

AUDIZIONE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015

COMMISSIONE BILANCIO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

ROMA, 20 APRILE 2015

Premessa

Nell'indicare le linee dell'evoluzione dell'economia e delle politiche economico-finanziarie che il Governo intende attuare, il DEF 2015 prospetta uno scenario di significativo miglioramento delle condizioni interne ed internazionali nelle quali anche la finanza pubblica si trova ad operare.

L'ANCI ritiene che tale miglioramento debba portare fin dai provvedimenti di attuazione relativi al 2016 ad una tangibile correzione della tendenza, purtroppo reiterata negli anni 2010-2015, a severe e non proporzionate restrizioni delle risorse disponibili per l'azione dei governi locali, nonché ad un definitivo superamento delle misure di contenimento degli investimenti locali.

La revisione dell'IMU-Tasi in un quadro semplificato e duraturo dell'imposizione locale a favore dell'ente e a favore del contribuente, l'avvio ordinato e sostenibile del nuovo assetto di governo di area vasta e, in particolare, delle Città metropolitane, il sostegno alla ripresa di una significativa capacità di investimento dei Comuni, insieme alla spinta all'associazionismo tra gli enti di minore dimensione e alla razionalizzazione ed aggregazione del sistema delle aziende, l'attuazione della riforma del Catasto e il rinnovamento degli strumenti per una efficiente riscossione delle entrate: sono elementi di un complesso quadro d'insieme che potrà ricomporsi soltanto in un percorso di superamento della crisi finanziaria che attraversa gli enti locali con rischi di tenuta non solo dei bilanci, ma della capacità di rappresentanza e soluzione delle istanze territoriali.

L'ANCI ritiene che le significative riforme strutturali che Governo e Parlamento stanno attuando vanno completate con un passo in avanti altrettanto importante in materia di assetto istituzionale e finanziario locale.

Per questo motivo, le considerazioni di seguito proposte riflettono sia una valutazione degli elementi e degli spunti offerti dal Documento di economia e finanza 2015, sia una loro contestualizzazione rispetto alle problematiche che investono, anche nell'immediato, il comparto delle Amministrazioni comunali e delle Città metropolitane.

Un punto preliminare riguarda il **metodo** con il quale le manovre di finanza pubblica vengono determinate e proposte.

Va evidenziato che **nella prospettazione delle dinamiche di finanza pubblica non risulta specificato il contributo dei singoli Comparti**, impedendo una necessaria e corretta valutazione dell'apporto dei Comuni al risanamento dei conti pubblici.

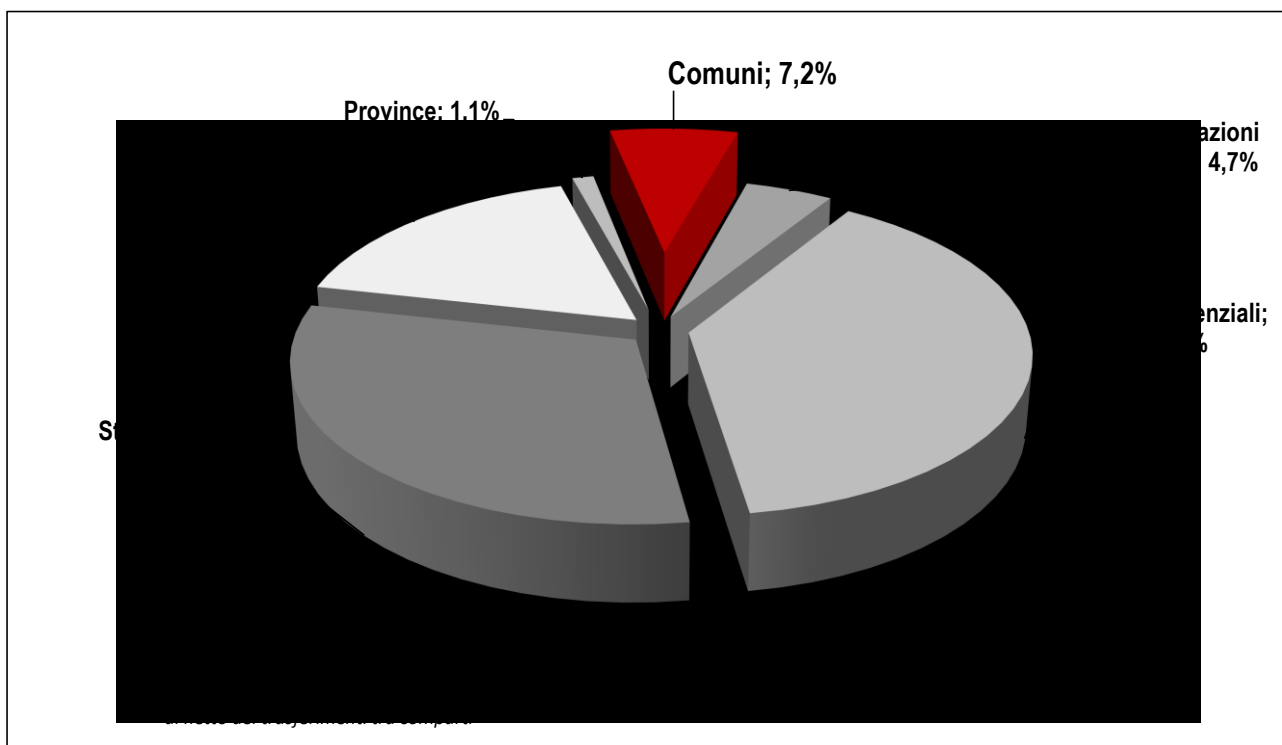
Uno degli obiettivi della riforma della contabilità pubblica consiste proprio nell'*armonizzazione* dei bilanci dei diversi livelli di governo, così da rendicontare in modo omogeneo l'operato dei singoli comparti. Nelle more della completa attuazione della

riforma, alla quale i Comuni stanno dando un contributo essenziale, è tuttavia indispensabile fornire ai decisori e agli osservatori, e specie al Parlamento che viene chiamato a votare pesanti manovre nei confronti dei singoli livelli di governo, le dovute informazioni riguardo al comportamento degli enti rispetto agli obiettivi assegnati.

