente produttore di beni e servizi fermo restando un livello sufficiente e sostenibile nell'allocazione delle risorse.

Si ritiene vitale per i Comuni continuare ad inserire il Fondo Pluriennale Vincolato all'interno del saldo per assicurare il compimento delle opere pluriennali già accantonate e con i rispettivi Stati Avanzamento Lavoro in itinere. La sua abolizione comporterebbe un inevitabile impossibilità per molti Enti di rispettare il saldo di competenza con conseguenti problematiche nel pagamento delle imprese che attualmente stanno portando a termine le opere.

Contabilmente permangono criticità nella ricostruzione sia dell'avanzo che del FPV, soprattutto per gli anni meno recenti.

Proposta: Si propone di inserire sia la voce dell'avanzo che quella del FPV nel saldo di competenza finale. Nel primo caso il bilanciamento del saldo eurocompatibile potrebbe avvenire o utilizzando parte della flessibilità concessa in sede europea all'Italia, o diminuendo la spesa degli Organi Centrali che non ha prodotto né pareggio né risparmi nell'ultimo triennio. Nel secondo caso si auspica che il recente DDL di modifica della Legge 243/2012 confermi l'inserimento del FPV nel saldo così come previsto nella Legge di Stabilità 2016. Si ribadisce la necessità di approdare all'approvazione del DDL in esame entro la fine del 2016. Dal punto di vista contabile si propone una scomposizione meno disaggregata e più agevole per la ricostruzione di avanzo e FPV.

- **Entità del ristoro TASI nel Fondo di Solidarietà Comunale per il 2016**

L'anno 2016 ha visto il ristoro della TASI sulle abitazioni principali ormai abolita dal sistema fiscale nazionale. Tuttavia tale compensazione non è avvenuta nella sua totalità a causa della parziale restituzione delle detrazioni e esenzioni effettuate dagli Enti che, in alcuni casi, è stata dello 0,8 per mille. Si è andati quindi a penalizzare Comuni che hanno redistribuito risorse alla cittadinanza, lasciando inalterato il gettito di coloro che invece hanno portato aliquote al massimo senza prevedere detrazioni o esenzioni.

¹ Tavole della sintesi dei conti aggregati economici consolidati delle Amministrazioni Pubbliche alla data del 23 maggio 2016. Anni 1995-2015.

Preoccupazione desta il futuro delle entrate comunali che, di fatto, rientrano del novero della finanza devoluta e non più decentrata a causa della continua sottrazione di autonomia impositiva e di manovrabilità con l'ultima eccessiva disposizione del blocco delle aliquote sull'imposizione immobiliare.

Proposta: Si propone la restituzione in toto del gettito TASI e una maggiore chiarezza di quelle che dovranno essere le risorse su cui contare a partire dal 2017, diminuendo l'ingerenza dello Stato nella discrezionalità fiscale dei Comuni e facendo sì che la diminuzione dell'imposizione fiscale avvenga a tutti i livelli di governo e non solo a livello locale attraverso blocchi forzosi.

- **Disciplina dei vincoli di spesa**

I Comuni soffrono alcune limitazioni di spesa: da un lato rispetto al vincolo dell'impiego delle risorse; dall'altro rispetto ai tetti massimi predefiniti di spesa. Nella prima classificazione rientrano le spese derivanti dalle sanzioni al codice della strada, la cui sottoclassificazione risulta particolarmente rigida. In altre regioni italiane queste ristrettezze non esistono e le Sezioni regionali della Corte dei Conti non impongono tale ripartizione.

Nel secondo gruppo rientrano invece le spese per studi e consulenze, per la rappresentanza, per le sponsorizzazioni, per le missioni e per la formazione (derivanti dalla L. 244/2007; dal D.L. 78/2010; dal D.L. 138/2011; dalla L. 228/2012 e dal D.L. 66/2014). Pur condividendo la necessità di monitorare e mantenere un livello di spesa congruo rispetto all'attività dell'Ente, non si comprende quale sia la giustificazione metodologica alla base della scelta di una specifica annualità (in questo caso il 2009) come parametro di riferimento. Ne deriva che Enti che da sempre hanno risparmiato in tali voci di spesa si ritrovino a non poter acquisire collaborazioni importanti ai fini di un'opera o per l'implementazione di un servizio, né a poter far svolgere un certo livello di formazione, né a procedere o all'acquisto di oggetti commemorativi (corone di fiori, targhe ecc.) o di organizzazione di convegni. Inoltre, sempre più spesso gli amministratori pagano personalmente le proprie trasferte per finalità legate all'Ente.

Proposta: Si propone di eliminare questi sotto tetti di spesa sostituendoli con il rispetto del saldo finanziario.

- **Spesa per il personale**

Permane l'annosa quanto determinante problematica dei vincoli all'assunzione e alla spesa di personale. Questa ulteriore limitazione all'attività amministrativa degli Enti sta comportando ingenti problematiche ai Comuni e pregiudicando la stessa sostenibilità nell'erogazione di beni e servizi alla cittadinanza a fronte dei continui pensionamenti. In particolare sono i Comuni di più piccole dimensioni a soffrire di tale dinamica, incidendo, di fatto, su piante organiche ridotte.

