

Verso la legge di Bilancio 2019

Giuseppe Ferraina – Dipartimento Finanza locale IFEL

Firenze, 15 novembre 2018

Indice

- 1. Inquadramento generale**
- 2. Evoluzione delle regole finanziarie**
- 3. Le criticità per gli equilibri di parte corrente**
- 4. Principali indicazioni dal ddl Fiscale**

Parte 1

Inquadramento generale

Principali indicazioni dalla manovra 2019

- 1. ABBANDONO DEFINITIVO DEI VINCOLI FINANZIARI AGGIUNTIVI (PATTO, SALDO...)**
 - *Sblocco degli avanzi e delle risorse da debito*
 - *Approdo definitivo agli equilibri «ordinari» di bilancio*
- 2. SBLOCCO DELLA LEVA FISCALE E DELLA CAPACITÀ DEBITORIA RESIDUA**
- 3. MANCATE ASSEGNAZIONI DI PARTE CORRENTE**

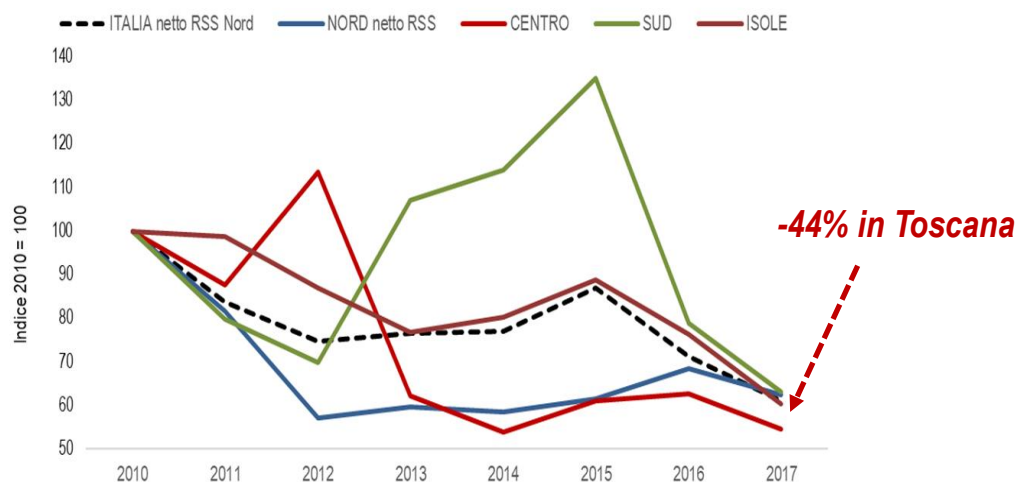
La manovra 2019 comporta, per ora:

- un indubbio recupero di autonomia nella gestione finanziaria con ulteriore impulso agli investimenti locali, che nel 2017 segnano purtroppo il minimo storico
- lo sblocco della leva fiscale dopo ben 3 anni, in assenza però di un riordino complessivo in materia di fiscalità comunale, riscossione, catasto...
- grave incertezza sui ristori attesi: reintegro del taglio ex dl 66/2014, Fondo IMU-Tasi e facoltà di mantenere la maggiorazione TASI applicata fino al 2018 con specifica deliberazione

Dinamica degli investimenti comunali

- **Le attese di rilancio** degli investimenti locali sono **rimaste fin qui in larga parte deluse**, nel 2017 un ulteriore -12,2% degli impegni rispetto al 2016

La dinamica degli impegni per investimenti fissi lordi nei Comuni. Anni 2010-2017 con indice 2010 = 100



