

## Tra passato e futuro

La sfida dell'autonomia comunale riguarda tutti

a cura di Andrea Ferri

V Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale

Roma – 10 novembre 2016 Centro Congressi "Roma Eventi" Piazza della Pilotta, 4 – Roma

## Indice



- 1. I Comuni all'interno della PA: il debito, le spese, l'indebitamento netto
- 2. Un po' di storia: il contributo dei Comuni al risanamento dei conti pubblici
  - I tagli alle risorse e l'azzeramento dei trasferimenti erariali
  - La metamorfosi della fiscalità locale
  - La riduzione delle spese correnti

### 3. Il passaggio 2015-2016

- L'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile
- L'avvio della perequazione
- La ripresa degli investimenti locali
- Il blocco della fiscalità locale
- Gli esiti: maggiore agibilità finanziaria, minore autonomia impositiva

### 4. Cosa fare (già dal 2017)

- Sostenere il trend di crescita degli investimenti
- Recuperare autonomia impositiva
- Abbattere il peso del debito
- Chiudere i "conti" con il passato
- Riformare la riscossione locale
- In prospettiva: la riforma del catasto e la revisione organica della fiscalità locale



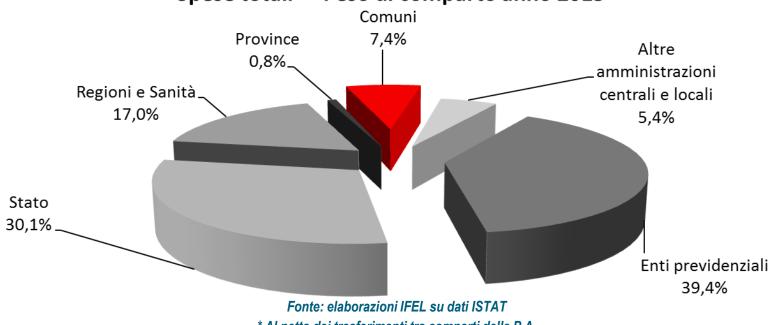
## Parte 1

I Comuni all'interno della PA: il debito, le spese, l'indebitamento netto

## I Comuni all'interno della P.A. LE SPESE TOTALI







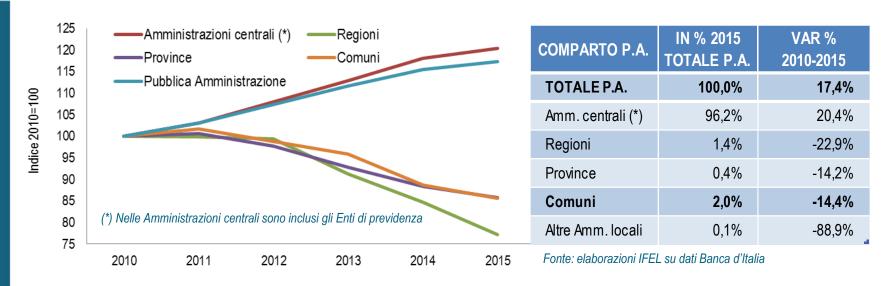
\* Al netto dei trasferimenti tra comparti della P.A.

Nel 2015 la **spesa dei Comuni** ammonta al **7,4**% del totale della spesa **P.A**. Pesava I'8,1% nel 2010, quindi i Comuni hanno risparmiato più del resto P.A.

# I Comuni all'interno della PA IL DEBITO



#### DINAMICA DEL DEBITO NELLA PA PER SOTTOSETTORE

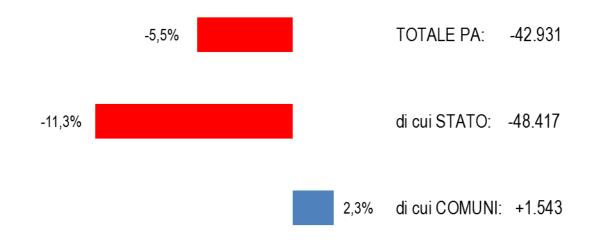


- Nel 2010-2015 il debito P.A. aumenta di 321 mld. di euro (17,4%), dal momento che la riduzione di stock in ambito locale non compensa l'aumento che si verifica a livello centrale
- Sia i Comuni che le Province nel periodo considerato registrano una riduzione media del debito intorno al 14%, le Regioni manifestano una contrazione più accentuata (-23%)
- La *performance* delle Regioni è stata notevolmente favorita dalla contribuzione erariale realizzatasi a partire dal 2012 tramite il meccanismo del Patto verticale incentivato

