

LA MANOVRA 2020

Note preliminari

Sommario

<i>Cosa abbiamo ottenuto in questi anni? Certamente molto, ma non basta..</i>	2
<i>Nuove regole assunzionali per il personale a tempo indeterminato</i>	4
<i>In questi mesi l’Anci ha lavorato per misure finanziarie a tutela degli equilibri di parte corrente dei bilanci comunali,</i>	5
<i>Il FCDE</i>	6
<i>Rinvio del Fondo garanzia debiti commerciali (FGDC)</i>	7
<i>L’intervento strutturale sul debito</i>	8
<i>Le riforme delle entrate locali</i>	9
<i>Novità rilevanti sulle semplificazioni, tetti di spesa e piccoli Comuni</i>	10
<i>Stabilizzazione dei contributi agli investimenti</i>	12
<i>Incognita ARERA – regolazione del settore Rifiuti e TARI</i>	13
<i>Nuovi termini per le delibere Tari</i>	14
<i>Resta fuori dalla manovra un sostegno alle situazioni di crisi</i>	15
<i>La riforma del Titolo VIII del TUEL</i>	16

Cosa abbiamo ottenuto in questi anni? Certamente molto, ma non basta..

... dopo la Grande crisi finanziaria

- Superamento del Patto di stabilità interno (2016), fino al 2015 3,5 mld. di avanzo annuale imposto ai nostri bilanci
- Graduale stabilizzazione espansiva del Saldo finale di competenza (2017-2018), con regole sempre più aderenti ai principi contabili della competenza potenziata
 - restavano tuttavia “congelate” le risorse da avanzo e debito, anche dopo la revisione della legge n. 243 del 2012...
 - ...in occasione della quale siamo tuttavia riusciti a difendere le nostre prerogative rispetto a possibili scenari di neocentralismo regionale (governo regionale del debito/avanzi) che avrebbero indebolito l'autonomia comunale

- A partire dal 2019 il **ritorno agli "equilibri ordinari di bilancio"**, che rimane **confermato senza dubbio alcuno** sebbene periodicamente vengano proposte interpretazioni restrittive che rinviamo a vincoli più restrittivi per via dell'art. 9 legge 243/2012:
 - sblocco degli avanzi disponibili in bilancio (con risultato amm.ne > 0, al netto di FCDE e FAL)
 - utilizzo del FPV senza distinzione alcuna per quanto concerne la sua fonte di alimentazione (avanzo/debito)
 - utilizzo pieno della capacità debitoria (nel limite art. 204 TUEL)
- A partire dal 2019 **sblocco della leva fiscale**, dopo 3 anni di ingiustificato congelamento della manovrabilità tributaria, dovendo peraltro sopportare che l'addizionale IRPEF fosse inclusa nel computo della capacità fiscale standard del singolo Comune, pur trattandosi di un tributo facoltativo e anche nei casi di mancata applicazione del livello "normale" del tributo (4 per mille).
- Aumento delle **risorse a sostegno degli investimenti** che ora vengono stabilizzate nel tempo
- Significativi elementi di **semplificazione amministrativa e contabile**, in particolare a vantaggio dei piccoli Comuni (abolizione obbligo bilancio consolidato, rinvio e semplificazione della contabilità economico-patrimoniale) che con il dl Fiscale sono più generali e accentuati.

Nuove regole assunzionali per il personale a tempo indeterminato

- Dal 2020 (ex art. 33 DL Crescita n. 34 del 2019) si applicherà un **nuovo sistema** di determinazione delle facoltà assunzionali dei Comuni (decreto attuativo in fase conclusiva)
 - basato sul limite del **+ 4% di un valore soglia** per classe demografica dato dal rapporto
spesa per personale / entrate correnti complessive al netto del FCDE
 - a sostegno del recupero di personale per gli enti con risorse adeguate e minor dotazione di personale
 - al di sotto di una soglia più elevata (**+ 8%** rispetto alla media) i Comuni continueranno con un *turn over* al 100%
 - gli enti fuori-soglia massima dovranno adeguarsi con un percorso pluriennale di rientro (*circa 1000 enti stimati*)
 - ulteriori capacità assunzionali riservate ai piccoli Comuni in unione