Considerazioni generali

I Comuni rappresentano solo il 7,2 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.

Spese totali* della PA per comparto - 2013 (comp.%)



L'analisi della Corte dei Conti (dicembre 2014) evidenzia come *“Lo sforzo di risanamento richiesto alle Amministrazioni territoriali con i vincoli disposti dal patto di stabilità interno risulta non proporzionato all'entità delle risorse gestibili dalle stesse, il che ha prodotto un drastico ridimensionamento delle funzioni di spesa di queste ultime a vantaggio degli altri comparti amministrativi che compongono il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche”*.

Per ciò che specificatamente riguarda i Comuni, la Corte evidenzia la diminuzione per il periodo 2010-2012 del peso complessivo dei Comuni *“per effetto di una crescita delle proprie entrate di 1,7 miliardi e di una flessione della spesa di 8,4 miliardi, con conseguente riduzione della spesa primaria del 7,8%”*, a fronte di una riduzione delle

Amministrazioni centrali solo dell'1,3% e della continua ascesa degli Enti di previdenza (+3,6%). Tali dinamiche sono da ritenersi ulteriormente aggravate per effetto delle consistenti riduzioni di risorse dei Comuni del successivo triennio 2013-15.

Appare dunque particolarmente significativa la preoccupazione espressa nel Rapporto della Corte dei Conti circa gli effetti sulle amministrazioni locali delle misure di austerità, che *“riducendo gravemente le possibilità di intervento e di gestione degli enti territoriali, hanno inciso profondamente sul grado di autonomia finanziaria e funzionale ad essi garantiti dal Titolo V, della Parte II, della Costituzione”*, nonché sulla necessità che sia salvaguardato *“il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali”* ed assicurato *“un adeguato concorso finanziario dello Stato per gli interventi correttivi degli squilibri economico-sociali emersi tra le diverse aree del Paese”*.

Il comparto comunale rappresenta nel 2013 il 2,3% del debito totale (e, peraltro, i Comuni possono indebitarsi solo per investimenti), percentuale in continua discesa dal 2,9% del 2008 e in calo anche in valore assoluto dal 2011.

IL DEBITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

	in milioni di euro						2013 (comp.%)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Pubblica Amministrazione di cui:	1.671.023	1.769.250	1.851.141	1.907.369	1.989.584	2.069.365	100%
Amministrazioni centrali*	1.560.718	1.654.005	1.735.138	1.789.887	1.874.511	1.960.833	94,8%
Regioni	40.900	41.522	40.822	40.805	40.624	37.308	1,8%
Province	8.940	9.083	9.091	9.146	8.888	8.439	0,4%
Comuni	47.730	48.477	49.280	50.114	48.736	47.283	2,3%
Altre Amministrazioni locali	12.735	16.163	16.810	17.417	16.825	15.502	0,7%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Banca d'Italia

Il contributo dei comuni al risanamento della finanza pubblica

Dal 2007 al 2015 i Comuni contribuiscono al risanamento della finanza pubblica per circa 16,4 miliardi di euro, di cui:

- 8,4 miliardi in termini di Patto di stabilità interno e nuova contabilità pubblica, con una riduzione nel 2015 di circa 850 mln. rispetto agli obiettivi di Patto 2014
- 9 miliardi in termini di riduzione di assegnazioni da Fondo di solidarietà comunale, con un aggravamento nel 2015 di quasi 1,5 mld. rispetto al 2014.

La manovra del comparto comunale
Anni 2007-2015

(milioni di euro)	Totale Cumulato 2007-2014	Manovra per l'anno 2015
Totale manovra	15.787	638
di cui Patto e nuova contabilità dal 2015	8.231	-850
di cui taglio trasferimenti erariali	7.556	1.488
"Costi della politica"	118	
taglio D.L. 78/2010	2.500	
taglio D.L. 201/2011	1.450	
taglio D.L. 95/2012	2.500	100
taglio D.L. 66/2014	376	188
taglio da revisione IMU cat. D	171	
taglio legge di stabilità 2015		1.200
taglio occulto ICI/IMU	441	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF e Ministero dell'Interno

La restrizione delle assegnazioni statali, concentrata nel quinquennio 2011-2015, equivale al 20% delle entrate correnti comunali del 2010 (circa 46 mld. di euro al netto delle entrate da prelievo sui rifiuti).

Inoltre, i tagli intervenuti hanno operato con criteri diversi, introducendo di volta in volta importanti cambiamenti distributivi: dalle riduzioni in proporzione dei trasferimenti statali (2011-2012, dl 78/2010), al taglio ex dl 201/2011 in proporzione della base imponibile IMU, agli oltre 3 mld. di riduzioni da “*spending review*” ex dl 95/2012 e dl 66/2014, fondate sulla spesa corrente di cassa (ved. in appendice le osservazioni critiche sull'utilizzo dei dati di spesa desunti da SIOPE).

