AUT&AUT

AUTONOMIA&AUTONOMIE mensile delle autonomie della Toscana - Anno XIX n. 9 ottobre 2011

Poveri comuni

Le recenti manovre finanziarie riducono le risorse e compromettono la tenuta del sistema delle autonomie. Un approfondimento a tutto tondo sull'economia dei comuni, dagli effetti sui bilanci alle prospettive per reagire

anci toscana

IN QUESTO NUMERO

EDITORIALE 3
Il bene dei comuni, il bene del Paese
Alessandro Pesci

DALL'ANCI TOSCANA 4
Monica Mani

IL PUNTO TAGLI E INVESTIMENTI: QUESTIONI DI EQUILIBRIO 5

Una manovra a rischio recessione 5
Alessandro Cosimi

Questo centralismo blocca la crescita 5
Angelo Rughetti

I comuni e gli effetti della manovra 2011 7
Silvia Scozzese

Manovre correttive: quali effetti sui comuni toscani? 9
Patrizia Ruffini

Il risanamento della finanza pubblica: un focus sulla Toscana 11
Giuseppe Ferraina

Il grido di dolore dei servizi finanziari 13
Giulio Balocchi

La grande manovra dell'estate 2011 e il federalismo fiscale 14
Alessandro Petretto

Il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard 15
Salvatore Parlato

Rafforzare i comuni: solo così ci si salva 17

Il welfare toscano funziona 17
Giorgio Del Ghingaro

Interpretare il cambiamento 17
Rosa Maria Di Giorgi

Rifondare un nuovo patto sociale 17
Angelo Zubbani

I servizi pubblici locali dopo il referendum di giugno 19
Fausto Falorni

La gestione per la spesa del personale 19
Lucia Bartoli

Fiscalità ed entrate locali: il nuovo quadro 20
Andrea Ferri

Riscossione: quali prospettive? 20
Riccardo Narducci

Unica via d'uscita: cooperazione finanziaria 21
Luigi Idili

"Non ho bisogno di denaro. Solo chi paga i conti ne ha bisogno e io, i miei, non li saldo mai."
Oscar Wilde

Le immagini di questo numero sono opere di tre giovani fotografe italiane

ANNALISA SAVOCA
Nata nel 1973, vive ad Arezzo. È fotografa di scena. Fotografa ufficiale di festival musicali e teatro di strada, collabora con riviste di settore e quotidiani nazionali. È docente di fotografia all'Accademia Italiana di Firenze, e di fotografia creativa alla LABA – Libera Accademia delle Belle Arti di Firenze.
Tiene laboratori di fotografia per Università e centri specializzati.
È fra le soce fondatrici dell'agenzia www.vaegas.it.
savoca.annalisa@gmail.com

DANIELA SALTON
Nata nel 1981, vive in provincia di Treviso. Da sempre legata al mondo dell'arte, Daniela inizia come pittrice, per poi dedicarsi completamente alla fotografia. Amante del circo contemporaneo e del teatro, diventa fotografa di scena, entrando anche nel collettivo Circopaniko e seguendo anche altre compagnie nelle loro performances tra teatri, strade e piazze.
dani.9s@libero.it

SIMONA MURATORI
Nata nel 1976, sarda d'origine e romana d'adozione, si forma presso la Scuola di Fotografia Ettore Rolli di Roma, e nel 1999 entra a far parte del mondo del Circo Contemporaneo. Oggi vive tra Barcellona e Cagliari, lavora in una ONG in un progetto rivolto a donne immigrate. Si occupa inoltre di Fotografia-Emozionale, utilizzando le immagini come strumento per il riconoscimento e la gestione delle emozioni.
simona.muratori@yahoo.it
www.facebook.com/simonamuratorifoto