Di fronte all'inerzia statale che si è manifestata in occasione dei ritardi nella creazione della piattaforma per la riallocazione del personale provinciale, i Comuni stanno (sempre più) procedendo ad assunzioni ex art. 110 e ex art. 90, al fine di supplire all'impossibilità di assumere, nonché a contratti a tempo determinato qualora le posizioni e le risorse a disposizione lo consentano. Anche in questo caso i Comuni più vessati sono quelli che hanno cercato il massimo contenimento della pianta organica e che, a fronte dei

pensionamenti, vedono ridursi il personale a un numero non più sufficiente per garantire l'ordinaria attività.

Proposta: Urge uno sblocco del turn over e un parametro di spesa che non sia storico ma legato alla concreta sostenibilità finanziaria dell'Ente nel coprire tali spese. La dimensione, inoltre, potrebbe essere un altro parametro per ricercare un numero massimo di personale legato alla grandezza e complessità dell'Ente.

- **Determinazione del maggior disavanzo e ripiano dello stesso**

La modifica introdotta al punto 3.3 del principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria rappresentata dalla gradualità di accantonamento minimo in sede di rendiconto della quota di fondo crediti dubbia esigibilità, rischia di generare a partire dal 2019, se non oculatamente gestita, futuri disavanzi impossibili da recuperare secondo quanto previsto dalla normativa (esempio 5 del principio di competenza finanziaria), portando di fatto molti enti a difficoltà strutturali.

Proposta: Si richiede di portare l'arco di tempo di riferimento di riassorbimento dell'eventuale maggiore disavanzo formatosi a seguito dell'applicazione della disciplina agevolata di cui sopra ad un quinquennio, anziché un triennio ovvero gli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

- **I contributi per le fusioni di Comuni**

La necessità del superamento dell'eccessivo frazionamento dei Comuni ha trovato un ulteriore incentivo nella Legge di Stabilità 2016 sia dal lato delle Unioni di Comuni che delle fusioni. In quest'ultimo caso il Governo ha aumentato dal 20% al 40% il contributo decennale legato ai trasferimenti 2010 dei Comuni proponenti la fusione. Tuttavia, il limite dello stanziamento nazionale di 30 milioni è già stato superato nel 2016 e i contributi sono stati riparametrati in diminuzione, premiando le fusioni con maggiore "anzianità" di istituzione. La mancanza di ulteriori risorse comporta un disincentivo a tali forme di aggregazione istituzionale su cui il Governo pare puntare, in quanto le risorse saranno sempre più basse proporzionalmente per cui, paradossalmente, si incentiveranno in misura maggiore le prime fusioni, rispetto alle future

Proposta: Un maggiore stanziamento appare vitale al fine di continuare a dare slancio alle fusioni di Comuni. Inoltre dovrebbe essere ripristinata un'esenzione che esisteva per il Patto di Stabilità Interno ma che non vi è attualmente ai fini del saldo finale di competenza.

- **La Legge 243/2012, i rischi connessi alla sua entrata in vigore e il nuovo DDL di modifica**

Le disposizioni riguardanti il nuovo saldo finale di competenza e la contabilizzazione in esso del Fondo Pluriennale Vincolato nella Legge di Stabilità hanno valenza per il singolo esercizio 2016.

Se non vi fossero modifiche, l'anno 2017 vedrebbe l'entrata in vigore della Legge 243/2012, diretta conseguenza del fiscal compact europeo e della modifica Costituzionale che lo ha recepito. L'art. 9 vedrebbe l'introduzione di 8 saldi da rispettare: un saldo positivo o pari a zero tra entrate finali e spese finali in termini di competenza e cassa per il bilancio di previsione e consuntivo e un saldo positivo o pari a zero tra entrate correnti e spese correnti per il bilancio di previsione e consuntivo. Questo potrebbe comportare problematiche per gli Enti soprattutto dal lato dei saldi di cassa: facendo una stima con i consuntivi 2014, solo il 56,8% dei Comuni toscani rispetterebbe il saldo corrente di cassa e solo il 66,7% quello finale di cassa. Inoltre, l'esclusione del Fondo Pluriennale Vincolato da tali saldi porterebbe evidenti problematiche per chi ha già bandito e accantonato a Fondo delle opere e l'inibizione a investire a medio termine per gli Enti che avrebbero intenzione di farlo. In data 22 aprile 2016 il Ministro Padoan ha presentato al Senato il Disegno di Legge dal nome "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali" (N. 2344). Tale provvedimento dovrebbe avere portata costituzionale e, quindi, prevedere un iter parlamentare più gravoso.

Per un'analisi dettagliata del contenuto del DDL si rimanda alle note elaborate da IFEL e Anci Toscana in cui abbiamo esplicitato i punti di forza di tale proposta normativa.