La manovra finanziaria per il 2015 (Legge di Stabilità e altre disposizioni con effetti sul 2015) si articola su tre fronti, che comportano complessivamente una significativa riduzione delle capacità di spesa dei Comuni:

- la riduzione, circa il 59%, dell'obiettivo nominale del **Patto di stabilità**;
- gli effetti dell'avvio dell'**armonizzazione contabile**, con riguardo all'impatto del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) nei bilanci e nella formula dell'obiettivo di Patto, restrizione valutata dal Mef in circa 1.750 mln. di euro; a tale effetto si aggiunge l'onere per ammortamento pluriennale dell'eventuale disavanzo tecnico dovuto al riaccertamento straordinario di tutti i residui attivi e passivi. Nel complesso, il raffronto tra gli obiettivi di Patto 2014 e l'operare congiunto del Patto e della nuova contabilità nel 2015 porta ad una riduzione di vincoli di circa il -19%;

- i **nuovi tagli** previsti per 1.200 mln., che si aggiungono ai 288 mln. già previsti dal dl 95/2012 e dal dl 66/2014.
- Va considerato che non è rinnovata la **previsione del fondo integrativo di 625 mln. di euro**, nonostante il congelamento della disciplina IMU-Tasi 2014 disposto con la Legge di stabilità 2015. L'integrazione era infatti destinata ai Comuni che nel passaggio IMU-Tasi e con i vincoli (confermati anche per il 2015) alle aliquote massime Tasi non sarebbero stati in grado di ricostituire il gettito IMU abolito.

Per quanto riguarda i tagli, la riduzione disposta con la Legge di stabilità 2015 porta al risultato paradossale che **non solo si azzerano i trasferimenti a favore dei Comuni, ma lo Stato acquisisce una quota dell'IMU comunale fin qui destinata al finanziamento del riequilibrio delle risorse all'interno del comparto**: da circa 620 milioni di contributo statale registrati nel 2014, si passa ad un contributo comunale netto allo Stato attraverso il Fondo pari a -629 mln. di euro (senza tener conto della compensazione derivante dall'imponibilità dei terreni montani, il cui gettito valutato in 265 mln. di euro appare molto incerto).

Al contempo, **una quota pari al 20% dell'FSC** destinato ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario **è stata ripartita in base a criteri innovativi basati sulle capacità fiscali e sui fabbisogni standard**. La dimensione dell'intervento perequativo ha comportato spostamenti di risorse in alcuni casi molto significativi, per effetto del metodo utilizzato che permette di assegnare variazioni (in positivo o in negativo) più elevate dell'ammontare oggetto di riparto: a fronte di un ammontare medio pari al 4,8% delle risorse di base dell'insieme dei Comuni coinvolti, le variazioni possono arrivare ad oltre il +/- 10% delle risorse stesse. Questo elemento – particolarmente incisivo nei confronti di una rilevante fascia di Comuni di dimensioni minori (circa 2 mila) – può rappresentare un rischio di tenuta finanziaria in un periodo di complessivo calo delle risorse disponibili. Appare opportuno che con il decreto "Enti locali", si introduca un correttivo il cui valore economico può essere contenuto in alcune decine di milioni di euro.

Più in generale, **le modalità di applicazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard dovrebbero essere con urgenza oggetto di maggior approfondimento**, in sede sia politica che tecnica, con l'obiettivo di assicurare un sistema attuativo stabile nel medio periodo, in grado di indicare a ciascun ente locale un obiettivo di adeguamento raggiungibile e saldamente ancorato a dati di base inoppugnabili.

L'Anci auspica che l'attività di aggiornamento dei dati sui fabbisogni standard, attualmente in corso, possa concludersi sia con il rafforzamento del sistema sotto il profilo tecnico, anche tenendo conto delle osservazioni della Commissione bicamerale sul

Federalismo fiscale del 18 dicembre scorso, sia con un netto miglioramento della diffusione delle informazioni e dei raffronti con le spese storiche registrate nei bilanci degli enti, sulla base di modalità condivise tra tutti i soggetti istituzionali coinvolti. Così come va impostato un processo rigoroso che porti ad un sistema perequativo sulla base del dettato normativo vigente.

Sempre con riferimento alle urgenze presenti, la dotazione di risorse di numerosi Comuni è a rischio per il mancato ripristino del trasferimento integrativo di 625 milioni, a fronte del congelamento della disciplina IMU-Tasi 2014 dovuta alla scelta del Governo di rimandare l'introduzione della *Local tax* al 2016. L'integrazione fu riconosciuta come necessaria poiché, nonostante la possibilità di applicare l'aliquota aggiuntiva Tasi pari allo 0,8 per mille (anche condizionata all'introduzione di detrazioni TASI sull'abitazione principale), restava da compensare una quota di gettito non recuperabile da parte di circa 1.800 Comuni, a fronte dell'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e dei vincoli posti dalla legge alle aliquote Tasi. Tale quota fu quantificata in 625 milioni di euro, che – in costanza della disciplina fiscale e dei citati vincoli alle aliquote Tasi – restano essenziali per non produrre rilevanti riduzioni delle risorse disponibili anche per il 2015.

Va segnalato che per circa 900 dei 1.800 Comuni beneficiari del trasferimento nel 2014, il mancato consolidamento del fondo si traduce in un aggravio dei tagli disposti espressamente dalla legge di oltre il 50% con punte del 300%. Tra i Comuni più colpiti, inoltre, circa 600 non superano i 10 mila abitanti.

Anche con riferimento alla vicenda della revisione dell'imponibilità dei **terreni agricoli montani** il taglio operato sul fondo di solidarietà dei comuni coinvolti, in prevalenza di dimensione minore, potrebbe non essere compensato da un gettito di importo corrispondente. Le stime di gettito rischiano di essere non confermate producendo ingiustificate decurtazioni di risorse per i Comuni interessati.

A seguito della previsione, introdotta con la conversione in legge del dl n.4/ 2015, di una verifica del gettito, è necessaria la riserva di risorse per far fronte al prevedibile scostamento negativo tra gettiti effettivi e riduzioni dell'FSC effettuate in base alle stime.

