



D.L. 31 maggio 2010 n. 78 recante
“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”
(AS 2228)

COMMISSIONE V BILANCIO

SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma, 10 giugno 2010

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

La valutazione complessiva dei Comuni italiani sul provvedimento di necessità ed urgenza adottato dal Governo contenente la manovra economico-finanziaria di contenimento della spesa è fortemente critica.

Sul piano del metodo e dell'applicazione del principio di leale collaborazione fra le Istituzioni, l'ANCI intende manifestare al Parlamento il fermo disappunto circa la difformità fra quanto annunciato e prospettato dal Governo negli incontri preliminari alla predisposizione del provvedimento e quanto poi contenuto nello stesso, difformità che attiene alle grandezze finanziarie indicate, nonché alle modalità di raggiungimento degli stessi obiettivi finanziari.

Sul piano dei contenuti in via generale, si ritiene di evidenziare che il provvedimento **sul versante del contenimento della spesa pubblica**, tranne i tagli ai trasferimenti erariali a regioni, province e comuni, del tutto in contraddizione con il processo di attuazione del federalismo fiscale, non contiene interventi e misure di carattere strutturale; **sul versante del sostegno alla ripresa economica e delle azioni a favore delle fasce sociali più deboli della popolazione** appare carente, mancando azioni a carattere anticiclico e prevedendo nel contempo un intervento significativo sul settore del pubblico impiego, attraverso il blocco degli incrementi contrattuali e la riduzione delle retribuzioni.

A questo si aggiunge, una **pesante e inusitata decurtazione delle risorse finanziarie dei Comuni e delle altre autonomie territoriali**, con evidenti e inevitabili ripercussioni sulle politiche sia sociali che di investimento poste in essere nei territori, sulla qualità dei servizi offerti alle comunità e sulla possibilità di svolgere un ruolo attivo, in verità già ampiamente penalizzato negli ultimi anni, di volano per l'economia locale.

La manovra appare, inoltre, fortemente iniqua in ordine alla ripartizione dei carichi finanziari fra i livelli di governo. Infatti, su un totale pari a circa 25 miliardi, la riduzione della spesa è stimata in circa 15 miliardi, mentre il restante contributo dovrebbe derivare da maggiori entrate.

Di questi 15 miliardi di riduzione della spesa pubblica, più del 60% è costituito da tagli ai trasferimenti erariali di Regioni, Province e Comuni; per la restante parte una percentuale modesta è rappresentata dalla riduzione della spesa dei Ministeri e per una parte più cospicua dagli interventi di risparmio sul personale del settore pubblico.

Come è noto, la **manovra finanziaria incide sul Comparto dei Comuni**, già fortemente provato, da un quadro di regole finanziarie da tempo non più sostenibile.

E' giusto ricordare, infatti, che con responsabilità e consapevoli dell'interesse generale del Paese, nonché del quadro economico e finanziario internazionale, i Comuni italiani hanno dato il miglior contributo al processo di risanamento dei conti pubblici, come attestato dalle Istituzioni di controllo e ripetutamente e di recente dalla Corte dei Conti.

Nonostante ciò e nonostante le pressanti richieste di tutti gli amministratori comunali, il Governo rinuncia ancora una volta a fare un ragionamento, necessario ormai da tempo, sulla revisione delle regole del Patto di Stabilità, operando invece un taglio netto dei trasferimenti erariali. L'ANCI propone da tempo, considerate le gravi disfunzioni prodotte dalle regole vigenti, di scindere la manovra finanziaria dalla regola di bilancio, proponendo come unico obiettivo il mantenimento dell'equilibrio contabile, ferma restando il contributo finanziario che ciascun Comparto dovrà assicurare, in proporzione al proprio peso sui saldi, e assicurando autonomia di scelta sulle modalità e voci di spesa.

Come evidenziato dai dati forniti da IFEL, l'impatto della manovra sui Comuni creerà gravi situazioni di insostenibilità e paralisi politico-amministrativa in molte realtà locali, imponendo una riduzione della spesa non praticabile.

Alla riduzione dei trasferimenti erariali si somma l'obiettivo vigente per il 2011 e il persistente blocco della marginale autonomia impositiva e finanziaria riconosciuta ma impedita ai Comuni.

Preoccupazione, inoltre, deriva dalla riduzione dei trasferimenti erariali alle Regioni che, non riguardando il settore sanitario ma settori quali il sociale o il trasporto locale, determineranno in modo inevitabile un doppio taglio dei trasferimenti ai Comuni, non solo statale quindi ma anche regionale ed ancora la probabile decurtazione di ulteriori risorse da parte dei Ministeri, in attuazione dell'obbligo del 10%, in considerazione dei criteri indicati nel provvedimento.

I Comuni italiani non possono poi che sottolineare con grande preoccupazione l'ipoteca posta dai contenuti della manovra sul processo di attuazione del federalismo fiscale.

A tal proposito, è necessario evidenziare l'assenza per quanto i Comuni di una previsione analoga di salvaguardia prevista nel decreto legge a favore delle Regioni, ossia la neutralizzazione ai fini della fiscalizzazione dei trasferimenti erariali del taglio previsto. Tale incomprensibile disparità va

sanata dal Parlamento, come anche formalmente richiesto al Governo dalla Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale (COPAFF) nel Documento approvato lo scorso 8 giugno relativo alla quantificazione dei trasferimenti erariali e regionali, ove si chiarisce che tale estensione che rappresenta condizione necessaria per assicurare in futuro la soppressione e la fiscalizzazione dei trasferimenti come quantificati nella Relazione.

Più in generale si ritiene giusto manifestare perplessità circa l'evidenziarsi, sempre più netto, di **indirizzi politico istituzionali del Governo fra loro discordanti**: un primo indirizzo teso alla costruzione di un assetto istituzionale di stampo federale, che afferma di voler valorizzare la capacità dei livelli di governo più vicini ai cittadini di gestire la cosa pubblica, attraverso anche una maggiore responsabilizzazione nell'uso delle risorse finanziarie e un secondo indirizzo, purtroppo prevalente, che declina il federalismo fiscale esclusivamente come riduzione della spesa in eccesso, attribuita unilateralmente e pregiudizialmente solo agli enti territoriali.

I Comuni italiani auspicano e chiedono di realizzare un assetto istituzionale rinnovato che sappia dar vita ad una forma più avanzata di unificazione del Paese, attraverso il decentramento di poteri, risorse e responsabilità, coniugando rigore e sviluppo, efficienza ed equità. Ritengono, allo stesso tempo, che le decisioni sin qui adottate dal Governo non si collochino in questa prospettiva, ma anzi si caratterizzino per scelte di tipo centralistico e fortemente mortificanti l'autonomia degli altri livelli di governo.

Fortemente critica la valutazione dei Comuni italiani sull'introduzione nel provvedimento di previsioni assai rilevanti riguardanti l'assetto ordinamentale dei Comuni che mortificano l'autonomia politica ed istituzionale ad essi riconosciuta dalla Carta costituzionale.

Va sottolineata preliminarmente la estraneità di materia rispetto ad un provvedimento di natura economico finanziaria e si chiede pertanto lo stralcio integrale dei commi da 25 a 32 dell'articolo 14, anche in considerazione dell'iter avviato di esame di un disegno di legge avente il medesimo oggetto. Peraltro, vanno evidenziate, le **difficoltà interpretative delle previsioni relative all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni di minor dimensione demografica**: risulta oggettivamente di difficile applicazione la previsione che sino all'approvazione della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, si fa riferimento ai fini della gestione obbligatoria associata di funzioni alle voci di spesa

individuare nell'articolo 21, comma 3, della legge n.42, in quanto ad esempio la lettera a) fa riferimento al 70 % delle spese relative alle funzioni generali di amministrazione.; risulta poi difficile comprendere il significato della distinzione, contenuta nel comma 28, fra i Comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti e i Comuni facenti parte di Comunità montane con riferimento ad una popolazione di 3 mila abitanti; per quanto riguarda le regole di carattere procedurale le previsioni contenute nei commi 30 e 31 sembrano sovrapporsi ma non integrarsi, prospettando modalità attuative, oltreché carenti nei criteri, anche incoerenti e confuse ponendo in capo sia allo Stato che alle Regioni medesimi compiti

Va inoltre manifestato un fermo rilievo critico circa la **previsione relativa al divieto per i Comuni sino a 30 mila abitanti di costituire società**, previsione suscettibile di diverse interpretazioni in considerazione della salvaguardia introdotta con il richiamo alle disposizioni della legge finanziaria 2007. Previsione contenuta nel comma 32 oltreché non chiara nella fattura tecnica, soprattutto non condivisibile laddove determinasse un divieto assoluto per i Comuni entro la soglia demografica indicata di costituire ogni tipo di società.

preoccupano inoltre le previsioni relative allo **status degli amministratori locali**: si ricorda che si tratta del secondo taglio in pochi anni delle indennità, già sperequate rispetto agli incarichi istituzionali elettivi degli altri livelli di governo, e che comunque rispetto alle modifiche delle disposizioni del testo unico riguardanti lo status si chiede lo stralcio al fine di garantire coerenza.

