



AUDIZIONE
“Documento di economia e finanza 2016”

Commissione Bilancio
Camera dei Deputati

Roma 18 aprile 2016

Sommario

Premessa.....	2
1. ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA LOCALE.....	4
2. IL NODO DELLE RISORSE: AUTONOMIA, EQUITÀ E RESPONSABILITÀ	5
<i>La riforma del Catasto</i>	6
<i>Il riassetto della riscossione locale</i>	7
3. IL NUOVO VINCOLO DI FINANZA PUBBLICA E LA LEGGE 243/2012.....	8
4. CITTÀ METROPOLITANE.....	9
5. LE PROPOSTE ANCI PER UN INTERVENTO NORMATIVO URGENTE SUGLI ENTI LOCALI	10
6. ULTERIORI ESIGENZE DI INTERVENTO.....	12
<i>La Sentenza del Consiglio di Stato sulla vicenda IMU/ICI (n. 5008 del 3 novembre 2015)</i>	13
<i>Le sentenze sul ristoro delle modifiche di imponibile dei fabbricati D</i>	14
<i>Il riparto dell'addizionale comunali aeroportuale</i>	14

Premessa

L'Anci esprime una **valutazione complessivamente positiva sul Documento di economia e finanza (DEF) 2016**, il quale riconosce anche al sistema delle autonomie locali un ruolo attivo nelle principali sfide che attendono il Paese. Tuttavia, in una fase in cui l'economia italiana ha ripreso lentamente il sentiero della crescita, diviene sempre più avvertita l'opportunità di operare uno sforzo comune per definire tempestivamente, nelle sedi istituzionali preposte, una serie di strategie capaci di sostenere attivamente questo *trend* ancora piuttosto debole.

Il DEF consolida l'ormai generale **riconoscimento del contributo di risanamento che gli enti locali e in particolare i Comuni hanno fornito**, per effetto di diversi fattori di correzione finanziaria e di riforma degli strumenti di gestione del bilancio. Verranno di seguito ricordati i valori delle riduzioni di risorse che i Comuni hanno subito tra il 2010 e il 2015, che hanno determinato circa 9 miliardi di minori assegnazioni statali, con la conseguente fuoriuscita dello Stato dal finanziamento diretto dei bilanci locali. A ciò si è aggiunta – come opportunamente richiamato dal DEF 2016 – l'applicazione della riforma della contabilità che assicura sotto il profilo strutturale un ulteriore effetto di minor disponibilità, di risorse per l'alimentazione delle spese correnti, in un contesto di rafforzata trasparenza nella formazione dei bilanci con particolare riguardo alla consistenza ed effettività dei residui attivi e passivi.

Il DEF, inoltre, mantiene l'indirizzo di espansione delle capacità di investimento del sistema delle autonomie locali intrapreso già con la Legge di stabilità 2016 attraverso **l'abbandono del Patto di stabilità interno**, ma che necessita di ulteriori misure a punto in ottica di stabilizzazione pluriennale delle regole finanziarie. L'abbandono del Patto a favore di un vincolo più direttamente legato alla gestione del bilancio di competenza e l'applicazione del principio del pareggio di bilancio contenuto nella legge n. 243 del 2012 necessitano, infatti, di interventi di modifica della legge 243, senza i quali l'impulso alla ripresa degli investimenti comunali potrebbe venir meno, con controeffetti depressivi che lo stesso DEF esclude dall'orizzonte programmatico della finanza pubblica.

Se messi nelle idonee condizioni di operare, i Comuni sono pronti a svolgere una funzione cruciale per il rilancio duraturo del Paese, dopo aver contribuito notevolmente e con grande senso di responsabilità al risanamento della finanza pubblica. **Il comparto comunale ha infatti assicurato nel periodo 2010-2015 un rilevante contributo al risanamento dei conti pubblici**, come riconosciuto anche da Corte dei conti, ISTAT e Banca d'Italia. Si tratta di uno sforzo senza precedenti, indubbiamente sproporzionato rispetto al peso del comparto sulla finanza pubblica nel suo insieme (7,4% della spesa) e sul debito della PA (2,1%), ma anche con riferimento al ruolo assegnato ai Comuni nella fornitura dei servizi ai cittadini e nella regolazione dell'economia urbana, peraltro in un contesto di grave e persistente crisi economica, che ha ulteriormente amplificato la domanda di intervento comunale proveniente dalle componenti sociali più deboli.