In questi mesi l’Anci ha lavorato per misure finanziarie a tutela degli equilibri di parte corrente dei bilanci comunali,

già messi a dura prova da tagli e restrizioni senza precedenti (circa 9 mld. di tagli e 3,5 mld. di vincoli finanziari)

- Recupero del **Fondo IMU-Tasi** quota 110 mln. per il triennio 2020-2022, che si aggiungono alla quota 190 mln. già resa pluriennale (ma vincolata a manutenzioni)
- **100 mln in più nella dotazione FSC 2020**, come **parziale ristoro** del mancato reintegro delle risorse venute meno con il **taglio ex dl 66/2014 (563 mln)**
- Con questa (piccola) integrazione è possibile intervenire su alcuni degli effetti negativi della perequazione (finora solo “orizzontale”) e su alcune distorsioni del riparto dei tagli del 2011-15, come ad esempio:
 - valorizzare i benefici spettanti agli enti che guadagnano dallo schema perequativo, fino ad oggi bloccati da una soglia massima pari al 4% annuo
 - reintegrare parte delle risorse venute meno agli enti di minori dimensioni “ingiustamente” colpiti dalla *spending review* degli scorsi anni, poiché sui bilanci di questi enti transitavano risorse per servizi di ambito sovracomunale (case di riposo, servizi idrici, gestione diretta discariche *post mortem*, oggetto di autonoma copertura)
 - sostenere i piccoli comuni in spopolamento, le cui risorse si riducono per effetto dell’incidenza della variabile “popolazione” nel modello perequativo
 - mitigare la riduzione che nell’anno subiranno una riduzione incrementale di risorse per effetto dello schema perequativo vigente (che nel 2020 riprenderà il suo percorso attuativo, dopo essere rimasto fermo nel passaggio 2018-2019)

II FCDE

- **Non abbiamo ottenuto il contenimento del FCDE** da accantonare nel bilancio di previsione
- La soluzione che si prospetta è la **crescita dell'accantonamento obbligatorio al previsto 95%**, con **riduzione al 90%** per gli enti che rispettano già nel 2020 i parametri di regolarità dei pagamenti
- Sarà **prevedibilmente introdotta una norma** che consente di ridurre il FCDE accantonato a previsione *“a seguito di una verifica dell’accelerazione delle riscossioni delle entrate oggetto della riforma della riscossione”*, sulla base del rapporto tra incassi totali e accertamenti che si prevede di realizzare alla fine dell’esercizio
 - è un’apertura nella direzione che abbiamo più volte sostenuto in Arconet, ma non ha la necessaria portata generale
 - su questo fronte, quindi, il rimedio che nell’immediato rimane a nostra disposizione si lega alla legittima possibilità di valorizzare sin dal bilancio di previsione 2020-2022 gli effetti positivi sugli incassi delle entrate proprie dovuti all’avvio della riforma della riscossione locale
 - in ogni caso, al fine di non compromettere il conseguimento dei parametri PCC, l’indicazione di cui sopra dovrebbe essere calibrata anche alla luce dell’ausilio che potrà derivare nel breve periodo da altri strumenti (*in primis* il Fondo cassa da avanzo disponibile) non direttamente valorizzabili in fase di determinazione degli equilibri correnti a previsione

Rinvio del Fondo garanzia debiti commerciali (FGDC)

- **Rinvio al 2021 del nuovo fondo (di fatto una sanzione) connesso ai ritardi nei pagamenti commerciali** sulla base dei due parametri PCC (rispetto dei tempi di pagamento e contestuale riduzione dello *stock* di debito pregresso) – **ved. nota IFEL 22 nov 2019**
 - affiancare al FCDE (la cui quota di accantonamento a previsione passerà dall'85% al 95% nel 2020) un ulteriore fondo obbligatorio avrebbe determinato una stretta finanziaria difficilmente sostenibile per migliaia di Comuni
 - la proroga del nuovo fondo garanzia debiti commerciali (FGDC) è certamente un risultato tra i più importanti che stiamo per acquisire con conversione del dl Fiscale:
- **Occorre tuttavia non abbassare la guardia, continuando a lavorare correttamente e tempestivamente sulle funzionalità della PCC.** Per ora, il lavoro tecnico su PCC ha portato a:
 - una sistemazione formale degli indicatori PCC,
 - alla disponibilità di strumenti di sistemazione massiva delle fatture ante 2018
- In ogni caso, è chiaro che per una soluzione strutturale dei ritardi bisognerà **necessariamente ottenere strumenti di sostegno alla liquidità tipo DL 35/2013** (anticipazioni a tasso molto agevolato con restituzione pluriennale), senza i quali il percorso di risanamento imposto ai Comuni – unico comparto PA che vive in larga parte di risorse proprie – segnerà una grave crisi
 - **per il triennio 2020-22** vale il ripristino a 5/12 delle anticipazioni di Tesoreria,
 - rimane invece ancora **incerta la possibilità di restituire in tre anni le "anticipazioni CDP" acquisite nel corso del 2019**