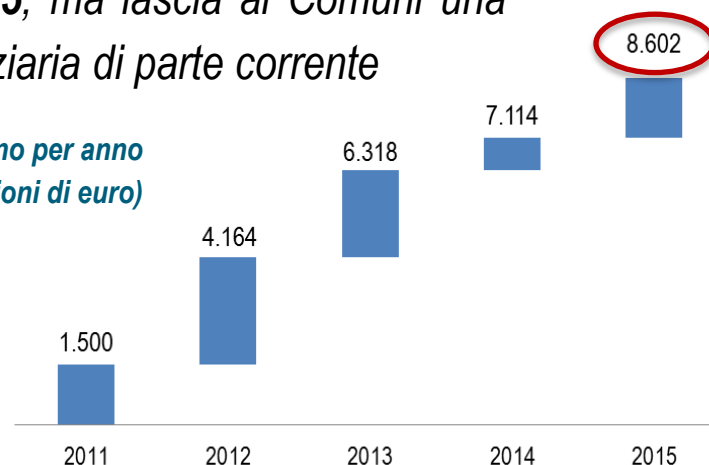
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno

- Si è rivelato illusorio ipotizzare che il passaggio dal Patto di stabilità interno al Saldo finale di competenza potesse bastare per far ripartire la complessa filiera degli investimenti comunali
- Il comparto mantiene notevoli potenzialità di investimento e **la legge di bilancio contiene misure finanziarie e di settore** che ne agevolano il pieno utilizzo
- Serve un intervento più incisivo per semplificare le gare e le regole delle centrali di committenza

Tagli alle risorse e accantonamenti FCDE

La stagione dei tagli è terminata nel 2015, ma lascia ai Comuni una pesante eredità in termini di sofferenza finanziaria di parte corrente

*I tagli ai Comuni, anno per anno
(valori in milioni di euro)*



Per i Comuni in Toscana (valori in mln di euro)

TOTALE MANOVRA	912
di cui Tagli risorse	598
di cui FCDE in previsione *	314

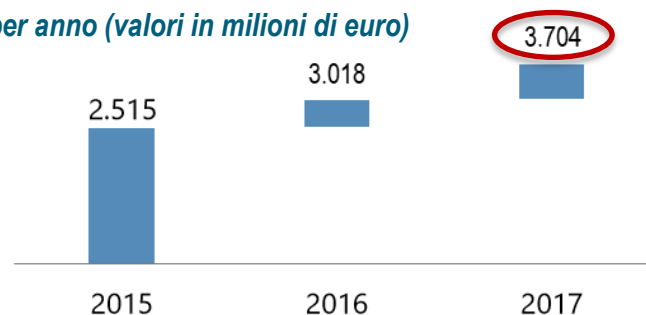
* Esclusa quota finanziata con avanzo

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno e MEF

	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALE 2011-2015
TAGLI ALLE RISORSE	1.500	2.664	2.154	796	1.488	8.602