Foto di copertina, ph: DANIELA SALTON

AUT&AUT

anci toscana

Anno XIX numero n. 9 ottobre 2011
Reg. Trib. di Prato nr. 180 del 8/7/1991.
Editore: Aut&Aut Associazione
Proprietà: Anci Toscana
Direttore responsabile: Marcello Bucci
Direttore editoriale: Alessandro Pesci
Collegio di garanzia: Alessandro Cosimi, Luca Lunardini, Sabrina Sergio Gori, Angelo Andrea Zubbani
Redazione: Comunica Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze
tel. 055 2645261 - fax. 055 2645277 - email: redazione@comunica-online.com
Caporedattore: Olivia Bongianni
In redazione: Guendalina Barchielli, Mariarita Boscarato, Maria Teresa Capecchi, Sara Denevi, Monica Mani, Hilde March, Margherita Mellini
Collaboratori: Enzo Chioini
Segreteria di redazione: Tiziana Tropea
Grafica e impaginazione: Osman Hallulli
Pubblicità: Comunica Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze
Tel. 055.2645261 - fax 055.2645277 - email: info@comunica-online.com
Stampa: Litografia I.P.

Anci Toscana
Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze Tel 055 2477490 - Fax 055 2260538
posta@ancitoscana.it - www.ancitoscana.it

Per quanto riguarda i diritti di riproduzione, l'editore si dichiara pienamente disponibile a regolare eventuali spettanze per quelle immagini di cui non sia stato possibile reperire la fonte.

COMUNICA

Il bene dei comuni, il bene del Paese

Alessandro Pesci

Si devono superare timidezze e reticenze,
e avere il coraggio di innovare quanto fatto finora.
Alla mobilitazione e alla protesta deve affiancarsi una
grande assunzione di responsabilità da parte dei comuni

Anni di pesanti manovre hanno preso di mira soprattutto i comuni. Meno – molto meno – altri comparti della spesa pubblica, sebbene la dimensione economica di questi ultimi fosse altrettanto significativa di quella degli enti locali. I tagli "lineari" e il rispetto del Patto di stabilità sono la causa non soltanto di una straordinaria riduzione del perimetro dell'azione della Pa locale a favore di comunità locali e sviluppo, ma della ridefinizione del profilo di autonomia politica economica e organizzativa dei comuni. In aperto conflitto con la Costituzione che, con il Titolo V innovato nel 2000 da una risicata maggioranza ma consolidato dal voto referendario nel 2011, celebra oggi – si fa per dire – il suo primo decennio di vita.

La cosiddetta "equiordinazione" tra livelli istituzionali della Repubblica è una di quelle previsioni della Carta ancora rimaste… sulla carta. Il punto di domanda è se questo sia solo colpa di Governi e Parlamenti incompetenti, oppure se non ci siano delle responsabilità anche nel sistema delle autonomie. E se non sia invece il caso di aprire una riflessione vera sui limiti delle politiche e della capacità di costruire una reale condivisione delle soluzioni da adottare presso il mondo politico e istituzionale del nostro Paese.

Sì, perché il tema che voglio porre è il seguente: come sia possibile, da una parte, far intendere che le politiche che valorizzano il ruolo dei comuni servono al Paese (alle famiglie, agli operai in cassa integrazione, alla ripresa dei consumi, al rilancio dello sviluppo con gli investimenti e a tanto altro ancora) e, dall'altra, come i comuni siano all'altezza di una sfida inedita che ci faccia superare, innovando parecchio, le politiche finora messe in campo, superando timidezze e reticenze. Propongo dunque alcuni titoli di temi da svolgere, d'intesa tra il sistema dei comuni e la Regione Toscana, al netto di ciò che dovrebbe essere modificato nelle politiche nazionali, oggetto di tanta motivata attenzione da parte dell'ANCI.

Occorre aprire una nuova stagione che combini, sul versante dei comuni, la mobilitazione, la protesta e la proposta sul piano nazionale (da questo punto di vista un toscano nella Commissione Governo/autonomie risulterà utile), con l'assunzione di responsabilità di decidere innovative politiche pubbliche locali e regionali finalizzate a mitigare veri e propri effetti drammatici nelle gestioni del governo comunale.