Più in generale, appare auspicabile una ridefinizione coerente ed organica dei criteri di esenzione dall'IMU per i terreni agricoli montani. Sarebbe così possibile il superamento della revisione dei criteri di esenzione improntata unicamente all'ottenimento di maggiore gettito, promuovendo una revisione organica dell'imponibilità dei terreni montani, attraverso un percorso di ampia concertazione con le parti sociali e con i Comuni, che

sappia porre la giusta attenzione alle caratteristiche territoriali delle aree montane e tenga conto di fattori quali il rischio idrogeologico e la redditività dei fondi agricoli.

Va segnalato il rischio che su una fascia consistente di Comuni minori si addensino riduzioni di risorse impreviste (per mancato riconoscimento dei 625 mln., per eccesso di correzione negativa da perequazione e per riduzioni dell'FSC non compensate dal maggior gettito IMU-terreni montani), tali da impedirne l'operatività fin dalla formulazione delle previsioni di bilancio.

Nel complesso **l'evoluzione recente della finanza locale ha eroso gran parte degli spazi finanziari disponibili per la maggior parte dei Comuni**. Il comparto non ha più margini di reazione ad eventuali manovre, sia in termini di economie di spesa, sia sul fronte delle entrate. Il declino della spesa per investimenti deve essere contrastato – anche in chiave di sostegno alla ripresa economica – attraverso l'ampliamento dei margini di manovra per gli enti con maggiori capacità e l'adozione di programmi specifici per i territori meno dotati sotto il profilo economico e finanziario.

Ulteriori manovre risulterebbero quindi assolutamente insostenibili per i Comuni senza assicurare misure di riforma strutturale finalizzate ad un efficientamento che coinvolga le spese che attualmente non sono nella disponibilità dei Comuni.

Rilevante a tal proposito è il **costo del debito** la cui riduzione è condizione non solo per ampliare gli spazi di investimento, ma anche per facilitare operazioni di estinzione oggi fortemente ostacolate dalla dimensione delle penali.

Vanno infine menzionati gli oneri per funzioni delegate dallo Stato, come le **spese per gli uffici giudiziari e in materia di immigrazione** e per **l'assistenza ai minori non accompagnati**, che gravano sui bilanci comunali senza alcun margine di discrezionalità negli stanziamenti e con ritardi insostenibili nei rimborsi sempre parziali quando erogati.

Patto di stabilità e riforma della contabilità

La ormai vigente normativa sull'armonizzazione della contabilità pubblica (D.Lgs. 118/2011, integrato dal D.Lgs. 126/2014) comporta un importante riassetto negli equilibri contabili dei Comuni, con rilevanti effetti sui bilanci a partire dal 2015. In particolare, il primo atto dell'applicazione dei nuovi principi è costituito dal riaccertamento straordinario dei residui attivi, al fine di pervenire ad una gestione più aderente all'effettiva dinamica delle entrate e dei rispettivi incassi. A seguito di questa operazione e poi di anno in anno, la massa di residui in bilancio che eccede la dimensione di ragionevoli previsioni di realizzo, anche postposto nel tempo, viene

sterilizzata attraverso la formazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che si sostanzia in una contrazione della spesa di pari importo.

La costituzione dell'FCDE è di per sé una manovra finanziaria restrittiva di dimensioni rilevanti, che si aggiunge ai vincoli – pur attenuati – posti dal Patto di stabilità interno.

Con la proposta di **revisione dei criteri e della definizione degli obiettivi finanziari per il 2015**, l'Anci ha ritenuto fondamentale tener conto delle esigenze di un adeguamento alle mutate condizioni della finanza comunale e pervenire ad un quadro di più elevata sostenibilità e razionalità della manovra nel suo insieme. In particolare, considerate le specificità dovute all'avvio della nuova contabilità, è apparso necessario mantenere un collegamento tra il riparto del nuovo obiettivo di Patto (1.800 mln. circa) e la stretta finanziaria derivante dall'introduzione dell'FCDE (circa 1.750 mln., secondo le stime del Ministero dell'economia e delle finanze). Lo schema operativo di gestione della manovra – oggetto dell'Intesa sancita in Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015 – coniuga la necessità del Governo di monitorare attivamente il rispetto degli obblighi di finanza pubblica assegnati al comparto con l'esigenza dei Comuni di disporre di un quadro sufficientemente definito fin dalla formazione dei bilanci di previsione, anche per non subire alcun *surplus* di manovra in corso d'anno. È apparso essenziale favorire l'emersione della dubbia esigibilità, attraverso un meccanismo di disincentivazione di possibili tendenze alla sottovalutazione delle entrate non riscuotibili. Considerando le incertezze sull'FCDE, si è ritenuto infine opportuno assicurare al singolo Comune la possibilità di modulare in piena autonomia, tra le due componenti interessate (obiettivo programmatico ed accantonamento per dubbia esigibilità), il valore-obiettivo utile al rispetto degli obblighi di finanza pubblica posti a suo carico per il 2015.

Al fine di tener conto dell'insieme dei principali vincoli finanziari gravanti sul comparto e su ciascun Comune, il metodo proposto parte dal presupposto che l'ammontare complessivo della manovra richiesta ai Comuni ammonta a circa 3.550 mln. di euro, con una **riduzione del 19% rispetto all'obiettivo di Patto 2014**.