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

*Accantonamenti FCDE
anno per anno (valori in milioni di euro)*

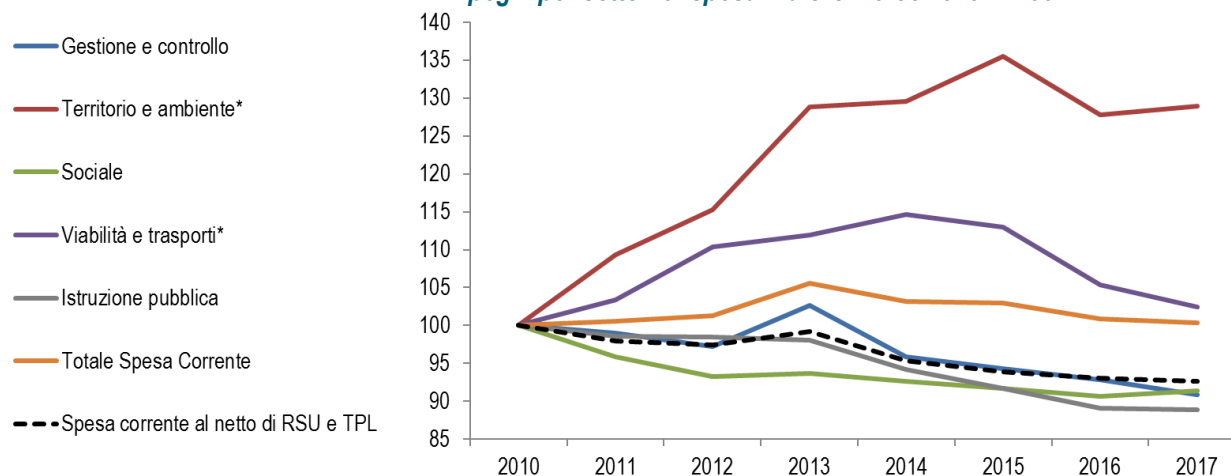


Dinamica della spesa corrente

- Nel periodo 2010-2017 in termini aggregati le spese correnti dei Comuni fanno registrare un aumento dello 0,3%, un tasso di crescita quasi nullo e di gran lunga inferiore alla dinamica inflazionistica
- Scendono i costi sostenuti per lo svolgimento di funzioni e servizi sia *back office* sia *front office*, preoccupa in particolare la difficile tenuta del *welfare* locale (circa -10% in 7 anni)
- **Senza Rifiuti e TPL**, settori ad alta rigidità e peraltro non omogeneamente computate in bilancio nel periodo esaminato, **le spese correnti dei Comuni si riducono di 7,4 punti percentuali (-6,7% in Toscana)**

LA DINAMICA 2010-2017 DELLA SPESA CORRENTE DEI COMUNI (RSO + ISOLE)

Impegni per settori di spesa. Valore indice 2010 = 100



Parte 2

Evoluzione delle regole finanziarie

L'approdo agli equilibri ex DLgs 118/2011

Dopo una lunga stagione di vincoli finanziari più o meno stringenti ma comunque distorsivi, a partire dal 2019 per gli enti locali il vincolo di finanza pubblica coincide con il rispetto dei principi introdotti dall'armonizzazione contabile (D.Lgs 118/2011)

- **Nel 2016** il passaggio dal Patto di stabilità interno al Saldo finale di competenza ha decretato l'abbandono della «competenza mista» e ha **azzerato l'obiettivo programmatico** (non più imposizione di avanzi annuali per il singolo ente)
- **Dal 2019** il superamento del Saldo finale di competenza e l'approdo agli «equilibri ordinari» disciplinati dal D.Lgs 118/2011 autorizzano l'**utilizzo** sia degli **avanzi effettivamente disponibili** sia del **debito nei soli limiti stabiliti dal TUEL** (art. 204)

L'approdo agli equilibri ex DLgs 118/2011

In sintesi (**art. 60 ddl Bilancio**), a partire dal 2019:

- niente più verifiche in sede di previsione circa il rispetto del saldo di finanza pubblica;
- niente più oneri da monitoraggio connessi al rispetto del saldo di finanza pubblica;
- viene meno, già per il 2018, il sistema premiale/sanzionatorio previgente;
- sono aboliti i Patti nazionali e le intese regionali;
- nessuna restituzione o acquisizione di spazi finanziari scambiati negli anni precedenti;
- viene meno la verifica dell'utilizzo effettivo degli spazi finanziari già acquisiti;
- l'unico vincolo sarà **il rispetto del risultato di competenza non negativo a rendiconto**, come declinato al comma 3

I vincoli per gli enti in disavanzo

Per gli enti in disavanzo (**art. 65, comma 2 ddl Bilancio**: valore negativo del risultato di amministrazione al netto della quota minima obbligatoria accantonata in FCDE e FAL) la quota di avanzo applicabile è pari all'avanzo annuo registrato (economie di spese / aumento delle entrate)

Occorre tuttavia ricordare che:

- **molti** degli **enti** che oggi risultano in disavanzo derivano tale condizione dall'emersione di un **“disavanzo tecnico” per effetto dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui** richiesto dalla riforma della contabilità
- per garantire un percorso sostenibile di rientro **il dl n. 78 del 2015**, norma approvata dal Parlamento e condivisa dal Mef, **ha permesso il ripiano trentennale di questo tipo di disavanzo**
- **annullare le finalità perseguite dalla norma richiamata significherebbe compromettere il percorso di risanamento graduale messo in atto dagli enti interessati**, nonché disconoscere il contributo alla finanza pubblica comunque garantito per tale via dagli enti stessi in ragione della minore capacità di spesa disponibile
- Occorre allargare le maglie: l'Anci auspica che **almeno per gli avanzi vincolati lo sblocco sia pieno e generalizzato fin dal 2019**, anche alla luce del fatto che il comparto comunale, nel suo insieme, fornisce da diversi anni ingenti contributi al risanamento dei conti pubblici

Sblocco degli avanzi di amministrazione: i vantaggi di parte corrente


Lo sblocco degli avanzi garantirà un **giusto vantaggio per l'ente anche sul versante della parte corrente**, in particolare:

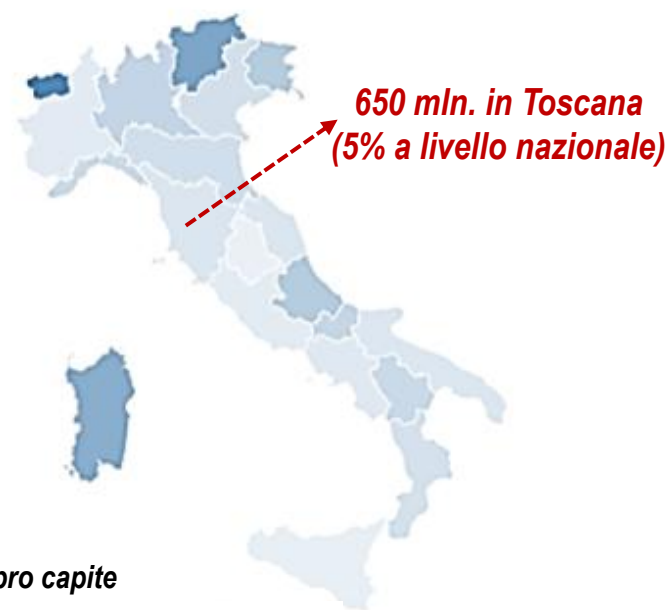
- in regime di saldo finale di competenza occorre trovare **ulteriore copertura per le spese afferenti alle quote già accantonate** in bilancio per obblighi di legge o per ragioni dettate dalla prudenza contabile (Fondi contenziosi, rischi ...), **dal 2019 viene meno questo grave ed ingiustificato onere posto in capo al singolo ente**
- sarà ora possibile realizzare **progetti di spesa corrente finanziati da contributi** (*in primis* regionali) **confluiti in avanzo vincolato**
- la **quota di avanzo disponibile** costituirà invece una sorta di **entrata *una tantum*** per finanziare anche **spese correnti «a carattere non permanente»**, nel rispetto dei limiti stabiliti dall'articolo 187 del TUEL

Nel complesso questo passaggio della manovra restituisce una capacità di spesa corrente pari a **2,8 miliardi di euro a livello nazionale, circa 120 mln. per i Comuni della Toscana**

