



Roma, 18 febbraio 2015

**LA DISTRIBUZIONE DELLA MANOVRA FINANZIARIA 2015
PROPOSTA ANCI PER LA RIDEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI DI PATTO
(Art. 1, co. 489, lett. e), della Legge di Stabilità per il 2015)**

Sommario

Introduzione.....	1
1. Il metodo per la determinazione degli obiettivi finanziari 2015-17.....	3
1.1. Sintesi della metodologia di calcolo degli obiettivi.....	3
2. Modalità di calcolo dell'obiettivo finanziario	5
2.1. Riparto della prima quota dell'obiettivo.....	5
2.1.1. Riparto in base alla dimensione della spesa corrente	5
2.1.2. Correzione in base alla variazione della spesa corrente	6
2.1.3. Clausola di salvaguardia.....	7
2.2. Riparto della seconda quota dell'obiettivo	7
2.2.1. La determinazione delle entrate correnti proprie (accertamenti e riscossioni).....	7
2.2.2. Il procedimento di calcolo dell'indice medio di riscossione.....	10
2.2.3. Il riparto della quota residua dell'obiettivo finanziario in base all'indice medio di riscossione	10
3. Riparto delle riserve indicate dal comma 489 della Legge di Stabilità.....	11
4. Determinazione provvisoria degli obiettivi 2016-17.....	13

Introduzione

La manovra finanziaria per il 2015 (Legge di Stabilità e altre disposizioni con effetti sul 2015) si articola su tre fronti, che comportano complessivamente una significativa riduzione delle capacità di spesa dei Comuni: la ridefinizione, con un ribasso di circa il 59%, dell'obiettivo nominale di Patto; gli effetti dell'avvio dell'armonizzazione contabile, con particolare riguardo all'impatto dell'FCDE nei bilanci e nella formula dell'obiettivo di Patto, nonché all'ammortamento del riaccertamento dei residui per 1/30 nel 2015; i nuovi tagli previsti per 1.200 mln., che si aggiungono ai 288 mln. già derivanti dal dl 95/2012 e dal dl 66/2014. Va altresì considerato che non è attualmente rinnovata la previsione del fondo integrativo di 625 mln. di euro, nonostante il congelamento della disciplina IMU-Tasi 2014 disposto con la Legge di Stabilità 2015. L'integrazione era infatti destinata ai Comuni che nel passaggio IMU-Tasi e con i vincoli (confermati anche per il 2015) alle aliquote massime Tasi non sarebbero stati in grado di ricostituire il gettito IMU abolito.

Gli interventi di flessibilizzazione dell'impatto della nuova contabilità, in larga parte già inseriti in legge e in parte attesi da ulteriori provvedimenti, permetteranno di alleggerire il peso della manovra,



ma scontano la forte incertezza sull'effettivo ammontare dell'FCDE per singolo Comune, che rende difficile ogni valutazione puntuale di sostenibilità *ex ante*.

Le norme vigenti permettono di formulare proposte di riparto di alcuni aspetti della manovra e, in particolare, le modalità di calcolo dell'obiettivo di Patto, da finalizzare entro il 31 gennaio 2015 (comma 489, lett. e), della legge di Stabilità). Con questa proposta di revisione dei criteri e della definizione degli obiettivi finanziari, l'Anci intende tener conto delle esigenze di un adeguamento alle mutate condizioni generali della finanza comunale e pervenire ad un quadro di più elevata sostenibilità e razionalità della manovra nel suo insieme.

In sintesi, il quadro normativo prevede:

- a) **Patto di stabilità.** Forte abbattimento dell'obiettivo nominale rispetto al 2014 (-59% circa; -2,5 mld. circa in v.a.) sulla base delle medesime regole di calcolo applicate negli ultimi anni. Gli obiettivi programmatici (ammontare degli avanzi del saldo di competenza mista richiesti a ciascun Comune) andrebbero cioè calcolati sterilizzando dalla base di calcolo (spesa media del triennio 2010-12 da Certificati consuntivi) il valore dei tagli a suo tempo stabiliti dal dl 78/2010, ripartiti sulla base dei trasferimenti statali del 2010.

Si deve osservare che tale sterilizzazione riguarderebbe ormai soltanto il 38% dei tagli complessivamente intervenuti sul comparto tra il 2011 e il 2014, con criteri di volta in volta modificati e quindi con ampia diversificazione degli effetti distributivi.

- b) **L'impatto negativo dell'FCDE** (stimato dal Mef in circa 1.750 mln. di euro) compensa in parte la riduzione dell'obiettivo di cui al punto precedente. La somma dell'avanzo di Patto e del valore dell'FCDE stimato porta ad un valore complessivo pari a oltre 3.500 mln. di euro, con un miglioramento rispetto all'obiettivo di Patto 2014 valutabile in circa il 19% (circa 800 mln. di euro in v.a.).