Inoltre, la **nuova disciplina in materia di catasto** è un grave passo indietro, in quanto da funzione comunale diventa a tutti gli effetti funzione di competenza statale, riducendo il ruolo dei Comuni a terminali dell'Agenzia del territorio con compiti di supporto e meramente esecutivi.

2. QUADRO DELLA FINANZA LOCALE

Il quadro finanziario dei Comuni si inserisce in un contesto di finanza pubblica, che pur mostrando segnali di tenuta rispetto allo scenario internazionale ed europeo, risulta comunque indebolito dalla crisi economica e sotto pressione a seguito della crisi del debito della Grecia.

Per il 2010 le previsioni contenute nella recente Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica per il 2010 (RUEF) contemplano una ripresa del PIL dell' 1,0%, con gli investimenti che mostrano una sostanziale invarianza rispetto al 2009 (+0,2%) e la spesa delle famiglie residenti che invece registra una modesta ripresa di circa lo 0,8%, cui si accompagna un ulteriore

peggiore del tasso di disoccupazione rispetto al 2009, che cresce di 9 decimi e raggiunge il valore di 8,7%.

Nonostante la debolezza ciclica e la frenata consequenziale del risanamento dei conti pubblici nazionali, prosegue l'apporto estremamente positivo dato dai Comuni al contenimento dei saldi.

I dati ISTAT, infatti, segnalano come, rispetto al peggioramento del deficit della PA osservato nel 2008 di quasi 20 miliardi di euro rispetto al 2007, il deficit dei Comuni si sia ridotto di oltre 1,2 miliardi di euro. Per il 2009 alla stima di ulteriore deterioramento del saldo della Pa di oltre 38 miliardi di euro contenuto nella suddetta RUEF si contrappone un miglioramento del saldo dei Comuni stimato da IFEL in circa 1200 milioni di euro.

Il dato conferma inequivocabilmente un trend di lungo periodo che, a partire dal 2004, ha determinato nel 2009 un miglioramento del saldo di bilancio dei Comuni di quasi 4 miliardi (per il 2009 stima IFEL), contro un deterioramento complessivo registrato dall'intera Pubblica Amministrazione nello stesso periodo di oltre 32 miliardi di euro.

A determinare il concorso positivo e l'andamento virtuoso dei Comuni rispetto agli altri livelli di governo, ha contribuito essenzialmente il controllo della spesa.

Nel quinquennio 2004-2008 la spesa è aumentata in ogni comparto della Pubblica Amministrazione, in rapporto al PIL, di 1,2 punti percentuali, ad eccezione delle Amministrazioni Regionali (al netto della Sanità) e Comunali, dove invece si è registrata in entrambi i casi una frenata di 2 decimi della spesa complessiva.

Tale riduzione della spesa dei Comuni, a pressione fiscale invariata, è frutto dell'andamento contrapposto della spesa corrente, cresciuta nello stesso periodo di un decimo, e di quella in conto capitale, che invece si è ridotta di 3 decimi di PIL.

Complessivamente, dunque, nel confronto con gli altri livelli di governo e con il totale della PA, i Comuni si confermano un comparto allineato al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici ma che, per raggiungere questi risultati, ha dovuto sacrificare una cospicua parte della spesa per investimenti, giacché il solo contenimento della spesa corrente non sarebbe stato sufficiente al raggiungimento degli obiettivi.

Dalle prime stime disponibili sulle risultanze del 2009, peraltro, emergerebbe un andamento contrapposto circa le dinamiche di spesa osservate nei Comuni rispetto al complesso della

Pubblica Amministrazione. Mentre nei primi si osserva un calo in termini assoluti, per il complesso della PA l'incremento della spesa primaria appare consistente, quasi il 5% il tasso di crescita rispetto all'anno precedente, determinando un netto ridimensionamento del peso dei Comuni sul totale della P.A. Questo sarebbe, infatti, passato dal 9,2% del 2008 a circa l'8,5%.

2.1. Composizione dei bilanci comunali

Al fine di fornire una visione il più possibile completa della situazione in cui versano i Comuni, può essere utile fornire un quadro complessivo delle poste più rilevanti, per cui è necessaria l'adozione di misure correttive.

L'ammontare di risorse a disposizione dei Comuni è per la maggior parte di natura corrente, quasi l'80% del totale, la restante parte riguarda entrate di tipo straordinario (dismissioni immobiliari e proventi da concessioni) e trasferimenti in conto capitale.

Per quanto riguarda le entrate correnti, esse risentono degli interventi che si sono materializzati nel corso del biennio 2007-2008, che hanno contribuito a ridimensionare significativamente l'autonomia tributaria del comparto, per effetto del taglio dell'ICI sulla prima abitazione. Ne consegue che, in aggregato, l'autonomia tributaria raggiunta dai Comuni come comparto nel 2008 è scesa a poco meno del 37%, contro il 43% circa sperimentato nel 2007, mentre quella finanziaria si colloca sotto il 60%, essendo stata pari al 65,3% nel 2007.

Sul versante delle uscite, il 73% della spesa di competenza riguarda oneri di natura corrente, mentre la restante parte è utilizzata per spese in conto capitale. In particolare, oltre 15 miliardi di euro, il 23,5% del totale della spesa, pari a 272 euro pro capite, vengono impiegati per finanziare investimenti.

Tanto la composizione delle entrate quanto la distribuzione della spesa trovano riferimento e vincolo nella disciplina del patto di stabilità interno, entro i cui limiti devono necessariamente essere contenute, con forti sacrifici, spesso insostenibili che saranno analiticamente descritti in seguito.

2.2. Valutazione Economica

La valutazione dei conti dei Comuni in un'ottica pluriennale e confrontata con il sottostante quadro macroeconomico consente di mettere in luce la sostanziale stabilità delle entrate e delle spese dei Comuni in rapporto al PIL nel corso degli ultimi 25 anni.

In effetti, se si depurano le dinamiche di crescita delle entrate e delle spese dalla variazione dei prezzi, si osserva come in termini reali il livello delle entrate pro capite dei Comuni (valutate a prezzi 2008) nel periodo 2001-2008 (circa 1.077 euro) sia analogo a quello registrato nel quinquennio 1988-1992 (circa 1.029 euro), mentre nel caso delle spese la crescita è solo debolmente più elevata, passando da un livello medio reale di circa 1.034 euro pro capite (nel quinquennio 1988-1992) a circa 1.129 (nel periodo 2001-2008).

Dal lato delle entrate la stabilizzazione è il frutto di una ricomposizione delle risorse proprie a svantaggio delle entrate tributarie, che nel 2008 scendono in rapporto al PIL di circa 2 decimi rispetto al 1995, e a favore di quelle extratributarie, che nello stesso periodo aumentano di oltre 2 decimi di PIL, facendo leva soprattutto sulle tariffe dei servizi a domanda individuale che crescono in maniera molto più vivace rispetto alla dinamica generale dei prezzi al consumo.

Sul fronte delle uscite, la contenuta dinamica degli esborsi complessivi in un arco temporale così esteso è stata determinata essenzialmente dal contenimento della spesa corrente in rapporto al PIL a partire dal 1995 (se si eccipisce lo scatto registrato nel 2008) e da un'inversione di tendenza riguardo alla crescita della spesa per investimenti, che dal 2004 appare in marcata flessione.

Il quadro stabile dei Conti pubblici locali consente di proiettare anche per il futuro dinamiche di bilancio coerenti con il perseguimento spontaneo dell'equilibrio finanziario. Infatti, l'esercizio di previsione contenuto nel Rapporto IFEL di prossima pubblicazione, basato sulla costruzione di relazioni statistiche tra le principali voci di bilancio e l'andamento delle sottostanti variabili macroeconomiche che maggiormente le influenzano, tratteggia un decorso dei saldi comunali che tende a stabilizzarsi, in assenza di manovre correttive, intorno ai livelli di sostanziale pareggio previsti per il 2009.

A contenere l'indebitamento dei Comuni concorrono sia una dinamica delle entrate meno sensibile alla crisi economica, sia un decorso molto moderato della spesa.

Rispetto allo scenario nazionale dei conti pubblici, la finanza locale ha presentato quindi significativi fattori di riequilibrio, come peraltro affermato anche nell'audizione dei rappresentanti della Corte dei Conti nell'ambito della medesima indagine conoscitiva sulla finanza locale, i quali

sostengono che, dai dati a loro disposizione, i risultati sono stati nettamente più favorevoli di quanto previsto dai documenti programmatici.

Complessivamente, dunque, nel confronto con gli altri livelli di governo e con il totale della P.A., i Comuni si confermano un comparto allineato al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici, nonostante l'insufficienza della copertura del mancato gettito ICI ed altri numerosi tagli che hanno pesantemente inciso sulle casse dei Comuni, portandoli ad una situazione di estrema difficoltà nella gestione dell'amministrazione e nella programmazione delle spese comunali. Per raggiungere questi risultati, infatti, si è sacrificata una cospicua parte della spesa per investimenti, giacché il solo contenimento della spesa corrente non sarebbe stato sufficiente al raggiungimento degli obiettivi.

2.3. Le entrate dei Comuni

Dal 2007 una serie di novità riguardanti le entrate comunali ha avuto come effetto la significativa riduzione delle entrate proprie e dei trasferimenti erariali, senza peraltro consentire una gestione libera e consapevole delle entrate ed anzi prevedendo il blocco delle aliquote dei tributi locali fino alla completa attuazione del Federalismo fiscale (decreto legge n. 93/2008 confermato anche dal successivo decreto legge n. 112/2008). Di seguito si riportano i dettagli delle minori entrate.

In particolare si ricorda infatti che i tagli al contributo ordinario precedenti al D.L 78/2010 sono aumentati di anno in anno: ici ex rurali, taglio dei costi della politica, eliminazione dell'ici prima casa, e trasferimenti per gli immobili categoria D, per un totale, nel solo 2010 di circa 940 milioni di euro. Il taglio si fa più pesante per il 2011 con una decurtazione dei trasferimenti correnti per i soggetti a Patto di stabilità interno di 1 miliardo e 500 milioni e a decorrere dal 2012 di 2 miliardi e 500 milioni di euro.

2.4. Patto di Stabilità

Dal 1999 ad oggi l'Italia ha formulato il proprio Patto di Stabilità Interno esprimendo gli obiettivi programmatici per gli Enti territoriali ed i corrispondenti risultati ogni anno in modi differenti, alternando diverse configurazioni di saldi finanziari a misure di controllo sulla spesa per poi tornare agli stessi saldi.

Nel corso dello stesso periodo, a prescindere dalle modifiche della regola, i Comuni hanno sistematicamente migliorato il proprio deficit di comparto, come dimostrano i dati ISTAT e come affermato in audizione dalla Ragioneria Generale dello Stato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla finanza locale.

Nonostante questo significativo contributo al risanamento dei conti pubblici, il Documento di Programmazione Economico e Finanziaria per gli anni 2009- 2011 ha definito una manovra correttiva a carico dei Comuni per un importo pari a 1 miliardo e 340 milioni di euro per il 2009. Per gli anni successivi il contributo diventa 1 miliardo e 30 milioni di euro per il 2010 e 1 miliardo e 775 milioni per il 2011. Complessivamente quindi ai Comuni nel triennio è stato richiesto, in termine di miglioramento dei saldi, un contributo pari a 4 miliardi e 145 milioni di euro.

I Comuni hanno dovuto, dunque, e dovranno significativamente migliorare i propri saldi e per farlo hanno come unica possibilità, vista la pesante riduzione delle entrate e il blocco

dell'autonomia impositiva: la riduzione della spesa. Si tratta di una soluzione difficilmente sostenibile per i Comuni che devono far fronte alla crescente domanda di servizi sociali e all'aumento dei costi di produzione per l'erogazione dei principali servizi pubblici. L'unica via che è rimasta da percorrere agli enti locali, date le rigide regole del Patto di stabilità, è la riduzione della spesa in conto capitale, che come sopra già anticipato, è la parte del bilancio più discrezionale.

I Comuni per rispettare i vincoli imposti dal patto di stabilità saranno costretti nel triennio 2009 – 2011 a ridurre la spesa totale di circa il 9% e considerando che la spesa corrente è difficilmente contraibile a risentirne sarà la spesa per investimenti che si potrebbe ridurre di almeno il 30%.

Con queste misure il comparto dei Comuni raggiunge nel 2011 un saldo finanziario positivo pari a circa 2 miliardi e 400 milioni di euro e tutti i Comuni riportano un saldo finanziario positivo.

La recente Manovra proposta dispone un ulteriore miglioramento del saldo del comparto dei Comuni nel triennio 2011-2013 di 4 miliardi di euro: per il solo 2011, oltre al miliardo e 800 milioni già richiesti al comparto, che si aggiunge al saldo positivo di 600 milioni da raggiungersi nel 2010, viene richiesto un contributo ulteriore di 1 miliardo e 500 milioni, in termini di taglio ai trasferimenti (il 14% delle risorse correnti) per i soli Comuni sottoposti al Patto di stabilità interno. Per gli anni 2012 e 2013 le misure consistono nel consolidamento del taglio dei trasferimenti in misura di 2 miliardi e mezzo di euro, che si sommano al mantenimento dell'avanzo del comparto raggiunto nel 2011, pari a 2 miliardi e 400 milioni, per un totale di circa 5 miliardi di euro in termini di saldo di bilancio a partire dal 2012.

La manovra contenuta nella nel decreto legge n. 78/2010 comporta una riduzione della spesa pari al 7% della spesa totale per il 2011, nel 2012 comporta, considerando cumulativamente gli effetti del 2011, una riduzione della spesa totale del 9,2%.

Effetti cumulati al 2012

Zona territoriale	Popolazione	Nuovo Obiettivo 2011	Valore Manovra	Valore Manovra pro capite	Taglio implicito della spesa	Obiettivo 2012	Valore Manovra	Valore Manovra pro capite	Taglio implicito della spesa
		migliaia €	migliaia €	euro	%		migliaia €	migliaia €	euro
ITALIA	43.058.350	3.821.625	3.264.681	76	7,0%	4.821.625	4.264.681	99	9,2%
NORD	19.649.469	1.993.907	1.700.978	87	7,7%	2.414.021	2.121.091	108	9,6%
CENTRO	7.442.400	593.690	480.220	65	6,0%	743.580	630.109	85	7,9%
SUD	15.966.481	1.234.028	1.083.483	68	6,6%	1.664.025	1.513.480	95	9,2%

Effetti cumulati al 2012

Regione	Popolazione	Nuovo Obiettivo 2011	Valore Manovra	Valore Manovra pro capite	Taglio implicito della spesa	Obiettivo 2012	Valore Manovra	Valore Manovra pro capite	Taglio implicito della spesa
		migliaia €	migliaia €	euro	%		migliaia €	migliaia €	euro
PIEMONTE	2.849.360	416.348	398.319	140	11,7%	486.783	468.754	165	13,7%
LOMBARDIA	7.540.664	817.932	613.637	81	7,5%	976.676	772.380	102	9,4%
LIGURIA	1.352.008	91.551	86.341	64	4,6%	129.585	124.374	92	6,6%
VENETO	4.043.201	317.287	278.316	69	6,9%	392.612	353.641	87	8,7%
EMILIA ROMAGNA	3.864.236	350.788	324.365	84	7,4%	428.365	401.942	104	9,1%
TOSCANA	3.364.136	289.434	209.994	62	5,5%	364.525	285.085	85	7,5%
UMBRIA	763.609	80.071	53.540	70	5,1%	98.351	71.820	94	6,9%
MARCHE	1.201.981	102.655	87.271	73	6,9%	125.255	109.871	91	8,7%
LAZIO	2.112.674	121.530	129.414	61	6,7%	155.449	163.334	77	8,5%
ABRUZZO	949.801	63.598	68.200	72	7,6%	80.880	85.482	90	9,5%
MOLISE	147.635	13.943	5.397	37	3,3%	16.317	7.772	53	4,8%
CAMPANIA	4.477.801	351.109	338.068	75	6,8%	489.589	476.549	106	9,6%
PUGLIA	3.336.770	181.478	153.888	46	5,5%	248.460	220.870	66	7,9%
BASILICATA	377.507	33.452	27.888	74	6,8%	42.435	36.871	98	9,0%
CALABRIA	1.287.762	101.171	80.656	63	6,4%	134.171	113.656	88	9,0%
SICILIA	4.308.679	371.783	352.860	82	8,0%	511.557	492.634	114	11,2%
SARDEGNA	1.080.526	117.494	56.525	52	3,7%	140.615	79.646	74	5,3%

Ricordando che l'obiettivo di saldo che i Comuni devono conseguire si può realizzare solo attraverso la riduzione della spesa totale in quanto vige il blocco dell'autonomia impositiva, si segnala che tale riduzione può avvenire solo agendo sulla spesa in conto capitale in quanto la spesa corrente è rigida e difficilmente contraibile. Pertanto, la misura prossima ai 5 miliardi di euro si risolve in un blocco dei pagamenti alle imprese per opere di investimento realizzate per un importo simile.

Già in passato le regole vigenti sul Patto avevano avuto l'effetto perverso di creare residui passivi nei bilanci comunali, ovvero impegni di spesa assunti regolarmente ma non pagati entro l'anno. Lo scorso anno il Governo era intervenuto con decreto legge n. 5/2009, convertito nella legge n. 33/2009, al fine di sbloccare i pagamenti per investimenti. Il citato provvedimento, infatti, ha permesso agli enti di pagare opere realizzate per un importo pari al 4% dei residui passivi accumulati fino al 2007 fuori dai vincoli imposti dal Patto di stabilità. Questa misura tuttavia, pur risolvendo i problemi di qualche ente, è risultata insufficiente, in quanto capace di "liberare" solo 1 miliardo e 650 milioni a fronte dei 44 miliardi bloccati dalla normativa vigente.

Il decreto legge in discussione ripropone per l'anno 2010 lo stesso meccanismo per sbloccare i residui passivi, che in base ai dati risultanti del rendiconto dell'esercizio 2008 ammontano a circa 40 miliardi di euro, ma con una percentuale irrisoria. Infatti, la percentuale di sblocco dei residui passivi in conto capitale passa dal 4% del 2009 allo 0,78% del 2010, permettendo di fatto pagamenti per soli 320 milioni di euro (la cifra indicata in relazione tecnica è invece di 390, è da chiarire). La copertura finanziaria del provvedimento, peraltro, è stata trovata eliminando il meccanismo della premialità previsto dal Decreto legge n. 112/2008 art. 77- bis commi 23-26, ovvero attingendo a risorse che erano già destinate al comparto dei Comuni e, quindi, non aggiuntive.

Inoltre il decreto legge prevede per i Comuni per l'anno 2010 un ulteriore contributo di 200 milioni di euro; tali entrate però non possono essere conteggiate tra le voci valide ai fini del patto di stabilità interno. Il risultato quindi per il Comune è quello di avere cassa, ma per spendere dovrebbe trovare spazio nella competenza, oggi impossibile.

Gli ultimi interventi legislativi praticamente non hanno risolto la grave situazione in cui versano i Comuni, anzi ne accentuano le criticità già denunciate dall'ANCI:

- il numero di Enti in avanzo aumenta nel corso del triennio di programmazione. A partire dal 2011, a legislazione vigente, tutti i Comuni soggetti a Patto saranno in avanzo e saranno pertanto costretti a rinunciare alla possibilità di fare investimenti
- impossibilità di effettuare pagamenti in conto capitale
- blocco leva fiscale

Ciò accade perché il percorso fino ad oggi seguito ha utilizzato lo strumento del patto come una modalità di imputazione della manovra di finanza pubblica agli Enti locali.

L'ultimo triennio è stato contrassegnato dalla richiesta di un contributo relativamente più pesante al miglioramento dei saldi agli Enti con saldo finanziario negativo, circostanza questa di per sé non negativa, in quanto derivante dal ricorso all'indebitamento, consentito dalla legislazione vigente, per la realizzazione degli investimenti. Al contempo, gli Enti con saldo finanziario positivo non hanno avuto la possibilità di spendere con il solo limite dell'equilibrio, ma sono stati costretti a mantenere comunque saldi positivi, con enormi difficoltà.

Inoltre, l'inibizione a contrarre mutui ha ridotto il contributo all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, ma ha rappresentato anche un freno importante allo sviluppo del paese e delle comunità locali.

A ciò si deve aggiungere:

- la manovra aggiuntiva di 1 miliardo e 500 milioni per il 2011 e a decorrere dal 2012 di 2 miliardi e 500 milioni di euro che si attuerà attraverso la riduzione dei trasferimenti correnti, che avrà forti ripercussioni anche sull'equilibrio di parte corrente del bilancio comunale
- l'inasprimento della sanzione della riduzione dei trasferimenti in caso di inadempienza al patto di stabilità fin dal 2010, (che passa da una riduzione massima del 5% all'intera cifra dello sforamento)

Se l'ANCI aveva già denunciato e dimostrato in tutte le sedi istituzionali che la manovra del comparto Comuni, così come stabilita per il triennio 2009/2011 dal decreto legge n 112/2008 era insostenibile, perché si confrontava con una pressione fiscale nazionale che non consente aumenti delle entrate proprie locali, con una crisi della finanza pubblica

che costringe alla continua riduzione dell'intervento pubblico, con il ritardo infrastrutturale del Paese che necessita di un forte intervento anche degli enti locali sul territorio, con la dinamica demografica che fa aumentare la richiesta di servizi alla persona che sono di stretta competenza comunale, ora con questo nuovo intervento la manovra per i Comuni è irrealizzabile.

Le simulazioni effettuate dall'IFEL mostrano chiaramente non solo come il taglio implicito della spesa imposto dalla complessiva manovra correttiva al 2012 superi il 9% per la totalità dei Comuni con più di 5000 abitanti, ma soprattutto determini sempre nel 2012 una contrazione a due cifre delle uscite per oltre un quarto di tali Comuni.

Come stabilito dall'art. 8 della Legge 196/2009 (Legge sulla nuova contabilità pubblica) il patto di stabilità interno deve essere, caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti. E' arrivato quindi il momento di dare attuazione a tale indicazione in modo tale che la nuova disciplina sia il risultato di un obiettivo condiviso dai vari livelli di governo e consenta agli enti locali di raggiungere la stabilità finanziaria.

Questo risultato di regole certe e durature nel tempo può essere ottenuto solo prevedendo una regola di patto stabile nel tempo che di anno in anno determini il contributo alla manovra, in proporzione al peso del comparto e a seconda della situazione del Paese, ma anche dell'andamento delle performance finanziarie dei vari comparti della P.A.

La regola quindi, non deve più tradursi in una manovra aggiuntiva a carico dei Comuni, creando le situazioni limite che conosciamo oggi: grandi quantità di residui passivi in conto capitale, fondi dei Comuni che non possono essere spesi.

Nel medio-lungo periodo si rende necessaria l'individuazione di un meccanismo che consenta gli enti locali di continuare a svolgere la funzione che il quadro costituzionale ed istituzionale assegna e di una regola che tenda all'equilibrio di bilancio, consentendo di programmare un ricorso al debito sostenibile senza mettere in pericolo i conti pubblici nazionali.

L'idea consiste nello stabilizzare la spesa corrente e di fornire ad ogni Comune un livello di debito accettabile, che gli consenta di programmare realmente gli investimenti, per realizzare il programma di governo e rispettare gli impegni presi con cittadini e imprese. Il controllo della spesa in conto capitale è ovviamente il risultato naturale del rispetto della regola sul debito.

Nel fissare poi i parametri si deve tenere conto sia della situazione complessiva di partenza del comparto in termini di saldo corrente, saldo capitale e livello del debito, sia della dispersione intorno alla media di questi valori, calibrando i parametri in modo sostenibile per ciascun Comune.

In sintesi, ogni Comune dovrebbe raggiungere l'equilibrio di parte corrente, in modo da non creare deficit di parte corrente, ed avere un obiettivo stringente di debito, coerente ovviamente con gli obiettivi fissati a livello europeo. In questo modo l'ente è in grado di programmare la spesa in conto capitale e di rispettare gli impegni presi con le imprese e con i cittadini, e di avere un bilancio sano di parte corrente. Il controllo della spesa in conto capitale è il risultato naturale del rispetto della regola sul debito.

Già da luglio 2009 l'Anci ha proposto questa soluzione, si apprende solo dall'audizione sulla Finanza locale che la Ragioneria Generale dello Stato sembra condividere tale soluzione.

Quanto sopra esposto però ha bisogno di un lungo lavoro condiviso con le istituzioni ma nell'immediato i Comuni hanno bisogno di risposte certe, che sono attese dai Comuni ma che tardano a venire.

Un segnale immediato in merito alla stabilizzazione dei bilanci comunali potrebbe essere rappresentato dalla separazione del metodo di riparto della manovra dal patto di stabilità: il comparto comuni già alla fine del 2010 si troverà in avanzo, quindi il 2011 potrebbe essere l'anno di svolta.

La proposta tecnica per la revisione delle regole del Patto di Stabilità potrebbe consistere solo nel mantenere l'equilibrio finanziario per ogni comune, e le manovre rese necessarie dalle esigenze finanziarie nazionali invece potrebbero essere ripartite con più equità e trasparenza, anche con l'introduzione di criteri di differenziazione. Tale quadro normativo faciliterebbe anche l'intervento regionale nei territori che volessero introdurlo. In termini finanziari la manovra proposta, sommata a quella vigente, comporterebbe una riduzione della spesa totale pari a 3 miliardi e 300 milioni, assicurata da un contributo di ogni comune predeterminato nel quantum e libero nel modus.

2.5 Manovra e Federalismo

Il nuovo scenario di programmazione definito per il complesso dei Comuni e la relativa manovra correttiva mettono in seria discussione l'effettiva volontà di trasformare l'assetto istituzionale del Paese in un modello federale in cui le Amministrazioni locali giochino un ruolo decisivo rispetto allo Stato centrale.

Nella tabella sottostante si mettono a confronto l'evoluzione della spesa primaria dei Comuni e quella dell'insieme della Pubblica Amministrazione, in modo da poterne apprezzare sia le differenti dinamiche di crescita, sia il modo con cui si è modificato ed è destinato a modificarsi il peso del comparto sul totale della Pubblica Amministrazione.

Peso dei Comuni sulla spesa primaria (<i>mln euro</i>)									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Comuni	59.297	58.603	59.584	61.190	63.562	62.012	60.862	56.541	55.391
Totale PA	602.030	627.334	661.725	670.580	694.032	727.566	734.365	734.599	742.554
- incidenza % dei Comuni	9,8%	9,3%	9,0%	9,1%	9,2%	8,5%	8,3%	7,7%	7,5%
(*) Per il periodo 2009-2012 stime IFEL									

Contributo dei Comuni al risanamento (<i>mln euro</i>)									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo di bilancio dei Comuni	-3.689	-2.972	-857	-2.332	-1.119	123	1.286	4.551	5.551
Saldo di bilancio della PA	-48.572	-61.432	-49.403	-23.191	-42.575	-80.800	-78.116	-63.278	-47.132

Contributo dei Comuni al risanamento (<i>mln euro</i>)	2004-2012
Riduzione deficit Comuni	9.240
Riduzione deficit PA	1.440

(*) Elaborazione IFEL su dati ISTAT e MEF. Per quanto riguarda il 2009-2012 stime IFEL

Come si può facilmente vedere, a partire dai primi anni di introduzione della riforma del Titolo V della Costituzione, il peso dei Comuni sul totale della Pa si è progressivamente ridotto. Da notare che proprio a partire dal 2008 tale processo di restringimento del ruolo dei Comuni ha subito una notevole accelerazione a favore delle altre amministrazioni pubbliche.

In sostanza, attraverso il varo di manovre correttive caricate sempre più sui bilanci comunali si sta realizzando un progressivo restringimento della sfera locale e una graduale estensione del perimetro d'azione dell'Amministrazione Centrale, un percorso diametralmente opposto a quello coerente con l'attuazione del federalismo fiscale. Soffermandosi sugli ultimi anni della programmazione, tra l'altro, quando la dimensione della spesa primaria prevista risulta di quasi il 13% più bassa di quella registrata nel 2008, sorgono alcuni dubbi circa la necessità di attuare riforme federaliste che attraverso l'adozione di costi standard consentano di ottenere risparmi di spesa, che di fatto saranno imposte prima dell'entrata in vigore dei decreti delegati previsti dalla Legge 42 del 2009. Appare altresì dubbia, vigente questo tipo di programmazione di bilancio, l'opportunità di responsabilizzare attraverso l'autonomia fiscale le amministrazioni decentrate, deresponsabilizzando di conseguenza le amministrazioni centrali rispetto all'auspicato sinallagma tra tasse pagate e servizi ricevuti.

Urge quindi un confronto paritario sulla scelta della metodologia di riparto dei pesi della manovra, i Comuni che rappresentano la migliore performance di risanamento finanziario della Pubblica Amministrazione, avendo controllato la spesa corrente e avendo azzerato il deficit, sono chiamati a contribuire per altri 4 miliardi di euro, senza alcuna considerazione per gli sforzi già fatti e gli ottimi risultati ottenuti. Tutto questo attraverso il taglio dei trasferimenti correnti, intervento che contrasta totalmente con il principio autonomistico contenuto nella Costituzione e nella delega per l'attuazione del federalismo fiscale.

2.6. Regime prelievo rifiuti

La mancata indicazione di un quadro normativo certo e possibilmente semplificato per il regime fiscale del servizio di igiene urbana, oggetto di ripetuti interventi e proposte normative dell'ANCI fin dall'esame parlamentare della Legge finanziaria vigente, sta causando disorientamento nelle amministrazioni comunali con particolare riferimento ai riflessi sulla gestione delle entrate e sullo stesso bilancio 2011-2013 della nota sentenza della Corte Costituzionale n.238/2009.

Secondo tale pronunciamento, a prescindere dal nomen iuris attribuito ad un prelievo coattivo cui in ogni caso non ci si può sottrarre, il relativo prelievo si configura necessariamente come un tributo. Conseguentemente, sulla base dei principi sottolineati da detta sentenza ed al fine di rimuovere le possibili conseguenze negative di vuoti legislativi e di incertezze interpretative dell'insieme di norme emanate negli scorsi anni su una materia di estrema delicatezza quale quella della gestione dei rifiuti, si rende indispensabile un intervento che chiarisca per comuni, enti gestori e contribuenti quali norme siano applicabili al prelievo dei rifiuti.

Appare di tutta evidenza che ove non si provvedesse a chiarire non solo la natura tributaria del prelievo, recependo così il pronunciamento della Corte Costituzionale, ma anche quali siano le norme applicabili in concreto si determinerebbe una grave situazione di rischio per la stabilità dei bilanci di comuni ed enti gestori, cui con le norme proposte si intende porre rimedio. Tale difficoltà è particolarmente sentita presso i circa 1.200 comuni (per una popolazione vicina ai 17 milioni di abitanti che negli scorsi anni hanno avviato la sperimentazione della tariffa di igiene ambientale (TIA), sulla base del decreto legislativo n. 22 del 1997 e del DPR n. 158 del 1999.

In particolare Anci, al fine di salvaguardare le somme iscritte a bilancio propone una norma transitoria, fino alla regolamentazione del prelievo sui rifiuti, chiarendo che la disciplina applicabile è quella tributaria, contenuta nel decreto legislativo 507 /93, e che i regolamenti dovrebbero aggiornare le disposizioni incompatibili.

Si ribadisce la possibilità di applicazione del metodo normalizzato al calcolo della modalità di prelievo sui rifiuti, e la possibilità di delegare la riscossione delle somme relative all'azienda che gestisce il ciclo.

Il provvedimento in esame riprende la problematica sopra descritta ma non fornisce alcuna soluzione.

Il comma 33 dell'art. 14 riguarda la TARSU TIA e prevede che le disposizioni di cui all'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano nel senso che la natura della tariffa

ivi prevista non è tributaria. Le controversie relative alla predetta tariffa, sorte successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

In evidente contrasto con la sentenza della Corte costituzionale n. 238 del luglio 2009 che sancisce la natura tributaria della TIA. Il comma reca un'interpretazione autentica di una norma non ancora attuata (art. 238 del D.Lgs 152/2006). Si tratta pertanto di un'previsione senza alcun effetto concreto, né sulle incertezze normative che caratterizzano le attuali tarsu/tia, né sulla configurazione della nuova Tia integrata le cui caratteristiche saranno determinate (e valutabili sotto il profilo dell'eventuale natura tributaria solo a seguito di decreti attuativi di cui ancora non si ha notizia).

Le disposizioni in materia di personale recate dal DL 78/2010

Contenimento delle spese e assunzioni di personale

Le disposizioni in materia di contenimento delle spese di personale negli Enti locali (cfr. art. 14, comma 7) appaiono di particolare rigidità; attraverso la riscrittura dei commi 557 e 562 della Finanziaria 2007, infatti, i vincoli sono stati resi ulteriormente stringenti e, ciò che è più grave, puntuali.

In particolare, si segnala innanzitutto l'introduzione, a decorrere dal 1 gennaio 2011 e *sine die*, di un rigidissimo vincolo alle assunzioni a tempo indeterminato; tali assunzioni non possono superare il 20 per cento della spesa derivante dalle cessazioni registrate nel precedente anno.

La rigidità di tale vincolo blocca, di fatto, le politiche assunzionali degli Enti di piccole e medie dimensioni, se si considera che il turn over medio di un ente di circa 10.000 abitanti si aggira sulle 3-4 unità annuali.

Inoltre tale vincolo appare di dubbia legittimità costituzionale, atteso che già in passato la Corte Costituzionale, con sentenza n. 390/2004 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 60, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nella parte in cui disponeva che le assunzioni a tempo indeterminato “devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003”.

La Corte infatti aveva chiarito che tale disposizione, non limitandosi a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, poneva un limite che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, *“si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità: sentenza n. 388 del 2004) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi”*.

Il D. L. 78/2010 impone nuovamente un limite puntuale, lesivo dell'autonomia costituzionalmente tutelata degli Enti Locali.

In secondo luogo viene introdotta una sanzione di particolare rigidità per gli Enti non rispettosi dell'obbligo di ridurre la spesa di personale: a tali enti si applica il divieto di assunzioni a qualunque titolo, già previsto come sanzione per gli Enti non rispettosi del Patto di stabilità.

Questa sanzione, come già più volte denunciato a proposito del mancato rispetto del patto di stabilità, rischia, per la sua rigidità, di compromettere la corretta funzionalità dei servizi erogati alla comunità, non consentendo agli Enti alcun margine di manovra nel caso in cui, per ragioni non dipendenti dalle proprie scelte discrezionali, l'obiettivo riduzione non è stato raggiunto nell'annualità di riferimento.

Trattamento economico del personale in servizio

Di particolare gravità appare la disposizione (cfr. art. 9 comma 1) che vincola, per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, al trattamento in godimento nell'anno 2010.

Al di là delle difficoltà di carattere meramente applicativo recate dalla norma, basti pensare agli innumerevoli casi in cui per le più svariate ragioni il dipendente nell'annualità di riferimento - 2010 - ha percepito un trattamento economico ridotto (aspettativa, maternità, assunzioni in corso d'anno, ecc.) e che, stante il tenore letterale della norma, dovrebbe reiterarsi per il triennio successivo, la norma rischia di avere pesantissime ripercussioni sull'organizzazione degli Enti e dei relativi servizi erogati.

Alcune voci del salario, ad esempio, l'indennità di turno o di reperibilità, sono connesse a scelte organizzative dell'Ente; per effetto delle disposizione in oggetto, dunque, l'amministrazione, nel triennio 2011-13, non potrà richiedere a ciascun dipendente nemmeno un turno o una reperibilità in più rispetto al numero effettuato nel 2010 perché in ogni caso non sarebbe possibile corrispondere la relativa indennità.

La disposizione non blocca dunque solo gli stipendi dei singoli dipendenti, ma una buona parte della discrezione organizzativa delle singole amministrazioni

A ciò occorre aggiungere che il vincolo al 2010 del trattamento economico percepito da ciascun dipendente annulla di fatto tutte le leve gestionali connesse all'erogazione di istituti premiali a disposizione del datore di lavoro: anche i dipendenti la cui performance è particolarmente elevata potranno infatti percepire retribuzioni al massimo eguali a quelle già percepite nel 2010.

La partecipazione dei Comuni all'accertamento nella manovra

Gli interventi in materia di partecipazione all'accertamento dei Comuni destano preoccupazione in quanto interferiscono, con alcuni miglioramenti e diverse complicazioni ed incertezze applicative, sul processo in corso fin dall'emanazione del d.l. 205 del 2005, che appare necessario rafforzare e snellire al fine di assicurare una più ampia mobilitazione dei Comuni.

Sull'argomento interviene l'articolo 18 del d.l. n. 78 (d.d.l. S 2228), che dispone come di seguito si riassume:

1. viene resa **obbligatoria la costituzione del “Consiglio tributario”** in ogni comune di popolazione superiore ai 5.000 abitanti, che deve essere istituito entro 90 giorni; i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti sono tenuti a riunirsi in consorzio “per l'istituzione del Consiglio”, entro 180 giorni (art. 18, co. 2).
2. il decreto non introduce un organico ambito funzionale per il nuovo organismo, indicando tuttavia, quale specifico compito del Consiglio, di deliberare in occasione della prima seduta utile “in ordine alle forme di collaborazione con l'Agenzia del territorio”, ai fini del monitoraggio degli immobili non accatastati (cfr. art. 19, co. 12 del decreto);
3. in revisione dell'art. 44 del DPR 600/1973 viene **riproposto lo schema procedurale mai attuato in passato**, in base al quale i comuni dovrebbero esaminare ed integrare gli avvisi di accertamento già predisposti dagli uffici dell'Agenzia delle entrate (art. 18, co. 4), limitatamente a quelli di carattere “sintetico” ex art. 38 del DPR 600;
4. **viene portata dal 30 al 33% la quota di partecipazione comunale** al maggior gettito dei tributi erariali (e delle sanzioni civili per mancato versamento di contributi), sempre computata sugli importi riscossi “a titolo definitivo”,
5. le segnalazioni dei Comuni ai fini della partecipazione all'accertamento vengono estese con un inciso al comma 2, alla “Guardia di finanza e all'INPS”, che si aggiungono all'Agenzia delle entrate quali ulteriori ed autonomi interlocutori dei Comuni.

Il riferimento all'INPS appare, peraltro, coerente con l'inclusione tra le materie oggetto di partecipazione dei contributi sociali, con riferimento specifico alle sanzioni civili applicabili all'evasione contributiva (comma 5, lett. a, modifica del d.l. 203/2005, art.1);

6. la principale modifica al comma 2 del d.l. 203/2005 (art. 18, co.5, lett.b), sancisce l'“esclusiva competenza comunale” sulla funzione di partecipazione all'accertamento, ammettendo, tuttavia, che le società affidatarie delle entrate comunali possano svolgere “attività di supporto”;
7. viene stabilito (comma 9) il principio in base al quale **la base di calcolo delle quote spettanti ai comuni viene individuata nel gettito che effettivamente rimane allo Stato, escludendo le quote di compartecipazione** (in particolare al gettito Irpef ed IVA) delle Regioni a statuto speciale ed ordinario. La norma prevede in proposito che “spetta [alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano] riconoscere ai comuni le somme dovute a titolo di partecipazione all'accertamento”;
8. infine, la necessaria norma di salvaguardia dei provvedimenti attuativi finora emanati in base all'art. 1 del d.l. 203/2005 (comma 8) sembra far riferimento ad un solo provvedimento, risultando invece quattro gli atti direttoriali emanati (tre dell'Agenzia delle entrate e uno dell'Agenzia del territorio).

Il quadro delineato dall'articolo 18 rischia di complicare l'impegno dei comuni in materia di partecipazione all'accertamento, appesantendo gli adempimenti formali e abbattendo l'efficacia del sistema in via di assestamento.

In particolare:

- a) **l'obbligatorietà della costituzione dei Consigli tributari non risponde ad alcun principio di funzionalità ed efficacia dell'azione amministrativa e deve essere abolita oppure andrebbe modificata la funzione.**

Come accennato, l'articolo 18 non innova circa la natura del Consiglio tributario, e nemmeno – se non marginalmente - nelle funzioni assegnabili a tale organo. L'obbligatorietà dell'organismo impone quindi di riferirsi all'unica legge vigente in materia, il **decreto legislativo luogotenenziale dell'8 marzo 1945, n. 77**, di cui si può ben immaginare la vetustà. In effetti, tale decreto regola con un certo dettaglio formazione, composizione e funzioni del Consiglio tributario, stabilendo: - l'elettività a suffragio universale diretto (artt. 1-7); – funzioni strettamente legate a concetti obsoleti e oggi fuorvianti quali la tenuta degli elenchi dei contribuenti ai fini delle imposte dirette, la fornitura di dati sui contribuenti e sull'individuazione della materia tassabile, proposta di

accertamenti su situazioni ritenute sospette, fornitura di informazioni di sintesi su fasce di contribuenti su richiesta dell'ufficio delle imposte" (art. 8); - poteri di indagine analoghi a quelli erariali, ad eccezione della facoltà di accesso e di quella di ispezione contabile (art. 9); - procedure di istruttoria ed audizione strettamente regolamentate.

I consigli tributari attivati in alcune città nella seconda metà degli anni '70 dello scorso secolo hanno svolto, in forza di regolamenti comunali, funzioni di carattere consultivo e di diffusione delle informazioni circa la politica fiscale locale, non trovando comunque particolare riscontro né sviluppo nella pratica tributaria locale, né come organi consultivi della politica fiscale comunale, né tantomeno nell'esame degli accertamenti erariali, pratica caduta molto rapidamente in desuetudine.

Deve sottolinearsi, altresì, il carattere politico e non tecnico di tali organismi preposti all'accertamento, che comporta l'introduzione di un'attività, per quanto limitata, di indirizzo politico, in una materia prettamente tecnica e spesso attuativa di un indirizzo politico già precedentemente definito in sede comunale e dalla legge dello Stato. Si andrebbe quindi alla creazione di ulteriori organismi politici, nell'ambito di un quadro di riferimento che vede tagli a tutti i livelli di governo, mal conciliabili con la necessità di snellire le procedure specifiche per l'accertamento capillare e la consulenza in materia tributaria e con la spinta alla riduzione degli apparati non essenziali.

Né va sottaciuta l'ulteriore compressione di fondamentali principi di autonomia nell'organizzazione delle funzioni comunali, anche in relazione alle specificità dei rispettivi territori, insita nell'obbligo di costituire *ex novo* nuovi organismi, definendone regolamento, modalità di elezione, di partecipazione, remunerazione, ecc.

In qualsiasi accezione si vogliano intendere (e non c'è dubbio che nella attuale formulazione dell'art. 18 il riferimento obbligato è l'impianto del d.lgt. 77/1945), l'istituzione dei consigli tributari comporta ampie sovrapposizioni, da un lato, con il ruolo degli uffici dell'Agenzia delle entrate e, dall'altro, con le procedure di interscambio informativo (massivo e puntuale) attivate a seguito dell'emanazione del d.l. 203/2005. Tale dispositivo – pertanto – rischia di aprire un periodo di paralisi operativa delle attività di partecipazione all'accertamento nelle aree dove esse risultano positivamente avviate,

senza peraltro costituire impulso alla generalizzazione di buone pratiche nei territori dove tali attività stentano a decollare.

Appare pertanto opportuno stralciare l'obbligo di istituzione del Consiglio tributario ed approfondire in modo concertato e responsabile le modalità migliori per assicurare il successo della partecipazione comunale all'accertamento con mezzi più idonei. Tale approfondimento può riguardare l'opportunità di promuovere le forme associative intercomunali utili per aumentare l'efficacia della partecipazione, superando la confusione dell'attuale formulazione dell'articolo 18 circa l'obbligo di costituirsi in consorzio (per i comuni inferiori ai 5.000 abitanti) per la costituzione del Consiglio tributario e valenza organizzativa di tale obbligo anche in relazione allo svolgimento della funzione “partecipazione all'accertamento”;

- b) **deve essere abolita la proceduralizzazione dell'esame degli accertamenti sintetici derivante dalla modifica all'art. 44 del DPR 600/1973.** Il successo della partecipazione comunale all'accertamento non si misura dalla capacità di fornire in un lasso di tempo brevissimo (sessanta giorni dalla richiesta) informazioni puntuali su posizioni di sospetta evasione già ampiamente trattate dall'ufficio periferico dell'Agenzia delle entrate, ma dalla qualità delle segnalazioni qualificate correntemente prodotte e dalle iniziative comuni che comune e uffici locali dell'Agenzia sono in grado di concertare.

Più in generale, la funzione comunale di partecipazione all'accertamento potrà svilupparsi soltanto se concepita in modo sinergico con i compiti istituzionali dei comuni – principalmente in materia di proprietà edilizia, trasformazione del territorio, controllo del commercio – limitando al minimo la costituzione di apparati specifici che determinano reazioni di rigetto inevitabili in un contesto di drammatica stretta finanziaria.

- c) **la quota di partecipazione dovrebbe essere aumentata, dal 30% originario al 50%,** così da costituire un incentivo effettivo, anche a fronte delle paventate lungaggini del procedimento di materiale riscossione delle somme accertate; si deve segnalare che finora, l'indeterminazione del Ministero dell'economia nel definire le modalità di calcolo e di erogazione del contributo spettante ai comuni non ha permesso di erogare le pur esigue somme già maturate, corrispondenti a circa 450 mila euro riscossi (a fronte di avvisi di accertamento “partecipati” emessi per circa 6 mln, dati aprile 2010);

- d) **va stabilito il principio di priorità della quota spettante ai Comuni a fronte delle riscossioni derivanti dalla partecipazione all'accertamento, rispetto al computo delle quote spettanti alle Regioni, a statuto sia ordinario che speciale.** La partecipazione comunale all'accertamento costituisce normativa di carattere ordinamentale generale e il relativo compenso si applica non a maggiori entrate reperite attraverso azioni accertative cui i comuni collaborano. Spetta pertanto allo Stato, anche per ragioni di ovvia praticità ed economicità, effettuare il computo delle spettanze comunali operando a valle di tale computo le prescritte ripartizioni del gettito.
- e) **deve essere mantenuta l'unicità della relazione Comuni-Agenzia delle entrate,** assicurando attraverso i servizi dell'Agenzia stessa, in via di forte sviluppo con l'avvio di SIATEL 2, le più idonee modalità di collegamento con la Guardia di Finanza e l'INPS;
- f) **devono essere fatti salvi tutti i provvedimenti fin qui emanati dai direttori dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia del territorio,** assicurandone gli effetti e la perdurante efficacia nelle more di ulteriori norme attuative.
- g) **va garantita l'interoperabilità delle banche dati e dei sistemi informativi(come auspicato nella relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per l'anagrafe tributaria) fra le Agenzie fiscali, la COPAFF e IFEL.**

Zone a burocrazia zero

Forti perplessità vanno espresse su tale previsione per la parte in cui si stabilisce che nel caso in cui taluna delle zone a burocrazia zero coincida con una delle zona franca urbana (ZFU), individuate dalla delibera CIPE dell'8 maggio 2008 nonché in quella del L'Aquila individuata con delibera CIPE del 13 maggio 2010, il Sindaco utilizza le risorse previste in favore delle ZFU (art.1, comma 340, della Legge n.296\2006) per la concessione di contributi alle nuove iniziative produttive avviate nelle zone a burocrazia zero.

In pratica, per quest'ultima parte, si tratterebbe della riproposizione dell'emendamento al “mille proroghe” sulle ZFU, poi ritirato dal Governo, che trasformava le esenzioni fiscali in contributi erogati dai Sindaci interessati.

La previsione apre di fatto rilevanti dubbi interpretativi e, nella misura in cui tali interpretazioni conducano a ritenere “cassate” di fatto l'istituto ZFU, vanificando uno sforzo di

approfondimento e programmazione durato anni (e che ha visto protagonisti i Ministeri competenti, le Regioni, i Comuni e il partenariato socio-economico), in favore di uno strumento veramente innovativo (era ricalcato sull'esperienza francese, che ha dato ottimi frutti) e potenzialmente utile, in particolare per il Mezzogiorno.

Infine, giove notare che mentre il regime di sgravi fiscali collegati alle ZFU è stato, a suo tempo, autorizzato dalla Commissione europea, il nuovo regime di incentivazione introdotto attraverso erogazione di contributi (che in realtà è un regime "tradizionale", molto conosciuto nel Mezzogiorno e risultato molto inefficace) non godrebbe ancora di tale autorizzazione, per ottenere la quale si dovrebbe avviare il relativo negoziato con gli organi UE competenti.

Le previsioni riguardanti l'innovazione tecnologica

Il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 contiene diverse disposizioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica anche mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione, spesso in via esclusiva ed alternativa rispetto ai processi tradizionali di per sé più costosi. Si vedano ad esempio gli artt. 4, 11, 13, 38.

Pur condividendo l'impostazione si esprime preoccupazione circa le modalità di intervento che sembrano non garantire la salvaguardia del principio di cooperazione applicativa, della valorizzazione degli investimenti già effettuati nonché dei risultati sin qui raggiunti.

In contrasto alla cooperazione applicativa e al Sistema Pubblico di Connettività, la manovra prevede, infatti, la definizione unilaterale e non concertativa tra i vari soggetti coinvolti delle modalità telematiche di interlocuzione e di scambio dati (Art. 13, Art. 38 c5).

Non si comprende infine la tendenza a ricorrere a strumenti e modalità alternativi rispetto ai sistemi di interscambio dati già attivi e regolamentati, come ad esempio il Sistema INA-SAIA, frutto di ingenti investimenti nonché di proficua e annosa collaborazione tra Ministero dell'Interno, ANCI e Comuni, nel pieno rispetto delle titolarità in materia di anagrafe (Art. 38 c6, ma già nella cd Carta dei doveri art.10).

Sintesi delle principali questioni poste e delle proposte

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, **si considera negativamente** il provvedimento in esame in quanto non risolve le più volte denunciate problematiche inerenti il comparto dei Comuni.

A prescindere poi dalla valutazione complessiva del decreto legge le difficoltà che necessitano urgenti risposte sono:

1. Stralcio delle disposizioni di carattere ordinamentale
2. Diverso riparto della manovra con conseguente riduzione del contributo richiesto ai comuni, in particolare garantire lo stesso peso del comparto comuni in riferimento alla pubblica amministrazione centrale al moneto del varo della delega sul federalismo fiscale. In termini numerici il rapporto tra i Comuni e la Pubblica amministrazione in termini finanziari non può essere inferiore al 9%. Ciò significa imputare ai comuni una riduzione

di spesa proporzionale a quella delle altre amministrazioni pubbliche e non superiore. Infatti l'articolo 2 prevede un taglio lineare delle spese ministeriali pari al 10%. Tuttavia il taglio si applica solo alla porzione di spesa non obbligatoria, ovvero quella che non riguarda stipendi, pensioni, interessi, rimborsi mutui. Non solo, ma il taglio fa riferimento solo alle spese di funzionamento dei ministeri o a trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche, non agli impegni di spesa che coinvolgano trasferimenti a famiglie e imprese o erogazione di servizi. Ne consegue che, sul versante delle amministrazioni centrali, l'impatto dei tagli sul bilancio è di molto ridimensionato rispetto a quanto accade per gli enti locali. Se si applicasse lo stesso tipo di taglio alla spesa dei Comuni soggetti al Patto di Stabilità interno, ma escludendo la componente obbligatoria e limitando la riduzione ai costi di funzionamento, il valore della manovra per i comuni sarebbe di gran lunga più basso rispetto al taglio di 1,5 miliardi dei trasferimenti (la spesa di funzionamento del complesso dei comuni soggetti al patto, al netto delle componenti obbligatorie, non supera i 2 miliardi). Pertanto un taglio lineare del 10% equivarrebbe a poco meno di 200 milioni.

3. Attivazione dell'autonomia finanziaria. Apertura di un confronto responsabile al fine di autorizzare lo sblocco di tariffe e addizionali in particolare per quei Comuni che hanno mantenuto una pressione fiscale bassa; in ogni caso l'estensione agli altri comuni soggetti a patto dei margini di manovra tributari concessi ad altri comuni in difficoltà finanziaria. Tale svincolo peraltro è necessario in quanto conforme alla legge n.42 e in questo quadro già riconosciuto alle Regioni.
4. L'articolo 14 comma 13 prevede un contributo per i comuni di 200 milioni di euro, che non rientrano tra le entrate utili ai fini del patto. Si richiede l'eliminazione di questa limitazione
5. Abrogazione della norma che modifica ed inasprisce la sanzione relativa al Patto di stabilità interno: la decurtazione dei trasferimenti erariali passa dal massimo del 5% del fondo al recupero totale dello sfioramento del patto.
6. Aumento dello sblocco limitato dell'utilizzo dei residui passivi poiché i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, non consentono il pagamento da parte dei Comuni delle opere infrastrutturali già avviate sul territorio.

7. Esclusione dal patto di stabilità interno delle spese relative all'utilizzo di fonti rinnovabili.
8. Definizione della questione derivante dal riconoscimento della natura tributaria della TIA derivante dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 238 del 24 luglio 2009.
9. Estensione anche al triennio 2010- 2012 della norma contenuta nella legge finanziaria 2007 sull'utilizzo dei proventi derivanti dalle concessioni edilizie (Oneri di urbanizzazione). Si ricorda che attualmente i proventi da oneri di urbanizzazione possono essere utilizzati a favore del bilancio corrente per una quota massima del 75% (50% per spese correnti generiche e 25% per manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.)
10. l'articolo 39 del decreto legge in oggetto al comma 4 prevede l'erogazione del contributo di 10 milioni a favore del Comune dell'Aquila per far fronte al disavanzo pregresso sul bilancio 2009 causato dalla sospensione dei termini di versamento delle entrate aventi natura patrimoniale ed assimilata, dovute all'amministrazione finanziaria ed agli enti pubblici anche locali, nonché alla Regione. Tale provvedimento era stato preso a seguito dell'evento sismico che ha colpito il territorio abruzzese. Tale difficoltà però non è solo del Comune dell'Aquila ma di tutti i Comuni che hanno subito danni a seguito del sisma del 6 aprile 2009. Pertanto si chiede di estendere il contributo, quindi aumentare il fondo, per coprire tutti i disavanzi pregressi del 2009 per tutti i Comuni individuati dal DPCM del 16 aprile e le successive integrazioni