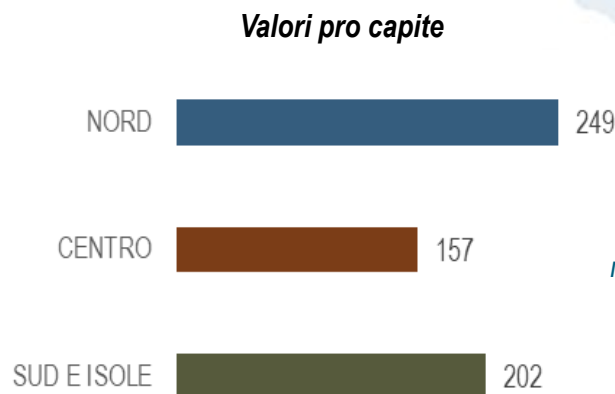
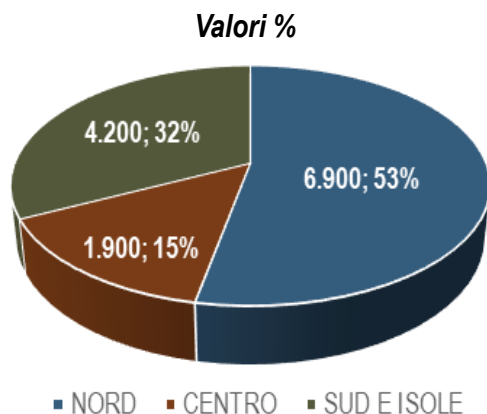
Nuovo scenario per rilanciare gli investimenti

- Lo **sblocco degli avanzi** accumulati negli anni del Patto di stabilità – anche tramite **FPV** – e la **ripresa dei contributi statali** per gli investimenti locali delineano **nuovi e positivi scenari**
- IFEL stima per i Comuni un **surplus della capacità di spesa** per investimenti pari a **13 miliardi di euro**, ovviamente esigibile in un arco di tempo pluriennale

SURPLUS pro capite 
114 740



*Surplus della capacità di spesa per investimenti comunali
Distribuzione per area di appartenenza*



Fonte: elaborazioni Ifel su dati Ministero dell'interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri, MEF e MIUR

Nessun limite all'utilizzo del FPV, comprese le risorse acquisite tramite debito...

L'analisi dei bilanci comunali 2017 evidenzia la presenza di un **significativo ammontare di FPV in conto capitale** (comprese le risorse da debito): **circa 9 miliardi di euro a livello nazionale (585 mln. in Toscana)**

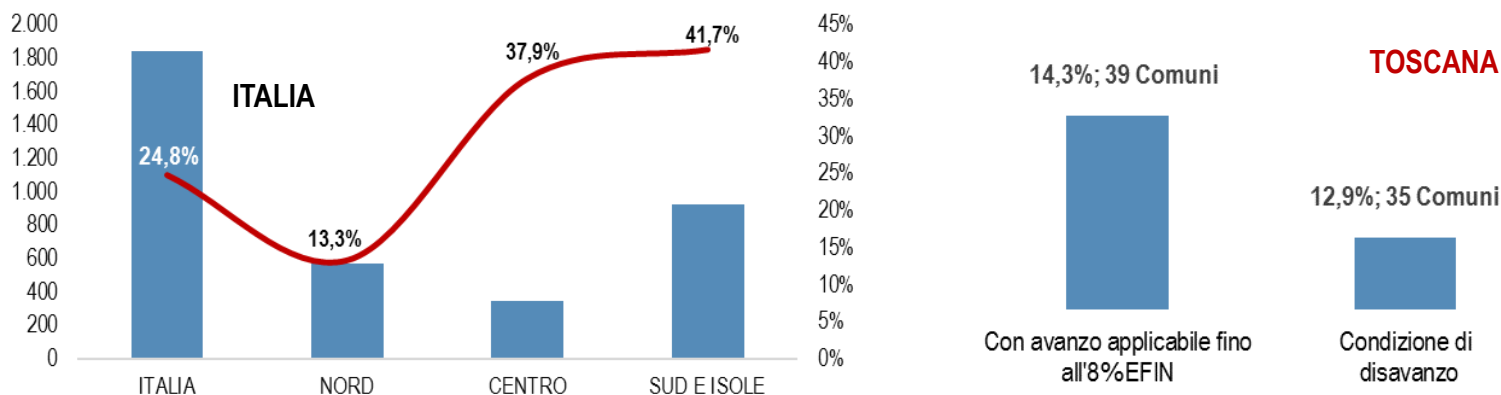
- Tale risultato è certamente anche conseguenza della **corsa alla costituzione di FPV avviata nell'autunno 2015**, quando alla vigilia del passaggio al saldo di competenza il vigente regime di competenza mista ha favorito l'**applicazione delle eccezioni alla costituzione del FPV (punto 5.4 del principio applicato della contabilità finanziaria)**
- Superato il saldo finale di competenza, **le eccezioni per il mantenimento delle risorse nel FPV assumeranno invece una valenza prettamente contabile**, non più una strategia necessaria per garantirsi copertura per il rispetto dei vincoli di finanza pubblica
- **Dal 2019** la valutazione della preferenza tra l'eccezione pro FPV e la confluenza in avanzo delle risorse dovrebbe essere effettuata **esclusivamente in relazione alla data di affidamento dei lavori (prima o dopo il 30 aprile)**