LA MANOVRA SUI COMUNI 2010-2015 PER AREE TERRITORIALI Valori correnti in milioni di euro e pro capite

	ITALIA		NORD		CENTRO		SUD E ISOLE	
	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.
TOTALE MANOVRA	11.910	204	5.002	197	1.892	206	3.994	191
<i>di cui Patto e nuova contabilità</i>	<i>3.308</i>	<i>57</i>	<i>1.248</i>	<i>49</i>	<i>592</i>	<i>64</i>	<i>1.169</i>	<i>56</i>
<i>di cui Taglio trasferimenti</i>	<i>8.902</i>	<i>147</i>	<i>3.754</i>	<i>148</i>	<i>1.300</i>	<i>141</i>	<i>2.826</i>	<i>136</i>
Costi della politica	118	2	51	2	19	2	42	2
Taglio D.L. 78/2010	2.500	43	936	37	349	38	959	46
Taglio D.L. 201/2011	1.450	25	744	29	228	25	355	17
Taglio D.L. 95/2012	2.600	45	1.137	45	397	43	804	38
Taglio da revisione IMU D	171	3	45	2	29	3	97	5
Taglio D.L. 66/2014	563	10	253	10	92	10	168	8
Taglio L. Stabilità 2015	1.200	21	589	23	188	20	401	19
<i>di cui Variazione perequativa (20% FSC)</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>56,8</i>	<i>2,2</i>	<i>2,3</i>	<i>0,2</i>	<i>17,6</i>	<i>0,8</i>

Fonte: elaborazioni I.F.E.L. su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze (esclusa Roma Capitale per il Centro).
N.B. Le variazioni considerate non includono le assegnazioni a tantum intervenute nel 2015.

Anche la Corte dei conti ha recentemente definito sproporzionata la stretta finanziaria imposta agli enti locali negli scorsi anni, le cui dimensioni rischiano di limitare profondamente il grado di autonomia finanziaria e funzionale ad essi garantiti dal Titolo V della Costituzione. In particolare, secondo la Corte dei conti, è

stato seriamente compromesso a livello locale il binomio autonomia-responsabilità, che dovrebbe invece alimentare il rapporto tra governo territoriale e cittadini in un contesto di reale decentramento.

Infine, l'Anci auspica che la manovra finanziaria per il 2016 sia accompagnata da un robusto intervento in materia di **semplificazioni contabili ed ordinamentali**. Il DEF non riprende con l'auspicata energia questo tema, che ha negli ultimi anni fornito occasione di significative convergenze con le forze parlamentari e con il Governo, senza però trovare uno sbocco normativo all'altezza delle attese. La semplificazione amministrativa e contabile va considerata una priorità anche sotto il profilo dell'economicità dell'azione pubblica locale, perché consente, da un lato, di ridefinire le scelte locali in funzione di vincoli finanziari di carattere generale e non sulla base di un insieme sordo di proibizioni e permessi e, dall'altro, di orientare su attività di merito risorse umane e materiali oggi impiegate in rendicontazioni, verifiche ed elaborazione di documenti non essenziali e ripetitivi.

1. ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA LOCALE

Il DEF espone alcune tendenze che confermano la rilevanza delle dinamiche di compressione delle risorse sopra accennate, in linea con le indicazioni da tempo segnalate dall'Anci.

In particolare, grazie all'entrata a regime della nuova contabilità e all'inserimento del Fondo crediti di dubbia esigibilità tra gli aggregati rilevanti per la verifica del Patto di stabilità interno, nel corso del 2015 si è registrata una riduzione del 5,3% delle spese per il personale e del 7,3% delle spese per consumi intermedi, a favore di una netta ripresa delle spese destinate agli investimenti (+12,5%) dopo il crollo registrato fino al 2014. Va sottolineato che l'introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità ha comportato un effetto superiore alle attese previsionali della manovra 2015, pari a circa 2,5 miliardi di euro – come emerge dai monitoraggi ad oggi disponibili – che hanno contribuito alla maggior significatività della rappresentazione delle risorse nei bilanci locali e allo spostamento di impegni verso la spesa di investimento.

Tali risultati sono stati possibili anche grazie alla revisione dei criteri di determinazione dell'obiettivo finanziario 2015 e dell'obiettivo di Patto, peraltro responsabilmente sostenuta dall'Anci nella sua proposta, ratificata in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015 e recepita con il dl n. 78/2015.

Viene quindi riconosciuto **l'effettivo sforzo posto in essere dalle amministrazioni locali in termini di razionalizzazione della spesa**, nel pieno rispetto delle indicazioni più volte formulate in sede comunitaria. Tali segnali positivi trovano riscontro anche sul versante della cassa, dal momento che si registra contestualmente un significativo miglioramento del saldo nel conto consolidato di cassa, anche in questo caso nel segno di una riduzione della spesa corrente e di una ripresa degli investimenti locali.

Tuttavia, nel confermare l'impegno dei Comuni a proseguire lungo il sentiero di efficientamento finanziario intrapreso, con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia del governo locale nell'espletamento delle sue funzioni, l'Anci coglie l'occasione per **denunciare il mantenimento di vincoli generalizzati al turn over del personale (25%)**, che accentua il rischio di depauperamento delle professionalità interne e compromette il conseguimento delle condivise finalità sopra richiamate.

2. IL NODO DELLE RISORSE: AUTONOMIA, EQUITÀ E RESPONSABILITÀ

Il DEF 2016 **non prospetta la necessità di ulteriori misure restrittive** rispetto al quadro delineato dai precedenti documenti di programmazione della finanza pubblica. Questa positiva indicazione trova riscontro sia con riferimento al perimetro delle risorse disponibili riconosciute ai Comuni, sia per quanto concerne le limitazioni di manovra finanziaria dovute all'operare del vincolo di finanza pubblica imposto al comparto.