Ai fini della formulazione di proposte di modifica dei criteri di calcolo dell'obiettivo di Patto, va sottolineato che l'ammontare dell'FCDE effettivamente oggetto di accantonamento da parte di ciascun Comune non è stimabile *ex ante*, ma sarà noto soltanto in corso d'anno, a seguito della determinazione dei consuntivi 2014.

- c) **Il riparto dei tagli.** L'ammontare complessivo richiesto al comparto ammonta a 1.488 mln. di euro, di cui 288 normati, anche con riferimento ai criteri allocativi, da leggi precedenti (dl 95/12 e dl 66/14). Per ciò che riguarda il taglio ulteriore recato dalla legge di stabilità 2015 (1.200 mln.), la norma non indica criteri specifici e pertanto - in assenza di interventi sul riparto dell'FSC - il riparto stesso avviene in modo "naturale" attraverso la riduzione dell'ammontare complessivo del Fondo per 1,2 mld. ulteriori. Di massima, dunque, i riparti avverranno nel modo seguente:
- per 188 mln. di euro e per 100 mln. di euro sulla base, rispettivamente, dei riparti *ex* dl n. 66 del 2014 ed *ex* dl n. 95 del 2012 già applicati nel 2013-14 in base alle stesse norme (accordi in Conferenza Stato-Città e autonomie locali del 22 gennaio u.s.);
 - **il taglio di 1.200 mln. previsto con la Legge di stabilità** si configura come una decurtazione dell'ammontare complessivo dell'FSC. Tale ammontare ridotto concorre alla dimensione delle risorse complessive spettanti a ciascun Comune e viene poi redistribuito a seconda dell'insieme dei criteri di riparto stabiliti dalla legge (comma 380-ter, L.Stabilità 2013), colmando la differenza tra le risorse standard rideterminate e le basi fiscali standard dell'ente.



Pertanto, in assenza di ulteriori criteri definibili attraverso un'apposita norma di legge, le modalità del taglio non devono essere disciplinate per via amministrativa, fatta salva l'eventuale attivazione della facoltà di inserimento di una clausola di salvaguardia (già prevista dalla disciplina dell'FSC). Si ricorda, infine, che una quota dell'FSC 2015, fissata dalla Legge di Stabilità nel 20%, verrà ripartita sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali.

1. Il metodo per la determinazione degli obiettivi finanziari 2015-2017

Considerate le specificità dovute all'avvio della nuova contabilità, appare necessario mantenere un collegamento tra il riparto del nuovo obiettivo di Patto (1.800 mln. circa) e la stretta finanziaria derivante dall'introduzione dell'FCDE (circa 1.750 mln., secondo la stima del Mef).

L'importo derivante dall'istituzione dell'FCDE - diversamente dall'obiettivo di Patto assegnato al singolo Ente - non può essere esattamente determinato *ex ante*, in quanto dipendente da particolarità nella gestione delle entrate e nei relativi riflessi nel bilancio di ciascun Comune. La mancata conoscenza a priori dell'FCDE che ciascun Comune dovrà iscrivere nel proprio bilancio 2015 potrebbe generare gravi distorsioni all'interno del comparto, fino a minare la tenuta della manovra assegnata ai Comuni, esponendo il comparto in corso d'anno a possibili correttivi della stessa.

In particolare, lo schema operativo di gestione della manovra dovrebbe coniugare la necessità del Governo di monitorare attivamente il rispetto degli obblighi di finanza pubblica assegnati al comparto con l'esigenza dei Comuni, altrettanto legittima, di disporre di un quadro sufficientemente definito fin dalla formazione dei bilanci di previsione e di non subire alcun *surplus* di manovra.

Appare inoltre essenziale favorire l'emersione della dubbia esigibilità, attraverso un meccanismo di disincentivazione di possibili tendenze alla sottovalutazione delle entrate non riscuotibili.

Considerando le incertezze sull'FCDE, è infine auspicabile concedere al singolo Comune la possibilità di modulare in piena autonomia, tra le due componenti interessate (obiettivo programmatico ed accantonamento per dubbia esigibilità), il valore-obiettivo utile al rispetto degli obblighi di finanza pubblica posti a suo carico per il 2015.

1.1. Sintesi della metodologia di calcolo degli obiettivi

Al fine di tener conto dell'insieme dei principali vincoli finanziari gravanti sul comparto e su ciascun Comune, la metodologia proposta parte dal presupposto che l'ammontare complessivo della manovra richiesta ai Comuni ammonta a circa 3.550 mln. di euro (1.800 da obiettivo di Patto + 1.750 da stima Mef dell'FCDE), con una riduzione del 19% rispetto all'obiettivo di Patto 2014.