# I Comuni all'interno della P.A. L'INDEBITAMENTO NETTO



INCIDENZA DELL'INDEBITAMENTO / ACCREDITAMENTO NETTO SULLE ENTRATE TOTALI DI COMPARTO Valori in milioni di euro e percentuali. Anno 2015



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Conti nazionali ISTAT

- Il saldo tra entrate e spese totali è il contributo dei singoli comparti al deficit nazionale
- Nel 2015 il saldo dei Comuni è di 1,5 miliardi di euro (+2,3% delle loro entrate)
- Lo Stato presenta un deficit di 48,4 miliardi di euro (-11,3% delle sue entrate totali)

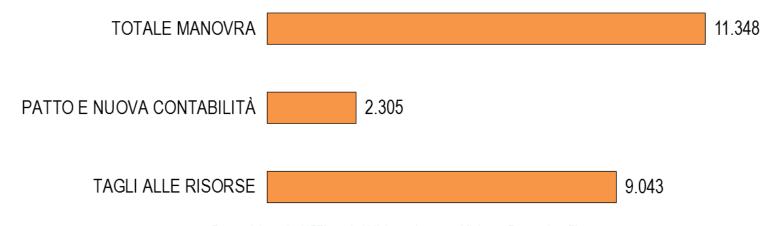


## Parte 2

Un po' di storia: il contributo dei Comuni al risanamento dei conti pubblici

# Il contributo dei Comuni al risanamento della finanza pubblica dal 2010 al 2016





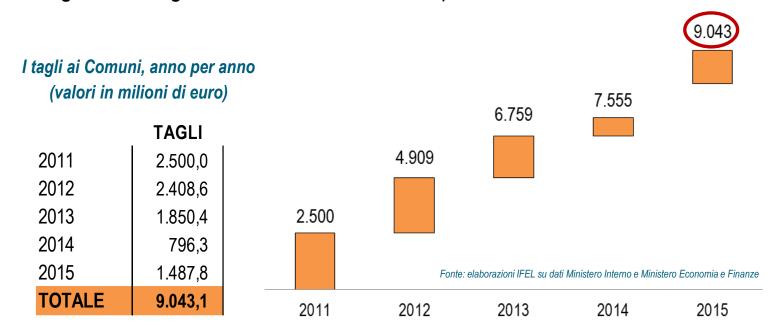
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno e Ministero Economia e Finanze

- I Comuni hanno assicurato un rilevante contributo al risanamento della finanza pubblica, come riconosciuto anche da ISTAT, Banca d'Italia e Corte dei conti
- Un contributo sproporzionato rispetto al peso del comparto sulla finanza pubblica nel suo insieme (7,4% della spesa) e sul debito della PA (2,0%)
- Un contributo iniquo tenuto conto del ruolo dei Comuni nella fornitura di servizi sociali, nella regolazione dell'economia urbana e negli investimenti locali

## Tagli alle risorse e accantonamenti FCDE



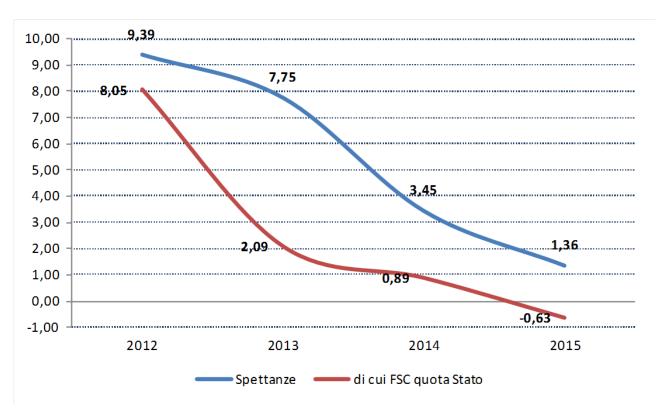
La stagione dei tagli è terminata, ma lascia una pesante eredità ...