È opportuno quindi rivedere la quantificazione del FPV determinato fin qui dalle eccezioni stabilite nel principio contabile? Sì, anche alla luce dell'**articolo 67 del ddl Bilancio**, che costituisce il **presupposto per recepire la modifica del 5.4 licenziata in Arconet**

...La contribuzione erariale rimane necessaria

- Il **9% dei Comuni** presenta una **condizione di disavanzo** (668 su un totale di circa 7.500 analizzati), molto concentrati nel Centro e nel Sud (tra il 17% e il 20% dei rispettivi totali)
- **Un altro 16% di enti** (circa 1.200) presenta invece “**avanzi deboli**” (fino all’8% delle entrate finali) e si distribuisce in misura più diffusa sul territorio (investendo anche il Nord)

*Comuni in disavanzo o con avanzo applicabile non superiore all’8% delle entrate finali
Valori assoluti e percentuali, anno 2017*



- Da qui la richiesta dell’ANCI affinché lo **sblocco degli avanzi vincolati sia pieno** e generalizzato fin dal 2019 e che lo **stanziamento di 4,2 mld. (art. 61) a favore delle Regioni** per gli investimenti territoriali costituisca un canale aggiuntivo per **finanziare «prioritariamente» i Comuni con minori dotazioni finanziarie di ciascuna regione**, assegnando risorse dalla graduatoria del contributo ex co. 853 (L.Bilancio 2018)

Nuove misure «procedurali» a sostegno degli investimenti locali

Il ddl Bilancio 2019 mette in luce una positiva volontà del legislatore nell'apportare modifiche procedurali funzionali al rilancio degli investimenti locali

Art. 17 – Centrale progettazione

Art. 18 – InvestItalia

Art. 31 – Agevolazione nell'individuazione del RUP

Art. 38 – Qualificazione stazioni appaltanti e centrali committenza

Art. 59 – Semplificazione delle gare d'appalto per Comuni e loro aggregazioni

Art. 95 – Correttivi nei criteri di aggiudicazione dell'appalto

Le proposte emendative dell'Anci muovono verso questa direzione, in particolare:

- ripristino della **possibilità di ricorrere al c.d. «appalto integrato»**
- maggiore **flessibilità** nell'applicazione dei **criteri di aggiudicazione**
- migliore **performance** di **SUA** e **CUC**

Parte 3

- **Le criticità per gli equilibri di parte corrente**

Le principali questioni aperte

▪ **Mantenimento delle risorse da passaggio IMU-Tasi**

- **Fondo Imu-Tasi – 300 mln.**, inizialmente fissato in 625 mln di euro, poi quantificato in 488 mln dal Mef e progressivamente ridotto fino a 300 mln di euro fino al 2018. Interessa circa 1.800 Comuni
- **Maggiorazione TASI** (inizialmente lo 0,8 per mille). Introdotta nel 2014 per con lo stesso scopo di ristoro dell'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale. La proposta (complementare alla precedente) permette, dal 2019, l'applicazione della maggiorazione Tasi **per tutti i Comuni entro il limite dello 0,4 per mille**, elevato al livello effettivamente raggiunto nel 2018 per i casi in cui tale livello è superiore allo 0,4

