COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

45.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 OTTOBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ENRICO LA LOGGIA**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

La Loggia Enrico, *Presidente* 3

Audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, sulla determinazione dei costi e fabbisogni standard e sulle misure di revisione della spesa relative alle autonomie territoriali *(ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione):*

La Loggia Enrico, *Presidente* . 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12

PAG.

Delrio Graziano, *Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)* . 4, 5, 9, 11

Rosati Antonio, *Assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della Provincia di Roma* 7, 9

Vitali Walter (PD) 4, 10

ALLEGATI:

Allegato 1: Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'ANCI 13

Allegato 2: Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'UPI 20

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, sulla determinazione dei costi e fabbisogni standard e sulle misure di revisione della spesa relative alle autonomie territoriali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione, l'audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, sulla determinazione dei costi e fabbisogni standard e sulle misure di revisione della spesa relative alle autonomie territoriali.

Sono presenti il dottor Graziano Delrio, presidente dell'ANCI e sindaco di Reggio Emilia, e il dottor Antonio Rosati, assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della Provincia di Roma in rappresentanza del presidente Zingaretti, che non è potuto intervenire. Analogamente non sono presenti i rappresentanti delle regioni: sono stato infatti raggiunto da una telefonata del presidente Errani, che si scusava molto, ma per una serie di impegni istituzionali non sarebbero riusciti ad intervenire oggi e mi chiedevano la cortesia di poter essere ascoltati quanto prima. Cercheremo di concordare un altro incontro, perché sarebbe molto interessante ascoltare anche loro.

Vorrei fare soltanto una piccola premessa. Come probabilmente sapete, prima dell'estate in Commissione abbiamo approvato pressoché all'unanimità un documento per chiedere al Governo che intenzioni abbia in merito alla prosecuzione nell'attuazione del federalismo, nel presupposto corretto – ne sono convinto, come credo tutti i componenti della Commissione – che una riforma lasciata a metà è peggio di una mancata riforma, in quanto può portare solo risultati negativi: in sostanza vorremmo apprendere dal Governo se abbia intenzione di continuare, quale itinerario intenda seguire e quali siano le tappe.

In particolare, nel documento abbiamo indicato alcune priorità, tra le quali le più significative riguardano la determinazione dei costi e fabbisogni standard, nonché lo stato dei numerosi decreti attuativi che il Governo avrebbe già dovuto approvare da diversi mesi.

Comunico anche ai componenti della Commissione di essermi assunto la responsabilità di contattare sia il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Catricalà, sia il Ministro per i rapporti con le regioni Gnudi, dichiarando che ero a conoscenza che il giorno seguente avrebbero dovuto occuparsi di questioni che riguardano le regioni nell'ambito dalla cosiddetta *spending review*, sulla base di un documento predisposto dalle regioni stesse, in cui si propongono una serie di

modifiche al quadro normativo che non sto a ripetere perché ormai a tutti note.

Ho sottolineato come nella manovra finanziaria del 2010 del Governo Berlusconi queste tematiche fossero già affrontate (compresa la riduzione dei consiglieri), ma solo 4 regioni si siano adeguate, mentre avrebbero dovuto adeguarsi tutte, comprese quelle a Statuto speciale per le quali veniva fissato un certo termine; ho altresì evidenziato come la Commissione – che ho l'onore di presiedere – era già intervenuta sulla materia nel corso dell'esame dei decreti legislativi su premi e sanzioni, sui costi standard, sull'armonizzazione dei bilanci, e che mancassero solo i decreti attuativi di competenza governativa.

Ho chiesto quindi delucidazioni sul contenuto del decreto che sarebbe stato approvato il giorno seguente in Consiglio dei ministri, e su quali novità avrebbero introdotto che non entrassero in contrasto con l'assetto costituzionale, stante le competenze delle regioni.

Come ho ricordato al Ministro Gnudi in occasione dell'approvazione di alcune modifiche statutarie relative ad una delle regioni a statuto speciale, bisogna fare molta attenzione perché probabilmente, per tentare di far presto, si rischia di creare il presupposto per una miriade di ricorsi, per cui si bloccherebbe tutto di nuovo.

Mi interessa che ciò che ho detto resti agli atti e lo sto ripetendo qui in Commissione perché ne resti traccia. Non avendo io la responsabilità di decidere quando arriveranno questi decreti in Parlamento sarò quanto meno costretto, per coerenza e senso di responsabilità, a farlo notare. Per questa ragione vorrei poter domandare al presidente Errani – mi dispiace molto che oggi non sia presente – come gli sia venuto in mente di chiedere al Governo di intervenire sulla materia, quando le regioni avrebbero potuto farlo loro autonomamente, o che spiegasse eventualmente perché simili interventi non sarebbero di competenza delle regioni.

Poiché sono convinto che il 98 per cento di quanto chiesto sul documento presentato dalle regioni possa essere attuato dalle regioni stesse, mi domando se si intende prendere in giro i cittadini italiani dicendo che adesso ci sarà la *spending review* e taglieremo tutti gli sprechi. Bisogna invece spiegare ai cittadini che la cosa non funziona in questo modo e che le misure di cui si parla dovranno essere realizzate dai Consigli regionali. Sappiamo tutti perché non l'abbiano fatto, però è compito loro. Forse in un altro contesto storico avremmo potuto soprassedere nella speranza che finalmente si aggiustasse qualcosa, ma, visto che non si aggiusta, ormai è meglio dirlo.

Scusate questa piccola non digressione ma introduzione, a mio giudizio, indispensabile rispetto agli argomenti che andiamo a trattare.

Do la parola ai nostri ospiti per lo svolgimento della relazione, ringraziando della partecipazione.

GRAZIANO DELRIO, *Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Grazie a lei, presidente. Dopo la sua introduzione potrei semplicemente mettere a verbale la mia totale condivisione con le sue considerazioni, potremmo partire da lì e poi, se decidiamo di incatenarci davanti a Palazzo Chigi, decidiamolo volentieri insieme.

PRESIDENTE. Io ho in programma di incatenarmi davanti al Senato la settimana entrante sulla legge elettorale.

WALTER VITALI. Dimmi quando, che vengo anch'io !

PRESIDENTE. Mi sono recato da Marco Pannella, che in queste cose è maestro, e gli ho chiesto cosa avremmo dovuto fare. Mi ha risposto che avremmo dovuto fare un gesto eclatante come incatenarci o stenderci per terra, qualcosa per far notare ai cittadini italiani che non è possibile avere un Parlamento di deputati e senatori che lavorino senza essere pagati, mettendoci soldi di tasca loro per il rimborso spese, per prendere l'aereo o il treno per andare e tornare, per fare tutto

quello che è necessario, a meno che non sia un Parlamento di miliardari. Dobbiamo quindi trovare un modo decente per dire: facciamo andare in Parlamento solo i miliardari.

Dopodiché azzeriamo duecento anni di dibattito sui diritti civili e politici, Montesquieu, Voltaire, Rousseau, Kelsen, azzeriamo tutto quello che sino ad ora è successo e torniamo alle elezioni per censo di epoca pregiolittiana. Chiedo scusa al presidente Delrio per averlo interrotto.

GRAZIANO DELRIO, *Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Come sapete, noi abbiamo diverse questioni aperte con il Governo, ma credo che la considerazione politicamente più rilevante sia quella fatta dal Presidente La Loggia, cioè che una riforma fatta a metà è veramente inutile o addirittura dannosa.

Abbiamo cercato di dire in questi giorni in cui tutti si professano centralisti che noi rimaniamo profondamente autonomisti e rimaniamo convinti che il percorso federalista stia fallendo perché non si è compiuto il federalismo fiscale. Si è fatta una serie di valuta considerazioni e proposte contrarie a quanto approvato nella legge n. 42, e speriamo che i decreti del Governo vadano in una direzione differente da quella che trapela in queste ore, perché, se davvero ogni tre mesi dovessimo rendicontare alla Corte dei conti e poi alla Guardia di finanza, saremmo veramente in una condizione per cui viene in mente l'articolo che Einaudi scrisse nel 1944 con il titolo *Via i prefetti !*

In questo articolo si affermava che i liberali amano la responsabilità e l'autonomia e quindi che dalle comunità locali nasce la riforma vera del Paese. Lo diceva Einaudi e forse quella lettura dovrebbe essere diffusa nelle stanze del Governo, perché la considero molto attuale.

Noi abbiamo diverse questioni aperte. In primo luogo, uno degli elementi che rende quasi inefficiente il percorso che stiamo facendo è il fatto che il Governo scelga di fare una *spending review* basandosi sui dati SIOPE, anziché sui costi e fabbisogni standard, come noi abbiamo ripetutamente proposto in queste ore.

Abbiamo già raccolto circa il 40 per cento dei dati sui costi e fabbisogni standard, abbiamo fatto compilare migliaia di questionari al 99,5 per cento dei comuni, che hanno risposto diligentemente, ma quando è ora di determinare i tagli, si scelgono i dati SIOPE, che sono dati di cassa inutilizzabili a questo scopo, completamente inattendibili. Qualcuno attribuisce la pulizia delle strade nella voce « Appalti », altri nella voce « Contratti », per cui Bolzano risulta spendere zero per la pulizia delle strade e Caltanissetta invece...

PRESIDENTE. Ma se ci fosse stato il decreto attuativo sull'armonizzazione dei bilanci, questo ci avrebbe aiutato moltissimo nel controllo, nella trasparenza, nel confronto che i cittadini possono fare *on line* tra la propria amministrazione e quella del comune vicino.

GRAZIANO DELRIO, *Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Stiamo quindi facendo una battaglia su questo tema, tenendo presente che come comuni ormai abbiamo dato un contributo alla finanza pubblica di 15 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, quindi siamo arrivati al limite della rottura e forse oltre rottura tale limite.

Peraltro, sui dati SIOPE si considerano non solo la spesa per beni e servizi diretta, che vale 6 miliardi, ma anche la spesa per i contratti, quindi si confondono questioni diverse che non hanno niente a che fare con l'efficienza e con la qualità della spesa nei comuni.

Abbiamo criticato fortemente questo metodo e abbiamo proposto al Governo che sulla *spending review* si passi dal taglio ai trasferimenti, l'ennesimo taglio lineare, a un obiettivo di riduzione del debito per cui i comuni risparmino o alla ridefinizione degli obiettivi del Patto di stabilità: speriamo che questa proposta venga accolta.

Altri elementi alla base di un vero federalismo sono ovviamente l'autonomia

finanziaria e il tema del Patto di stabilità. Come abbiamo già più volte ripetuto in questa sede, abbiamo avuto una contrazione degli investimenti pari ormai al 30-35 per cento, che determina anche una riduzione del gettito IVA, delle opportunità di lavoro, della capacità di spesa dei cittadini.

C'è quindi un circolo vizioso – peraltro denunciato recentemente anche dalla Corte dei conti – sul tema del blocco dei pagamenti: abbiamo circa 10 miliardi in cassa inutilizzati, che potrebbero invece essere utilizzati per pagare le imprese. Quindi gli effetti recessivi dell'impostazione adottata dal Governo sono enormi e noti a tutti.

Vorrei ricordare alla Commissione che il Governo si impegnò nel decreto « Salva Italia » a rivedere immediatamente il Patto di stabilità e che uno dei più autorevoli ministri, il Ministro per i rapporti con il Parlamento professor Giarda, sostiene che il Patto di stabilità si debba basare sul saldo di parte corrente, interessi esclusi, come equilibrio vero, e che gli investimenti debbano essere esclusi, come avviene in Francia, in Germania, in Svizzera, in Spagna.

Noi abbiamo un'anomalia che non è basata su criteri europei, in quanto è un'anomalia tutta italiana, e mi chiedo se non si possa arrivare finalmente a una definizione nuova. Tenete presente che tra pochi mesi avremo l'estensione del Patto di stabilità ai comuni sotto i 5.000 abitanti, che non sapranno neanche come attuarlo.

Ad oggi, il Patto di stabilità è applicato sopra i 5.000 abitanti, ma dal 1º gennaio teoricamente si applicherà anche a quelli sotto i 5.000 abitanti, quindi un comune di 800 0 1000 abitanti non sa neanche come calcolare il Patto di stabilità, perché la programmazione finanziaria che esso richiede è molto complessa.

È ovvio che dentro questo percorso dell'autonomia sono certamente incluse la possibilità di gestire in maniera autonoma le risorse per gli investimenti e ci sta anche il tema dell'autonomia finanziaria. Abbiamo già denunciato a febbraio, in occasione di una precedente audizione in questa Commissione, il fatto che l'IMU avesse numerose storture che fino ad oggi non sono state ancora corrette.

Ad esempio, il Governo continua a imputare ai comuni l'incasso dell'IMU relativa agli immobili di proprietà dei comuni medesimi, che vale circa 300 milioni di euro: il Governo l'ha scontato sulla sua quota, ma l'ha lasciata sulla quota IMU di spettanza dei comuni. Continuiamo quindi a pagarci le tasse sui nostri immobili, che è una ridicolaggine anche filosofici soltanto a dirlo. Eppure ciò non viene riconosciuto e il taglio ai trasferimenti viene fatto come se quell'incasso fosse avvenuto.

Non solo, il Governo ha determinato il taglio dei trasferimenti sulla base delle differenze tra ICI e IMU, cioè sulla base dell'ultimo gettito ICI rispetto all'IMU. Il gettito ICI è stato aggiornato in base ai dati Istat, e quindi avremo ulteriori 400 milioni di extra-gettito di differenza imputati a noi, che in realtà non esistono. Complessivamente abbiamo circa 800 milioni di euro che ci dovrebbero essere riconosciuti da scontare sul taglio ai trasferimenti, ma le questioni che ho indicato oggi rimangono irrisolte.

Anche sul tema dell'autonomia finanziaria viene confermato almeno a parole che l'IMU sarà attribuita interamente ai comuni, e questo ci pare un passo ineludibile, ma tutti i problemi relativi a sanare gli errori che denunciavamo già nell'audizione di febbraio sono ancora insoluti.

Siamo qui a ribadire per l'ennesima volta alcune questioni molto semplici. Innanzitutto il peso delle manovre finanziarie è totalmente sproporzionato tra i vari comparti. Il comparto degli enti locali sopporta una manovra sproporzionata rispetto alla sua spesa e alle sue capacità finanziarie, ovviamente a danno delle nostre comunità, mentre l'amministrazione dello Stato ancora non ha proceduto ai tagli che la interessano, come noi abbiamo fatto da anni.

In secondo luogo, l'autonomia di spesa in termini di conto capitale va ripristinata, quindi il Patto di stabilità va rivisto profondamente, altrimenti non vi sarà nessuna reazione alla recessione in atto. Ab-

biamo portato al Ministero dell'economia e delle finanze dati con i quali si dimostra che le città metropolitane da sole, sbloccati i pagamenti che hanno già in cassa, potrebbero essere capaci di promuovere un aumento del PIL dello 0,3-0,4 per cento: quindi solo le dieci aree metropolitane sarebbero capaci di smobilizzare ingenti risorse e investimenti.

In terzo luogo, l'autonomia finanziaria, fino a quando l'IMU non sarà trasferita completamente ai comuni, è una chimera, anche perché vi sono questioni importanti in termini numerici (gli 800 milioni di cui parlavo) da risolvere.

I comuni hanno comunque chiesto l'autonomia finanziaria nello spirito del vero federalismo: rinunciare ai trasferimenti e avere più autonomia e più responsabilità. Non ci siamo sottratti né all'inasprimento delle sanzioni, né al fatto che i comuni in dissesto o pre-dissesto vengano puniti e costretti a piani di rientro molto rigidi.

Non ci sottraiamo quindi alle verifiche e ai controlli, ma crediamo che oggi, sotto la spinta emotiva di avvenimenti accaduti in alcune regioni, tornare indietro dalla strada del federalismo sarebbe un grave errore politico e culturale, perché il Paese ha la possibilità di riprendersi puntando sulle autonomie locali, costringendole a controlli e valutazioni, ma non imponendo una ricentralizzazione o reinventandosi regole che sono già presenti e che, come lei ha ricordato nell'introduzione, basterebbe applicare puntualmente. Questo è uno dei punti essenziali.

Con grande difficoltà noi siamo oggi qui, perché capiamo che la situazione politica attuale richiederebbe più coraggio alle forze politiche. Voglio lasciare a verbale questa affermazione, visto che l'ho già detto nelle sedi del mio partito e da un certo punto di vista, dicendolo, mi spoglio della mia veste istituzionale: i partiti dovrebbero avere il coraggio di difendere una riforma, se l'hanno votata e creduta, e di farla applicare, non di accedere alla categoria dei penitenti ogni tre mesi, a seconda degli scandali che appaiono sui giornali.

Questo non fa bene al Paese, non è da Paese serio. Si cerchi piuttosto di applicare fino in fondo le cose che si sono studiate, ragionevolmente ponderate, ragionevolmente stabilite in decreti legislativi. Si attuino fino in fondo le disposizioni già assunte e non si rimanga a metà del guado, dove sicuramente affogheremo con le nostre comunità. Grazie.

ANTONIO ROSATI, *Assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della Provincia di Roma*. Le considerazioni espresse dal sindaco Delrio e da lei, presidente, nell'introduzione, sarebbero esaustive. Voglio solo precisare due evidenti contraddizioni e fare una proposta, perché probabilmente la prossima legislatura sarà davvero costituente rispetto a questa materia. Dopo tanto girare intorno alla ruota, siamo, infatti, tornati a zero e il federalismo sostanzialmente è morto per alcune evidenti contraddizioni di natura finanziaria.

Questa Commissione, tra l'altro, ha indicato alcune vie maestre da seguire. Prendiamo la revisione dei costi (poi arriverò alla grande contraddizione che vorrei evidenziare), l'ultima che abbiamo avuto modo di presentare al Ministro Cancellieri e al commissario Bondi in relazione alle vicende concernenti il Patto di stabilità.

Premetto che noi dell'UPI, in esito a un dibattito importante, siamo assolutamente favorevoli – alla fine ci si è arrivati e in qualche modo lo abbiamo anticipato – a un ridisegno dello strumento di area vasta, cioè in sostanza alla riduzione delle province, che è cosa buona e giusta. Forse, aggiungo, tra poco ci accorgeremo, non soltanto alla luce degli scandali, che questo Stato va ridisegnato e che in effetti con venti regioni questo Paese non può funzionare nell'Europa del futuro, ma ce ne accorgeremo più avanti.

Quando si parla di costi standard, ad esempio, si parla di Fondo di riequilibrio, che non c'è più, è azzerato. Noi amministratori per bene, caro presidente, che svolgiamo il nostro lavoro con grande spirito di servizio per il Paese, lo consideriamo azzerato, questo di per sé fa

venire meno uno dei pilastri di uno strumento come quello dei costi standard che pure poteva essere interessante.

Già quest'anno le province hanno abbattuto il debito di circa 180 milioni di euro. Purtroppo – dico purtroppo perché, presidente, so quanto lei, da uomo del Sud, sia attento ai problemi del Mezzogiorno – molte province del centro-sud sono tra quelle meno virtuose.

Arriveremo alla funzione specifica perché in questo ambito di ridisegno delle funzioni delle province con la nascita delle aree metropolitane non era chiaro quali sarebbero state le funzioni delle province. Mentre nel frattempo abbiamo abbattuto il debito, è arrivata il 6 agosto la *spending review* con sacrifici davvero impressionanti, perché sono stati chiesti 500 milioni alle province e 500 milioni ai comuni, quando il rapporto di solito è di 1 a 8. In quel momento andava di moda colpire le province.

Stiamo attenti però perché nelle province serie e virtuose questi tagli riguardano le infrastrutture, quindi sostanzialmente stiamo distruggendo edilizia scolastica e strade. Per darvi un'idea, adesso la *spending review* sta tagliando 500 milioni in corsa sui bilanci da qui a dicembre, e chi non si è mai misurato con i bilanci degli enti locali forse fatica a capire, come abbiamo capito che fatica il commissario Bondi.

Gli abbiamo infatti mostrato che la *spending review* operi con questo criterio: ha sommato la cassa ai residui, quando invece noi facciamo bilanci di competenza; quindi stiamo ragionando come se sommassimo pere con cavoli. In secondo luogo, *spending* ma non *review*, perché sostanzialmente è un taglio lineare, quindi i virtuosi sono colpiti e i cattivi si rallegrano di essere tutti sulla stessa barca, senza tener conto delle virtuosità.

Si fanno considerazioni strane, perché talvolta si contesta addirittura la virtuosità di alcune amministrazioni che producono avanzo; io ribatto chiedendo se sia meglio produrre disavanzo. Quando si produce avanzo è un fatto importante, perché si abbattono i residui, che rappresentano il grande problema finanziario italiano, anche dello Stato, in quanto si tratta di mutui che sono attivi senza che le opere siano realizzate.

Per farvi capire, recuperare 500 milioni, che per le singole province valgono, a seconda, 20, 10, 15 milioni (ad esempio per la Provincia di Roma si tratta di 27 milioni) in un bilancio in corsa significa smontare praticamente i PEG (piani economici di gestione) con cui lavoriamo. Abbiamo provato a dimostrare al commissario Bondi che, pur avendo tagliato in maniera dolorosa, come stanno facendo tanti comuni – per i medi è più doloroso –, a fine anno saremo comunque in disavanzo. Di conseguenza avremo una situazione di questo genere: il presidente di provincia o il sindaco si troverà di fronte ad una scelta: prendere l'avanzo quando l'ente è virtuoso – avanzo che in genere si usa per abbattere il debito, come è giusto fare – e, per non andare in *default*, applicare l'avanzo per compensare lo squilibrio tra entrate e uscite. Applicando l'avanzo, però, si sfora il Patto di stabilità e – terzo danno – questo avanzo non va più ad abbattimento del debito perché l'ho utilizzato per il ripiano. Un'operazione senza dubbio strepitosa.

Quale consiglio comunale o provinciale o quale sindaco presenterà ai cittadini un bilancio in disavanzo, anzi tendenzialmente in *default*, in dissesto? Credo nessuno. A quel punto è necessario scegliere se sforare il patto o andare in dissesto: dilemma feroce.

Abbiamo quei vincoli di patto, e il Presidente Monti aveva promesso a tutti che in Europa avremmo tentato almeno di mettere a riparo gli investimenti e invece non se ne è fatto niente: quindi abbiamo in cassa sostanzialmente 8-10 miliardi dei comuni, 2 miliardi delle province e a fine anno andremo tutti in disavanzo.

Anche le province virtuose, quindi, non riusciranno ad andare in pareggio per effetto della *spending review*. Applicheremo gli avanzi per non andare in *default* e sforeremo il patto, per cui lo Stato registrerà un disavanzo relativo agli enti locali, che non potranno applicare i nu-

merosi avanzi che hanno per abbattere il debito: si tratta di una operazione a saldo catastrofica.

In più, la ciliegina finale: le imprese, che noi avremmo pagato, pagherebbero l'IVA, che, invece, non viene riscossa. Quindi mi pare un disastro su tutta la linea.

GRAZIANO DELRIO, *Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Togliamo il microfono all'assessore, altrimenti torniamo a casa depressi !

ANTONIO ROSATI, *Assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della Provincia di Roma*. Ripeto, è un disastro su tutta la linea. Non c'è niente di virtuoso neanche nell'obiettivo di risparmio di 500 milioni per le province perché, insisto, quale sarà il presidente di provincia che di fronte al dissesto lo preferirà al disavanzo ? Un problema che come al solito si rinvia alle future generazioni.

Come opportunamente evidenziato dal presidente Delrio, abbiamo fatto un grande percorso e si può discutere sull'opportunità di rivedere e correggere il Titolo V, o se questa espressione di comuni, province e regioni sia stata troppo ridondante, e personalmente sono disposto anche a rivederla, perché riaffermare dei princìpi univoci per tutti non sarebbe male.

È bene che lo Stato sia uno e che poi ci siano enti subordinati, quindi dal Trentino alla Sicilia sarebbe utile avere una legge unica per le indennità, il funzionamento dei Consigli, avere regole uniformi e non ritornare a prima di Nitti, cioè ai censi. Sta infatti maturando l'idea che amministrare le proprie città sia una vocazione e quindi tutti noi dovremmo rinunciare alle nostre famiglie e al lavoro per farlo gratuitamente. Vorrei capire come si potranno gestire bilanci di miliardi di euro rinunciando a tutto, cosa che potranno fare soltanto i ricchi, come giustamente lei, presidente, ha ricordato, con l'effetto di sconvolgere la nostra Costituzione.

Giustamente dobbiamo fare sacrifici, adottare impostazioni rigorose, ma non è quello che sta accadendo. Ad esempio, tanto per entrare nell'altro tema dell'audizione, cioè costi e fabbisogni standard, per la funzione del « mercato del lavoro », che è una tipica funzione di area vasta, i dati non tornano e ci sono tante voci discordanti.

In generale, il vero problema è metodologico. Dovremmo ritrovare il bandolo della matassa, perché, per richiamare un altro esempio, abbiamo avuto anche il federalismo demaniale, opera interessante ma che è restata ferma al palo. Offrire una possibilità virtuosa di recupero del patrimonio dello Stato, che però sostanzialmente serve per abbattere il debito, per cui all'ente locale non arriva nulla, è una scelta che lo Stato può compiere, effettuando quindi una grande operazione di smantellamento, di vendita, di valorizzazione del patrimonio, ma non si metta in mezzo il federalismo demaniale in quanto non è quella la finalità.

Mi pare che siamo al punto zero e quindi anche noi abbiamo difficoltà perché anche sulla funzione del mercato del lavoro emergono dati discordanti, perché tra le regioni c'è chi ha delegato e chi non ha delegato, e alcune regioni, a differenza di altre, non hanno fatto la formazione professionale. Dovremmo arrivare a fissare un punto, per cui quello che si sceglie di delegare alle regioni – saranno quelle che saranno – va delegato dalle Alpi alla Sicilia, in modo che lo facciano tutti.

Oggi, invece, qualcuno ha delegato la funzione « trasporto » e qualcuno non l'ha fatto, così come anche sul « mercato del lavoro », per cui lei si troverà dei tagli disomogenei. Chiedo scusa.

PRESIDENTE. La ringrazio molto. Non ci ha depresso: ha fatto una disamina puntuale, evidenziando una serie di problemi che purtroppo non abbiamo ancora risolto e che dovremmo invece decidere di affrontare quanto prima, non solo noi, perché è altrettanto necessaria l'azione del Governo.

Tra l'altro, abbiamo un limite costituzionale, perché, checché se ne dica, la riforma del Titolo V della seconda parte

della Costituzione purtroppo ha creato più problemi di quanti ne abbia risolti. Con la riforma del 2005 avevamo fatto un tentativo di sistemazione, ma purtroppo non ha avuto seguito. Di riforma costituzionale in questa legislatura non si riesce minimamente a parlare, ed è questo che induce a una riflessione che può avere effetti depressivi piuttosto che non la sua esposizione estremamente utile ed efficace.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Per cercare di uscire dalla depressione vediamo cosa è possibile fare. Premesso il mio totale accordo con le considerazioni del presidente La Loggia e del presidente Delrio, che l'assessore Rosati ha ribadito, i problemi che abbiamo di fronte sono prodotti dalla politica malata, non dal federalismo, che in Italia non c'è perché non è stata attuata la Costituzione fino in fondo e non è stata neanche attuata la legge n. 42 del 2009, che, appunto, si proponeva di attuare la costituzione ne prevedeva l'attuazione. Questo è il primo problema.

Il secondo problema è la questione degli investimenti, che anch'io considero centrale. Se andiamo a vedere, scopriamo che le misure di austerità che sono state assunte hanno prodotto l'effetto di limitare pesantemente gli investimenti e le cose non possono procedere così, altrimenti ci avvitiamo. Si adottano misure di austerità che poi alla fine producono una caduta degli investimenti, che deprime l'economia, per cui la quota del debito sul PIL aumenta anziché diminuire, perché diminuisce il PIL.

Possiamo concentrarci utilmente sulle tre questioni fondamentali che nei vostri documenti sono indicate e che anche noi avevamo preso in esame dopo l'incontro del Presidente con la delegazione del Governo, che dovrebbe approdare a un'audizione qui in Commissione con il Ministro dell'economia e delle finanze il 17 ottobre.

PRESIDENTE. Mi scuso per l'interruzione, ma non l'avevo detto ai nostri ospiti: ho avuto un incontro con i Ministri Grilli, Patroni Griffi e Giarda e con il commissario Bondi proprio sugli argomenti della *spending review* e del percorso di attuazione del federalismo. Era un incontro informale, preparatorio di un'audizione formale che avremo il giorno 17 ottobre, cui seguirà la discussione, da parte dell'Assemblea della camera e di quella del Senato, di due mozioni, figlie del documento adottato da questa Commissione, al quale prima accennavo.

L'insieme di queste iniziative dovrebbe portare da qui ai primi di novembre – mi auguro non oltre – a percorrere l'itinerario che ho indicato, nell'interesse di tutti, soprattutto delle autonomie locali, per riprendere il filo di un discorso che purtroppo si è interrotto. Chiedo scusa per l'interruzione.

WALTER VITALI. No, anzi, è utile per avere tutti il quadro esatto della situazione.

Parto dal tema Patto di stabilità. Esiste uno strumento molto importante che potrebbe essere utilizzato nella direzione indicata dal presidente Delrio, e cioè la legge di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, che si sta esaminando in sede tecnica e politica, che dovrebbe approdare nelle Commissioni Bilancio di Camera e Senato all'inizio della prossima settimana e che affronterà tra le altre cose anche il tema relativo ai rapporti finanziari tra centro e sistema delle autonomie locali.

A quanto ho capito, questo potrebbe anche portare a novità importanti, come ad esempio quella di stabilire una volta per tutte in questa legge di contabilità, rafforzata in base alle previsioni costituzionali, le regole, che quanto alle quantità potrebbero anche essere aggiustate di anno in anno, ma, quanto all'impianto, dovrebbero rimanere le stesse per sempre o almeno fino a quando quella legge non sarà cambiata, cosa difficile perché la legge deve essere approvata con una maggioranza qualificata.

Quella dovrebbe essere la sede sia per porre la questione di un trattamento differenziato delle spese correnti e di quelle per investimenti, sia per porre la questione di un'effettiva attuazione dei meccanismi di coordinamento dinamico della finanza pubblica previsti dalla legge n. 42, in particolare la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e la banca dati comune.

Nell'incontro con il Presidente, i rappresentanti della delegazione del Governo hanno dichiarato che intenderebbero collocare all'interno della legge di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione il tema della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica. Facciano come vogliono perché può esserci anche l'esigenza di avere un quadro complessivo, però la questione è ineludibile e nell'audizione del 17 ottobre con il Ministro Grilli vorremmo porla con grande forza.

Questo per dire che intanto c'è un veicolo parlamentare al quale potremmo agganciarci anche come Commissione per fare un documento, che alla fine può pesare nel dibattito delle Commissioni Bilancio che saranno chiamate ad approfondire la questione.

Il secondo punto, che riguarda in particolare i comuni, è la questione dell'IMU, dove effettivamente la proposta ANCI di modificare la struttura dell'IMU cedendo ai comuni l'IMU comunale e individuando in modo distinto una sorta di imposta erariale sul patrimonio immobiliare anche a noi risulta stia facendo qualche passo in avanti.

Bisognerebbe capire come questo si raccordi alla necessaria revisione anche quantitativa, visto che i dati non corrispondono alle stime che erano state elaborate, c'è un minore gettito e sappiamo che c'è un contenzioso tra ANCI e Governo. Vorrei chiedervi quindi se vi sia qualche spiraglio in vista o invece non si profili alcuna soluzione per i problemi indicati.

Mi collego a questo per affrontare il terzo punto: costi e fabbisogni standard *versus* SIOPE, perché non c'è dubbio che i costi e i fabbisogni standard siano uno strumento molto più raffinato di indagine sulla spesa effettiva a livello locale – e potrebbero essere introdotti anche a livello centrale. Per questo occorre trovare il modo di utilizzare tale strumento, senza che nel frattempo passi come un carro armato l'operazione *spending review* con i risultati che avete detto.