Questo ammontare è stato ampliato per permettere l'applicazione dei criteri aggiuntivi inseriti nel corso dell'esame della legge di stabilità. Il comma 489 richiede infatti di tenere anche conto, per ciò che riguarda il comparto dei Comuni, di *“maggiori oneri connessi agli eventi calamitosi, agli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici e del territorio, all'esercizio della funzione di ente capofila, nonché degli oneri per sentenze passate in giudicato a seguito di procedure di esproprio o di contenziosi connessi a cedimenti strutturali”*. Si tratta di elementi che non è possibile considerare a priori per l'assenza di informazioni quantitative affidabili, che pertanto potranno essere considerati solo a seguito di richieste documentate da parte dei Comuni stessi. A fronte di tali richieste si

utilizzerà una “riserva di obiettivo” finanziata dal comparto, determinata in 100 milioni di euro. Nello schema proposto e recepito in Conferenza viene dunque ripartito tra i Comuni un obiettivo finanziario complessivo di 3.653 mln. di euro. Questo schema favorisce l’attuazione della nuova contabilità, diminuisce i rischi di *overshooting* (avanzi di Patto in eccesso) ed è utile sotto il profilo del controllo centrale circa il rispetto dei saldi di finanza poiché fissa a priori l’ammontare complessivo del vincolo assegnato a ciascun ente.

Appare, in ogni caso, auspicabile che gli strumenti disponibili per la redistribuzione in corso d’anno di spazi finanziari, a livello sia nazionale che regionale, vengano orientati, anche attraverso opportune integrazioni degli attuali disposti normativi, a ridurre le eventuali eccedenze di obiettivo di Patto che potrebbero risultare dall’applicazione del metodo, a seguito dell’emersione dell’effettivo ammontare dell’FCDE. Si ritiene parimenti auspicabile che le ipotizzate modifiche permettano di utilizzare gli spazi redistribuiti ai fini di un generalizzato allentamento del vincolo a favore dei Comuni coinvolti, superando cioè l’obbligo di utilizzo per pagamenti di parte capitale, con particolare riguardo ai Comuni di minore dimensione demografica.

Le Città metropolitane

La legge n.56 del 2014 avvia un processo di profondo riassetto istituzionale del governo locale, prevedendo l’istituzione delle Città metropolitane e al contempo un significativo ridimensionamento funzionale delle Province di secondo grado. Pur valutando con favore l’introduzione di un livello istituzionale appositamente preposto al governo delle principali aree urbane del territorio nazionale – peraltro espressamente previsto sin dal 2001 dal dettato costituzionale – l’Anci esprime una forte **preoccupazione per il ritardo e le criticità dei provvedimenti** che fin qui hanno accompagnato il percorso di attuazione di questa importante riforma istituzionale, ad iniziare dalle decisioni delle Regioni in materia di riordino di funzioni e connesso trasferimento del personale.

Anche sotto il profilo strettamente finanziario, la manovra posta a carico delle Città metropolitane è contrassegnata da un eccessivo rigore per quanto concerne l’ammontare del contributo complessivo richiesto, anche tenendo conto che le Città metropolitane sono destinatarie per legge di proprie funzioni fondamentali aggiuntive rispetto a quelle assegnate alle province, con limiti rilevanti tuttora avvertiti nella gestione tecnica dei criteri di riparto.

In particolare, destano perplessità da un lato gli elementi di forte discontinuità introdotti dal Governo nei criteri di determinazione dei tagli alle risorse degli enti metropolitani, dall’altro la mancata previsione di rinnovate regole per la definizione dei vincoli finanziari connessi al Patto di stabilità interno. A tal riguardo si deve inoltre richiamare il continuo

rinvio di specifici interventi accessori – pur dichiarati a più riprese necessari – per limitare le sofferenze finanziarie dei bilanci metropolitani: dalla previsione di libero utilizzo dei risparmi degli oneri del debito oggetto di rinegoziazione, all'individuazione di modalità straordinarie di copertura delle spese correnti, alla abolizione delle sanzioni da violazione del Patto di stabilità 2014 ad opera della precedente gestione provinciale, alla copertura degli oneri finanziari per la spesa del personale individuato come sovrannumerario ai sensi di legge (30%).

Sotto questo aspetto l'attività dell'Anci è stata in questi mesi molto intensa, segnalando al Governo la necessità di **porre tempestivamente rimedio alle criticità** sopra brevemente richiamate ed offrendo una serie di contributi tecnici per **favorire e valorizzare le finalità che accompagnano il processo di revisione istituzionale indicato dal Governo**. La riduzione del taglio di circa 48 mln. di euro agli enti metropolitani delle regioni a statuto ordinario costituisce un risultato parziale di tale iniziativa, mentre si rimane in attesa che vengano accolte le proposte di revisione delle regole del Patto di stabilità interno, prevedendo anche in questo caso l'estensione dei margini di bilancio consentiti in ambito metropolitano, in ragione delle maggiori funzioni assegnate alle Città metropolitane. Appare infine auspicabile un intervento sulla **fiscalità delle Città metropolitane**, in attuazione del decreto legislativo n. 68 del 2011 (federalismo provinciale e regionale) con particolare riferimento all'istituzione dell'addizionale sui diritti portuali e aeroportuali.

Servizi sociali

Le strategie indicate nel DEF 2015 per l'ambito delle politiche sociali e della famiglia ribadiscono le indicazioni contenute nella legge di stabilità circa la stabilizzazione dei principali fondi, ancorché con stanziamenti ritenuti inadeguati alla luce del perdurare della crisi economica.

Infatti, relativamente al cosiddetto *Bonus bebè* (art. 1 commi 125-129 della Legge 190/2014) trova conferma lo stanziamento di 3,4 miliardi di euro per il periodo 2015-2019. Sono confermate per il medesimo periodo 2015-2019 le risorse per il fondo per i ceti meno abbienti/Programma Carta acquisti (art. 1 commi 156-157) pari a 1,25 miliardi (rimane comunque non individuata in maniera puntuale la previsione di un programma organico di contrasto alla povertà); per il Fondo per le politiche sociali (art. 1 comma 158) pari a 1,5 miliardi di euro nel periodo; per il Fondo per le non autosufficienze (art. 1 comma 159) pari a 1,4 miliardi nel periodo.