Viene quindi **confermata la principale scelta di politica economica** che contrassegna l'impianto delineato dalla Legge di stabilità per il 2016, vale a dire una **manovra finanziaria di sostanziale tenuta sul versante della spesa corrente e relativamente espansiva sul fronte degli investimenti comunali**. L'ANCI accoglie pertanto con favore la stabilizzazione di alcune linee di intervento già avviate nei mesi scorsi, volte a garantire un progressivo consolidamento delle risorse riconosciute ai Comuni, i cui equilibri di bilancio portano tuttavia i segni degli ingenti tagli alle risorse e dei crescenti vincoli di finanza pubblica adottati fino al 2014-15.

Per quanto attiene alla parte corrente, va segnalato che a fronte dell'esclusione di ulteriori tagli, non si registrano però ipotesi di modifiche normative che riassegnino al comparto un adeguato margine di manovrabilità nelle politiche fiscali. Si rileva, in proposito, che il blocco dei prelievi fiscali locali introdotto con la Legge di stabilità 2016, unitamente alla sostituzione con nuovi trasferimenti erariali di circa 4,5 miliardi di euro di gettiti locali aboliti e al previsto incremento della redistribuzione perequativa delle assegnazioni, costituiscono altrettante anomalie nell'assetto delle entrate locali di cui ci si attende il superamento già a partire dal 2017, così da riconsegnare al comparto dei Comuni un adeguato grado di autonomia finanziaria.

L'ANCI, pertanto, chiede **l'avvio di un confronto** per facilitare l'individuazione di regole e strumenti che consentano ai Comuni il **corretto esercizio dell'autonomia finanziaria e impositiva**. In tale prospettiva, dovrebbero essere contestualmente considerati come pilastri di un percorso innovativo sia la riforma della riscossione locale, sia la revisione del sistema estimativo catastale.

Infine, l'Anci giudica positivamente l'attenzione del Governo per il **superamento del criterio della spesa storica in favore dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard** di ciascun Comune. Ne è una prova indiscutibile l'impegno messo in campo dall'Associazione e dalle sue strutture tecniche per contribuire fattivamente alla revisione dello schema perequativo adottato quest'anno, che pone parziale

rimedio alle principali criticità riscontrate nel 2015. Viene così a delinearsi con maggiore trasparenza un percorso di efficientamento graduale e sostenibile, come peraltro indicato dalla Legge delega n. 42 del 2009. Inoltre, a seguito dell'accordo presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali dello scorso 24 marzo, la Commissione tecnica sui fabbisogni standard esaminerà il funzionamento delle metodologie di redistribuzione perequativa adottate per valutarne la robustezza e la sostenibilità anche a regime. Questo approfondimento dovrà portare, ad avviso dell'Anci, ad uno **schema perequativo più ampiamente condiviso**, attraverso un percorso di confronto tecnico e politico da svolgersi anche in sede parlamentare.

La riforma del Catasto

L'articolo 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23 delegava il Governo ad attuare una revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, attribuendo a ciascuna unità immobiliare il relativo valore patrimoniale e la rendita. Come è noto, questa parte della Delega non è stata oggetto di interventi attuativi, se non per la parte relativa alla riforma delle Commissioni censuarie (d.lgs. n.198 del 2015, attualmente in corso di costituzione a livello sia locale che centrale.

Il DEF 2016 riprende il tema della riforma del Catasto, richiamando anzitutto le modifiche della disciplina tributaria che escludono parte della base imponibile dei fabbricati "speciali", l'esclusione dagli elementi che determinano rendita e valori immobiliari dei cosiddetti "imbullonati" ed inoltre sottolineando la complessità delle operazioni di allineamento delle basi dati catastali tuttora in corso.

L'Anci ritiene che le problematiche che hanno finora ostacolato l'avvio del processo di riforma possano essere superate attraverso l'individuazione condivisa di un **percorso di attuazione graduale dei nuovi valori imponibili** e riprendendo i cardini della delega che prevedeva il **puntuale coinvolgimento dei Comuni**. Risulta evidente la complessità dell'operazione che, per ovviare alle esigenze di costante aggiornamento dei dati e all'iniquità che caratterizza l'attuale sistema di valorizzazione, intende legare le rendite catastali ai valori di mercato. Con essa, infatti, si attribuiranno nuove rendite e nuovi valori patrimoniali ad oltre 63 milioni di unità immobiliari. Il coinvolgimento dei Comuni, oltreché espressamente previsto dalla norma, va considerato tra le condizioni essenziali per il successo dell'intera iniziativa.

