DOCUMENTO PER L'AUDIZIONE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014

COMMISSIONI BILANCIO CONGIUNTE CAMERA E SENATO

ROMA, 14 APRILE 2014

CONSIDERAZIONI GENERALI

Le osservazioni che vengono avanzate qui di seguito riflettono sia una valutazione degli elementi e degli spunti offerti dal Documento di economia e finanza 2014, sia una loro contestualizzazione rispetto alle problematiche che investono il comparto delle Amministrazioni comunali.

In relazione al **PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA,** si avanzano le seguenti considerazioni:

Si condivide il percorso di riforma costituzionale finalizzato ad adeguare l'iter legis superando il sistema della doppia lettura conforme e trasformando il Senato in Camera di rappresentanza dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni.

Si ritiene assolutamente urgente promuovere un ridisegno complessivo del personale e della dirigenza pubblica, che dia autonomia e responsabilità ai singoli enti di gestire le politiche per il personale, tenendo conto solo di alcuni vincoli di carattere generale, di riorganizzare le strutture amministrative e burocratiche dotandole delle competenze professionali, procedendo come l'Anci chiede da tempo ad un processo di svecchiamento del personale.

In ordine agli interventi relativi al Piano Casa e al Piano per l'edilizia scolastica, evidenziando l'esigenza di definire risorse congrue e sufficienti, si ribadisce che ogni iniziativa va accompagnata con un alleggerimento dei vincoli sul Patto di Stabilità e si chiede di **prevedere una profonda revisione dello stesso a partire dal 2015.**

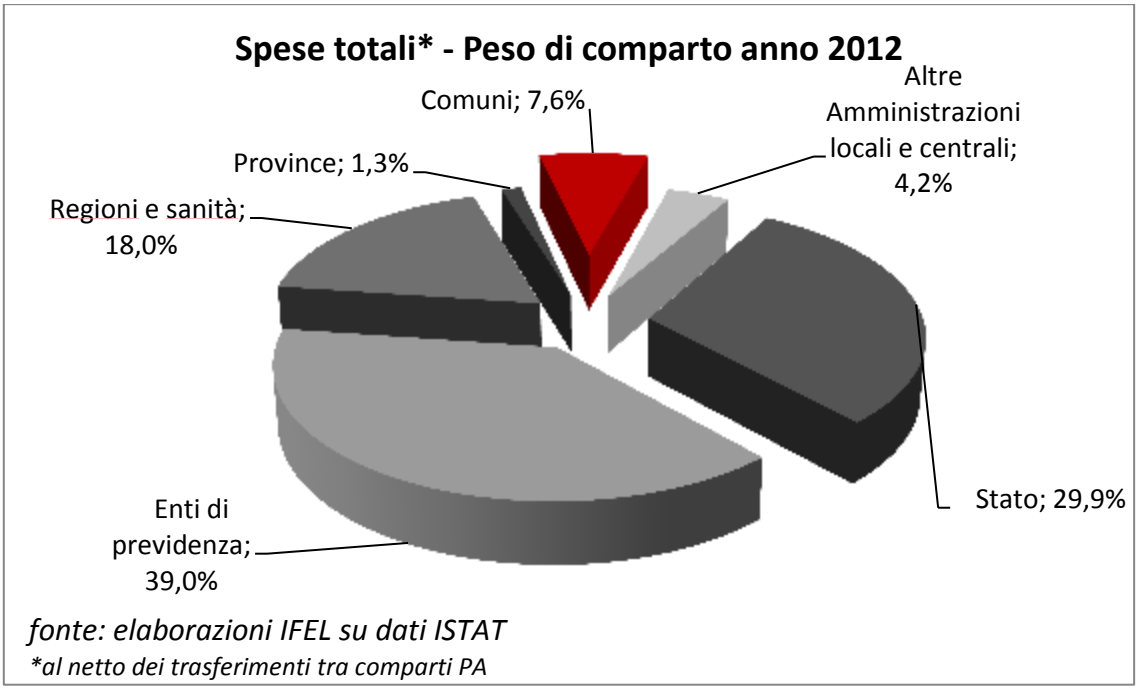
In ordine alla problematica relativa ai servizi pubblici locali, condividendo l'esigenza di apprestare strumenti anche giuridici per stimolare processi di aggregazione in alcuni settori strategici, si ritiene opportuno promuovere l'elaborazione di un regime normativo che accompagni in modo graduale un processo di efficientamento e razionalizzazione, nonché di apertura al mercato.