Infine, trovano conferma le risorse destinate al cosiddetto cinque per mille (che finanzia anche le attività sociali dei Comuni di residenza dei contribuenti) pari a 2,5 miliardi nel

quinquennio di riferimento (art. 1 comma 154 Legge 190 citata).

Edilizia scolastica

Il programma delle riforme finalizzato a migliorare la capacità competitiva del Paese si realizza anche attraverso l'esclusione dal Patto di stabilità delle spese che i Comuni e le Città metropolitane sostengono per opere già programmate e in corso di realizzazione.

In tal senso, occorre riconsiderare e aumentare gli spazi di esclusione dal Patto di stabilità per gli interventi di edilizia scolastica previsti sia per i Comuni sia per le Città metropolitane. Le misure già previste, infatti, di esclusione dal computo del saldo finanziario delle spese sostenute da Comuni e Città metropolitane per interventi di edilizia scolastica nel limite di 122 milioni per il 2014 e per il 2015 per i primi nonché fino ad un massimo di 50 milioni nel 2015 e 50 milioni nel 2016 per le seconde (comprese anche le Province), soddisfa solo in minima parte gli effettivi fabbisogni dei Comuni e delle Città metropolitane. Ciò determina una situazione di forte criticità per gli enti locali che si trovano ad operare in condizioni di emergenza per interventi fondamentali, come quelli per le scuole, concernenti non solo l'ordinaria manutenzione ma molto più spesso opere indifferibili legate alla messa in sicurezza.

Investimenti pubblici

Rispetto agli interventi sugli investimenti pubblici di cui al capitolo V **del PROGRAMMA DI STABILITA' DELL'ITALIA**, in considerazione del susseguirsi di eventi calamitosi che negli anni ha accumulato danni a persone e cose nell'ordine delle diverse decine di miliardi di euro (la stima ISPRA è di oltre 61 miliardi di euro di danni dovuti al dissesto idrogeologico dal 1944 al 2012), si ritiene indispensabile prevedere un programma di finanziamento di medio/lungo termine per la copertura del fabbisogno necessario alla realizzazione degli interventi per la sistemazione delle situazioni di rischio idrogeologico e idraulico sul territorio nazionale. In particolare, ci si riferisce al programma di interventi per la "mitigazione del rischio idrogeologico", di cui all'art. 7, comma 2 del Decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, per la cui attuazione sarebbe auspicabile, vista la situazione di non chiara individuazione delle risorse, una programmazione pluriennale utile alla realizzazione delle priorità stabilite con le procedure individuate nella legge.

Fondi strutturali

Per quanto riguarda la sezione del PNR che si occupa di utilizzo di fondi strutturali sarebbe opportuno stabilire, considerato che l'art.5 del regolamento di coordinamento dei fondi strutturali (REG. UE n°1302/29013 del 17 dicembre 2013) prevede un ampio

coinvolgimento di tutte le autorità pubbliche compresi gli enti locali alla definizione degli indirizzi e dei programmi della politica di coesione, ed attesa inoltre l'opportunità e l'intenzione di estendere le previsioni di governance a più livelli anche alle procedure di programmazione e attuazione delle risorse nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), che il Governo provveda ad integrare le previsioni di cui all'art.1, commi 703-706 della Legge di Stabilità 2015, inserendo fra i componenti della Cabina di regia incaricata di redigere i piani operativi FSC anche una rappresentanza degli enti locali,.

Giustizia

Nell'ambito della nuova geografia giudiziaria, si guarda con attenzione alla previsione circa la creazione di **sportelli di prossimità nei comuni** già sede di uffici soppressi, considerando che l'elemento che contraddistingue l'interesse dei Sindaci e degli amministratori locali interessati dalla riorganizzazione degli uffici giudiziari nelle due fattispecie, quelle di comuni sedi di uffici soppressi e quelle di comuni sedi di uffici da ampliare a fronte del maggiore carico in quanto accorpanti, è la consapevolezza della necessità di una riorganizzazione della presenza degli uffici giudiziari sul territorio e, al tempo stesso, **la richiesta di maggiore prossimità del servizio giustizia.**

Circa le spese degli uffici giudiziari, la legge di Stabilità 2015 ha correttamente riportato all'Amministrazione centrale la gestione diretta degli uffici giudiziari a decorrere dal prossimo 1 settembre. Si ricorda che i Comuni vantano un **consistente credito nei confronti del Ministero della Giustizia per le spese sostenute negli anni 2012, 2013 e 2014** visto il forte ritardo nell'erogazione dei rimborsi e considerata l'insufficienza nella dotazione finanziaria del capitolo di bilancio, si chiede pertanto che tali spese già anticipate dalle amministrazioni locali siano ristrate quanto prima dallo Stato.

Pari opportunità

L'ANCI auspica che **all'interno del programma di riforme** dell'attuale Governo siano contenute **misure per il sostegno delle pari opportunità**, per il contrasto delle differenze e per l'affermazione della cultura della dignità di ogni persona. L'obiettivo, infatti, è che siano privilegiate scelte che vadano nella direzione di assicurare pari opportunità a uomini e donne.

Purtroppo la crisi economica che sta investendo il Paese e i continui tagli ai quali sono sottoposti i Comuni mettono in gravi difficoltà le amministrazioni e impediscono loro di effettuare gli interventi più urgenti.

Nel condividere quanto rappresentato dal Governo nel merito del suo programma, "che ha l'obiettivo di migliorare strutturalmente la capacità competitiva del Paese a partire dal

capitale umano e dalle infrastrutture”, si evidenzia che la crescita del Paese è possibile soltanto a patto che sia garantita eguale dignità a tutti i cittadini attraverso misure che si muovano dalla necessità di rendere più efficaci e concrete le politiche di genere, di pari opportunità e di non discriminazione. Un nodo da sciogliere, dunque, resta quello delle risorse: il nostro appello al Governo è che siano **garantite misure concrete** in diversi ambiti di intervento, dal contrasto alla violenza contro le donne all’introduzione di misure per l’incremento dell’occupazione femminile e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. L’obiettivo è che si prosegua sempre con maggiore impegno per l’affermazione dei diritti della donna nella nostra società.