TPL. Lo metto al primo posto, perché gli autobus potrebbero fermarsi già a marzo del prossimo anno. Siamo proprio sicuri che la scelta di una gara per un lotto unico regionale sia adeguata, oppure che non si potesse trovare un'altra soluzione? È già qualcosa, intendiamoci, per trovare maggiore razionalità e condurre le aziende toscane a un accorpamento. E, se in alternativa, la Regione Toscana avesse rilevato tutti i pacchetti azionari delle aziende toscane e avesse conferito loro "in house" *il servizio, non avrebbe avuto un effetto più efficace e magari anche più stretto?*

SPL. Seguendo questo spunto è possibile ipotizzare comportamenti analoghi, ad esempio, sul tema dei rifiuti. Questo consentirebbe, rapidamente, di porre fine al tema del "conflitto di interesse" dei sindaci che sono, ad un tempo, proprietari delle aziende e gestori dei servizi (controllori e controllati, quindi) e di cedere le azioni comunali nelle aziende di SPL senza "svenderle", perché esse sono un patrimonio delle comunità locali e non, come alcuni sostengono, un pezzo del potere locale o "socialismo municipale" come altri lo chiamano. Naturalmente sappiamo che il vero valore delle aziende è composto, sì, dal know how, *dalle maestranze, dagli immobili e dalle attrezzature ma, soprattutto, dagli affidamenti in corso.*

Stando sui rifiuti, occorre procedere alla realizzazione degli impianti di smaltimento con un coinvolgimento pieno – nel rispetto delle localizzazioni e delle procedure di evidenza pubblica – dell'imprenditoria privata che alla stregua di altre iniziative industriali, può impegnarsi su un fronte in cui la domanda di prodotto non calerà di molto, anche se occorre proseguire sul tema della differenziata e della riduzione della produzione dei rifiuti. Anche nel gas, dove a breve si dovrà andare alla gara di ambito per il riaffidamento del servizio, si potrà introdurre una significativa novità: promuovere una procedura di acquisto tra enti locali, svolgendo una gara regionale che potrà portare a risparmi notevoli di costo nella fornitura del gas.

Allentamento del Patto di stabilità interno. Occorre trovare il modo di spendere e di investire senza incidere sui vincoli del Patto di stabilità interno. Dobbiamo ragionare su una sua nuova versione, su un nuovo asse tra Regione e comuni perché non ha più senso che questi due soggetti siano sottoposti a regole di Patto differenti.

Se questi spunti potranno diventare lucide politiche della Toscana si potrà pensare ragionevolmente, nonostante la stretta economica e finanziaria, che i comuni possano tornare a praticare – nel rispetto del dettato costituzionale – un perimetro di azioni più ampio di quello attuale liberando energie e risorse, e contribuire alla ripresa dello sviluppo, dopo aver ampiamente fatto la propria parte nel risanamento dei conti dello Stato.

A cura di Monica Mani

Riassetti istituzionali, le parole di Cosimi

"Non si fanno leggi di riforma istituzionale all'interno di leggi finanziarie: questo provoca una evidente distorsione rispetto al cambiamento istituzionale, perché lo si riduce ad una questione di costi". Lo ha affermato il presidente di Anci Toscana Alessandro Cosimi, sindaco di Livorno, intervenendo al convegno "La riforma istituzionale delle autonomie locali in Toscana".Per Cosimi, l'obiettivo da cui occorre partire per favorire lo sviluppo dei territori è la semplificazione: "Solo allora - ha detto – si può arrivare al superamento delle province, rispetto alle quali la proposta avanzata da ANCI è quella di trasformarle in organi di secondo livello, non elettivi. Che senso avrebbero, ad esempio, tre mega-province con l'elezione diretta del presidente, se non quello di eleggere tre vicepresidenti regionali? L'effetto non sarebbe una semplificazione ma una maggiore complessità".

Edilizia Residenziale Pubblica

"Chiediamo alla Regione Toscana di affrontare in maniera strutturale la questione degli alloggi di Edilizia residenziale pubblica che non possono essere assegnati perché in cattivo stato di manutenzione. A fronte anche della crisi economica, diventa sempre più difficile spiegare ai cittadini sotto sfratto perché ci sono appartamenti 'vuoti' e non assegnati".
A lanciare il grido di allarme, a conclusione della Consulta casa di Anci Toscana che si è riunita a Firenze con la partecipazione dell'assessore regionale alle Politiche per la casa Salvatore Allocca, è Ylenia Zambito, assessore alle Politiche abitative del Comune di Pisa e coordinatrice della Consulta. In base a dati di Anci Toscana, sono oltre 48.000 (al 30 settembre 2011) gli alloggi Erp nella nostra regione. Di questi attualmente sono 738 quelli che non possono essere assegnati perché in cattivo stato di manutenzione.

A Scandicci il III Meeting urbanistica

"Come sindaci dobbiamo tenere insieme la complessità: la contrapposizione tra tutela del paesaggio e sviluppo non ha senso e non fa bene al governo del territorio. La Toscana, finora, ha ben saputo coniugare tutela del paesaggio e sviluppo, il che significa essere capaci di attrarre investimenti e creare opportunità di lavoro". Ad affermarlo è il sindaco di Scandicci Simone Gheri, responsabile Area Governo del Territorio di Anci Toscana, al III Meeting sull'Urbanistica promosso da Anci Toscana in collaborazione con INU Toscana, che ha visto la partecipazione di oltre 200 persone. Un appuntamento che arriva dopo che nei mesi scorsi - con l'approvazione da parte del Consiglio regionale del documento preliminare - ha preso formalmente il via il procedimento per modificare la legge regionale 1 del 2005. I materiali relativi all'iniziativa sono disponibili sul sito www.ancitoscana.it

Trasporto pubblico locale

"Anci Toscana ribadisce la necessità di stare tutti insieme all'interno di un processo di riforma che cambierà radicalmente il settore e il rapporto con i cittadini". Ad affermarlo è Maurizio Bettini, responsabile Trasporto pubblico locale di Anci Toscana e assessore alla mobilità del Comune di Livorno. "La gara unica è la risposta strutturale alla carenza di risorse – prosegue Bettini -. La realizzazione di economie di scala servirà a mantenere in vita il servizio di TPL. Il bacino unico e la società unica costituiscono lo strumento più idoneo per affrontare la gara, per salvaguardare i livelli dell'occupazione su scala regionale e per garantire la qualità e l'omogeneità di un servizio che deve essere uguale per tutti i cittadini della regione, senza discriminazioni".

Imprese creditrici degli enti locali toscani

"La crisi economica e finanziaria e i vincoli stringenti del Patto di stabilità rendono sempre più difficile per gli enti locali garantire i pagamenti alle aziende fornitrici. Strumenti come questi consentono di dare respiro ai comuni e di assicurare in tempi rapidi la liquidità necessaria ai fornitori – ferma restando la necessità di rivedere i criteri del Patto di stabilità – e di misure in grado di far ripartire gli investimenti pubblici". Con queste parole Alessandro Pesci, segretario generale di Anci Toscana, commenta la firma del Protocollo d'intesa per assicurare la liquidità delle imprese creditrici degli enti locali toscani attraverso la cessione pro soluto dei crediti a favore di banche o intermediari finanziari". L'intesa è stata siglata da Regione, Upi, Anci, Uncem, Unioncamere Toscana e dal sistema bancario, per assicurare liquidità alle aziende che lavorano con il pubblico.

