



## Legge di bilancio 2018

# L'AGENDA DI LEGAUTONOMIE PER LA FINANZA LOCALE

Roma, 22 novembre 2017

La discussione parlamentare del disegno di legge di bilancio 2018 è l'occasione per fare il punto sullo stato della finanza locale e per proporre un'agenda di interventi per restituire agli enti locali un assetto finanziario più stabile e razionale e un ruolo chiave nel rilancio di uno sviluppo inclusivo e sostenibile.

**Il contributo sproporzionato richiesto agli enti locali per il risanamento della finanza pubblica ne ha eroso gli spazi di autonomia finanziaria**, affossando il riassetto in senso federalista della finanza pubblica italiana avviato con la legge delega n. 42 del 2009 e con i successivi decreti attuativi. **Solo nell'ultimo biennio questa tendenza si è parzialmente modificata**, con la fine della stagione dei tagli, la sostituzione del patto di stabilità interno con il pareggio di bilancio e l'adozione di politiche più attente al tema della crescita e della ripresa degli investimenti locali, con una particolare attenzione al Mezzogiorno.

La mancata approvazione della riforma costituzionale ha a sua volta riaperto il nodo della rivisitazione degli assetti ordinamentali (a partire da quelli definiti dalla riforma Delrio, che era propedeutica alla revisione della Costituzione), dell'allocazione delle funzioni pubbliche e del loro sistema di finanziamento. Su questo tema Legautonomie nel marzo 2017 ha presentato una propria proposta ("Per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata").

**La direzione di marcia non può che guardare all'orizzonte definito dal combinato disposto degli articoli 81 (equilibrio di bilancio) e 119 della Costituzione**: l'autonomia di entrata e di spesa garantita agli enti territoriali (nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica), la previsione per gli enti con minore capacità fiscale di trasferimenti perequativi, il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali attribuite.

Le scelte di politica economica adottate dal 2010 in avanti hanno radicalmente cambiato il volto della finanza locale, lasciando in eredità una serie di pesanti criticità. Alcune sono state superate con le più recenti manovre finanziarie. Altre possono essere affrontate con la legge di bilancio 2018. Altre ancora sono necessariamente da rinviare alla prossima legislatura.

Sul versante delle entrate, l'abolizione della Tasi sulle prime case ha annullato una delle principali leve fiscali a livello municipale e ha penalizzato i comuni più virtuosi, privandoli delle ulteriori risorse che avrebbero potuto acquisire facendo leva sui propri spazi di autonomia fiscale. All'eliminazione della tassazione sulle abitazioni principali non è peraltro seguita la necessaria riorganizzazione della fiscalità comunale. Nelle more dell'introduzione di una vera e propria *local tax*, si potrebbe da subito **abolire la residua Tasi sugli immobili diversi dalle abitazioni principali**, incorporandone il gettito nell'Imu.

Il **blocco indistinto delle aliquote comunali**, reiterato anche per il 2018, presenta profili discutibili dal punto di vista costituzionale e, soprattutto, aggrava la situazione di tensione dei bilanci comunali di parte corrente. Nel 2018 si potrebbe allentarlo selettivamente, per poi superarlo definitivamente l'anno successivo.

Sempre in materia di entrate, la legge di bilancio è la sede giusta per risolvere definitivamente alcune **partite pregresse**. Il fondo compensativo Imu-Tasi, previsto anche per il 2018 (300 milioni, non validi ai fini del pareggio di bilancio), andrebbe stabilizzato. Il ristoro delle spese giudiziarie è un altro tema tutt'ora oggetto di contenzioso tra i comuni e lo Stato.

Un passaggio propedeutico ed ineludibile per la riorganizzazione del prelievo comunale sugli immobili è la **riforma del catasto**, prevista dalla legge delega fiscale (legge n. 23 del 2014) ma interrottasi per il rischio di un aumento della pressione fiscale indotto dalla revisione dei valori. Il totale disallineamento delle rendite dai valori di mercato degli immobili produce contraddizioni e squilibri stridenti. La loro revisione è un elemento fondamentale per restituire razionalità e equità ad un segmento molto importante del sistema tributario.

La **riorganizzazione della riscossione** è un tema che assume un'importanza crescente alla luce dell'entrata in vigore della nuova armonizzazione contabile e della nascita di Agenzia delle entrate-Riscossione.