Per quanto riguarda più squisitamente le questioni che toccano la finanza comunale, l'ANCI evidenzia ancora una volta come nella valutazione delle dinamiche di finanza pubblica non si specifichi il ruolo svolto dai singoli Comparti, impedendo una corretta valutazione del contributo offerto dai Comuni al risanamento dei conti pubblici.

Uno dei requisiti che la nuova documentazione di bilancio doveva avere era quella di

rendicontare l'operato dei singoli comparti, in modo da fornire, specie al Parlamento, che poi si trova chiamato a votare pesanti manovre nei confronti dei singoli livelli di governo, le dovute informazioni riguardo al comportamento degli enti rispetto agli obiettivi assegnati.

I Comuni rappresentano solo il 7,6 per cento della **spesa pubblica totale**, quindi il controllo dei conti dovrebbe essere esercitato sui settori che rappresentano il peso più rilevante della spesa pubblica, in primo luogo le amministrazioni centrali dello Stato.



fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT
**al netto dei trasferimenti tra comparti PA*

I Comuni rappresentano poi solo il 2,5% del **debito totale** e peraltro i Comuni possono indebitarsi solo per investimenti.

Dal 2007 al 2014 i Comuni contribuiscono al **risanamento della finanza pubblica** per oltre 16 miliardi di euro, di cui 8 miliardi e 700 milioni in termini di Patto di Stabilità interno e 7 miliardi e 300 milioni di euro in termini di riduzione di trasferimenti.

LA MANOVRA DEL COMPARTO COMUNALE ANNI 2007-2014

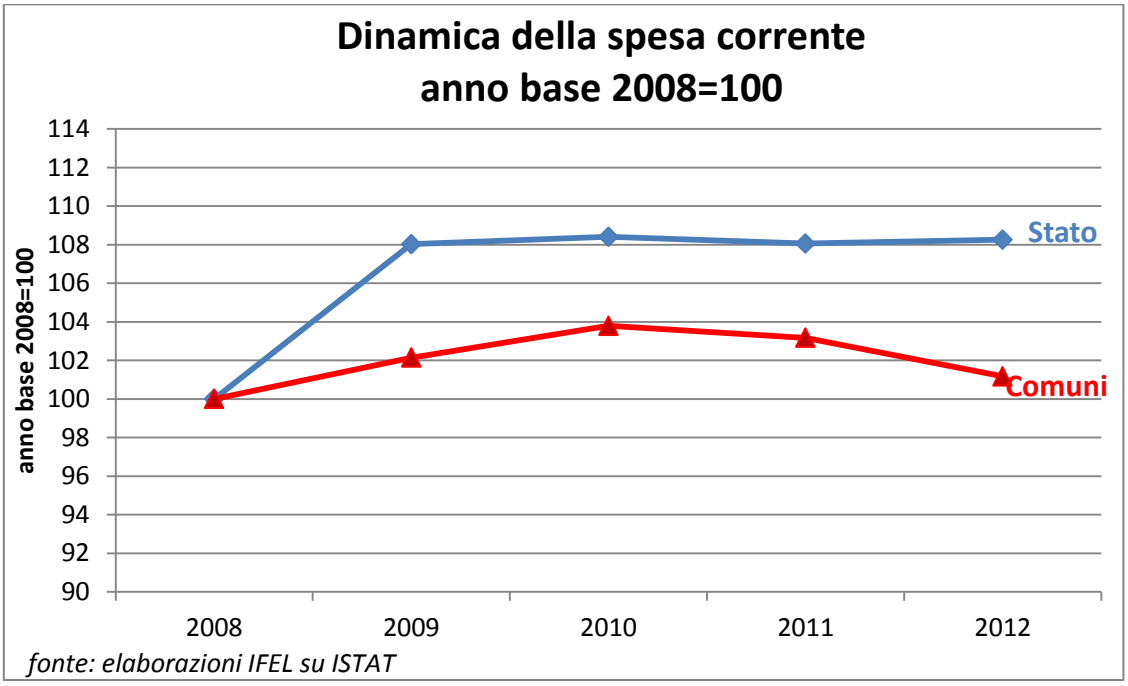
Valori in milioni di euro	Totale Cumulato 2007-2014
Manovra di cui:	**16 041**
Patto	**8 727**
taglio D.L. 201/2011	**1 450**