Questo ammontare complessivo va inoltre ampliato per permettere l'applicazione dei criteri aggiuntivi inseriti nel corso dell'esame della legge di stabilità, nel caso si adotti un insieme di criteri diversi rispetto a quelli utilizzati negli ultimi anni per la determinazione degli obiettivi di Patto. Il comma 489 richiede infatti di tenere anche conto, per ciò che riguarda il comparto dei Comuni, di: *"maggiori oneri connessi agli eventi calamitosi, agli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici e del territorio, all'esercizio della funzione di ente capofila, nonché degli oneri per sentenze passate in giudicato a seguito di procedure di esproprio o di contenziosi connessi a cedimenti strutturali"*. Si tratta di elementi



che non è possibile considerare a priori per l'assenza di informazioni quantitative affidabili, che pertanto potranno essere considerati solo a seguito di richieste documentate da parte dei Comuni stessi. A fronte di tali richieste si utilizzerà una "riserva di obiettivo" che può essere determinata in circa 100 milioni di euro.

Nello schema proposto viene dunque ripartito tra i Comuni **un obiettivo finanziario complessivo di 3.653 mln.** di euro. Questo schema favorisce direttamente l'attuazione della nuova contabilità, diminuisce i rischi di *overshooting* (avanzi di Patto in eccesso) ed è utile sotto il profilo del controllo centrale sul rispetto dei saldi di finanza pubblica perché fissa a priori l'ammontare complessivo del vincolo assegnato a ciascun ente.

Il riparto dell'obiettivo finanziario tra l'ammontare dell'FCDE e il residuo da considerare come obiettivo di Patto viene "deciso" autonomamente dal singolo ente, che risulta così incentivato alla completa emersione del proprio FCDE, in quanto questo determina un minor valore dell'obiettivo di Patto.

Il vincolo generale per il comparto sarà quindi:

$$\begin{aligned} & \text{Obiettivo finanziario complessivo 2015 (3.653 mln.)} \\ & \quad = \\ & \text{Obiettivo Patto 2015 (1.803 mln.) + FCDE stima Mef (1.750 mln.) + riserva co. 489 (100 mln)} \end{aligned}$$

Per il singolo Comune:

$$\begin{aligned} & \text{Obiettivo finanziario complessivo} \\ & \quad \textit{meno} \\ & \text{FCDE imputato in bilancio} \\ & \quad \textit{uguale} \\ & \text{Obiettivo di Patto 2015} \end{aligned}$$

Tale ammontare risulterà poi ridotto per effetto degli ulteriori spazi assegnati ai Comuni con oneri compresi tra quelli indicati al comma 489 della Legge di stabilità (ved. successivo par. 3).

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



2. Modalità di calcolo dell'obiettivo finanziario

Al fine di considerare congiuntamente diversi fattori che incidono sulla sostenibilità ed equità della manovra, l'obiettivo finanziario complessivo viene calcolato e ripartito considerando distintamente due quote:

2.1. Riparto della prima quota dell'obiettivo

Il riparto della prima quota, pari al 60% del totale (2.191,8 mln. di euro), viene effettuato in base alla dimensione della spesa corrente di ciascun Comune, come di seguito specificato, corretta sulla base della variazione della spesa stessa registrata negli ultimi anni disponibili.

2.1.1. Riparto in base alla dimensione della spesa corrente

- a) la spesa corrente considerata è quella risultante dai certificati consuntivi del quadriennio 2009-2012, depurata delle spese relative al servizio rifiuti e al Trasporto pubblico locale, in considerazione della variabilità di tali oneri anche per effetto delle diversità di imputazione in bilancio tra i diversi enti e tra i diversi anni esaminati;
- b) la spesa media viene calcolata con riferimento a tre dei quattro anni considerati, scartando quello con valore massimo. Vengono così sterilizzati i salti di spesa occasionali, dovuti ad incrementi eccezionali e non ripetuti (ad esempio per interventi statali o regionali finalizzati ad interventi specifici, che si trasformano in maggiore spesa corrente del Comune per un solo esercizio);
- c) in caso di mancanza di una o più annualità, il calcolo di cui alla lettera b) viene applicato se i dati disponibili sono relativi ad almeno tre esercizi finanziari; se sono disponibili i dati di due esercizi si utilizza la media semplice; in caso di disponibilità di dati relativi ad un solo esercizio, si considera il relativo valore della spesa netta;
- d) sono operate le seguenti modifiche nei casi dei terremoti del 2009 (Abruzzo) e del 2012 (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto):
 - nel caso del terremoto dell'Abruzzo le variabilità eccezionali nel volume della spesa si estendono all'intero quadriennio, per cui è opportuno considerare l'esercizio con valore della spesa corrente netta meno elevato, non applicando i criteri di cui alle precedenti lettere;
 - nel caso del terremoto del 2012, la variabilità dovuta all'evento calamitoso si limita al solo esercizio 2012, per cui è possibile applicare il metodo di cui alle lettere a), b) e c) con riferimento al triennio 2009-2011;
- e) la base di calcolo viene determinata neutralizzando gli effetti delle riduzioni di risorse intervenute nel quadriennio 2011-2014 sui Comuni maggiori di 1.000 abitanti, per effetto delle seguenti norme:
 - dl n. 78 del 2010, art. 14 (circa 2.500 milioni di euro);
 - dl n. 201 del 2011, art. 28 (circa 1450 mln.);
 - dl n. 95 del 2012, art. 16 (circa 2.500 mln.);
 - dl n. 66 del 2014, art. 47 (circa 375 mln.).