Il **sistema perequativo**, attualmente basato sul Fondo di solidarietà comunale (FSC), ha assunto da due anni un carattere esclusivamente orizzontale. Il Fondo, ripetutamente tagliato tra il 2010 e il 2015, è infatti alimentato solo da risorse provenienti dall'IMU comunale, in contrasto con le previsioni della legge delega sul federalismo fiscale. In prospettiva, è necessario ripristinare il carattere "verticale" del FSC. Nella determinazione delle risorse finalizzate alla perequazione devono essere fatti valere i principi della legge 42: finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni – il parametro centrale per valutare la congruità delle risorse – in base ai fabbisogni standard. Da subito si potrebbe prevedere un primo stanziamento utile a mitigare le "punte" di variazione negativa derivanti del progressivo innalzamento della quota del FSC ripartita secondo capacità fiscali e fabbisogni standard.

Dal lato della spesa, l'entrata in vigore della nuova contabilità, con l'obbligo di accantonamento sul **Fondo crediti di dubbia esigibilità**, ha migliorato il grado di trasparenza e attendibilità dei bilanci comunali ma ha portato con sé un progressivo irrigidimento della parte corrente, da tempo in tensione per i tagli ai trasferimenti degli anni scorsi e per il perdurare del blocco delle aliquote. Nel 2016 sono stati accantonati circa 3 miliardi di euro, con valori particolarmente elevati nelle città medio-grandi e nel Mezzogiorno. Nel 2018 la quota minima dovrebbe salire dal 70% all'85%. Una rimodulazione del percorso per il raggiungimento del 100% e alcune modifiche mirate dei meccanismi di calcolo aiuterebbero ad allentare le tensioni che si stanno manifestando nei bilanci di numerosi comuni.

I notevoli **oneri del rinnovo contrattuale** rischiano di accentuare le criticità nei bilanci correnti dei comuni. Un concorso dello Stato, almeno in via transitoria, consentirebbe di rispondere alla necessità di inserire nuove e maggiormente adeguate competenze,

all'altezza dell'innovazione digitale e dei diversi e più qualificati compiti richiesti alla PA locale.

La legge di stabilità per il 2016 e legge di bilancio per il 2017 hanno aperto ad una politica di **rilancio degli investimenti comunali**, attraverso il definitivo superamento del Patto di Stabilità interno (sostituito dal pareggio di bilancio) e alla revisione della legge 243 del 2012. E' una strategia pienamente condivisibile, dato il vero e proprio crollo degli investimenti indotto dalle politiche di riequilibrio dei conti pubblici. Sul versante del recupero del gap infrastrutturale del Paese e del rilancio dello sviluppo, gli enti territoriali – che nel 2016 hanno realizzato il 52,4 per cento di tutti gli investimenti della PA – possono e intendono giocare un ruolo da protagonisti. Il disegno di legge di bilancio 2018 amplia gli spazi finanziari riconosciuti ai comuni (aggiungendo 200 milioni annui nel biennio 2018-2019 e disponendone un ulteriore finanziamento di 700 milioni annui nel quadriennio 2020-2023) e stanziando 850 milioni nel triennio 2018-2020 come contributi ai comuni per investimenti in opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio degli enti locali. Il rilancio degli investimenti comunali passa però non solo dall'incremento delle risorse disponibili ma anche dalla ripresa della capacità di progettazione degli enti, che va sostenuta con specifiche misure, e dal rafforzamento dei meccanismi (come il patto nazionale verticale) che favoriscono lo sblocco degli ingenti avanzi accumulati in passato da numerosi comuni.

Il disegno di legge di bilancio riconosce ai **piccoli comuni** (con popolazione <5 mila abitanti) un contributo pari a 10 milioni annui a decorrere dal 2018 da destinare al finanziamento di talune tipologie di intervento, quali la prevenzione del rischio idrogeologico, la riqualificazione dei centri storici ed altro. Queste risorse vanno ricondotte nell'alveo della legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni, che va rafforzata nella sua dotazione finanziaria. In aggiunta, si potrebbe prevedere una riserva in favore dei piccoli centri nell'ambito del contributo triennale di 850 milioni per gli investimenti.