taglio D.L. 78/2010	**2 500**
spending review	**2 500**
errate Stime ICI	**464**
altri tagli minori	**400**

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

I Comuni nel 2012 presentano un **avanzo** (differenza tra le entrate e le spese) pari a 1 miliardo e 667 milioni, corrispondente al 2,57 percento delle entrate. Al contrario lo Stato registra un deficit di 52 miliardi, pari al 13,26% delle entrate (dati istat).

I Comuni riducono **la spesa corrente** del 2,5% dal 2010 al 2012 mentre la spesa corrente dello Stato conosce un aumento dell'8% rispetto al 2008 (salto nel 2009 e poi stabile dal 2009 al 2012).



Nell'anno 2013, con il decreto legge n. 35 del 2013, al fine di accelerare i pagamenti in conto capitale alle imprese vengono messi a disposizione dei Comuni 3 miliardi e 832 milioni in termini di spazi finanziari.

Questi dati confermano quanto sostiene l'Associazione ormai da anni: il contributo richiesto ai Comuni per il risanamento dei conti pubblici non è più sostenibile. Tra gli effetti provocati dalla manovra a carico del comparto vi è la diminuzione degli investimenti. La tipologia di opere di interesse dei Comuni riguarda settori importantissimi per la qualità della vita e per la sicurezza delle persone. In particolare i Comuni realizzano e sono responsabili di opere di tutela del territorio (rischio

idrogeologico e infrastrutture di rete), infrastrutture per la viabilità e i trasporti, opere a servizio della scuola e interventi per la pubblica sicurezza e la giustizia. Il prezzo sociale delle modalità di declinazione di queste manovre finanziarie è ormai insostenibile per la collettività e per le imprese.

Il perimetro delle risorse dei Comuni nel periodo 2010-2014

Di seguito si analizza l'andamento delle risorse dei Comuni nel periodo 2010-2014 a perimetro costante, ovvero osservando il complesso dei trasferimenti erariali e delle principali entrate tributarie, costitute da ICI, IMU, Addizionale IRPEF e Addizionale sull'energia elettrica.

Il perimetro corrisponde alle entrate che i Comuni hanno effettivamente incassato ed impiegato per realizzare servizi ed investimenti, facendo sempre attenzione a tenere un livello sostenibile di pressione fiscale. Come mostrato chiaramente dal grafico seguente, negli anni dell'attuazione del federalismo fiscale il perimetro delle risorse dei Comuni si è ridotto considerevolmente, per un valore non inferiore a 1,7 miliardi di euro, passando dai 29,4 miliardi di euro del 2010 ai 27,7 miliardi di euro del 2014.

Come dettagliato di seguito, la principale causa della riduzione di risorse è imputabile all'entità della decurtazione delle assegnazioni statali e alle riforme dell' imposizione immobiliare che nel periodo analizzato non hanno garantito invarianza di risorse per i Comuni.