- La stretta di parte corrente continua dal 2015 per effetto dell'armonizzazione contabile
- Il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) richiede accantonamenti in ragione delle entrate non riscosse, per 2,5 mld. di euro nel 2015 e per diverse centinaia di milioni annui fino al 2019
- Le risorse necessarie ai Comuni per l'espletamento delle funzioni fondamentali rischiano pertanto di non essere garantite

## Caduta dei trasferimenti statali ai Comuni

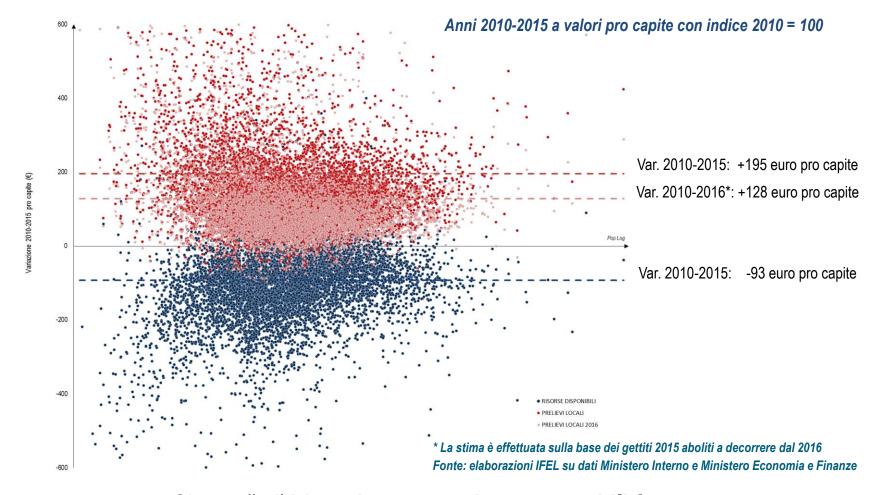




- I trasferimenti erariali ai Comuni passano dai circa 10 miliardi di euro nel 2012 a 1,4
   miliardi di euro nel 2015, anno in cui l'FSC è alimentato interamente da IMU comunale
- Dal 2015 il contributo statale è negativo: i Comuni contribuiscono alle entrate dello Stato per 628 milioni (compresi circa 230 mln. da taglio per stima Mef terreni montani)

# Variazione delle risorse disponibili e dei prelievi locali nel perimetro delle manovre



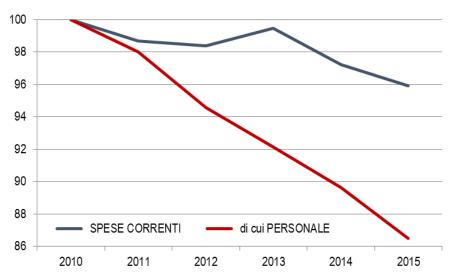


Si annulla il **binomio autonomia-responsabilità** che dovrebbe invece alimentare il **rapporto tra governo locale e cittadini** 

## L'andamento della spesa corrente



### DINAMICA DELLA SPESA CORRENTE COMUNALE AL NETTO DEI RIFIUTI CON DETTAGLIO SUL PERSONALE Impegni con indice 2010 = 100



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno

- Dal 2010 al 2015 la spesa corrente dei Comuni scende del 4,1%, investendo le diverse fasce demografiche, esclusi i Comuni fino a 1.000 abitanti (fuori Patto)
- Nel periodo considerato la spesa per il personale si riduce di 2,2 mld. di euro (-13,5%), una restrizione sproporzionata rispetto alla dinamica del totale P.A. (-11 mld.; -6%)

## Focus sui consumi intermedi

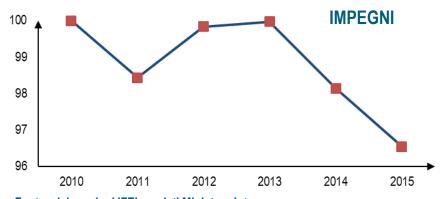


## DINAMICA DEI CONSUMI INTERMEDI DEI COMUNI AL NETTO DI RIFIUTI E TPL Confronto competenza/cassa. Indice 2010 = 100

- Escludendo le voci Rifiuti e TPL, settori ad alta rigidità, emerge anche in questo caso la spending review dei Comuni
- Gli aumenti di cassa negli anni 2013 e 2014, spesso mal interpretati da diversi commentatori, sono dovuti alle norme sblocca pagamenti per debiti commerciali (dl 35/2013 e ss.)
- L'andamento decrescente degli impegni, in particolare dal 2014, costituisce una evidente controprova della dinamica descritta



Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno



Parte 3

II passaggio 2015-2016

# Patto di stabilità interno e nuova contabilità nella manovra per il 2015



La soluzione adottata nel 2015 ha perseguito la finalità di **governare il carattere composito della manovra**, ossia

- un **obiettivo di Patto ridotto** (1.803 mln), poi in larga parte azzeratosi con i Patti regionali
- un effetto restrittivo da FCDE (1.750 mln. stimati dal Mef, poi attestatosi su 2.500 mln.), per un totale di 3.553 mln. di euro, che è la misura effettiva del vincolo finanziario nominale di manovra Si voleva così:
- incentivare l'emersione dei crediti di dubbia esigibilità, in coerenza con la nuova contabilità pubblica, assegnando però un obiettivo complessivo minore ai Comuni con maggiore capacità di riscossione
- assicurare margini di autonomia gestionale, concedendo al singolo Ente la possibilità di modulare le due componenti (Patto e FCDE) della manovra, in ogni caso nel rispetto del nuovo vincolo complessivamente assegnato

VOCI MANOVRA	NOMINALE	EFFETTIVO
Obiettivo Patto	1.803	<b>(</b> -76 <b>)</b>
Accantonamenti FCDE	1.750	2.503
Premialità + Patti regionali	0	1.126
Obiettivo Finanziario	3.553	3.553

## Analisi del monitoraggio Patto per il 2105



VALORI IN MIGLIAIA DI EURO	VOCI DELLA MANOVRA	IMPORTO
ENTRATE CORRENTINETTE	(a)	58.266.901
di cui FPV ENTRATE PARTE CORRENTE	(b)	2.961.777
SPESE CORRENT I NETTE (INCLUSO FCDE)	(c)	54.135.172
di cui ACCANTONAMENTI FCDE	(d)	2.501.915
di cui FPV SPESE PARTE CORRENTE	(e)	1.300.651
EQUILIBRIO CORRENTE CON FCDE E FPV CORRENTE	(f)=(a)-(c)	4.131.729
EQUILIBRIO CORRENTE CON FCDE MA SENZA FPV CORRENTE	(g)=(f)-(b)+(e)	2.470.603
EQUILIBRIO IN CONTO CAPITALE	(h)	-1.169.902
SALDO FINANZIARIO SENZA FPV CORRENTE	(i)=(g)+(h)	1.300.701
SALDO OBIETTIVO FINALE	(1)	-76.341
OVERSHOOTING SENZA FPV CORRENTE	( m ) = ( i ) - ( l )	1.377.042
Fonte: elaborazioni IFEL su dati RGS - Monitoraggio Patto 2015 aggiornato al 19 ottobre 2016	6	

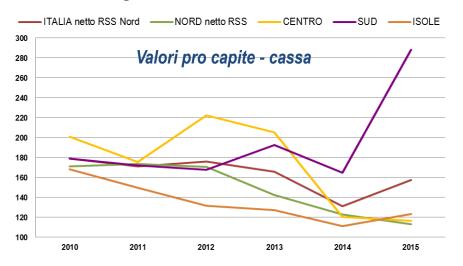
- Al netto del FPV di parte corrente, il fenomeno dell'overshooting
  - diminuisce rispetto al 2015 (-15%)
  - continua a caratterizzare in misura maggiore i Comuni di dimensione medio-piccola, per i noti problemi di programmazione / gestione tipici del conto cassa

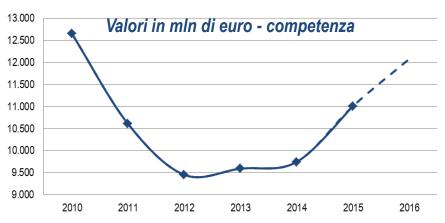
# Caduta e ripresa degli investimenti: l'inversione di tendenza a partire dal 2015



- Dal 2010 al 2014 il Patto favorisce la contrazione degli investimenti (-27%)
- Sul fronte della cassa nel 2015 si ha un forte salto nei pagamenti (+18%), limitato al Mezzogiorno e connesso al ciclo delle risorse comunitarie
- Ma nel 2015 segnano una positiva inversione di tendenza anche gli impegni in conto capitale (+13%), in tutti gli ambiti territoriali
- Dai primi dati del monitoraggio Saldo 2016 emerge una tendenza di ulteriore aumento degli impegni, che valutiamo in +10% sul 2015