L'intervento strutturale sul debito

- Il ddl Bilancio (art. 69) introduce finalmente un dispositivo di vera ristrutturazione del debito degli enti locali. Difficilmente nel 2020, ma **dal 2021 questo porterà una significativa boccata di ossigeno**
- È questa una delle principali battaglie condotte dall'Anci in questi anni, denunciando a più riprese **l'eccessivo peso dell'onere debitorio sui bilanci dei nostri Comuni**, in ragione dei tassi molto alti vigenti negli anni passati sul mercato finanziario
 - il problema si diffonde **da Nord a Sud senza particolari distinzioni**, mediamente con punte di **maggiore sofferenza per i Comuni di minori dimensioni**
 - **il tasso medio sui debiti comunali è circa il 4,5%**, su uno stock di 37 mld., in costante riduzione nel tempo
 - lo Stato si finanzia intorno all'1% (nuove emissioni) Fin qui mai nessun Governo ha approvato misure di ristrutturazione del debito locale, mentre **nel 2014 una misura di questo genere è stata riconosciuta al debito delle Regioni.**
- **Le aspettative dei Comuni sono molto alte**
 - solo di spesa di interessi si spendono ben 1.800 milioni di interessi/anno, che potrebbero essere dimezzati
 - **è però auspicabile che intervengano alcune modifiche alla formulazione attuale della norma**, per non compromettere l'efficacia del provvedimento rispetto alle finalità dichiarate dallo stesso Governo e assicurare una più agevole gestione operativa

Le riforme delle entrate locali

- Il ddl Bilancio contiene tre interventi strutturali
 - unificazione IMU-Tasi nella **“nuova IMU”**
 - due tributi ormai pressoché identici, una semplificazione per il cittadino e per gli uffici
 - minore autonomia nella differenziazione delle aliquote (ma nell’ambito di un ventaglio predeterminato molto ampio di possibilità) a favore della migliore trasparenza e fruibilità delle informazioni (schema su sito certificato a corredo della deliberazione sulle aliquote)
 - riforma della **riscossione locale**
 - **accertamento esecutivo**, come per i tributi erariali
 - definizione di costi recuperabili, **rateazione** e procedure
 - mantenimento (e possibilmente estensione) **dell’accesso ai dati** per la riscossione
 - **Canone unico** che assorbe prelievi OSP e pubblicità
 - **in vigore dal 2021**
 - **qualche perplessità** sul funzionamento, su cui sarà necessario lavorare