Nel 2011 si è data realizzazione alla norma contenuta nella Legge delega di attuazione del federalismo fiscale (L. 42/2009) che stabiliva, al fine di avviare un percorso di restituzione di piena autonomia finanziaria a Comuni e Province, la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali diretti al finanziamento delle spese di qualsiasi natura. La quasi totalità dei trasferimenti erariali nel 2011 è stata sostituita dal Fondo sperimentale di riequilibrio. Dal 2010 al 2011 le assegnazioni statali diminuiscono di circa 2 miliardi di euro a causa dei tagli imposti dal Governo mentre restano praticamente costanti le entrate derivanti dai principali cespiti tributari.

Nel 2012 con l'anticipazione dell'IMU sperimentale il gettito tributario sembra aumentare, ma per effetto della misura compensativa del gettito IMU comunale ad aliquota base, finalizzata a rendere di fatto le risorse disponibili per ciascun Comune pari al gettito della vecchia ICI, il gettito resta costante. Il monte delle risorse osservato aumenta per effetto dello sforzo fiscale IMU richiesto ai cittadini, che è servito ai Comuni

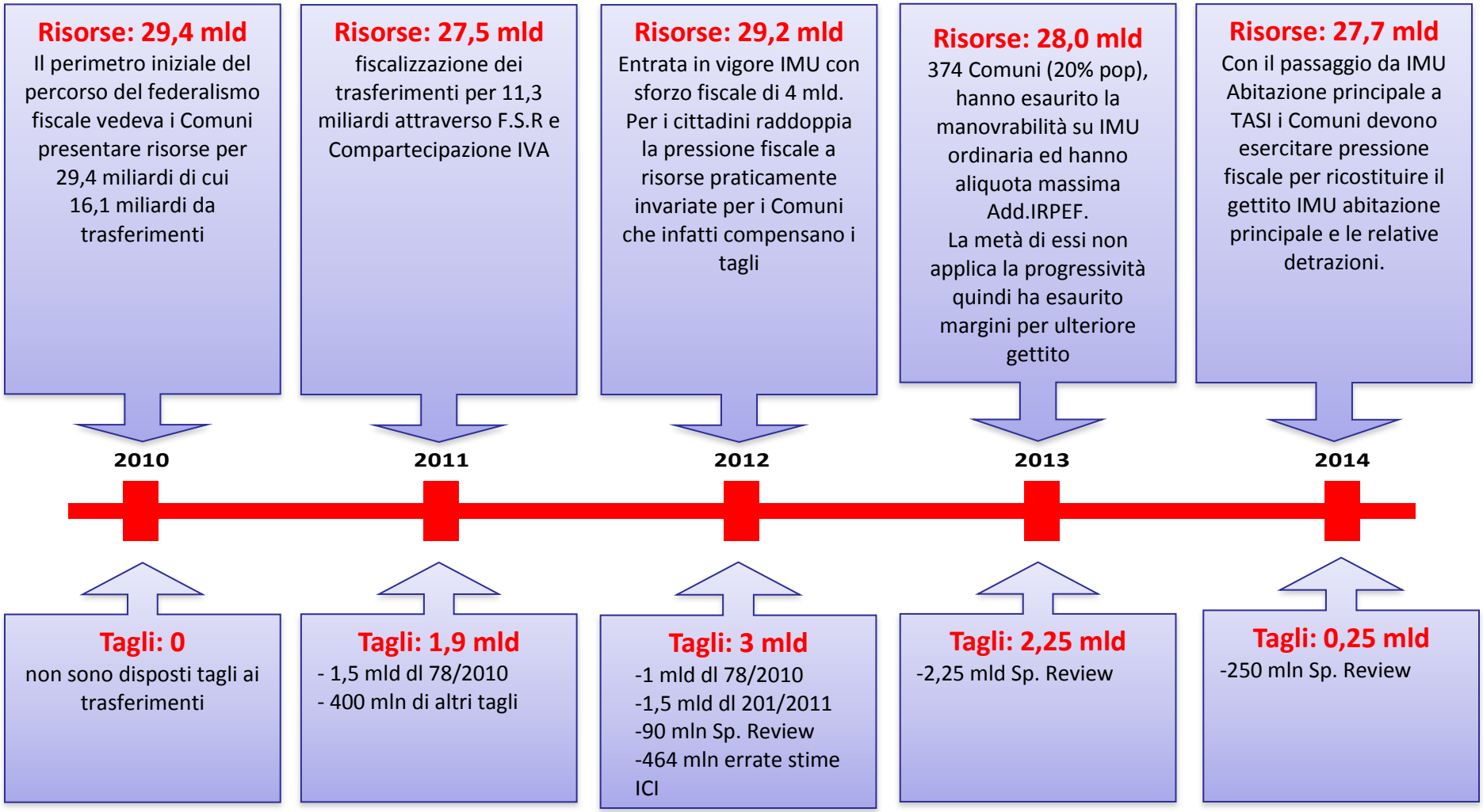
per compensare i tagli delle assegnazioni statali e per rispettare i vincoli del patto di stabilità interno, che in questo anno subisce un inasprimento ulteriore di poco inferiore ai 2 miliardi di euro.