In particolare, considerata la complessità delle azioni da intraprendere nei territori, L'Associazione ritiene che:

- debba essere attivato un gruppo di lavoro tecnico con l'obiettivo di conseguire una più approfondita visione delle principali questioni della fiscalità immobiliare e della prospettata revisione catastale, con particolare riferimento al ruolo dei Comuni e al necessario raccordo fra questi e gli altri soggetti coinvolti;
- nella prospettiva della riforma, debba essere attivata una sede di concertazione e coordinamento, in grado di assicurare una diffusa capacità di coinvolgimento

delle amministrazioni comunali, incentivare l'associazionismo, anche in considerazione della qualifica di "funzione fondamentale" attribuita dalla legge alla funzione catastale comunale; valorizzare ed estendere le esperienze di decentramento delle funzioni catastali presenti sui territori; assicurare il corretto utilizzo delle risorse destinate alla realizzazione della riforma.

Per quanto riguarda la costituzione delle commissioni censuarie, si ricorda che l'Anci è tuttora impegnata nell'indicazione dei componenti di propria espressione ed ha finora indicato ai Presidenti dei tribunali designazioni per 82 commissioni locali su 106 indicando nominativi per un numero di posizioni pari a 609.

Il riassetto della riscossione locale

Nonostante il mancato esercizio della Delega fiscale anche in materia di riscossione locale, resta urgente pervenire quanto prima al riordino del sistema sulla base dei criteri direttivi espressi nella Delega stessa.

Il Def 2016 non riprende il tema della riscossione degli enti locali, limitandosi a citare l'avvenuto intervento su altri aspetti della riscossione dei tributi erariali (d.lgs. 159/2015). Sarebbe tuttavia incomprensibile e rischioso per la tenuta delle entrate locali disporre un'ulteriore (benché necessaria) proroga del periodo transitorio della riforma della riscossione (l'attuale termine è fissato al 30 giugno 2016) senza avviare il **riassetto di un sistema che rivela ogni giorno di più la sua fragilità**, sia sotto il profilo del funzionamento del "mercato" dei servizi a supporto della riscossione, sia per ciò che riguarda l'inadeguatezza degli strumenti di recupero a disposizione degli enti. Tale esigenza appare enfatizzata dall'entrata in vigore della nuova contabilità che richiede una tendenziale diretta aderenza tra l'accertamento delle entrate e gli effettivi incassi.

Gli interventi necessari a garantire maggiore razionalità ed efficacia alla riscossione locale riguardano tre aspetti in particolare:

- la revisione generale del processo di riscossione con particolare riferimento alla **disciplina dell'ingiunzione fiscale** - il principale strumento a disposizione degli enti per la riscossione coattiva - lo snellimento delle procedure per le quote di modesta entità, la chiusura agevolata dei rapporti debitori ed infine l'accesso alle informazioni sui debitori;
- è altresì necessario rafforzare le misure di **trasparenza dell'intervento delle aziende private ed il relativo controllo**, mediante la riserva a favore degli enti impositori della materiale acquisizione delle entrate e la revisione dei requisiti per l'accesso all'Albo ex art 53 del d.lgs 446/97, nonché facilitare la gestione diretta della riscossione, anche coattiva, da parte degli enti locali;
- la regolazione della fase transitoria che tenga conto delle quote non ancora riscosse e di quelle per le quali le procedure di recupero coattivo siano già state avviate, oltre ovviamente, delle c.d. "**quote inesigibili**". Su questo punto il Legislatore è intervenuto con i commi 682 e seguenti della Legge di stabilità 2015,

che, nel rivedere le norme sulle "inesigibilità", mantengono la responsabilità di Equitalia su tutte le quote fin qui affidate dai Comuni.

Appare altresì essenziale salvaguardare **il ruolo delle aziende pubbliche locali** che operano nel campo della gestione delle entrate e della riscossione.

3. IL NUOVO VINCOLO DI FINANZA PUBBLICA E LA LEGGE 243/2012

Nel riconoscere il contributo fin qui assicurato dai Comuni per il risanamento della finanza pubblica, il DEF 2016 segnala **il ruolo determinante della nuova contabilità pubblica**, i cui effetti sono crescenti fino al 2018-19, in corrispondenza della progressiva completa attuazione della riforma.

L'accentuazione della peculiarità dei Comuni in quanto comparto con maggior propensione agli investimenti (e ad interventi di immediata attuabilità) viene considerata una leva per il più ampio intervento di sostegno alle spese per investimenti pubblici, in ciò recependo la tesi sempre avanzata dall'Anci, che auspica l'assunzione di scelte politiche che consolidino la direzione indicata dalle regole fiscali comunitarie, che mirano a promuovere la spesa pubblica per investimenti.

Occorre infatti, ad avviso dell'Anci, correggere ulteriormente le rigidità che negli scorsi anni hanno ostacolato la programmazione di nuovi investimenti locali. **Tuttavia non emerge nel DEF 2016, con la necessaria chiarezza, l'impegno a stabilizzare in senso coerentemente espansivo le regole di finanza pubblica che saranno imposte agli enti territoriali a partire dal 2017.**

A tal riguardo, infatti, il DEF 2016 rinvia al **disegno di legge di modifica della legge n. 243 del 2012 recentemente licenziato dal Governo**. Con riferimento a quest'ultimo atto, di cui attualmente risulta purtroppo disponibile solo una bozza ufficiosa, non essendo stato ancora reso pubblico il testo approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 25 marzo scorso, l'Anci intende sottolineare l'assoluta inopportunità di qualsiasi ipotesi di rinvio alla legge ordinaria annuale per la declinazione strutturale del saldo di finanza pubblica.