▪ **Imposta comunale sulla pubblicità**

La sentenza della Corte Costituzionale n.15 del 2018 annulla le maggiorazioni sull'ICP applicate dai Comuni dal 2013 al 2018. Da stime Ifel la perdita di gettito per i Comuni si aggira tra i 400 e i 500 mln di euro. È necessario:

- possibilità di ripristino della maggiorazione ICP, a partire dal 2019 (fino al 50%);
- restituzione ai contribuenti che ne fanno richiesta in 5 anni;
- valutazione della perdita di gettito effettivamente subita dai Comuni per compensazione

Le principali questioni aperte

▪ Ripristino delle risorse tagliate con il dl n. 66 del 2014

- **il taglio di 560 mln. annui** viene a scadere con il 2018. Nonostante la previsione di legge (co. 8 dell'art. 47), il ristoro del taglio non risulta attualmente finanziato, come invece previsto per le Città metropolitane e le Province. Il finanziamento in questione è fondamentale **anche per assicurare un più equilibrato percorso alla perequazione delle risorse** e ristorare i Comuni minori che hanno subito tagli abnormi da “*spending review*”, anche quella del dl 95/2012 (case di riposo e servizi “fuori scala”)

Il ripristino può essere graduale (50% nel 2019) ma non può essere ignorato)

▪ Rivedere il funzionamento della perequazione

- effetti non sufficientemente chiari e condivisi, a partire dalle variazioni della capacità fiscale, in larga parte incontrollate, registrate negli scorsi anni;
- i piccoli Comuni e alcune aree del Paese risultano particolarmente penalizzati in un quadro non sufficientemente governato;
- la perequazione è finanziata interamente dall'IMU dei Comuni senza il contributo statale previsto dalla Costituzione e dalla legge 42 del 2009

È opportuno un rallentamento del processo, anche in attesa della relazione che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard sta elaborando in attuazione del comma 883 della legge di bilancio 2018. Si permetterebbe così, anche alla luce del nuovo quadro politico, di riflettere sull'insieme delle misure necessarie per riportare l'assetto delle risorse comunali su binari più coerenti con l'ordinamento, evitando di produrre ulteriori effetti non controllati e condivisi

L'ANCI, chiede che sia mantenuta al 45% la percentuale di risorse oggetto di perequazione anche per il 2019 e che la progressione fino al 100% si sviluppi nel modo seguente: 55% nel 2020, 65% per il 2021, 80% per il 2022, 100% dal 2023

Le principali questioni aperte

▪ Il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

- **La progressione dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)** mette tuttora in difficoltà un'ampia fascia di enti che sono sottoposti di fatto ad una ulteriore fase di tagli, avendo incontrato difficoltà nella piena attuazione della riforma contabile e nel governo della riscossione delle entrate proprie, non potendo contare sull'attesa riforma

L'ANCI chiede che **la percentuale di accantonamento al FCDE sia mantenuta al 75%** anche per il 2019 e che sia concessa a tutti gli enti locali la **possibilità di ripetere il riaccertamento straordinario dei residui**

▪ Soluzione di controversie e contenziosi

- Ci sono **diverse controversie e contenziosi da prevenire o risolvere**: le spese per gli uffici giudiziari, il ristoro delle modifiche di imponibile dei fabbricati D, il riparto dell'addizionale comunale aeroportuale, le incertezze riguardanti i contributi dovuti ai Comuni che ospitano siti nucleari, l'esigenza di uniforme attuazione delle sentenze della Cassazione sull'imponibilità delle piattaforme petrolifere

L'ANCI chiede l'apertura di **un tavolo tecnico di confronto** per individuare interventi equilibrati allo scopo di ridurre il rischio di nuovi contenziosi.