Il 2013 è caratterizzato da una diminuzione di risorse complessive rispetto al 2012 di 1,2 miliardi di euro, imputabile principalmente ai tagli della c.d. spending review per un valore di 2,25 miliardi di euro. Inoltre 374 Comuni, corrispondenti al 20 per cento della popolazione, nel 2013 hanno già esaurito i margini di manovra sull'IMU ordinaria e presentano aliquote dell'Addizionale IRPEF al livello massimo consentito dalla normativa vigente; per questi Enti qualunque ulteriore sforzo finanziario richiesto risulta inattuabile poiché il bilancio non presenta più margini di manovrabilità.

Nel 2014, anno dell'abolizione dell'IMU sulle abitazioni principali e dell'introduzione della TASI, il comparto è chiamato a esercitare la pressione fiscale per ricostituire il gettito IMU oramai soppresso e garantire le relative detrazioni equivalenti. Ulteriori 250 milioni di speding review vengono imposti al comparto.

Negli ultimi 5 anni le risorse destinate ai Comuni hanno subito una riduzione di oltre 7 miliardi di euro. I Comuni hanno reagito a tale riduzione con la contrazione della spesa, sia corrente sia in conto capitale, e con il ricorso alla leva fiscale per continuare ad erogare i servizi ai cittadini, senza tuttavia riuscire a compensare completamente i tagli subiti.

Il Perimetro* delle risorse dei Comuni nel periodo 2010-2014



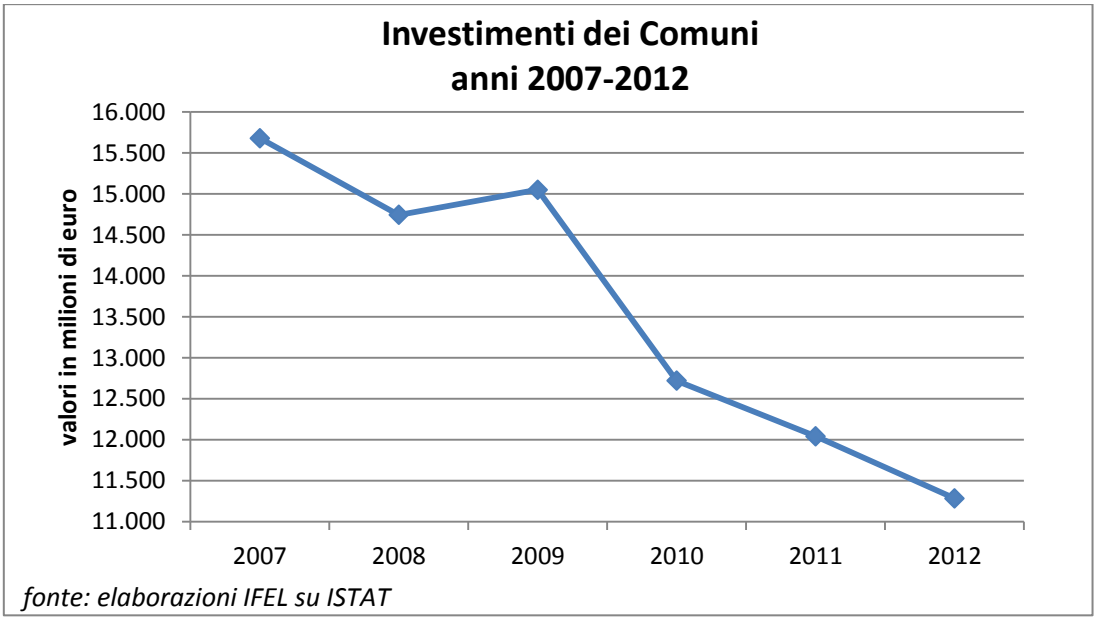
**Il perimetro è costituito da ICI, IMU, Add. IRPEF, Add. Energia elettrica e trasferimenti dallo Stato*