### Dinamica degli investimenti fissi lordi dei Comuni





## Un giudizio sulla manovra 2016





ASSENZA DI ULTERIORI TAGLI (- 9 MILIARDI NEL PERIODO 2011-2015)



SUPERAMENTO PATTO E REVISIONE DEL PAREGGIO DI BILANCIO (L.243)



ASSENZA DI REGOLE PLURIENNALI PER IL SALDO DI COMPETENZA



MINORE AUTONOMIA FINANZIARIA E BLOCCO DELLA LEVA FISCALE



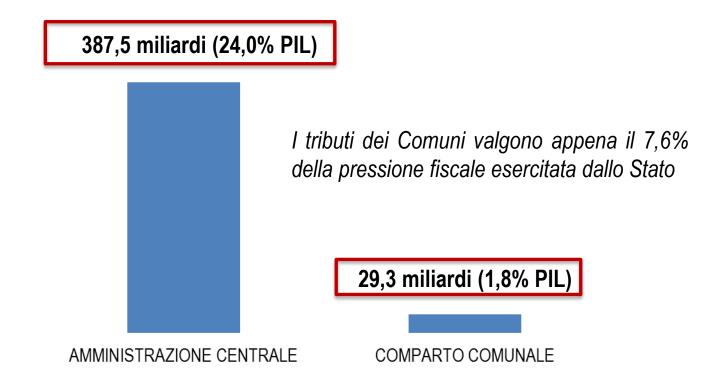
MANCATE ASSEGNAZIONI DA REGOLAZIONI FINANZIARIE PREGRESSE

In definitiva, quindi, la manovra 2016 restituisce ai Comuni:

- maggiori margini finanziari, certamente sul fronte degli investimenti
- un passo indietro per l'autonomia, in particolare quella impositiva

# Il blocco della fiscalità locale: è veramente un punto cruciale per la ripresa?





- I tributi comunali pesano poco sul totale, solo l'1,8% del PIL (quelli dello Stato il 24%)
- Ma sono essenziali per l'autonomia dei Comuni, tutelata dalla Costituzione
- Il blocco delle aliquote è misura inefficiente perché distorce le scelte pubbliche locali ed iniqua perché colpisce gli enti che più hanno contenuto il prelievo

## L'avvio della perequazione

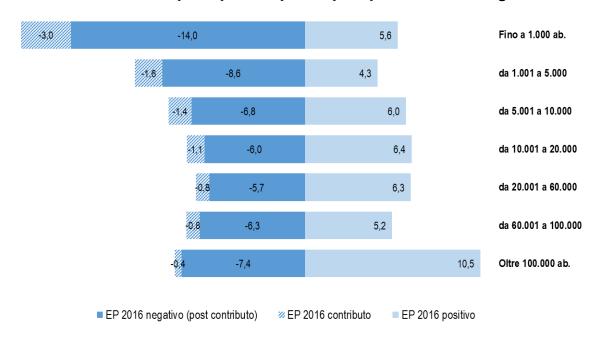


- Fabbisogni, capacità, schema perequativo, è un sistema complesso
- Aggiornamenti e cambiamenti metodologici
- Governo del processo: gradualità e strumenti di correzione
- Mitigazione effetti di penalizzazione eccessiva (esperienza positiva 2015-16)
- Condivisione e gradualità sono condizioni di successo del sistema
- Rischi da proposta ex ddl bilancio

## L'avvio della perequazione



### La perequazione 2016. Effetto perequativo pro capite per fasce demografiche



L'effetto perequativo è misurato dalla differenza di dotazione di risorse (FSC) rispetto all'anno base 2014, dovuta alla sola perequazione



Parte 4

Cosa fare (già dal 2017)

## Prime indicazioni dal ddl Bilancio 2017





ASSENZA DI TAGLI



STABILIZZAZIONE DELLE REGOLE E IMPULSO AGLI INVESTIMENTI



MINORE AUTONOMIA FINANZIARIA E BLOCCO DELLA LEVA FISCALE



MANCATE ASSEGNAZIONI DA REGOLAZIONI FINANZIARIE PREGRESSE?