Il metodo di applicazione della sterilizzazione è lo stesso applicato negli ultimi anni per il calcolo dell'obiettivo di Patto e ripreso nel comma 489 della Legge di Stabilità 2015, che si riferisce però alle sole riduzioni disposte con il dl n. 78 del 2010.

Il valore di riparto della quota in questione sarà pertanto pari, per ciascun Comune, al valore così determinato:

Spesa corrente media di cui al precedente punto B

per

22,56%

(percentuale media del totale da ripartire sulla base di riferimento, cioè spesa + tagli)

meno

Tagli intervenuti nel quadriennio 2011-14

- f) gli eventuali valori negativi che risultano dall'elaborazione descritta vengono riportati a zero e la loro somma viene riportata in diminuzione dei valori positivi e in proporzione di essi.

2.1.2. Correzione in base alla variazione della spesa corrente

Viene introdotta una correzione a favore degli enti che nel periodo 2009-2013 (o 2012, a seconda della disponibilità del dato) hanno ridotto la spesa corrente. Il percorso elaborativo proposto è il seguente:

- a) utilizzo della stessa nozione di spesa di cui alla lettera a) del paragrafo precedente;
- b) calcolo della differenza assoluta tra il valore terminale della serie (di norma il 2013) e il valore medio dei primi due anni considerati (di norma il 2009-2010). Nel caso di valori mancanti, il valore terminale viene sostituito con il valore precedente o, nel caso della coppia di anni iniziali, si procede come indicato alla lettera c); nel caso di assenza di dati relativa a più di due esercizi nel quinquennio, il valore viene posto pari a zero;
- c) calcolo della differenza percentuale come rapporto tra la differenza assoluta di cui alla lettera precedente e la media della spesa del biennio 2009-2010. Nel caso in cui uno dei due valori iniziali sia mancante, esso viene sostituito con il dato relativo al 2011; in caso di presenza di un solo dato sul triennio 2009-11, il dato disponibile costituisce il valore iniziale; in mancanza dei dati relativi agli esercizi 2009-2011, il valore della percentuale viene posto pari a zero;
- d) al fine di evitare eccessi di variabilità nella distribuzione delle variazioni percentuali della spesa così calcolata, le variazioni percentuali più elevate, sia in diminuzione che in aumento, vengono riportate ai valori massimi, rispettivamente, del -20% e +20%;
- e) sulla base del vettore normalizzato delle differenze percentuali di spesa, viene redistribuita a favore degli enti con differenze percentuali di spesa negative una riduzione di manovra di importo pari a 350 milioni di euro, in proporzione della percentuale di variazione della spesa applicata alla quota di obiettivo di cui al precedente punto 2.1.1;
- f) la riduzione di cui alla lettera e) viene finanziata attraverso un aggravio di pari importo applicato agli enti con variazione di spesa corrente di cui alla lettera c) maggiore o uguale a zero, in proporzione della percentuale di variazione della spesa applicata alla quota di obiettivo di cui al precedente punto 2.1.1;



- g) in considerazione delle variabilità di spesa corrente dovute agli eventi sismici intervenuti nel periodo 2009-2013, la correzione di cui al presente punto non si applica ai Comuni coinvolti dagli eventi del 2009 (Abruzzo), del 2012 (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) e del 2013 (Toscana), come identificati dalle norme vigenti.

2.1.3. Clausola di salvaguardia

Al fine di contenere le variazioni determinate dal procedimento descritto entro limiti di sostenibilità finanziaria, si applica una clausola di salvaguardia come di seguito specificato:

- a) imposizione di limite al peggioramento ammissibile dovuto all'applicazione del nuovo schema rispetto al valore dell'obiettivo 2014 riproporzionato alla quota qui oggetto di riparto entro un massimo del +20%;
- b) diminuzione della soglia massima di cui alla precedente lettera per gli enti sperimentatori della nuova contabilità, nella misura di - 19 punti percentuali, compensativi della maggior percentuale di accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità sul bilancio di previsione (55%) gravante sugli sperimentatori rispetto agli altri enti (36%);
- c) diminuzione della soglia massima di cui alla precedente lettera a) per gli enti colpiti dai terremoti dell'Abruzzo (2009), dell'Emilia-Romagna-Lombardia-Veneto (2012) e della Toscana (2013) nella misura di - 30 punti percentuali, da considerare ai fini della valutazione delle richieste relative all'applicazione della riserva per gli oneri indicati nel comma 489, lett. e), della Legge di Stabilità per il 2015, di cui al successivo paragrafo 3;
- d) imposizione di un limite al miglioramento ammissibile rispetto allo stesso valore di cui alla lettera a), pari al - 38%.

2.2. Riparto della seconda quota dell'obiettivo

La **seconda quota dell'obiettivo finanziario** è costituita dal 40% dell'ammontare complessivo dell'obiettivo (1.461,2 mln. di euro).

Tale quota **viene ripartita in base alla capacità di riscossione delle entrate proprie** di parte corrente, al fine di assicurare un obiettivo meno severo per i Comuni che registrino una maggiore quota di incassi rispetto agli accertamenti. Tale riferimento permette di considerare una delle determinanti fondamentali della dimensione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è parte integrante del dimensionamento dell'obiettivo finanziario 2015.

2.2.1. La determinazione delle entrate correnti proprie (accertamenti e riscossioni)

Lo schema di determinazione della capacità di riscossione è contenuto nei prospetti di seguito riportati, attraverso i quali è possibile ovviare in modo pressoché esaustivo alle anomalie e peculiarità che hanno recentemente attraversato la finanza comunale sotto il profilo dei riflessi contabili dei cambiamenti intervenuti:

- la *performance* della riscossione deve essere determinata con riferimento alle sole entrate proprie di ciascun ente, tributarie ed extratributarie, escludendo pertanto le entrate da trasferimenti, con i connessi fenomeni di mancata riscossione dovuta ai ritardi di pagamento dello Stato o delle



Regioni, nonché abbattendo gli effetti distorsivi dovuti alla presenza disomogenea e/o periodica di talune voci nei bilanci comunali di diversi esercizi finanziari;

- alcune entrate considerate proprie sotto il profilo strettamente giuridico riguardano, tuttavia, gettiti sulla cui riscossione il Comune non ha concrete possibilità di intervento; è il caso non solo della compartecipazione all'Irpef (in vigore fino al 2010), non a caso inclusa tra le spettanze gestite dal Ministero dell'Interno, ma anche dell'Addizionale comunale all'Irpef, la cui riscossione segue il percorso dell'Irpef erariale senza alcun sostanziale intervento comunale;
- anche alcune voci iscritte tra le entrate extratributarie comunali (Titolo III) devono essere escluse per via dell'estrema erraticità dell'andamento nel tempo e della alterna presenza nei bilanci comunali. Si tratta, in particolare, dell'intera Categoria 5 - Proventi diversi e della voce "Altri proventi" della Categoria 2;
- deve essere intercettata e neutralizzata l'erronea iscrizione in bilancio delle "entrate da federalismo municipale" riscontrabile a partire dal 2011; si tratta di voci che avrebbero dovuto essere imputate tra le entrate proprie (e quindi da esse facilmente scorporabili), mentre sono frequenti i casi di imputazione tra i trasferimenti statali.

L'indice di capacità di riscossione è il rapporto tra gli incassi e gli accertamenti da entrate correnti proprie come definite nei punti precedenti. Per evitare distorsioni dovute a differenze nei metodi di accertamento tra i diversi Comuni, la nozione di incassi deve comprendere sia il conto competenza (incassi di quote accertate nello stesso anno di riferimento), sia il conto residui (incassi di quote oggetto di accertamento in esercizi precedenti).

I prospetti seguenti approssimano, sulla base di dati comunemente e ufficialmente disponibili, la riscossione di ciascun ente con le esclusioni sopra indicate, distintamente per il triennio 2008-2010, nel quale non incide la possibile difformità di imputazione in bilancio delle "assegnazioni da federalismo municipale", e per il biennio 2011-12. Di norma, le voci presenti nella colonna "Accertamenti" sono le stesse replicate nella colonna di destra (Riscossioni), di fonte Certificati consuntivi. Fa eccezione la voce "Spettanze" erogate dal Ministero dell'Interno e pubblicata correntemente nel sito del Ministero stesso, che interviene esclusivamente negli anni 2011 e 2012.

Schema di calcolo della capacità di riscossione (anni 2008-2010)	
ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA	RISCOSSIONI IN CONTO COMPETENZA E IN CONTO RESIDUI
TOTALE ENTRATE CORRENTI	TOTALE ENTRATE CORRENTI
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Addizionale comunale all'IRPEF	Addizionale comunale all'IRPEF
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Compartecipazione Irpef	Compartecipazione Irpef
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Titolo I Categoria 1 – TARSU / TIA	Titolo I Categoria 1 – TARSU / TIA
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Titolo III Categoria 1 – TIA	Titolo III Categoria 1 – TIA
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Entrate da Titolo II	Entrate da Titolo II
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Titolo III: Cat.2 voce "Altri proventi" e Cat. 5 – Proventi diversi	Titolo III: Cat.2 voce "Altri proventi" e Cat. 5 – Proventi diversi
<i>uguale</i>	<i>uguale</i>
Totale Accertamenti (denominatore)	Totale incassi (numeratore)



Schema di calcolo della capacità di riscossione (anni 2011 e 2012)	
ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA	RISCOSSIONI IN CONTO COMPETENZA E IN CONTO RESIDUI
TOTALE ENTRATE CORRENTI	TOTALE ENTRATE CORRENTI
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Addizionale comunale all'IRPEF	Addizionale comunale all'IRPEF
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Titolo I Categoria 1 – TARSU / TIA	Titolo I Categoria 1 – TARSU / TIA
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Titolo III Categoria 1 – TIA	Titolo III Categoria 1 – TIA
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Entrate da Titolo II	Entrate da Titolo II
<i>più</i>	<i>più</i>
Titolo II Categoria 1 – Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	Titolo II Categoria 1 – Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato (accertamenti)
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Totale spettanze erogate dal Ministero dell'Interno	Totale spettanze erogate dal Ministero dell'Interno
<i>meno</i>	<i>meno</i>
Titolo III: Cat.2 voce "Altri proventi" e Cat. 5 – Proventi diversi	Titolo III: Cat.2 voce "Altri proventi" e Cat. 5 – Proventi diversi
<i>uguale</i>	<i>uguale</i>
Totale Accertamenti (denominatore)	Totale incassi (numeratore)

L'inserimento dell'aggregato "Spettanze" (il totale delle erogazioni di diritto a titolo di assegnazioni che transitano attraverso il Ministero dell'Interno per ciascun Comune) è necessario per gli anni 2011-12 al fine di evitare di dover scorporare l'importo delle assegnazioni da federalismo municipale dai certificati consuntivi dei Comuni che le hanno inserite al titolo I del bilancio, vale a dire tra le entrate proprie, distinguendoli dagli enti che invece le hanno imputate tra le entrate da trasferimento statale.

La correzione indicata permette, infatti, di scorporare dai bilanci di tutti gli enti le entrate da trasferimento statale, comprensive delle assegnazioni da federalismo municipale ovunque imputate, utilizzando l'importo approssimato dei trasferimenti statali rappresentato dalle Spettanze del Ministero dell'Interno. A tal fine, il valore degli accertamenti da Trasferimenti statali viene sommato (e quindi reinserito) nell'aggregato delle entrate correnti totali già ridotto di tutti i trasferimenti pubblici registrati nei consuntivi. Il valore reinserito è quello relativo agli accertamenti (sia nella colonna Accertamenti che in quella Riscossioni).

All'aggregato così ottenuto viene poi sottratto (in ambedue le colonne) il valore delle Spettanze, che - in quanto ammontare delle assegnazioni di diritto da Ministero dell'Interno - corrisponde di norma alla quasi totalità degli accertamenti comunali per trasferimenti statali, che per loro natura devono essere considerate in pari misura sia sotto il profilo dell'accertamento, che per ciò che riguarda l'incasso (in coerenza con i nuovi principi contabili, che escludono tutti i trasferimenti dal computo delle entrate di dubbia esigibilità). Nei casi di importo negativo del totale delle spettanze di pertinenza di un Comune, all'ente interessato viene imputato un valore pari a zero.



2.2.2. Il procedimento di calcolo dell'indice medio di riscossione

Vengono di seguito riepilogati i passi necessari per il calcolo, fermo restando lo schema sopra riportato e descritto, per la definizione delle grandezze di base necessarie:

- a) si considerano gli esercizi relativi al quinquennio 2008-12, per i quali viene calcolato il rapporto tra Riscossioni e Accertamenti, come individuati sulla base dei criteri del paragrafo precedente;
- b) vengono selezionati ed esclusi dai passi successivi i due anni con valore del rapporto, rispettivamente, massimo e minimo, al fine di minimizzare l'effetto di casi eccezionali;
- c) il rapporto tra somma delle riscossioni e somma degli accertamenti degli anni non esclusi (di norma 3 esercizi) rappresenta l'indice sintetico della capacità di riscossione di ciascun ente;
- d) il rapporto in questione comprende le riscossioni in conto residui e può pertanto superare il 100%. Nei casi di superamento, l'indice sintetico viene posto uguale a 1 (100% di accertamenti realizzati);
- e) il metodo descritto è applicabile compiutamente se i dati di base disponibili riguardano almeno 4 esercizi. Nel caso di disponibilità di un numero inferiore di dati sul quinquennio 2008-12, il valore viene posto uguale alla media tra indice calcolato sui dati disponibili (senza alcuna esclusione) e l'indice corrispondente al 25° percentile della distribuzione in ordine crescente degli indici di riscossione sintetici (94,0345%).

Il procedimento indicato deve essere adattato alle particolari situazioni dovute agli eventi sismici del 2009 e del 2012, che hanno determinato la parziale inapplicabilità dello schema di determinazione delle grandezze rilevanti ai fini del calcolo dell'indice medio di riscossione, con riferimento al biennio 2011-2012.

Nel caso del terremoto dell'Abruzzo (2009), i trasferimenti statali a sostegno dei territori colpiti per gli anni 2011 e 2012 non trovano riscontro nelle spettanze del Ministero dell'Interno, in quanto erogati attraverso altri canali. Pertanto, il periodo di riferimento viene limitato agli esercizi 2008-2010 e la percentuale di riscossione di cui alla lettera c) viene determinata sui dati disponibili del triennio indicato senza alcuna esclusione. Il limite di 4 esercizi di cui alla lettera e) viene in questo caso ridotto a tre esercizi.

Nel caso del terremoto dell'Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto del 2012, lo stesso fenomeno è rilevabile sulle entrate del 2012. Il metodo sopra indicato si applica integralmente, ma con riferimento agli esercizi 2008-2011.

2.2.3. Il riparto della quota residua dell'obiettivo finanziario in base all'indice medio di riscossione

- a) il complemento a 1 delle percentuali di riscossione costituisce il vettore di riferimento dell'obiettivo residuo, pari al 40% dell'obiettivo finanziario complessivo;
- b) agli enti con minore capacità di riscossione (il cui complemento a 1 è quindi maggiore) viene attribuita una quota maggiore dell'obiettivo; agli enti con maggiore capacità di riscossione (il cui complemento ad 1 è prossimo o pari a zero) viene comunque attribuito un valore minimo dell'indice pari al 3%;



- c) al fine di minimizzare l'impatto di andamenti anomali o di dati di origine imprecisi, il valore minimo dell'indice di riscossione viene posto pari al 70% (indice di mancata riscossione massimo pari a 30%);
- d) al fine di mantenere la necessaria coerenza tra l'ammontare di obiettivo residuo da assegnare e la dimensione finanziaria dell'ente, tutte le percentuali sono moltiplicate per la media delle entrate da riscossione e da accertamento registrate per ciascun ente sull'intero periodo, aumentate di 19 punti percentuali per gli enti sperimentatori, tenuto conto della maggior percentuale di accantonamento obbligatorio al Fondo crediti di dubbia esigibilità loro richiesta (55% vs 36%);
- e) nel caso dei Comuni coinvolti dai terremoti del 2009 e 2012, la media di cui alla lettera d) si calcola sui dati dei soli esercizi considerati al precedente punto 2.2.2.
- f) l'obiettivo residuo di ciascun ente è calcolato attribuendogli una frazione della quota di obiettivo qui oggetto di riparto proporzionale all'ammontare di cui alla precedente lettera c).

La somma dei due riparti di cui ai sottoparagrafi 2.1 e 2.2.3 costituisce l'obiettivo finanziario per il 2015, raggiungibile da ciascun ente attraverso l'accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità in fase di previsione e, per la parte restante, attraverso il vincolo di Patto, secondo lo schema indicato nella Sintesi della proposta (par. 1).

Come indicato a conclusione del sottoparagrafo 1.1, appare auspicabile l'adozione di strumenti redistributivi idonei, collegati ai dispositivi già vigenti in materia, al fine di assicurare l'assegnazione di spazi finanziari aggiuntivi a quegli enti che - a seguito dell'emersione dell'effettivo ammontare dell'FCDE - risultino gravati da un obiettivo di Patto sproporzionato rispetto alla dimensione complessiva della manovra finanziaria 2015, in applicazione del metodo di cui alla presente nota. Gli eventuali eccessi di aggravio potrebbero risultare particolarmente penalizzanti per taluni Comuni di minore dimensione demografica, ovvero per situazioni di particolare rigidità del bilancio e della gestione delle entrate non pienamente interpretate dalle cautele adottate nella formulazione del metodo.

3. Riparto delle riserve indicate dal comma 489 della Legge di Stabilità

Come si è detto nella sintesi della proposta, il riparto effettuato eccede la dimensione effettiva dell'obiettivo finanziario necessario per circa 100 milioni di euro. Tale quota è stata inserita al fine di assicurare l'applicabilità degli ulteriori criteri indicati dal comma 489 della Legge di stabilità.

Nel caso di presentazione di una proposta integrativa o alternativa rispetto al riparto dell'obiettivo di Patto, infatti, tale proposta deve essere formulata "anche tenendo conto", per quanto riguarda il comparto dei Comuni, di una complessa serie di oneri, generalmente non rilevabili sulla base dei bilanci dei Comuni o da altre fonti documentali. Si tratta in particolare di ridurre i vincoli finanziari, "fermo restando l'obiettivo complessivo del comparto", in corrispondenza di:

- maggiori oneri connessi agli eventi calamitosi,
- interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici e del territorio,
- esercizio della funzione di ente capofila,
- oneri per sentenze passate in giudicato a seguito di procedure di esproprio o di contenziosi connessi a cedimenti strutturali.



In assenza di più precise indicazioni normative sul periodo di riferimento degli oneri indicati, si ritiene che gli spazi finanziari integrativi da assegnare per l'anno 2015 possano essere concessi in relazione a oneri da sostenere nell'anno stesso.

L'applicazione del disposto normativo non può che essere condotta sulla base di richieste da parte degli enti che si trovano a sostenere uno o più degli oneri indicati, dovendosi quindi indicare modalità e tempi adeguati.

Appare, in primo luogo, opportuno predeterminare la dimensione quantitativa degli spazi finanziari assegnabili nel 2015 in corrispondenza dei diversi casi previsti dalla norma, come di seguito indicato:

- a) spese per eventi calamitosi: 10 mln. di euro;
- b) spese per interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici e del territorio: 40 mln. di euro;
- c) spese per esercizio della funzione di ente capofila: 30 mln. euro;
- d) oneri per sentenze passate in giudicato a seguito di contenziosi connessi a cedimenti strutturali e, in via residuale, di procedure di esproprio: spazi finanziari per 20 mln. di euro.

Al fine di sostenere gli interventi di bonifica dei siti contaminati dall'amianto, gli oneri relativi sono considerati tra quelli di cui alla lettera b).

Alcune delle situazioni di svantaggio dovute alle maggiori spese sostenute dagli enti capofila possono trovare riscontro nel processo di acquisizione di dati a fini di riequilibrio nei confronti degli altri Comuni associati svolto dall'IFEL per conto di Anci già dallo scorso anno e tuttora vigente, ai sensi del comma 6-bis, art. 31, della legge n. 183 del 2011. Nella valutazione delle richieste relative alla lettera c) si tiene conto delle variazioni di obiettivo dovute a tale norma.

Gli enti comunicano gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere nell'anno 2015 le spese relative alle fattispecie sopra indicate, entro un termine necessariamente perentorio da determinarsi a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il decreto di adozione dei nuovi criteri di determinazione degli obiettivi di cui al comma 489 della Legge di stabilità. La richiesta dovrà essere presentata attraverso il sistema web della Ragioneria generale dello Stato,

Le richieste di spazi per sostenere le spese connesse alla bonifica dei siti contaminati dall'amianto sono tendenzialmente soddisfatte per intero, fino a concorrenza della quota di cui alla lettera b). Nel caso in cui tali richieste superino l'ammontare complessivo di 20 milioni di euro, le quote riguardanti le fattispecie di cui alle lettere a), c) e d) vengono ridotte in misura proporzionale, al fine di assicurare che agli altri interventi ascrivibili alla lettera b) sia riservato un importo pari ad almeno 20 milioni di euro. Alle richieste per oneri da sostenere in relazione all'applicazione di accordi transattivi connessi alle bonifiche è comunque riservato un importo pari a 2,5 milioni di euro, a condizione che l'accordo oggetto della richiesta sia stato raggiunto entro il 31 dicembre 2012.

Qualora la richiesta complessiva risulti superiore agli spazi finanziari disponibili per ciascuna delle fattispecie indicate, gli spazi finanziari sono attribuiti in misura proporzionale alle singole richieste. Qualora la richiesta complessiva risulti inferiore agli spazi finanziari disponibili, la parte residuale è attribuita ai comuni che non hanno presentato richiesta di spazi finanziari ai sensi del presente comma, in misura proporzionale agli obiettivi di ciascun ente.



4. Determinazione provvisoria degli obiettivi 2016-18

Alla luce delle indicazioni di cui al comma 489 della Legge di stabilità, l'ammontare dell'obiettivo del Patto di stabilità per il triennio 2016-18 risulta aumentato di un importo pari in valore assoluto a 275 milioni di euro. Tale incremento corrisponde ad una percentuale dell'obiettivo finanziario individuato per il 2015 (3.653 mln. di euro) pari a circa il 7,5 %.

Nelle more della valutazione dell'effettivo ammontare dell'accantonamento dell'FCDE nei bilanci di previsione 2015, gli obiettivi finanziari per il 2016-18 possono essere fin d'ora determinati incrementando ciascun obiettivo finanziario della percentuale approssimabile nel 7,5%, come risulta dai dati di riepilogo allegati, non arrotondati alle migliaia di euro.

Tale determinazione va intesa come provvisoria, poiché è fin d'ora prevedibile che già nel corso del 2015 potranno essere valutati criteri diversi per la regolazione finanziaria del triennio 2016-18, venendo meno l'incertezza sulla dimensione e la distribuzione dell'FCDE e dei relativi accantonamenti.