fonte: elaborazioni IFEL

Il Patto di stabilità interno

Nel 2014 continua a gravare sui Comuni una manovra in termini di Patto di stabilità pari a 4 miliardi e 500 milioni di euro, generando un avanzo finanziario, cioè risorse incassate non spendibili.

La stretta finanziaria imposta in questi anni dal Patto di stabilità si è scaricata principalmente sulla spesa maggiormente comprimibile, quella per investimenti, che registra una riduzione del 28% dal 2007 al 2012.



fonte: elaborazioni IFEL su ISTAT

Per il 2014 la legge di stabilità mette a disposizione di Comuni e Province 1 miliardo per agevolare la spesa per investimenti; mentre le ulteriori risorse per l'anno 2014 - in termini di spazi finanziari - per i pagamenti arretrati in conto capitale ammontano a 500 milioni per Regioni, Province e Comuni.

Questi segnali sono importanti ma non sufficienti, in quanto non offrono una prospettiva strutturale alla ripartenza degli investimenti: la ripresa non passa solo per i pagamenti arretrati ma anche per l'avvio della progettazione delle opere pubbliche sul territorio. Si rischia altrimenti di premiare solo chi ha forzato la programmazione, senza dare prospettive a chi invece è rimasto nei limiti dati dalle regole generali, anche a scapito dei territori amministrati.

A tal proposito l'Anci propone, da tempo, l'introduzione della *Golden Rule ed il superamento dell'avanzo di bilancio imposto ai Comuni per risanare la finanza pubblica:* in modo che tutti i Comuni non producano deficit ma abbiano lo spazio per investire: cioè mantengano l'equilibrio di parte corrente e possano programmare un piccolo deficit – deciso a livello statale - per produrre debito finalizzato alla realizzazione degli

investimenti. A ciò consegue la revisione, nell'applicazione e nella quantificazione, del limite all'indebitamento, che non consente oggi di programmare nuovi investimenti.

Il DEF è lo strumento utile per la programmazione economica e finanziaria del Paese, ed è sicuramente nella fase di programmazione che è necessario individuare soluzioni compatibili per l'equilibrio della finanza pubblica.

Fabbisogni standard

La legge 5 maggio 2009, n. 42, imponendo il superamento della spesa storica nel finanziamento degli Enti locali, definisce le linee guida per determinare costi e fabbisogni standard dei servizi quali indicatori di riferimento per la copertura integrale delle funzioni fondamentali.

Il percorso per l'individuazione dei fabbisogni standard è stato avviato, ma negli ultimi anni si è assistito ad un allontanamento dall'utilizzo degli esiti dell'analisi sino ad oggi realizzata. L'impiego diverso da quello previsto dalla norma di riferimento dà spunto per ulteriori considerazioni.