La bozza in circolazione conferma, opportunamente, l'esclusione dei vincoli di cassa attualmente stabiliti dall'articolo 9 della legge 243, concentrando la regola finanziaria sul saldo finale di competenza. La bozza, inoltre, migliora il consolidamento regionale dei saldi di competenza (anziché dell'assunzione di debito) quale strumento ordinario di flessibilità nella distribuzione degli spazi finanziari, che potrà essere ulteriormente ampliato con strumenti di redistribuzione nazionale.

Appare tuttavia decisivo, per la credibilità e l'efficacia del sistema di regolazione finanziaria nei confronti degli enti locali, **che la revisione della legge 243 del 2012 mantenga senza alcuna limitazione temporale il Fondo pluriennale vincolato (FPV) - sia in entrata che in uscita - come aggregato utile ai fini del saldo di finanza pubblica**. L'FPV costituisce un elemento di raccordo contabile

intertemporale tra impegni di spesa, corrente e di investimento, afferenti esercizi diversi rispetto a quelli di acquisizione dell'entrata. La sua inclusione nel saldo di riferimento è pertanto tecnicamente necessaria e non può costituire un elemento di regolazione finanziaria del comparto senza produrre incontrollate alterazioni redistributive nelle capacità finanziarie dei Comuni.

L'eventuale insostenibilità, sotto il profilo della finanza pubblica nel suo complesso, della regolazione finanziaria tramite il saldo finale di competenza potenziata, potrà invece avvenire attraverso l'eventuale imposizione di un obiettivo programmatico positivo (cioè un obbligo di avanzo di competenza), analogamente a quanto avveniva in regime di Patto di stabilità interno, questa si determinabile dalla legge ordinaria annuale. Ne deriverebbe certamente un maggior grado di *accountability* nella regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Comuni e, soprattutto, si garantirebbero le condizioni necessarie per dare continuità al processo di rilancio degli investimenti locali faticosamente avviato con la Legge di stabilità 2016. **Diversamente, infatti, risulterebbe compromessa la programmazione pluriennale degli investimenti comunali e si vanificherebbe larga parte dei significativi passi in avanti compiuti lo scorso anno con il superamento del Patto di stabilità interno.**

4. CITTÀ METROPOLITANE

La situazione finanziaria delle Città metropolitane risente della incompleta attuazione del percorso di riassetto istituzionale delineato dalla legge 56 del 2014. A fronte di una drastica riduzione di funzioni delle ex-Province, il cui ruolo deve ridefinirsi in rapporto a compiti di area vasta direttamente partecipati dai Comuni, le Città metropolitane sono una nuova istituzione di rango costituzionale che incardina funzioni di programmazione e sviluppo in aree del Paese vitali per la tenuta e l'evoluzione dell'economia, della convivenza civile e dell'innovazione.

Il peso dei tagli riguardanti l'intero comparto delle ex-Province ha determinato per il 2015 una situazione di totale squilibrio finanziario per le Città metropolitane, alla quale si è fatto fronte per ben 900 milioni di euro attraverso misure di carattere straordinario in larga parte non ripetibili. Le spese correnti sono in continuo calo, mentre il contributo richiesto dallo Stato in applicazione dei tagli crescenti stabiliti dal 2015 è dimensionato considerando la completa dismissione di funzioni "non fondamentali", che però non sempre sono diversamente regolate o adeguatamente finanziate dalle leggi regionali.

Il contributo assegnato dalla Legge di stabilità (250 milioni di euro) permette di contenere l'ulteriore taglio previsto per lo stesso 2016. È tuttavia essenziale che le Città metropolitane siano considerate un comparto a sé stante, assicurando l'invarianza dei tagli rispetto a quanto già determinato nel 2015.

L'abolizione delle sanzioni per violazioni del patto di stabilità 2015 è una condizione essenziale affinché le Città metropolitane (come del resto l'insieme del comparto ex-Province) possano affrontare la formazione del bilancio 2016. Questo

intervento è condiviso con il Governo e deve sollecitamente trovare spazio in un provvedimento di legge.

Un ulteriore ed essenziale intervento riguarda modalità di **ristrutturazione del debito (mutui ed obbligazioni)**, che permetta di ripartirne l'ammortamento su più ampi intervalli temporali e a tassi più favorevoli, anche attraverso un intervento statale a basso costo per la finanza pubblica già sperimentato per le Regioni con l'articolo 45 del dl n. 66 del 2014. Infine, le difficoltà incontrate nelle misure di incentivazione alle dismissioni immobiliari hanno portato a formulare una proposta sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare delle Città metropolitane, attraverso un intervento che conceda all'Inail la facoltà di acquistare immobili adibiti ad uso istituzionale.