▪ Mantenere l'anticipazione di tesoreria a 5/12

▪ Intervenire sul debito comunale

- **La ristrutturazione dei mutui Mef (art. 74 ddl Bilancio)** è importante perché comporta una reale diminuzione degli oneri, quindi non a equivalenza finanziaria, ma riguarda solo 2,2 mld. di mutui tra gli oltre 30 mld. di CDP

Parte 4

- **Principali indicazioni dal ddl Fiscale**

Le principali disposizioni che impattano sulle entrate locali

Il decreto ha un impatto diretto sulle entrate comunali prevalentemente per effetto degli articoli da 2 a 4 e che prevedono nello specifico:

- a) La definizione agevolata degli avvisi di accertamento (art.2)
- b) La definizione agevolata dei crediti iscritti a ruolo (art. 3)
- c) Lo stralcio e la cancellazione dei singoli carichi residui iscritti a ruolo dal 2000 al 2010, di valore non superiore a 1.000 euro (art.4)

La definizione agevolata degli avvisi di accertamento (art. 2) e dei crediti iscritti a ruolo (art. 3)

L'attuale formulazione dell'art. 2, pur non delimitando espressamente l'intervento agli avvisi di accertamento concernenti tributi erariali, ingenera talune **incertezze** relativamente all'estensione della sua applicabilità anche **ai tributi locali**

La proposta ANCI prevede:

- chiarezza:** la definizione agevolata degli avvisi di accertamento deve essere estesa ai tributi locali in **modo esplicito**;
- autonomia e facoltatività:** è necessario demandare alla potestà comunale la scelta in ordine all'adesione alla definizione agevolata degli avvisi di accertamento

Tali principi devono valere anche nel caso della definizione agevolata dei crediti iscritti a ruolo (art. 3)

La proposta ANCI estende ai crediti degli enti territoriali attivati tramite **ingiunzione di pagamento** la definizione agevolata di cui all'articolo 3 (**chiarezza ed equità**). L'adesione alla definizione agevolata delle ingiunzioni di pagamento è subordinata a deliberazione comunale (**facoltatività**)

Lo stralcio dei crediti fino a 1.000 euro...

Si tratta di una disposizione che preoccupa sotto il profilo finanziario e di tenuta degli equilibri di bilancio

Con l'attuale formulazione infatti:

- il Governo **interviene direttamente e senza compensazione** su crediti di spettanza locale e in particolare dei Comuni;
- si stima un complesso di annullamenti **valutabile tra i 3 e i 5 miliardi di euro**, sulla base delle iscrizioni a ruolo nel periodo 2000-2010 e dalle percentuali di annullamento/sgravio e pagamento osservate nel tempo

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 mantenuto a residuo i carichi iscritti a ruolo, in quanto formalmente “coltivati” dal concessionario fino alla presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità

... Lo stralcio dei crediti fino a 1.000 euro Le proposte dell'ANCI

L'ANCI ha chiesto al Governo di:

- analizzare senza pregiudizi gli effetti sulle diverse situazioni di un gruppo di comuni sufficientemente rappresentativo;
- introdurre la facoltatività dell'abolizione dei ruoli pregressi;
- studiare una misura compensativa anche attraverso un nuovo **riaccertamento straordinario dei residui**

La **proposta dell'ANCI** consta di due parti:

- lo stralcio e cancellazione dei carichi iscritti a ruolo con valore residuo inferiore a 1.000 euro di competenza degli enti territoriali non opera automaticamente, ma è resa facoltativa attraverso una decisione di non applicazione adottabile dall'ente impositore;
- gli enti territoriali possono estendere lo stesso meccanismo previsto per i carichi minori iscritti a ruolo alle quote analoghe poste in riscossione dall'ente mediante ingiunzione di pagamento