La legge di bilancio rafforza opportunamente gli **incentivi per la fusione dei comuni** (che aumentano dal 50 al 60 per cento dei trasferimenti 2010) ma non affronta la questione della **gestione associata obbligatoria** delle funzioni fondamentali nei piccoli comuni. I termini di attuazione del D.L. 78 del 2010 sono stati rinviati di anno in anno e lo saranno presumibilmente anche per il 2018. E' tempo di prendere atto del fallimento della gestione associata imposta "dall'alto" a tappe forzate, scegliendo un diverso modello di *governance* dei processi di aggregazione. La strada più convincente passa da un nuovo protagonismo degli enti di area vasta (province e città metropolitane), che potrebbero diventare i promotori di piani territoriali di gestione associata dei servizi in aree omogenee sovracomunali.

Negli ultimi anni le autonomie locali hanno gradualmente ridotto il loro **debito**, che tra il 2007 e il 2017 (dati al 30 giugno) è sceso da 47 a 40,6 miliardi (comuni) e da 8,8 a 7,4 miliardi (province e città metropolitane). In questo quadro complessivamente positivo, un nodo parzialmente irrisolto è il tema dei mutui contratti dai comuni in passato con tassi di interesse assai più elevati del livello attuale. Una rinegoziazione meno onerosa di questi debiti – oggetto di un primo intervento contenuto nel D.L. 113 del 2016 – alleggerirebbe il peso degli interessi passivi e libererebbe nuove risorse per gli investimenti.

Gli **enti di area vasta** (province e città metropolitane) hanno attraversato un triennio di grandi difficoltà, provocate dai tagli fuori misura disposti dalla legge di stabilità 2015. Il tempo delle "toppe" (tra stanziamenti una-tantum e misure di "contabilità creativa") deve definitivamente chiudersi. La legge di bilancio 2018 prevede importanti risorse aggiuntive per le province (270 milioni di euro per il 2018, 110 milioni annui nel 2019 e 2020 e 180 milioni annui a decorrere dall'anno 2021, a cui si aggiungono 30 milioni annui nel 2018-2020 per le province in dissesto) e per le città metropolitane (82 milioni nel 2018). Il governo è però chiamato ad un ulteriore sforzo, visti gli elevatissimi squilibri di partenza sia per le province (470 milioni nel 2018, 270 milioni nel 2019 e 2020 secondo UPI) che per le città metropolitane (200 milioni stimati da ANCI).

E' necessaria una revisione della **normativa del dissesto e del pre-dissesto**, raccogliendo le proposte emerse nell'ambito dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno.

Ultimo tema – ma non certo ultimo in ordine di importanza – il dovere di **disboscare la giungla di vincoli** che ha via via complicato la vita degli amministratori locali dal 2007 in poi. La madre di tutte le semplificazioni riguarda il turnover dei dipendenti, parzialmente sbloccato a partire dal D.L. 113 del 2016. E' necessario riordinare il quadro delle regole in vigore, consolidando il principio che gli enti con minore dotazione di personale devono poter rimpiazzare integralmente il turnover, mentre quelli con organici in soprannumero devono sottostare a criteri più stringenti. Lo sfortimento degli adempimenti deve interessare anche la dimensione contabile: il DUP e il bilancio consolidato hanno un valore molto relativo nei piccoli comuni, così come la contabilità economico-patrimoniale. L'introduzione della BDAP e di SIOPE+ devono andare di pari passo con l'abolizione di una serie di comunicazioni divenute superflue. E così via, seguendo con molta maggiore determinazione il percorso avviato con i primi interventi di semplificazione introdotti dalla legge di bilancio 2017.

**Nel complesso, il disegno di legge di bilancio 2018 compie uno sforzo che va riconosciuto.** La discontinuità avviata da due anni rispetto alla stagione dei tagli viene consolidata attraverso una manovra espansiva, grazie innanzitutto agli spazi finanziari e le risorse aggiuntive per gli investimenti degli enti locali e per il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti di area vasta. **Occorre tuttavia gettare le basi, in vista della prossima legislatura, per un riordino complessivo della finanza territoriale,** prendendo atto dello stravolgimento della legge 42 e riscrivendone le basi fondamentali, nel rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione.