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.