### La manovra 2017 comporta, per ora:

- stabilizzazione delle regole finanziarie e ulteriore impulso agli investimenti
- protrarsi del blocco della leva fiscale e assenza di riordino dei tributi
- incertezza sui ristori attesi (uffici giudiziari, Fondo IMU-Tasi, terreni montani 2015, sentenza ICI-IMU)

## Sostenere la crescita degli investimenti



## Regole finanziarie buone per la crescita, non per la burocrazia, in gran parte contenute nel ddl Bilancio

#### 1. MIGLIORARE LA PROGRAMMAZIONE

Stabilizzare nel saldo di competenza a partire dal 2017 il Fondo pluriennale vincolato, per garantire il raccordo intertemporale tra più esercizi, tipico della spesa per investimenti

#### 2. OTTIMIZZARE LE RISORSE A DISPOSIZIONE

Potenziare gli strumenti di gestione infrannuale dei saldi e incentivare l'utilizzo degli avanzi di amministrazione

### 3. PREMIARE I PIÙ BRAVI, NON LASCIANDO SOLO CHI È IN DIFFICOLTÀ

Applicare principi di proporzionalità e responsabilità a premi e sanzioni già nel 2017 e mitigare l'impatto del nuovo saldo sui bilanci dei piccolissimi enti e delle fusioni

### 4. INCENTIVARE LA CAPACITÀ DI PROGETTAZIONE

Individuare in modo selettivo alcuni interventi, con priorità alla messa in sicurezza del patrimonio pubblico e del territorio (Edilizia scolastica, "Casaltalia")

## Recuperare l'autonomia impositiva





- i. Abbandonare il blocco istituito per il 2016
- ii. Assicurare comunque margini di manovra sui tributi comunali
- iii. Permettere l'applicazione delle delibere tributarie adottate oltre i termini nel 2015

Le aliquote dei Sindaci le giudicano i Cittadini, ogni giorno



- i. Un nuovo tributo con regole semplici
- ii. Aliquote chiare e pubblicate integralmente su un unico sito nazionale
- iii. Un'unica legge di riferimento

Meno lavoro per avvocati, interpreti e giudici tributari

## Abbattere il peso del debito



### Moratoria, sostituzione nuovo/vecchio debito, ristrutturazione

- Ricercare soluzioni per riportare il servizio del debito a valori di mercato e favorire l'estinzione delle posizioni debitorie più onerose
  - Sospendere le rate di mutuo per i piccoli Comuni con alto costo del debito
  - Permettere la sostituzione del vecchio debito con nuovo debito a tassi correnti di mercato
  - > Applicare ai Comuni la ristrutturazione accordata alle Regioni

Ripartire più equamente i costi del debito tra Stato e Comuni i Comuni subiscono un tasso medio di quasi il 5%

 Liberare nuove risorse per gli investimenti per un generalizzato recupero della capacità di progettazione dei Comuni

# Il debito comunale è piccolo, si riduce, ma pesa molto



Oneri del debito (rata e interessi) per fascia demografica e % di incidenza sulla spesa corrente (n.Comuni e ammontare incidenze maggiori, in mln.€)

CLASSE DEMOGRAFICA	N. ENTI Fino al 8%	99/ 420/	12% - 18%		OLTRE IL 18%		
		Fillo al 6%	8% - 12% -	N. ENTI	PESO DEBITO	N. ENTI	PESO DEBITO
0 - 1.000	1.602	399	387	483	38,7	333	37,9
1.001 - 5.000	3.012	801	789	862	234,5	560	226,4
5.001 - 10.000	1.001	424	273	197	128,1	107	94,5
10.001 - 20.000	616	293	151	119	151,3	53	95,4
20.001 - 60.000	359	159	94	75	234,6	31	182,8
60.000 - 100.000	49	26	12	7	67,2	4	57,3
101.000 - 250.000	30	15	8	5	70,6	2	109,8
> 250.000	11	4	3	3	308,6	1	242,8
NORD senza RSS	1.602	1.116	917	977	545,4	681	655,2
CENTRO	3.012	281	271	271	221,3	102	115,0
SUD E ISOLE	1.001	724	529	503	466,9	308	276,6
TOTALE	6.680	2.121	1.717	1751	1.233,6	1.091	1.046,9

Fonte: stime IFEL su dati CCCB 2015 (esclusi i Comuni di Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta)

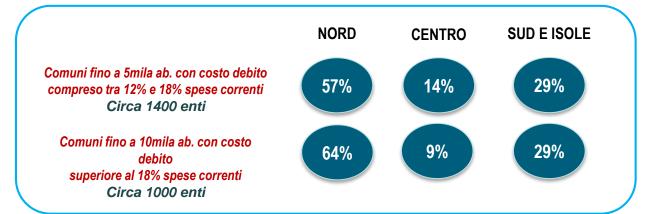
## Il debito comunale è piccolo, si riduce, ma pesa molto – i piccoli Comuni