In quest'occasione vale la pena, invece, evidenziare i punti di maggiore criticità riguardano l'incertezza del nuovo sistema perequativo del Fondo straordinario e del Fondo ammortamento titoli di Stato; la limitazione nell'autonomia finanziaria degli Enti relativamente ad indebitamento e avanzo; l'esclusione dell'avanzo di amministrazione dal Saldo di competenza finale.

Nel primo caso, se l'impianto fosse quello della L. 243/2012 nell'eventualità dell'attraversamento di un ciclo economico positivo come definito guardando al saldo strutturale dell'Italia, saranno gli Enti a concorrere all'abbattimento del debito pubblico con un contributo parametrato sulle entrate proprie influenzate dal ciclo che finanzierà il fondo ammortamento titoli di Stato. Tali risorse saranno contabilizzate ai fini dei saldi finali di competenza e di cassa. L'ammontare del contributo sarà individuato mediante apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Sostanzialmente, la volontà sembra essere quella di creare uno stabilizzatore automatico che intervenga a seconda della congiuntura economica e che vada perciò a sottrarre risorse agli Enti in situazioni di espansione economica e aumenti i trasferimenti erariali nelle congiunture negative. Vista nel medio-lungo periodo questo impianto dovrebbe essere sostanzialmente a somma zero dello Stato, o meglio, se il ciclo positivo durasse quanto gli anni di congiuntura negativa potrebbe portare gli Enti Territoriali a contribuire proporzionalmente di più rispetto allo Stato visto che l'impianto potrebbe iniziare a produrre i suoi effetti dal 2017, mentre già per il 2018 è atteso l'inizio di una ripresa economica nazionale di medio periodo. Perciò, potenzialmente, gli Enti potrebbero iniziare a essere contributori del fondo ammortamento titoli di Stato già dal 2018. Inoltre, deve essere notato come il meccanismo degli articoli 11 e 12 non permetta di poter distinguere tra i singoli Enti che, ragionevolmente, potrebbero avere situazioni di bilancio positive in cicli negativi e viceversa. Lo stesso vale per l'impossibilità di frazionare l'anno in base all'andamento economico. La situazione che potrebbe portare a un *targeting* errato dell'intervento potrebbe essere quello in cui il ciclo sia negativo ma una data zona d'Italia goda complessivamente di una fase favorevole: in questo caso si andrebbero a distribuire

risorse verso Enti che potrebbero autonomamente far fronte ai propri livelli essenziali. Il nuovo DDL rimanda la formulazione del sistema perequativo alla Legge dello Stato.

Per quanto riguarda la limitazione dell'indebitamento il sistema previsto appare più macchinoso rispetto ai vecchi patti di solidarietà e sicuramente basato su previsioni e stime di programmazione finanziaria che annualmente vengono influenzate da un contesto normativo in cambiamento. C'è da capire quando nel corso dell'anno gli Enti sapranno il loro possibile livello di indebitamento da poter contrarre: ciò dovrebbe avvenire non a metà esercizio o comunque mesi dopo il suo inizio. Infine, un'ulteriore considerazione emerge in virtù della diversa dimensionalità degli Enti e degli ammontare richiesti. Un grande Comune, ad esempio, potrebbe richiedere uno spazio di indebitamento per opere strategiche di importo rilevante: da un lato la riduzione proporzionale dell'importo in base ai richiedenti potrebbe comportare l'impossibilità di compiere l'opera, dall'altro, nel caso della concessione completa dello spazio, per quell'anno si ridurrebbe la possibilità per altri Enti di accedere al mercato dei capitali. Le priorità che saranno scelte nella concessione degli spazi saranno determinanti per il buon funzionamento di questo sistema. Ulteriore aspetto è quello che la stessa Regione sarà inclusa nel calcolo del saldo di cassa totale; ciò comporta che l'eventuale indebitamento regionale potrebbe esaurire buona parte dell'avanzo di saldo complessivo, cosa che potrebbe riguardare anche i grandi Comuni.

Le considerazioni sull'ultimo punto unitamente alle proposte sono già state formulate all'interno del presente documento.

Proposta: Si pone l'attenzione sull'ulteriore vincolo all'indebitamento che rischia di pregiudicare gli Enti più piccoli a fronte di necessità importanti di indebitamento di Enti più grandi. Le limitazioni già esistenti sull'indebitamento appaiono più che sufficienti a contenere il fenomeno.

Infine, il nuovo sistema di perequazione verticale che nella Legge 243/2012 era bidirezionale e che con il DDL viene "congelato" in attesa di creare un nuovo impianto non può diventare, se non modificato rispetto alla 243/2012, un modo per gli Enti locali di contribuire ulteriormente alla finanza centrale: i tagli esistenti, le limitazioni di spesa e la perequazione orizzontale del FSC già operano in tal senso. Inoltre, l'impianto del saldo di competenza finale assicura già o il pareggio o l'avanzo da parte di tali Enti.