Vorrei porre quindi una domanda specifica. Poiché nel decreto-legge sulla *spending review*, come risultante dalla legge di conversione, all'articolo 16 si stabilisce una data che è già passata da qualche giorno, e cioè il 30 settembre, per l'accordo in sede di Conferenza Stato-Autonomie locali, accordo che sicuramente non è intervenuto, vorrei sapere come si stia procedendo, perché sempre quell'articolo prevede che, in assenza dell'accordo, entro il 15 ottobre il decreto del Ministero dell'interno applicherà invece i criteri del SIOPE, ma sulla base dell'istruttoria effettuata dall'ANCI.

Poiché nel documento ANCI si accenna a criteri diversi da quelli previsti dal SIOPE, vorrei sapere dal presidente Delrio se possa dirci qualcosa di più.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Delrio per la replica.

GRAZIANO DELRIO, *Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Sulla questione IMU noi aspettavamo una compensazione almeno dei 300 milioni relativi all'IMU sugli immobili di nostra proprietà già nel decreto-legge che sarà adottato dal Consiglio dei ministri domani, ma dalle notizie che arrivano informalmente risulta che tale intervento non sarà incluso nel decreto-legge e la questione sarà considerata nella legge di stabilità. Il problema è quindi irrisolto ed è un problema grave, perché i bilanci non si fanno con le previsioni teoriche ma con il gettito reale.

Relativamente alla questione dei costi e fabbisogni standard, abbiamo insistito molto (il lavoro della dottoressa Scozzese con il commissario Bondi è stato molto intenso) perché questi parametri fossero utilizzati, quindi confidiamo che domani

su questo punto nel decreto-legge sia inserita una risposta che prospetti un percorso e una metodologia differenti.

Anche se i termini sono scaduti da qualche giorno, ci pare di avere convinto – a meno di diverse decisioni dell'ultima ora – che l'unica strada percorribile è quella e non si può fare diversamente. Su questo punto sarebbe una vittoria per tutti, se non si abbandonasse la strada che abbiamo sempre indicato come la strada maestra.

Speriamo di essere riusciti a persuadere il Governo a fare un passo indietro su questo tema, però aspettiamo, perché oggi non ho in mano un testo in grado di confermarlo.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti anche per la documentazione che ci hanno fornito, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna *(vedi allegati)*.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 7 novembre 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1

AUDIZIONE

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

ATTUAZIONE FEDERALISMO FISCALE

Roma, 03 ottobre 2012

Il contesto

La nota di aggiornamento del Documento di Economia e finanza denuncia un deterioramento dello scenario macroeconomico dovuto alle tensioni sui mercati del debito sovrano e per effetto dell'incertezza che ha caratterizzato il contesto dell'area dell'euro.

Nel mese di luglio è stato approvato il decreto legge del 6 luglio 2012, 95 con l'intento di razionalizzare la spesa pubblica al fine di rafforzare il percorso di consolidamento finanziario avviato nel corso del 2011 e perseguire l'efficienza e la qualità della spesa.

In particolare il decreto ha disposto norme specifiche per la realizzazione di risparmi strutturali di spesa attraverso razionalizzazioni e tagli selettivi.

In base all'aggiornamento DEF: "nel 2012 l'indebitamento netto dovrebbe collocarsi al 2,6 per cento del PIL, superando di 0,9 punti percentuali il valore indicato nel DEF. Il maggior deficit è correlato ad un'evoluzione delle entrate meno favorevole del previsto e ad un maggior costo del servizio del debito, più che compensato da una dinamica più contenuta delle altre voci di spesa corrente, in particolare dei redditi da lavoro dipendente e dai consumi intermedi.

Negli anni 2013-2015, il deficit è previsto ridursi progressivamente in linea con il ritmo di discesa indicato nel DEF. L'avanzo primario è atteso in progressivo aumento dal 2,9 per cento del PIL stimato per l'anno in corso al 4,8 per cento nel 2015. La pressione fiscale, dopo il netto aumento atteso per l'anno in corso, pari a oltre 2 punti percentuali, è prevista in lieve aumento nel 2013 e in successiva riduzione fino a collocarsi su valori lievemente al di sotto del 2012 a fine periodo."

Nel DEF di aprile viene evidenziato che il conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali presenta un avanzo 2011 di 689 milioni a fronte di un fabbisogno del 2010 di 852 milioni e di 3.525 milioni del 2009.

In dettaglio si registra: nel conto delle Regioni una riduzione dell'avanzo di 527 milioni, nel conto della sanità un miglioramento del saldo di 1.734 milioni mentre il conto dei comuni e delle province registra un miglioramento del fabbisogno di 363 milioni. Nel 2011 si è registrato complessivamente un miglioramento del saldo primario di 1.448 milioni: l'avanzo primario del 2011 è stato pari a 6.251 milioni contro i 4.803 milioni del 2010. Il miglioramento del saldo complessivo di 1.541 milioni è il risultato di una contrazione sia dei pagamenti totali che degli incassi totali. Tra gli incassi sono aumentate le entrate tributarie (+ 6.331 milioni) a fronte di una riduzione dei trasferimenti dalle amministrazioni centrali sia correnti (- 9.768) che in conto capitale (- 1.425).

Per i Comuni e le Province I pagamenti per rimborso prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 10.033 milioni, di cui 5.539 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria rispetto ai 9.099 milioni (di cui 4.784 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria) del 2010. Gli incassi per assunzioni di prestiti dal sistema bancario ammontano a 10.302 milioni, rispetto ai 9.731 milioni del 2010. I rapporti di mutuo con il settore statale registrano nel 2011 un rimborso netto pari a 332 milioni a fronte di 279 milioni del 2010. Le entrate registrano nel 2011 rispetto all'anno precedente una diminuzione dello 0,7 per cento imputabile alla diminuzione degli incassi di capitale e di quelli per partite finanziarie cui si è contrapposto un aumento degli incassi correnti. I trasferimenti dallo Stato nel complesso diminuiscono passando da 19.994 milioni a 18.936 milioni tale

complessiva riduzione risulta da una contrazione di 269 milioni dei trasferimenti correnti e di 789 milioni di quelli in conto capitale. Anche i trasferimenti da Ragioni registrano una diminuzione rispetto al 2010 di 675 milioni (-4,9) derivante da una sensibile riduzione dei trasferimenti in conto capitale (15,5 %)e da una minore contrazione di quelli correnti (0,2%). Le spese registrano rispetto al 2010 una riduzione complessiva dell'1,1% imputabile alla contrazione dei pagamenti in conto capitale pari a 886 milioni (-5,4%) dovuta ad un decremento degli investimenti diretti del 5,6% e ad un minore decremento delle partite finanziarie del 3,3%. I pagamenti correnti rimangono pressoché costanti.

È in questo contesto che viene varato il decreto legge 95/2012 Spending Review che dispone per i Comuni un ulteriore taglio del fondo sperimentale di riequilibrio.

I comuni hanno già contribuito al risanamento dei conti pubblici: mentre nel quinquennio 2007-20011 il saldo di bilancio della Pubblica Amministrazione è peggiorato di quasi 37 miliardi di euro, nello stesso periodo il bilancio aggregato del comparto comunale ha registrato un miglioramento di 850 milioni di euro.

Attualmente il contributo dei singoli comparti della PA alla manovra è calcolato in base al criterio del peso di ognuno in relazione alla spesa totale al netto della sanità e della previdenza. Posti gli obiettivi nazionali il peso del miglioramento dei saldi di finanza pubblica è così ripartito, senza alcuna considerazione circa i risultati conseguiti da ogni comparto, né in relazione alle politiche che ci si propone di realizzare.

Questione aperte

Spending Review

Al momento dell'approvazione del decreto legge 95 dal 2007 al 2013 ai Comuni è richiesta una manovra incrementale cumulata di circa 13 miliardi.

Il decreto legge 95, la cd. Spending Review, impone di fatto una nuova manovra ai Comuni attraverso un taglio del fondo sperimentale di riequilibrio di 500 milioni aggiuntivi per il 2012 e 2 miliardi a decorrere dal 2013. Alla quantificazione e individuazione di tali risparmi per ciascun Comune si perviene attraverso l'utilizzo di metodologie predisposte per conto del Commissario Straordinario sia dall'ISTAT che dalla SOSE. In assenza della metodologia proposta dal Commissario straordinario, sugli elementi di costo dei singoli settori merceologici, e sui dati raccolti per l'analisi dei fabbisogni standard, verrà attribuito in proporzione alla spesa per consumi intermedi.