Protezione civile

Relativamente all’allegato **“Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate. L. 196/2009, art. 10. D.Lgs 88/2011, art. 7”**, si segnala come sull’OT5 (Clima e rischi ambientali), al fine di rafforzare il concomitante e più significativo impegno del FEASR, sia stata appostata una quota relativamente più modesta di risorse complessive del FESR, ma che secondo le stime del Governo dovrebbe comunque essere abbastanza significativa per le regioni meno sviluppate.

Si segnala infine che non compare il riferimento al **Piano nazionale Luce sull’efficientamento dell’illuminazione pubblica**, che riguarda la pianificazione su scala nazionale di interventi ad oggi in agenda di almeno due ministeri come il MATTM e il MISE. L’inserimento potrebbe dare luogo ad una **armonizzazione delle iniziative in quanto progetto nazionale**, e tentare una ulteriore deroga dai vincoli del patto di stabilità interno per interventi diretti da parte degli enti locali.

Considerazioni conclusive

Coerentemente con le osservazioni sopra riportate, l'ANCI auspica che il Parlamento presti attenzione agli **aspetti di sofferenza immediata** e alle **esigenze di riflessione e intervento di medio termine** di seguito riepilogate:

per ciò che riguarda il metodo e le valutazioni di impatto delle manovre finanziarie:

- ✓ integrare il DEF 2015 con prospetti relativi ai singoli comparti, sia in termini di analisi dei risultati conseguiti, anche in rapporto ai risultati degli altri Comparti della PA, sia con riferimento alle proiezioni tendenziali per il quinquennio di programmazione economico-finanziaria e alla reale sostenibilità in termini di servizi e prestazioni da erogare, strumenti e regole per gestire e rivedere assetti organizzativi ;
- ✓ 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;
- ✓ fornire una valutazione del grado di sostenibilità della manovra per ciascun comparto, proponendo appositi strumenti e indicatori;
- ✓ sullo specifico tema delle società partecipate locali, si ritiene necessario evitare una ulteriore produzione normativa con la finalità di fissare un quadro stabile agendo per migliorare, chiarire e soprattutto semplificare le disposizioni oggi in vigore, attraverso pochi correttivi condivisi con gli enti locali. Solo così potranno essere garantite azioni operative concrete e sostenibili;
- ✓ per realizzare compiutamente la parte delle riforme istituzionali sono indispensabili politiche di rafforzamento della *governance* locale sia per consentire la migliore erogazione dei servizi al cittadino sia per aumentare la *performance* delle Amministrazioni locali. In tal senso occorre valutare l'adeguatezza del dettato normativo vigente relativo alla disciplina relativa alla gestione associata delle funzioni comunali, eliminando criteri meramente demografici a favore di una definizione di Ambiti Adeguati ed Omogenei effettivamente funzionali per tutti i Comuni. In estrema sintesi, il tema della cooperazione Intercomunale dovrà essere centrale nel ridisegnare il nuovo assetto della Repubblica, attraverso un quadro normativo più incentivante, premiale e semplificato, sia a livello statale che regionale; in questo contesto è prioritario il superamento delle regole vigenti sul Patto di Stabilità Interno. Il realizzarsi di queste riforme comporterà anche effetti del tutto favorevoli al rilancio dello sviluppo socio economico del Paese e delle sue Aree interne.

per ciò che riguarda le problematiche di maggior urgenza:

- ✓ di prevedere le risorse necessarie per reintegrare il **fondo di 625 milioni** relativo al passaggio IMU-Tasi, non riconfermato nel 2015 nonostante il congelamento della disciplina fiscale vigente nel 2014;
- ✓ di prevedere, nell'ambito della revisione del **gettito dei terreni agricoli montani** non più esenti in base al dl 4/2015, un'integrazione di risorse necessaria ad assicurare che gli enti coinvolti non subiscano ulteriori ed ingiustificate riduzioni;
- ✓ di assicurare interventi urgenti per **la sostenibilità della gestione finanziaria delle Città metropolitane** e delle Province, nelle more della completa attuazione del processo di riforma del loro assetto, tuttora in corso;
- ✓ di procedere con l'emanazione e l'approvazione del **decreto legge sulla Finanza locale**, indispensabile per dare copertura normativa agli accordi relativi al Patto di stabilità dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, per rivedere su basi più razionali il sistema della sanzioni e per dare attuazione a numerosi aspetti di dettaglio, comunque urgenti per la gestione dei bilanci 2015, compreso il **tema della riscossione locale** che rimane fattore fondamentale per assicurare che la finanza locale conquisti l'efficienza e la sostenibilità in tutto il Paese;
- ✓ di definire un quadro di regole definitivo in materia di **gestione associata** delle funzioni comunali che valorizzi autonomia e flessibilità, incentivazione e gradualità con una prospettiva che consenta di migliorare i servizi alle comunità;
- ✓ di avviare una sollecita riflessione sulle modalità di applicazione degli articoli 9 e 10 della legge n. 243 del 2012 (**saldi di bilancio "costituzionali"** applicati agli enti locali), ovvero sull'opportunità del loro superamento a favore di più flessibili regole per la finanza locale,

per ciò che riguarda la definizione della manovra finanziaria per il 2016:

- ✓ di attivare fin dalle prossime settimane il confronto sul riassetto della fiscalità comunale prospettato con l'ipotesi della c.d. **Local tax, sulla base di alcuni capisaldi condivisi con il Governo;**
- ✓ di accompagnare la revisione delle entrate con un impegno politico-istituzionale a **chiudere la stagione dei tagli** sul comparto dei Comuni e delle Città metropolitane,

- ✓ di **semplificare il sistema di regolazione degli enti locali** sulla base di principi di semplificazione, di responsabilità ed autonomia finanziaria e organizzativa, abbattendo i vincoli burocratici che tuttora gravano sul settore.