Prioritariamente, si esprime il disappunto rispetto a queste eventuali scelte, segnalando come l'intera costruzione dei fabbisogni standard sia stata realizzata con il fine ultimo di alimentare un sistema di perequazione che ridisegnasse il sistema di allocazione delle risorse tra gli enti, sia quelle proprie (capacità fiscale), sia quelle erogate dallo Stato centrale. L'assegnazione di un fabbisogno standard non equivale all'attribuzione di un ranking di efficienza o al giudizio di merito circa la robustezza finanziaria di un ente. Essa riguarda una parte della più complessa valutazione delle risorse a disposizione di ciascun comune rispetto alle esigenze del territorio in cui opera, che al momento si trova in una fase molto arretrata, per effetto essenzialmente delle incertezze sul versante dell'IMU e sui criteri con cui ripartire i sacrifici di finanza pubblica, prim'ancora che tra i singoli enti, tra i diversi comparti della Pubblica amministrazione.

I rischi di un uso alternativo dei fabbisogni standard sono più che concreti e trovano riscontro in diverse norme. Nella legge di stabilità 2013 era stata prospettata l'idea di ripartire il taglio della spending review secondo i fabbisogni standard. Nell'attuale legge di stabilità per il 2014 si prevede invece di ripartire il 10% dell'FSC secondo i fabbisogni standard.

In merito alla spending review l'Associazione fin dall'emanazione del decreto legge n. 95 del 2012 ha sollevato sia in sede tecnica che in sede politica le perplessità in merito alla quantificazione ed alla metodologia di tale operazione.

Il sacrificio finanziario richiesto ai Comuni nel 2013 attraverso una diminuzione delle risorse per un importo complessivo di 2 miliardi e 250 milioni di euro è stato di difficile sostenibilità, infatti il taglio disposto equivaleva per l'anno 2013 al 30% delle assegnazioni statali dell'anno 2012 e al 9% della spesa per consumi intermedi.

Per quanto attiene la metodologia il decreto legge n. 95 del 2012 richiama la possibilità di utilizzare i fabbisogni standard come criterio di riparto, invertendone la funzione prevista dalla legge 42 del 2009 ossia di assegnare risorse per assicurare alla collettività la fruizione dei servizi a costi standard; nel 2012 è stato possibile accelerare il percorso di avvicinamento agli standard in quanto la cifra richiesta era vicina agli scostamenti rilevabili. L'obiettivo di riduzione per il 2013 a causa dell'entità oltremodo onerosa non poteva essere gestito come un efficientamento della spesa e si è realizzato come un vero e proprio taglio. **Infatti attraverso la metodologia basata sui fabbisogni standard era possibile fornire un risparmio massimo di circa 800 milioni di euro e non di 2.250 milioni di euro richiesti dalla norma per il 2013. Tale ragionamento è maggiormente valido per la progressione del taglio da spending review, pari a 2.500 milioni di euro per il 2014, a 2.600 milioni di euro per il 2015 e a 2.875 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017, come recentemente disposto dalla Legge di stabilità 2014.**

Alla luce di queste considerazioni si ritiene che i Comuni hanno contribuito oltre modo al risanamento dei conti pubblici e alla razionalizzazione della spesa pubblica e non è accettabile che i fabbisogni standard vengano utilizzati per fini diversi da quelli individuati dalla legge.

È necessario ricordare che il contesto di finanza locale si è evoluto comprimendo gli spazi finanziari disponibili per la maggior parte dei Comuni. In altre parole il comparto non ha più margini di reazione ad eventuali manovre, sia in termini di Patto di Stabilità sia sul fronte delle entrate. I sacrifici finanziari imposti ai Comuni negli ultimi anni hanno eroso completamente i margini di riduzione della spesa corrente ed hanno determinato il crollo della spesa per investimenti. Ulteriori manovre risultano quindi assolutamente insostenibili per i Comuni se non si immaginano misure di riforma strutturale in ragione della ricerca di un efficientamento che coinvolga le spese che attualmente non sono nella disponibilità dei Comuni.

Tra esse la più importante è sicuramente quella per il personale, che i Comuni non possono praticamente rimodulare e che assorbe una quota importante dei bilanci, in

larga parte composti da erogazione di servizi dove l'incidenza del personale è molto alta. Non secondaria è la presenza di spesa per funzioni delegate dallo Stato, come la Giustizia e l'assistenza ai minori non accompagnati, che gravano sui bilanci comunali senza alcun margine di discrezionalità negli stanziamenti.