Novità rilevanti sulle semplificazioni, tetti di spesa e piccoli Comuni

Il dl Fiscale contiene semplificazioni da sempre richieste dall'ANCI

- abrogazione limiti di spesa per la **formazione** del personale degli enti locali (50 per cento della spesa corrente dell'anno 2009, ex art. 6 comma 13 del dl 78/2010)
- abrogazione dei limiti di spesa per **studi ed incarichi di consulenza** pari al 20% della spesa sostenuta nell'anno 2009 (*art. 6, comma 7 del DL 78/2010*)
- abrogazione dei limiti di spesa per **relazioni pubbliche, convegni, mostre**, pubblicità e rappresentanza pari al 20% della spesa dell'anno 2009 (*art. 6, comma 8 del d.l. 78/2010*)
- abrogazione del divieto di effettuare **sponsorizzazioni** (*art. 6, comma 9 del DL 78/2010*)
- abrogazione dei limiti delle spese per **missioni** per un ammontare superiore al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009 (*art. 6, comma 12 del DL 78/2010*)
- abrogazione dell'obbligo di ridurre del 50% rispetto al 2007 la **spesa per la stampa** di relazioni e pubblicazioni distribuite gratuitamente o inviate ad altre amministrazioni (*art. 27, comma 1 del D.L. 112/2008*)
- abrogazione dei vincoli procedurali per **l'acquisto di immobili** da parte degli enti territoriali (*art. 12, comma 1 ter, DL 98/2011*)
- abrogazioni di limiti di spesa per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di **autovetture**, nonché per l'acquisto di buoni taxi per un ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 (*art. 5, comma 2 del DL 95/2012*)

... ancora semplificazioni e tetti di spesa

- abrogazione – per i Comuni che gestiscono servizi per più di 40mila abitanti - dell’obbligo di comunicazione, anche se negativa, al Garante delle telecomunicazioni delle **spese pubblicitarie** effettuate nel corso di ogni esercizio finanziario, con deposito di riepilogo analitico (*articolo 5 commi 4 e 5 della legge n. 67/1987*)
- abrogazione dell’obbligo di adozione dei **piani triennali di razionalizzazione dell’utilizzo delle dotazioni strumentali**, anche informatiche, delle autovetture di servizio, dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali; (*art. 2, comma 594, della legge n. 244/2007*)
- abrogazione dei vincoli procedurali concernenti la **locazione e la manutenzione degli immobili** (*articolo 24 del DL 66/2014*)
- **abrogazione delle disposizioni che vincolavano la disapplicazione di alcuni dei succitati tetti di spesa, all’approvazione del bilancio di previsione nei termini previsti dal TUEL** (*art. 1, comma 905 legge 145/2018 e art. 21-bis, dl 50/2017*)

Inoltre sono state approvate due norme di rilievo su

- **definitiva facoltatività – a regime – della contabilità economico-patrimoniale per i Comuni fino a 5mila abitanti**, superando così qualsiasi interpretazione restrittiva
- viene **abrogata la funzione di controllo del tesoriere** sul rispetto dei limiti di bilancio da parte dei Comuni (art. 216 e 226 TUEL) in quanto non più rispondenti ad un’effettiva esigenza e tenuto conto della normativa vigente in materia di tesoreria
- **i contributi alle fusioni di comuni** per il 2019 sono stati integrati per **30 milioni di euro** (a pareggio del fabbisogno registrato)

Stabilizzazione dei contributi agli investimenti

Il ciclo degli **investimenti pubblici locali** è stato duramente investito dalla crisi. **Gli interventi di sostegno** agli investimenti locali tra il 2018 e il 2019 sono indubbiamente positivi e il ddl Bilancio (art. 8) stabilizza e amplia le risorse su di un arco pluriennale)

In sintesi:

- stabilizzato il fondo “efficientamento energetico e messa in sicurezza” (in cifra fissa per tutti i Comuni), per **500 mln. annui** (co 1)
- stabilizzato il fondo ex co 853 (LBil 2018, fino al 2020) per importi compresi tra 350 mln. (dal 2021) e 550 mln., per progetti di media dimensione (co. 10)
- progetti di rigenerazione urbana per importi tra 150 mln. (2021) e 700 mln. (2025) – co 11
- fondo progettazione – che si aggiunge a quello già in funzione per circa 25 mln./anno fino al 2020 – tra gli 85 mln. (2020) e i 200 mln (dal 2022) – co 16
- costruzione/ristrutturazione asili nido, 100 mln. dal 2021, 200 mln. dal 2024 (co 24)

Incognita ARERA – regolazione del settore Rifiuti e TARI

- ARERA ha emanato il 31 ottobre le **prime due direttive**
 - la 443/19, nuove modalità di calcolo dei “costi efficienti” del servizio RSU, ai fini della copertura tramite Tari / tariffa corrispettiva
 - la 444/19, sui requisiti di trasparenza dei documenti di comunicazione e pagamento della Tari
- Rispetto alle preoccupazioni / richieste formulate da ANCI/IFEL in fase di consultazione, le delibere sono migliorative su alcuni punti:
 - si potrà continuare a considerare nella copertura tariffaria i **servizi non “tipici RSU”**, con esposizione separata in bolletta
 - le **quote non riscalate** potranno essere inserite tra le componenti di costo “fino all’80% del FCDE Tari”
 - tra i costi potrà (ovviamente) essere considerata l’IVA rimasta a carico del Comune
 - i costi da gestione discariche *post mortem* non coperti in precedenza potranno concorrere alla copertura
- Resta **molto complesso tutto il meccanismo** e l’applicazione immediata al 2020, invece del richiesto periodo di sperimentazione “in parallelo”, sarà problematica per Comuni e gestori del servizio:
 - poco gestibile, anche sotto il profilo politico e fiscale, il “**conguaglio**” con i costi 2018 riclassificati
 - **poco tempo** per assimilare il nuovo sistema
 - **rischi di squilibri sui bilanci** comunali per effetto del nuovo calcolo dei costi

Nuovi termini per le delibere Tari

Anche per coerenza con i nuovi criteri di formazione del Piano finanziario rifiuti, il dl Fiscale (art.57-*bis*)

- **proroga i coefficienti tariffari “ampliati”** (+/- 50% rispetto alle misure del dPR 158/99) fino a diversa determinazione da parte di ARERA
- fissa al **30 aprile il termine di deliberazione delle tariffe Tari per l'anno 2020**, in modo disgiunto rispetto al termine del bilancio di previsione. La norma si applica espressamente **anche in caso di modifica di provvedimenti già deliberati**

Inoltre,

- il dl Fiscale prevede inoltre **condizioni tariffarie agevolate** agli utenti domestici che si trovino in condizioni economico-sociali disagiate, attraverso l'istituzione di un **bonus sociale** simile a quello in vigore per altri servizi a rete
- con l'art. 58-*quinquies* viene poi inaspettatamente modificata la classificazione del dPR 158/99 con l'inserimento degli “studi professionali” nella categoria finora riservata alle “banche”

Resta fuori dalla manovra un sostegno alle situazioni di crisi

Le differenti condizioni delle diverse fasce di Comuni e la persistenza di squilibri rilevanti sono alla base di richieste ulteriori, finora non accolte:

- possibilità di replicare il riaccertamento straordinario dei residui (sempre al 31 dicembre 2014), sulla base di una più chiara consapevolezza della riforma contabile
- fondi liquidità per gli enti in dissesto/predissesto con particolare riguardo a quelli colpiti dagli effetti della sentenza CCost 18/2019
- più ampio utilizzo degli avanzi vincolati per gli enti in disavanzo complessivo
- abbattimento delle sanzioni residue su patti e saldi di competenza pregressi
- ulteriori facilitazioni alla riscossione delle entrate:
 - sperimentazione della “Tari in bolletta” elettrica
 - estensione ai Comuni della facoltà di compensazione debiti commerciali a fronte di crediti derivanti da ingiunzioni di pagamento, attualmente applicata ai ruoli di entità maggiore di 5mila euro

È in ogni caso urgente riformare radicalmente il governo delle crisi finanziarie, oggi burocratizzato e inefficiente.

La riforma del Titolo VIII del TUEL

- La riforma, presentata a luglio è ancora in gestazione, tende verso una **minor burocrazia nel controllo dei pre-dissesti** e appare nel complesso positiva.
- Sono ancora da definire molti aspetti e, in particolare, va prestata attenzione a:
 - **esigenze di cassa**, in considerazione delle difficoltà che gli enti in crisi manifestano a fronte di debiti pregressi e dell'impatto degli oneri da sentenze, spesso risalenti nel tempo e del tutto sproporzionati rispetto all'effettiva capacità finanziaria degli enti
 - contenere l'intervento della Corte dei Conti a **controlli annuali** associati alla verifica degli equilibri a consuntivo, oltre che alla partecipazione alle commissioni per la definizione delle diagnosi relative alla situazione finanziaria dell'ente
 - riconsiderare i meccanismi di «**commissariamento**» degli assessorati al bilancio degli enti in crisi, previsti dalle bozze in circolazione

(e va coinvolta l'ANCI fin dalla fase di impostazione, già in corso...)