Appendice

Criticità delle manovre di *spending review* basate sulle spese registrate in Siope

Le manovre di riduzione della spesa dei Comuni note come *spending review* (dl n. 95 del 2012 e dl n. 66 del 2014) si sono concretizzate in riduzioni di risorse, che nel caso del dl 66 sono vincolate alla dimostrazione di riduzione della spesa corrente, determinate in proporzione dell'ammontare della spesa registrata nel sistema SIOPE. L'intervento proseguirà con il consolidamento del taglio di 563,4 mln., disposto dal dl 66 per gli anni 2016-17, di cui il DEF prospetta l'estensione fino al 2018.

Appare pertanto opportuno ricordare alcune criticità derivanti dell'utilizzo della base dati SIOPE, di seguito riepilogate per punti:

1. **nella definizione di beni e servizi interessati dal taglio sono incluse anche le spese relative ai contratti di servizio e all'acquisto di servizi per conto dei cittadini** (il pagamento delle rette, mense scolastiche, rette di ricovero in struttura per anziani e portatori di handicap etc). Tagliare linearmente queste voci significa tagliare linearmente le quantità di servizi erogati direttamente ai cittadini;
2. **i dati SIOPE consistono esclusivamente nella rilevazione per cassa dei pagamenti effettuati dai Comuni in un determinato periodo.** Ciò significa che il dato SIOPE di un anno non rappresenta il costo sostenuto dall'ente quell'anno per erogare un servizio o acquistare un bene, ma semplicemente il pagamento effettuato dall'ente che può riferirsi ad acquisti relativi a più anni. Pertanto, se un Comune ha un contratto di fornitura con pagamento biennale diventa inefficiente rispetto ad un Comune che liquida i pagamenti per lo stesso servizio anno per anno;
3. **i dati SIOPE non consentono di distinguere, a parità di spesa, chi ha dato molto pagandolo poco da chi ha offerto poco facendolo costare molto.** Ancora una volta il rischio è di considerare efficiente il Comune che non fornisce servizi alla propria collettività e inefficiente il Comune che minimizza i costi per dare molti servizi;
4. **i servizi in concessione, a differenza di quelli affidati con gara di appalto, non sono rilevati dal SIOPE.** Ne consegue che a parità di condizioni, in base al tipo di affidamento, lo stesso servizio potrebbe dare o non dare luogo al taglio. Più genericamente chi ha esternalizzato i servizi è avvantaggiato poiché la spesa non rileva ai fini SIOPE. Solo vedendo i dati di consuntivo relativi al servizio rifiuti (poi incorporato dal computo della spesa con il dl 66), non sembrerebbero avere in bilancio questa spesa ben l'11 % dei Comuni (sono Enti che riportano un valore inferiore ai 30

euro per abitante sia nelle entrate che nelle spese per il servizio rifiuti). Tra essi ci sono anche gli Enti che partecipano al servizio in forma associata, ma il fenomeno è certamente rilevante interessando il 19% della popolazione osservata;

5. **i Comuni capofila per servizi svolti in forma associata** subiscono tutto il taglio poiché nel loro bilancio figura tutta la spesa della gestione associata. Gli associati non capofila, anche nel caso in cui trasferiscono risorse al capofila per contribuire al servizio, non sono colpiti dal taglio poiché la spesa per trasferimenti (intervento 6 della spesa corrente) non è inclusa nella base di calcolo;
6. **penalizzazione di chi realizza servizi avvalendosi dei privati e riducendo la spesa di personale.** A parità di servizi offerti il taglio colpisce l'ente che ha ridotto la spesa di personale avvalendosi del privato per lo svolgimento di determinati servizi e non l'ente che li svolge con proprio personale, la cui spesa (intervento 1 della spesa corrente) non è compresa nei consumi intermedi. Ugualmente avvantaggiati sono i Comuni che hanno esternalizzato il servizio a società *in house*;
7. **casi eccezionali.** Alcuni Comuni presentano delle particolari realtà organizzative che difficilmente è possibile cogliere attraverso l'analisi dei codici SIOPE. L'ANCI ha ricevuto ad esempio segnalazioni di **Comuni che gestiscono in economia il servizio di distribuzione del gas**, acquistandolo dalle aziende e rivendendolo a prezzi calmierati ai residenti. L'acquisto del gas da parte del Comune è considerato tra i consumi intermedi SIOPE ed è quindi colpito dal taglio, nonostante l'Ente realizzi delle entrate dai propri residenti al momento della vendita. Lo stesso fenomeno si verifica in presenza di **Comuni di piccole dimensioni che gestiscono servizi sociali tipicamente "di area vasta"** orientati ad un'area più vasta, quali le case di riposo; la spesa di questi enti risulta sensibilmente più alta rispetto a realtà paragonabili, e la riduzione richiesta dallo schema basato su Siope può risultare insostenibile.

Infine, con il dl 66 del 2014, il triennio di riferimento per il calcolo della spesa ha incluso il 2013, anno nel quale gli enti locali hanno fatto ricorso all'anticipazione di liquidità del DL 35/2013 per pagare debiti certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2012. Tra questi debiti una quota importante è riferita ai consumi intermedi, che quindi – includendo il 2013 nel periodo di riferimento – producono incrementi rilevanti della base di calcolo per gli enti coinvolti.