Riforma della contabilità

L'esigenza di armonizzazione dei bilanci all'interno del comparto della Pubblica Amministrazione, ben chiara al legislatore sin dall'approvazione della Legge Delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 5 maggio 2009) e della Legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 31 dicembre 2009), è parsa evidente nella relazione del Governo al Parlamento del 30 giugno 2010 in tema di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 2, comma 6 della legge n. 42 del 2009.

La legge n. 42 del 2009 (rivisto con l'approvazione della legge n. 196 del 31 dicembre 2009) ha indicato il percorso da seguire per la riforma della contabilità, stabilendo i seguenti principi:

- ✓ adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato;
- ✓ adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite;
- ✓ adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune;
- ✓ affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione;
- ✓ raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli Enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi;
- ✓ definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le Amministrazioni pubbliche di cui alla presente legge tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi;
- ✓ definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi Enti territoriali;
- ✓ individuazione del termine entro il quale Regioni ed Enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni in caso di mancato rispetto di tale termine.

I Comuni sin dal 2012 hanno preso parte alla sperimentazione dei nuovi sistemi contabili, che nel 2014 vede coinvolti ben 374 Comuni. Nella fase di sperimentazione il contributo degli Enti è stato fondamentale per la definizione corretta degli adempimenti connessi al passaggio dall'attuale sistema contabile a quello delineato dalla riforma. L'esperienza dei Comuni sperimentatori ha messo in luce il grande sforzo che viene richiesto nel passaggio alle nuove regole contabili, che obbligano gli enti ad attuare pesanti revisioni dei bilanci con effetti gravosi nella gestione finanziaria. Per tale ragione si ritiene necessario immaginare sin da ora, in vista dell'entrata a regime della riforma nel 2015, un percorso di accompagnamento di natura finanziaria che consenta agli enti di rendere graduale e sostenibile per i bilanci l'applicazione delle nuove regole contabili.

Coerentemente con le osservazioni sopra riportate, si chiede:

- ✓ **di integrare il DEF 2014 con i prospetti relativi ai singoli comparti, sia in termini di analisi dei risultati conseguiti, sia con riferimento alle proiezioni tendenziali per gli anni 2014-2018;**
- ✓ **di esplicitare la distribuzione della manovra di bilancio per singolo comparto, la valutazione dei contributi forniti al risanamento e l'impatto sui pesi relativi all'interno della Pubblica Amministrazione;**
- ✓ **di fornire una valutazione del grado di sostenibilità ed equità della manovra per ciascun comparto, proponendo appositi strumenti e indicatori;**
- ✓ **di avviare un immediato confronto per assegnare l'intera imposizione immobiliare ai Comuni dal 2015, e dare gli strumenti e le procedure per gestire in modo efficiente il sistema catastale;**
- ✓ **di individuare una soluzione certa e definitiva dei problemi posti dai Comuni in relazione al Patto di stabilità interno garantendo una sua revisione a partire dal 2015;**
- ✓ **di porre sin d'ora la questione dell'utilizzo dei fabbisogni standard per finalità diverse da quella della costruzione di un efficiente ed equo modello di perequazione delle risorse dei Comuni;**
- ✓ **di prevedere, in vista dell'entrata a regime nel 2015 della riforma della contabilità, un percorso di accompagnamento di natura finanziaria che consenta agli enti di rendere graduale e sostenibile per i bilanci l'applicazione delle nuove regole contabili;**

- ✓ **di promuovere una gestione efficiente dei servizi pubblici locali, predisponendo un sistema di regole che incentivi i processi di aggregazione e di graduale razionalizzazione;**
- ✓ **di definire risorse congrue e procedure rapide per l'attuazione del Piano per l'edilizia scolastica e del Piano Casa.**