Più in generale, appare ormai ineludibile la definizione di un **nuovo assetto delle risorse del comparto Città metropolitane**, che sia in grado di garantire la necessaria autonomia dei nuovi enti locali in un quadro di equilibrio stabile dei bilanci.

5. LE PROPOSTE ANCI PER UN INTERVENTO NORMATIVO URGENTE SUGLI ENTI LOCALI

Il quadro delle regole finanziarie che insistono sugli enti locali resta estremamente complesso e per molti aspetti incoerente, non solo in rapporto a diffuse esigenze di semplificazione amministrativa, ma anche rispetto alle stesse modifiche introdotte dal 2015 con la nuova contabilità e, successivamente, con il superamento del Patto di stabilità interno.

Inoltre, il peso delle restrizioni sulle risorse correnti via via accresciutosi fino al 2015 ha determinato ampie aree di sofferenza, che si sono coagulate in un più diffuso fenomeno di mancato rispetto del Patto di stabilità 2015, con circa 270 enti che si stima registreranno lo sfioramento, a fronte dei 79 del 2014.

Nelle scorse settimane, sulla base della comune consapevolezza della necessità di un intervento normativo urgente riguardante in primo luogo il comparto delle ex-Province (ved. par. precedente), l'Anci ha sostenuto presso il Governo la necessità di intervenire anche sui Comuni, al fine di accompagnare l'abbandono del Patto di stabilità con un ragionevole abbattimento delle sanzioni e con diverse altre modifiche che puntano a risolvere alcune questioni finanziarie ormai mature, quali il ristoro delle somme dovute ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari, nonché aspetti normativi in larga parte riconducibili a semplificazioni e raccordi con la nuova contabilità.

Per ciò che concerne le **sanzioni relative alle violazioni del patto di stabilità 2015**, l'Anci sollecita la revisione della disciplina in modo analogo a quanto concordato per il 2014 nell'Accordo del febbraio 2015 presso la Conferenza Unificata. Mentre appare indiscutibile l'esigenza dell'abolizione delle sanzioni per le Città metropolitane e le Province, l'intervento sui Comuni dovrebbe prevedere la

riduzione della parte economica (il 20% dello sfioramento, fino ad un massimo del 2% delle entrate correnti dell'ente) e **l'abolizione del divieto assoluto di nuove assunzioni** a qualunque titolo, che costituisce una sanzione sproporzionata ed inefficiente. Si propone inoltre di **escludere dal saldo di patto 2015 alcuni oneri impropri**, alla luce del cambiamento delle regole dovuto alla nuova contabilità, nonché alcune spese di fatto obbligatorie per assicurare il pieno utilizzo dei fondi comunitari.

Appare inoltre improcrastinabile l'avvio del **ristoro delle spese sostenute dai Comuni sede di uffici giudiziari**, sulla base dell'immediata erogazione dei fondi disponibili presso il Ministero della giustizia e di un successivo scaglionamento pluriennale degli importi residui.

L'Anci propone una serie di **norme di semplificazione**, come l'armonizzazione di talune scadenze e l'abolizione del Documento unico di programmazione (DUP) previsto dalle nuove norme contabili, che non trova adeguata giustificazione per gli enti minori, per i quali la redazione del bilancio pluriennale appare sufficiente ad assicurare pubblicità e organicità nelle scelte di programmazione. Nella stessa direzione vanno le norme di deroga all'obbligo di raccordo tra i trasferimenti regionali e l'esigibilità di spese che spesso avvengono in esercizi successivi, in assenza di comportamenti uniformi delle Regioni.

L'Anci sollecita aggiustamenti delle regole finanziarie utili a **sostenere gli investimenti locali, in particolare a favore dei Comuni fino a 1.000 abitanti** prima esclusi dal Patto di stabilità, attraverso la migliore redistribuzione di spazi finanziari in corso d'anno. In particolare, si auspica l'introduzione di un nuovo meccanismo incentivato capace contestualmente di responsabilizzare gli enti che ne facciano ricorso, facendo leva su margini di avanzo di amministrazione non utilizzabili, nonché l'inclusione delle entrate da debito, per i soli enti minori.

In materia di flessibilizzazione del debito, si ritiene necessario estendere anche ai Comuni l'ipotesi di applicazione della **ristrutturazione di mutui ed obbligazioni** formulata per il comparto delle ex-Province, nonché valutare le modalità più opportune per assumere un'iniziativa per la **riduzione delle penali sulla dismissione di mutui**, già avviata nel corso dell'esame della Legge di stabilità 2016 e rimasta senza esito.

È inoltre condiviso con il Governo un intervento di sostegno per le spese di risarcimento per danni da calamità naturali e cedimenti strutturali, il cui ammontare spesso eccede le capacità finanziarie degli enti coinvolti.

Altrettanto rilevante per i Comuni è l'intervento per diminuire il forte scostamento tra le stime ministeriali del maggior gettito IMU da imponibilità dei terreni montani e gettito effettivo incassato nel 2015. Come già avvenuto per il 2014, si propone di **riservare un fondo di 65 milioni di euro per compensare parzialmente il taglio preventivo subito dai Comuni - in prevalenza di piccole dimensioni - prima**

considerati montani a fronte del gettito riscosso nel 2015 significativamente inferiore.