Tali risparmi sono acquisiti al bilancio dello Stato attraverso una riduzione di risorse in termini di erogazioni statali o gettito IMU.

L'incidenza del taglio sulla spesa per consumi intermedi ammonta al 5,5% nel 2012, essendo questa percentuale riferita alla porzione di anno in cui il taglio esplicherà i suoi effetti, e all'8% a partire dal 2013.

Per avere un quadro complessivo dello sforzo finanziario richiesto ai Comuni, occorre rapportare tutte le manovre richieste, in termini di obiettivo e di taglio, alla spesa corrente, distinguendo tra comuni con più o meno di 5000 abitanti.

Per quanto riguarda i Comuni già soggetti a Patto, lo **sforzo finanziario** pari al 20% della spesa corrente, sale a circa il 23% nel 2012 e ad oltre il 24% a partire dal 2013.

Per quanto riguarda i Comuni minori, che saranno assoggettati al Patto a partire dal 2013, si configura un taglio del 3% quest'anno, che si impenna al 24% a partire dall'anno prossimo.

Complessivamente, il taglio Spending Review porta il contributo offerto dal comparto per il risanamento della finanza pubblica a 15 miliardi di euro nel periodo 2007-2013 a cui si devono aggiungere i 7 miliardi di overshooting, circa il 14% delle manovre realizzate dall'intera PA, contro un peso relativo della spesa corrente dei Comuni pari al 7,1%.

Dati in Mln di euro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale Cumulato 2007-2013
Manovra (*)	**2.242**	**-**	**1.340**	**1.030**	**3.275**	**4.405**	**2.385**	**14.677**
di cui taglio Monti						*1.450*		*1.450*
di cui taglio trasferimenti					*1.500*	*1.000*		*2.500*
di cui taglio Spending Review						*500*	*1.500*	*2.000*

(*) Effetto netto incrementale

L'ANCI evidenzia forti dubbi metodologici in merito alle analisi proposte sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo; in ogni caso non condivide la modalità di realizzazione dei risparmi attesi.

Dal punto di vista quantitativo viene analizzata la spesa Comunale in base ai dati rilevati dal sistema SIOPE (monitoraggio di cassa) che comprende non solamente la spesa diretta per beni e servizi (6 mld) ma anche la spesa per contratti di servizio, anche quelli coperti da tariffe (tot 26 mld).

Si propone di aggredire solo le voci di acquisto di beni (quasi 5,5 miliardi di euro) attraverso una metodologia che identifichi per tutte le tipologie di acquisto, i prezzi dei beni pagati dai comuni, in modo da non andare ad incidere sulle quantità, salvo quando queste possono essere commisurate a grandezze oggettive; fissando poi i benchmark non su medie nazionali più o meno ponderate per regione o classe dimensionale, ma su analisi della efficienza basata sulla metodologia fabbisogni standard individuando benchmark applicabili a tutti i Comuni.

Proposta

Il risultato, sulla base della metodologia condivisa, è destinato a migliorare i saldi di bilancio della PA, ma rimane all'interno del comparto; l'Anci richiede quindi di trasformare il taglio in risorse comunali vincolate alla riduzione del debito, in subordine si chiede che il taglio sia commutato in termini di saldo per lasciare all'ente la scelta della metodologia di apporto positivo alla finanza pubblica.

In particolare data la ristrettezza dei tempi si propone per il 2012 un peggioramento del saldo programmatico in misura uguale allo spazio finanziario aggredibile attraverso la metodologia proposta, e per il 2013 la destinazione vincolata dei risparmi alla riduzione del debito.

L'adozione della metodologia "Spending Review", oltre a presentare valori di equità ed oggettività superiori a quelli proposti, ha il vantaggio di "anticipare l'introduzione dei fabbisogni standard, all'entrata in vigore del nuovo sistema di riparto delle risorse la maggior parte dei comuni si troveranno già nei benchmark obiettivo, senza bisogno di ulteriori interventi.

Patto di stabilità

I comuni presentano un saldo obiettivo positivo, ai fini del patto di stabilità interno, di ben 3 miliardi e 600 milioni, di cui 1 miliardo e mezzo da realizzarsi nel solo anno 2012; a ciò si aggiungono i tagli disposti sia dalla legge di stabilità per l'anno 2012, sia dal dl 78 del 2010 e da ultimo 500 milioni del dl 95, per un importo complessivo di 3 miliardi.

Di seguito si riporta la tabella con gli obiettivi per il triennio 2011-2013.

dati in mln euro	2011	2012	2013
Obiettivi patto	2.160	3.615	4.500
Taglio ai trasferimenti ex D.L 78/2010	1.500	2.500	2.500
ulteriore taglio ex D.L 201/2011		1.450	1.450
taglio spending review		500	2.000
Totale contributo finanziario		**8.065**	**10.450**

Tutto ciò ha generato un **blocco generalizzato dei pagamenti**, in particolare di quelli in conto capitale. L'analisi dell'andamento di spesa di singoli comparti dimostra che i comuni sono gli unici che hanno tenuto sotto controllo la spesa corrente, ma hanno dovuto sacrificare la spesa in conto capitale per rispettare i vincoli di finanza pubblica. Istat rileva una riduzione della spesa per investimenti tra il 2007 ed il 2011 del 23% ed è prevedibile una riduzione pari almeno al 20% dal 2012, con effetti fortemente recessivi sull'economia locale e nazionale.

E' necessario quindi ripensare immediatamente alle modalità di apporto dei comuni al risanamento della finanza pubblica: il metodo fino ad oggi adottato comporta sacrifici in termini di sviluppo insostenibili per le comunità locali; le dotazioni finanziarie assegnate al sistema-comuni devono essere disponibili per le aree cui sono assegnate, mentre ora assistiamo a paradossi contabili (avanzi non spendibili) che hanno snaturato l'azione ed il sistema amministrativo dei Comuni.

Quindi si ritiene che il sistema è maturo per l'introduzione di uno stabile dispositivo di controllo dei conti che una volta posto l'obiettivo di debito e deficit per il comparto, lasci esplicarsi pienamente l'autonomia di gestione finanziaria del comune. Nel prossimo futuro significherebbe che una volta fissato il livello di entrate queste possano essere tutte utilizzate, fermo l'equilibrio di bilancio di parte corrente al netto degli interessi ed un limite allo stock di debito.

In ogni caso, il nuovo sistema deve considerare insieme entrate e obiettivi di finanza pubblica; le grandezze coinvolte e gli effetti complessivi devono essere conosciuti e governati insieme, per evitare le aberrazioni del presente.

Proposta

Obiettivo di breve periodo è il passaggio dall'avanzo al pareggio di bilancio, per arrivare alla regola stabile di golden rule, che comporti equilibrio di parte corrente e limite all'indebitamento, in modi di consentire una equilibrata politica di investimenti.

Il costo finanziario dell'adozione del pareggio è pari a 3 miliardi e mezzo di euro, che potrebbero essere assorbiti dalla devoluzione integrale del gettito dell'IMU ai Comuni.

Nel brevissimo periodo sarebbe poi necessario sbloccare gli 11 miliardi di giacenze di cassa dei comuni, che comporterebbero un peggioramento del deficit per un solo anno, senza effetti negativi stabili sulla finanza pubblica; invece gli effetti positivi sull'economia reale sarebbero molto evidenti: 14,5 miliardi di pagamenti alle imprese.

IMU

Le modifiche alla disciplina IMU apportate dal decreto fiscale dl 16/2012 non risolvono i tanti problemi sollevati in questi mesi (affitti concordati, fasce deboli, abitazioni in comodato, ecc.) e modificano in maniera rilevante per singoli enti il gettito atteso.

A seguito del pagamento della prima rata dell'IMU sono state ricalcolate le grandezze finanziarie che compongono parte delle voci da inserire a bilancio di previsione (gettito atteso IMU e fondo sperimentale di riequilibrio o trasferimenti erariali).

Buona parte dei Comuni riscontra un miglioramento dell'aderenza delle nuove grandezze alla propria situazione finanziaria. Molti altri, tuttavia, a causa di diversi fattori, hanno ancora una grande difficoltà nel quadrare le risorse disponibili, e rischiano di dover ricorrere alla leva fiscale per coprire non solo le effettive riduzioni di risorse nette, ma anche le tante anomalie tuttora riscontrate nelle stime dell'IMU. La revisione delle stime IMU in corso è quindi cruciale per risolvere i problemi che ancora moltissimi Comuni riscontrano nei dati ministeriali pubblicati.

Problemi aperti

Le più importanti questioni aperte, rappresentate in sede tecnica fin dal mese di luglio, sono riportabili a due macro-temi:

INTEGRAZIONI DELLE RISORSE (fondo di riequilibrio e assegnazioni statali) al fine di assicurare l'effettiva neutralità dell'IMU sui comuni

- 303,6 milioni di "auto versamento" dell'IMU sugli immobili comunali.
- 464 milioni di aumento gettito ICI 2010 da revisione certificazione Istat (Conti PA maggio 2012).

RETTIFICHE DEL PROCEDIMENTO DI STIMA IMU e ICI

Le nuove stime configurano, per quota rilevante dei comuni, un assetto finanziario fortemente anomalo, insostenibile e presumibilmente derivante da problemi nelle quantificazioni delle diverse componenti in gioco.

- Cambiamenti nel calcolo dell'ICI 2010 dei singoli comuni senza che sia intervenuta alcuna innovazione nei documenti contabili di base
- Attribuzione di quote di gettito potenziale derivanti, secondo il MEF, dalla realizzazione a dicembre di entrate non direttamente derivabili da pagamenti in acconto ("code di gettito").
- Stima e distribuzione delle nuove stime dell'IMU nei Comuni colpiti dal terremoto

In sintesi

L'ammontare totale delle indebite decurtazioni di risorse al comparto dei comuni derivanti all'operazione IMU ammonta a circa 764 milioni, di cui 300 milioni derivanti dalla inclusione del gettito degli immobili comunali nel gettito obiettivo e 464 di sottovalutazione dell'ICI.

A queste risorse si aggiungono almeno altri 170 milioni necessari per correggere i più gravi squilibri distributivi derivanti rispettivamente dall'eccessivo peso attribuito ai recuperi di gettito da conseguire nel saldo di dicembre (ipotesi conservativa di 71 milioni) e dall'errata valutazione del gettito obiettivo delle aree terremotate (100 milioni).

Nel complesso si tratta di circa 935 milioni di euro, che in termini percentuali ammontano al 7,5% dell'IMU e al 10,2 % dell'ICI 2010 considerata.

Proposte

- Integrazione delle risorse e rettifica delle stime IMU
- verifica del gettito IMU "finale" relativo all'anno 2012, in modo da evidenziare eventuali compensazioni per assicurare ai comuni la neutralità finanziaria (il gettito dell'ICI 2010), da erogarsi comunque nell'anno 2013, anche in forma di compensazione dei tagli già previsti.
- E' necessario delineare una nuova IMU, distinguere con chiarezza le responsabilità. 'attuale assetto dell'IMU non può reggere per l'intero triennio previsto dal decreto "Salva Italia".
- E' necessario riportare la totale titolarità dell'imposta in capo ai comuni: le risorse sono sufficienti a stabilizzare la finanza comunale, ed a costituire un fondo perequativo per garantire equità ed equilibrio nella distribuzione delle risorse.

ALLEGATO 2

UPI

DOCUMENTO DI OSSERVAZIONI

ALLA NOTA METODOLOGICA

DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD DELLE PROVINCE PER LE FUNZIONI NEL CAMPO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

(SERVIZIO DEL MERCATO DEL LAVORO)

3 ottobre 2012

IL CONTESTO FINANZIARIO ED ISTITUZIONALE

Il decreto legislativo 216/10 origina dalla legge delega sul federalismo fiscale n. 42/09, nella quale, tra i criteri e i principi direttivi si legge che il fabbisogno standard, viene inteso "*quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica*"……. *finalizzato "al superamento graduale del criterio della spesa storica"*.

Tutto il sistema autonomistico contribuì fattivamente alla stesura della legge n.42/09, condividendone criteri, principi e soprattutto obiettivi, secondo un percorso che avrebbe portato alla emanazione dei diversi decreti legislativi attuativi al fine di realizzare compiutamente il federalismo fiscale.

Purtroppo però, tale percorso sembra aver subìto una battuta d'arresto, quasi irreversibile, determinata dalla mancanza, ancora oggi, di elementi portanti di un sistema federale, come ad esempio la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il mancato federalismo demaniale, ma soprattutto a causa di interventi di carattere finanziario che hanno svuotato di significato il concetto di autonomia e responsabilità finanziaria dei diversi livelli di governo locale.

Dal punto di vista finanziario infatti, le Province hanno subìto in questo ultimo anno il carico di alcuni provvedimenti legislativi (dl 78/10. Dl 201/11, dl 95/12) che hanno pesantemente inciso sulle risorse finanziarie a disposizione, ma anche e soprattutto sull'autonomia finanziaria e fiscale faticosamente conquistata con i primi provvedimenti attuativi del federalismo fiscale (in particolare con il dlgs 68/11).

Per entrare nello specifico ambito dei fabbisogni standard, il cui obiettivo è quello di realizzare un processo perequativo tra le risorse disponibili per le Province delle regioni a statuto ordinario all'interno del fondo sperimentale di riequilibrio, occorre sottolineare come le manovre finanziarie abbiano di fatto azzerato tale fondo, vanificando, se non lo strumento, sicuramente l'obiettivo intrinseco del fabbisogno standard, ovvero rappresentare l'indicatore rispetto al quale poter superare il criterio della spesa storica.

Nel 2010 infatti, le Province avevano a disposizione un potenziale fondo di riequilibrio all'interno del quale ancora c'erano le risorse successivamente eliminate dal dl 78/10 (500 milioni dall'anno 2011), dal dl 201/11 (415 milioni dall'anno 2011 e 813 milioni di soppressa addizionale energia elettrica); ma soprattutto non si era ancora paventato il sostanziale completo svuotamento del fondo stesso (1039 milioni) attraverso l'intervento della c.d. spending review, che riduce di 1000 milioni a partire dal 2013 le risorse spettanti a tutte le Province.

Se dunque questo appena rappresentato è il contesto finanziario, non meno complesso e indefinito nel suo futuro svolgersi è il contesto istituzionale che fa da sfondo, da quasi un anno ormai, all'attività delle Province. Come è infatti a tutti noto, le Province, ai sensi di quanto previsto dall'art. 23 del decreto legge n. 201/11 c.d. Salva Italia, e dall'art. 17 del decreto legge n. 95/12 c.d. Spending Review, sono in una fase di accorpamento e trasformazione in città metropolitane.

Il Governo ha infatti inteso procedere ad una revisione delle circoscrizioni provinciali secondo criteri legati al numero di abitanti e alla estensione territoriale, e proprio in questi giorni sono in via di definizione le proposte regionali di riordino delle Province, in una direzione che presumibilmente ne dimezzerà il numero.

Contestualmente sono state riviste le funzioni fondamentali delle stesse, superando la classificazione definita nella legge n. 42/09, eliminandone alcune e riaggregandone altre.

L'audizione odierna è relativa al dpcm che ha ad oggetto la funzione inerente il servizio Mercato de Lavoro, rispetto alla quale è necessario sottolineare che, pur non rientrando specificatamente nella declinazione delle funzioni di cui all'art. 17 del dl 95/12, essa è e resta una funzione tipica di area vasta, assegnata con dlgs

469/97 in sede di decentramento amministrativo, e con evidenti integrazioni e correlazioni con la formazione professionale, di competenza esclusiva delle Regioni

E' in questo quadro che dunque ci si appresta a varare il primo dei sei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali delle Province, rispetto ai quali l'UPI ha sempre sollecitato un forte accelerazione, anche con la importante finalità di poter condividere e mettere a sistema le numerose informazioni che tramite i questionari sono state raccolte, anche al fine di poterle utilizzare per interventi, quali ad esempio quelli della *spending review*, che fossero effettivamente più coerenti e calzanti con la realtà operativa, gestionale e finanziaria di ogni singolo ente, senza dover verificare che, ancora una volta, si procede ad un taglio di risorse secondo criteri, basi di dati e modalità che nulla hanno a che vedere con la effettiva, variegata (e anche "regionalizzata") realtà delle Province italiane.

.

Alcune prime riflessioni.

- Appare necessario ribadire che la **metodologia** che viene proposta all'attenzione della Copaff non può considerarsi passibile di replicabilità per le altre funzioni che saranno oggetto di analisi nei mesi a venire, poiché ogni funzione amministrativa presuppone caratteristiche di output e variabili di contesto assai diverse. In questo caso infatti le variabili più incidenti sul fabbisogno e sui livelli quantitativi delle prestazioni sono di carattere esogeno e variabili nel tempo, mentre in altre funzioni le variabili esogene di contesto (come ad esempio la dotazione infrastrutturale di scuole, strade, territorio, ecc) saranno presumibilmente assai più stabili nel tempo, come stabili dunque saranno anche gli output di riferimento;
- ciò porta anche a considerare l'esigenza di valutare, nelle prossime funzioni, **anche la spesa in conto capitale**.
- Per quanto riguarda i limiti della **base informativa**, come lo stesso documento rileva, occorre che si evidenzi con maggiore chiarezza ed incisività che la metodologia, corretta nella sua impostazione, richieda di qualificare e ottimizzare le basi di dati che sono state utilizzate.

Il riferimento è ovviamente al certificato di conto consuntivo, il documento che le Province annualmente redigono ed inviano al Ministero dell'Interno ad avvenuta approvazione del rendiconto della gestione annuale. Come correttamente rilevato

nel documento in esame il certificato non solo non consente di garantire esaustività per determinare il costo effettivo della funzione, ma soprattutto è oggetto di una compilazione non sempre corretta delle varie voci di bilancio; come è noto infatti, la non esaustività delle voci contenute nel CCC ha favorito nel corso degli anni una imputazione non sempre precisa delle varie voci di costo, con particolare riferimento a quelle di personale, la cui incidenza – è ben noto – non è indifferente in una logica di efficientamento della spesa connessa all'attuazione delle politiche pubbliche.

Inoltre, come anche indicato nel documento in esame, anche le basi di dati provenienti da fonti istituzionali non sempre sono allineate temporalmente né offrono indicazioni utili e sufficienti ad individuare elementi di riferimento esaustivi per la elaborazione dei fabbisogni standard.

Infine lo specifico "servizio mercato del lavoro" è, tra le funzioni delle Province, una di quelle che maggiormente risente di una legislazione regionale di riferimento assai variegata, che implica un processo di trasferimento o delega di funzioni e compiti amministrativi che spesso possono differire in maniera sostanziale tra province di diverse regioni. Un elemento, questo, che non può essere sottaciuto nella presentazione della metodologia, pur nella oggettiva difficoltà di ricomporre puntualmente il quadro delle deleghe e dei trasferimenti di competenze che ogni singola Regione ha operato nei confronti delle Province su tutti i settori inerenti la formazione professionale e l'accesso alla professione, materie di evidente stretta correlazione con i servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

LE CRITICITA' – fabbisogni standard

Il fabbisogno standard oggetto di analisi coinvolge un ammontare di spesa corrente assai ridotto (circa 700 milioni di euro) rispetto al complesso di spesa delle Province che nel 2009 è stato pari a 8,7 miliardi di euro e che dunque interessa l'8% della spesa corrente. Ciò consente di auspicare che le osservazioni qui raccolte possano essere utilizzate per meglio indirizzare i lavori che interesseranno i prossimi fabbisogni standard delle altre funzioni delle Province.

Da un punto di vista metodologico occorre premettere che, come sopra richiamato, il Certificato di Conto consuntivo, sebbene rappresenti praticamente l'unico documento contabile che viene raccolto centralmente ed utilizzato anche da Istat, risente di una non sempre corretta e puntuale imputazione delle voci in esso contenute. Anche l'utilizzo di un solo anno di riferimento (in questo caso il 2009) invece di un arco temporale magari triennale, può rappresentare un elemento che

rischia di "falsare" la rappresentazione finale del fabbisogno standard; ma soprattutto il quadro finanziario del 2009 è di fatto superato dalla storia della finanza pubblica. Dal 2009 al 2012 le riduzioni dei fondi destinati alle Province e il calo delle entrate proprie hanno di fatto costruito un nuovo scenario di riferimento, i cui principali elementi distintivi sono la fortissima contrazione delle spese e della riduzione dei servizi offerti.

Questa valutazione non può non essere fatta quando si parla di livelli quantitativi delle prestazioni, alla luce dell'utilizzo che si intenderà fare dei fabbisogni standard così individuati.

Ma elemento ancor più preoccupante è quello che si evince da una lettura, seppur veloce e anche solo superficiale, di alcuni dati forniti da parte di alcune Province in ordine ai c.d. output, come ad esempio le DID rilasciate, i patti di servizio attivati, i colloqui, ecc.

La mancanza di idonei *warnings* all'interno delle celle destinate al riempimento manuale da parte degli enti ha infatti consentito l'inserimento di dati assolutamente incongrui e matematicamente errati che rischiano di condizionare negativamente non solo la valutazione del singolo ente, ma anche l'auspicato effetto benchmark che si vorrebbe ottenere dai fabbisogni standard.

Solo per fare un esempio esistono Province che hanno dichiarato un numero di prese in carico fino a tre volte superiore al numero di disoccupati di riferimento. Questo è solo uno degli esempi che si possono fare da una lettura analitica della base di dati.

Se è dunque opportuno procedere con speditezza alla elaborazione dei fabbisogni standard delle funzioni degli enti locali, poiché con tali strumenti si può superare la logica dei tagli lineari per meglio approcciare ad una ridefinizione della spesa che meglio si avvicina alla concezione della *spending review*, è necessario che l'applicazione dei fabbisogni standard nella prospettiva dell'applicazione dei coefficienti di riparto ai fini perequativi e di efficientamento della spesa, non prescinda dall'acquisizione di dati coerenti e certificati.

E' dunque evidente che per l'analisi dei dati relativi alle altre funzioni occorrerà individuare degli intervalli di congruità che fanno scattare, nel compilatore, il dubbio di verificare il dato che sta inserendo. Se infatti questa prima elaborazione di fabbisogno standard implica una massa finanziaria importante ma non poderosa dei bilanci provinciali, le successive funzioni fondamentali che saranno studiate necessitano di soluzioni tecniche che consentano una verifica di congruità del dato immesso.

LE CRITICITA' – i livelli quali-quantitativi

Ulteriore riflessione merita la necessità di analizzare i livelli quantitativi delle prestazioni anche sotto il profilo qualitativo, ovvero considerare i diversi output non solo sotto il profilo numerico, ma anche sotto il profilo qualitativo. Questo aspetto non appare emergere dalla stima del fabbisogno.

I diversi output, infatti, rappresentano progressivamente il passaggio da una attività meramente amministrativa obbligatoria per legge (DID rilasciate) ad una attività che più propriamente si configura come "politica attiva per l'incontro domanda offerta di lavoro" e che si caratterizza per numero di percorsi attivati, casi seguiti, prese in carico ecc.

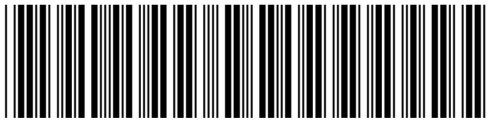
La nota metodologica sembrerebbe priva di questa valutazione di merito, che però si rende necessaria laddove si procede, attraverso questi output, a differenziare gli enti tra di loro.

Ecco perché appare problematico ipotizzare, in questa prima fase, che vi sia una diretta connessione tra i dati sui servizi svolti, e la futura determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizi relativi a ciascun ente locale. Si ritiene che tale riflessione debba essere valutata con attenzione, poiché l'analisi dei Lep e degli obiettivi di servizio dovrebbe essere fatta a monte, partendo da una analisi normativa –nazionale e regionale- e di contesto che dovrebbe prescindere dalle singole attività degli enti.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 2,00



16STC0021110