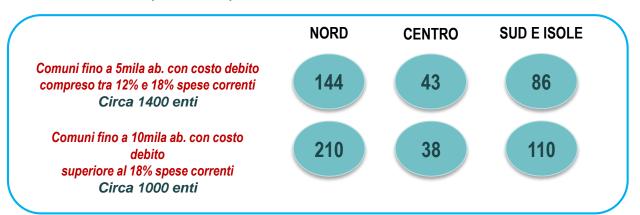
- Dal 2010 al 2015 i Comuni riducono il debito dal 2,6% al 2,0% sul totale PA
  - > 7 miliardi di euro, da 49 a 42 mld., -14% in 5 anni
- Gli oneri del debito (interessi e rate) risentono dei tassi elevati di qualche anno fa e incidono molto pesantemente su ampie fasce di Comuni, in particolare medio-piccoli.
  - > in media, il peso del debito vale il 12% delle spese correnti comunali
- Il **29% dei Comuni fino a 5.000** abitanti sopporta un onere totale del debito compreso tra il 12% e il 18% delle proprie spese correnti,
- Il 18% dei Comuni fino a 10.000 abitanti sopporta un onere da debito superiore al 18% delle spese correnti



## Il peso eccessivo del debito sui piccoli comuni incide in tutto il Paese....



## ... ma per un importo complessivo non enorme su scala nazionale (in mln €)



## Chiudere i conti del passato



### Coltivare la fiducia nei rapporti Stato-Comuni

- UFFICI GIUDIZIARI (700 mln.) ristoro delle spese di funzionamento degli Uffici giudiziari relative al periodo 2012-2015
- IMU AGRICOLA (65 mln.) compensare la differenza tra stime Mef e gettito realmente incassato anche per il 2015
- FONDO IMU-Tasi (390 mln.)
  - > consolidarlo nelle risorse ordinarie e includerlo nel saldo di competenza
  - sono risorse dovute per ricostituire il gettito da abitazione principale IMU perduto nel 2013-2014 con l'introduzione della Tasi a causa dei nuovi limiti di aliquota

### SENTENZA CONSIGLIO DI STATO IMU-ICI

- ➤ 60/90 milioni annui per 5 anni
- la sentenza conferma l'errata quantificazione del gettito ICI nella fase di passaggio all'IMU (il «check di coerenza»), che ha alterato l'invarianza di risorse prevista

## La riforma della riscossione locale



### Un anticipo del riassetto delle entrate locali

### 1. RIAFFERMARE IL GOVERNO PUBBLICO DELLA FUNZIONE

Potenziare la capacità operativa dei Comuni e valorizzare il ruolo delle società pubbliche

### 2. RAFFORZARE LA CAPACITÀ OPERATIVA E L'AUTONOMIA GESTIONALE

Accredito diretto delle somme riscosse nella tesoreria comunale, accesso diretto alle banche dati pubbliche, revisione dell'ingiunzione fiscale

### 3. RECUPERARE MARGINI DI AGIBILITÀ FINANZIARIA

Tenere conto dei vincoli della nuova contabilità (accantonamenti FCDE)

### 4. AUMENTARE IL GRADO DI COMPLIANCE FISCALE

Potenziare la fase precoattiva, tenendo conto dell'alto numero di crediti di modesta entità, rafforzare flessibilità su rateizzazioni

### 5. PIÙ TRASPARENZA E CONTROLLO

Rivedere i requisiti di abilitazione dei privati e il sistema di controllo

## In prospettiva ...



### REVISIONE DEL CATASTO

La riforma del catasto è una «grande riforma» sotto diversi profili, che va considerata <u>anche</u> condizione per una organica e duratura riforma delle entrate comunali



Un catasto iniquo genera un tributo immobiliare ingiusto e regressivo e accentua le disuguaglianze territoriali

### RIORDINO IMPOSIZIONE LOCALE

Riavviare il confronto per una revisione organica dell'imposizione immobiliare locale, sempre più caratterizzata da incongruenze e instabilità



I continui cambiamenti del regime fiscale generano confusione per contribuenti e operatori ed ulteriore offuscamento della responsabilità fiscale