L'Anci auspica una riflessione sulle norme che disciplinano la **spesa per personale**, a cominciare dal limite posto al 25% della possibilità di copertura con del *turn-over* con nuove assunzioni, sia per rivedere tale insostenibile restrizione, sia per rimuovere – o quantomeno razionalizzare – i vincoli sul personale che appaiono contraddittori e sconsiderati, come dimostrano i frequenti discorsi pronunciati dalle sezioni regionali della Corte dei conti. Altra questione ancora aperta riguarda il **salario accessorio**. La modifica normativa proposta da Anci consentirebbe di compensare gli importi da recuperare, indebitamente erogati sui fondi futuri, con le economie generate da processi di razionalizzazione e riqualificazione della spesa nonché con la temporanea rinuncia volontaria, da parte dei Comuni interessati, alle facoltà assunzionali.

Sono infine necessari interventi – ampiamente condivisi con i ministeri competenti – per il coordinamento tra nuove norme contabili e **disciplina del dissesto e del pre-dissesto**, al fine di assicurare condizioni di più agevole ripristino delle normali condizioni di gestione finanziaria degli enti coinvolti.

6. ULTERIORI ESIGENZE DI INTERVENTO

Negli ultimi mesi si sono registrate diverse ed ulteriori esigenze di intervento a garanzia delle risorse comunali derivanti da sentenze dei giudici amministrativi ed ordinari, oppure emerse dall'anomalo andamento di entrate soggette a riparto ministeriale. Si tratta di situazioni che incidono su alcune fasce di Comuni producendo squilibri significativi, che si coglie l'occasione di rappresentare affinché il Parlamento possa valutare direttamente eventuali opportunità di intervento.

In primo luogo, diverse recenti sentenze hanno evidenziato la debolezza metodologica ed annullato gli esiti di riparti di risorse effettuati unilateralmente dal Ministero dell'Economia tra il 2009 e il 2012.

Si tratta in particolare di due differenti questioni:

- annullamento definitivo del riparto del taglio compensativo effettuato a carico del comparto, per oltre 3 miliardi di euro, in corrispondenza del passaggio dall'ICI all'IMU in quanto effettuato in base a criteri giudicati illegittimi;
- annullamento da parte di diversi tribunali delle assegnazioni compensative, considerate insufficienti, del minor gettito ICI dovuto al passaggio degli immobili del gruppo catastale D da imponibile da libro contabile dell'impresa proprietaria a imponibile catastale.

La Sentenza del Consiglio di Stato sulla vicenda IMU/ICI (n. 5008 del 3 novembre 2015)

Con sentenza del 3 novembre scorso, il Consiglio di Stato ha definitivamente annullato i provvedimenti in base ai quali il Mef aveva ridotto le risorse destinate ai Comuni in occasione del passaggio dall'ICI all'IMU 2012. La sentenza di appello conferma sostanzialmente la validità della precedente sentenza del Tar Lazio dell'8 aprile 2014.

Tra le censure dell'Anci accolte dal giudice d'appello emergono in particolare:

- l'erronea determinazione del gettito ICI 2010 preso a base di riferimento per operare le compensazioni in sede di riduzione delle spettanze,
- il mancato ristoro dell'IMU "immobili comunali", ingiustamente inserita nella stima IMU complessiva e poi tardivamente ristorata con apposite assegnazioni per gli anni 2012 e 2013 (peraltro escluse dalle entrate computabili ai fini del Patto di stabilità), fino al consolidamento strutturale nel fondo di solidarietà a decorrere dal 2014.

Secondo il Consiglio di Stato, i provvedimenti adottati dal Mef – come ampiamente argomentato dalla confermata sentenza TAR Lazio – hanno palesemente anteposto alla corretta considerazione del gettito ICI la predeterminata disponibilità di cassa del Governo, con l'effetto di trasformare il gettito ICI da ammontare oggetto di rilevazione sulla base dei rendiconti in un'entità oggetto di stima.

Il Mef, in occasione di due riunioni tenutesi nei mesi scorsi, sembra puntare sul fatto che – non essendoci nella sentenza alcun espresso obbligo di integrare le risorse ripartibili tra i Comuni – l'esecuzione della sentenza si dovrebbe limitare ad un ricalcolo generale del riparto delle somme dovute ai Comuni senza l'applicazione dei criteri oggetto di censura, a parità di importo complessivo. Questa soluzione determinerebbe una caotica e incomprensibile correzione dei fondi attribuiti dal 2012 ad oggi.

I responsabili ministeriali non sembrano inoltre ravvisare alcun obbligo di riparazione per la perdita subita da tutti i Comuni in ragione del tardivo ristoro del taglio da inserimento dell'IMU virtuale sugli immobili comunali nel gettito standard (circa 300 mln. annui). Le assegnazioni compensative del 2012 e del 2013 sono avvenute solo successivamente ed escluse dalle entrate valide ai fini del Patto di stabilità.

La definitiva pronuncia del Consiglio di Stato dovrebbe invece tradursi, ad avviso dell'Anci, in una **ragionevole integrazione di risorse definita per via negoziale** (di massima, 90 milioni annui per cinque annualità oltre ad un importo una tantum relativo agli immobili comunali), a favore dei Comuni che sono risultati seriamente penalizzati dalle elaborazioni delle stime ICI e IMU, considerate arbitrarie ed illegittime dal Giudice amministrativo.

Le sentenze sul ristoro delle modifiche di imponibile dei fabbricati D

Diversi tribunali civili (Bologna, Venezia, Milano) si sono espressi in primo grado, annullando le attribuzioni di risorse compensative del minor gettito ICI ridefinite dal Mef e dal Ministero dell'Interno, a decorrere dal 2009 sulla base di criteri più restrittivi e fatti valere retroattivamente, dal 2001 anno di avvio del ristoro. Di fatto, contrariamente al dettato delle norme di legge ed attuative, una parte del minor gettito riscontrato non è stata riconosciuta.

La vicenda trae origine nell'anno 2000, con l'art. 64 della legge n. 388 che stabiliva il diritto dei Comuni a contributi statali compensativi a seguito della perdita di gettito ICI dovuta all'iscrizione in catasto – con conseguente attribuzione della rendita – dei fabbricati commerciali ed industriali posseduti interamente da imprese e classificati nel gruppo "D", in precedenza tassati al valore iscritto in bilancio da ciascuna impresa, rivalutato convenzionalmente di anno in anno.

Le sentenze sono efficaci (salvo diverso esito degli appelli) con riferimento alla situazione di ciascun singolo ente ricorrente, ma la possibilità di ricorso in sede civile è tuttora aperta per tutti.

Anche su questo argomento appare opportuna una sistemazione negoziale che determini un **congruo ammontare di risorse una tantum** (il dispositivo di ristoro non è più applicabile dal 2011) **a favore dei Comuni penalizzati** dai più restrittivi criteri imposti dai ministeri.

Nel complesso, la perdita subita ammonta a circa 300 milioni di euro e coinvolge circa 650 Comuni.

Il riparto dell'addizionale comunali aeroportuale

Deve infine essere menzionata la vicenda delle anomalie riscontrate nel riparto dell'addizionale sui diritti di imbarco aeroportuale, che spetta ai Comuni di ubicazione dei sedimi aeroportuali o con essi confinanti, in base alla legge n. 350 del 2003 (art. 2, co. 11). Il prelievo, formalmente pari a 1 euro per passeggero, risulta marginalmente destinato ai Comuni che ospitano insediamenti aeroportuali, poiché la parte più rilevante, pari a 30 milioni di euro, è finalizzata al "potenziamento della sicurezza delle installazioni di fronte ai pericoli connessi al terrorismo". Di fatto, solo il 40 per cento del totale rimanente è destinato a favore dei comuni del sedime aeroportuale o con lo stesso confinanti.

Dal 2008, a seguito dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008) art. 2, commi 615, 616 e 617, **le entrate riversate dai gestori a titolo di addizionale comunale sui diritti d'imbarco aeroportuale confluiscono in un fondo a gestione ministeriale e sono poi ripartite ai Comuni in misura ingiustificatamente ridotta.**

Ad avviso dell'Anci, le disposizioni menzionate hanno modificato il modo di procedere con riferimento alle assegnazioni in questione, eliminando alcuni passaggi di bilancio, ma non la natura dell'entrata, il *quantum* dell'addizionale

comunale, né il vincolo di destinazione previsti dall'articolo 2 della legge 24 dicembre 2003, n. 350;

Per una inaccettabile interpretazione delle riduzioni cui è sottoposto il fondo nel suo complesso, **risultano invece non attribuite ai Comuni tra il 2007 e il 2014 ingenti somme, stimabili tra i 73 e i 100 milioni di euro.**

Il danno determinato dall'errato modo di procedere ministeriale riguarda 72 Comuni aventi diritto. L'Anci ha chiesto al Governo, da ultimo nella riunione della Conferenza Stato-Città del 14 aprile scorso, di ristorare le somme che sono state ingiustificatamente non attribuite a titolo di addizionale aeroportuale, nonché di rimuovere gli ostacoli di natura normativa o interpretativa che hanno condotto i ministeri competenti - e segnatamente il Ministero dell'Interno e il Ministero dell'Economia e delle finanze - ad alterare i criteri di determinazione dell'ammontare complessivo spettante ai Comuni destinatari dell'addizionale, rispetto a quanto previsto dalla legge istitutiva dell'addizionale stessa.

L'Anci ha chiesto, inoltre, di voler verificare le motivazioni degli scostamenti fra stime di traffico dei passeggeri e versamento di quote dell'addizionale da parte delle compagnie aeree, rafforzando le misure eventualmente necessarie per vigilare sul corretto versamento degli importi dovuti dalle compagnie stesse.