Contare in Comune

Prende il via una nuova edizione di "Contare in Comune", percorso formativo gratuito sui temi della finanza locale e dei tributi, organizzato da Anci Toscana per IFEL, che si svolgerà nei prossimi mesi.
Il corso si rivolge a sindaci, assessori alle risorse, consiglieri comunali, direttori generali, segretari generali, dirigenti e responsabili dei servizi finanziari e dei servizi tributi, addetti ai servizi tributi e alle entrate e ai servizi economico finanziari. Gli incontri sono gratuiti ma riservati esclusivamente ad amministratori e al personale degli enti locali. L'iscrizione è obbligatoria. È possibile iscriversi direttamente dal sito www.ancitoscana.it

ph: SIMONA MURATORI

Tagli e investimenti: questioni di equilibrio

Questo numero di Aut&Aut nasce sulla scia della X edizione del Meeting sulla Finanziaria, promosso da Anci Toscana in collaborazione con ANCI, che si è svolto a Firenze lo scorso 26 settembre. Raccoglie gran parte degli interventi dei relatori che sono intervenuti all'iniziativa, che ha visto la partecipazione di oltre 200 persone tra amministratori ed esperti

Una manovra a rischio recessione

di **ALESSANDRO COSIMI**, presidente Anci Toscana

Come comuni dobbiamo chiedere più responsabilità: abbiamo bisogno di gradi di libertà ulteriore rispetto a quella che abbiamo oggi, prendendoci l'impegno di rispondere personalmente di quello che accade. Rispetto ai Patti di stabilità che sono in circolazione, bisogna che ci sia una omologazione: non è possibile che ce ne sia uno tra Stato e comuni, un altro tra Stato e Regioni, e nel mezzo, poi, tutti trovano una soluzione che è individuale, portando a storture che fanno diventare non scientifiche le condizioni dell'applicazione del Patto. Bisogna liberare oggettivamente quei comuni che hanno risorse da spendere. Questo si va ad aggiungere alla questione dei pagamenti.

Questo centralismo blocca la crescita

di **ANGELO RUGHETTI**, segretario generale ANCI

Stiamo attraversando un momento particolare: non soltanto abbiamo assistito a tre manovre in poco più di 13 mesi, ma negli ultimi 10 anni la spesa pubblica complessiva di tutti i comparti della pubblica amministrazione è aumentata di quasi 200 miliardi di euro. Quella dei comuni è stabile, mentre per altri comparti (si veda soprattutto lo Stato) aumenta, magari, del doppio. Perché tutti gli anni assistiamo a questa ritualità? Tagli, sprechi, lacrime e sangue e poi alla fine dell'anno la spesa aumenta. Questo si verifica perché, a differenza di quello che succede in qualsiasi famiglia o società, lo Stato italiano non fa le manovre tagliando la spesa storica, ma tagliando i cosiddetti tendenziali, ovvero la previsione di crescita della spesa.

Una manovra a rischio recessione

Un Comune come Livorno ha in cassa 21 milioni di euro e il suo stock di pagamenti l'ha finito al 30 giugno: potremo ricominciare a pagare le imprese dal 1° gennaio. È una follia! Se non cambia il combinato disposto che vede gli interessi a mutuo rispetto alla spesa corrente andare all'8,5% in tre anni questo significa che tu togli investimento intorno a te. A quel punto la manovra diventa non solo pericolosa, ma anche recessiva, perché si riduce soltanto a una questione di tagli. A questo si va a sommare la questione dei residui passivi. I comuni chiedono la possibilità di utilizzare i residui passivi in una percentuale almeno del 5-10%. Questo consentirebbe di rimettere in circolo fino a 4 miliardi di investimenti dei comuni italiani. Il punto vero è che con questa ultima manovra è cambiato il criterio con cui noi ragioniamo. Come comuni non siamo in una fase 'movimentista', stiamo proponendo soluzioni concrete, correttivi che possano consentire ai comuni di spendere i soldi che hanno a bilancio e di investire sul territorio. Così come è assurdo e pericoloso che le Finanziarie diventino lo strumento per ridisegnare il quadro istituzionale, come invece sta avvenendo in Italia. Accade infatti che a seguito di questa prassi diventi impossibile andare avanti con la legge 42, il nuovo codice degli Enti locali di cui non si riescono a fare i regolamenti attuativi, perché contrasterebbero le successive Finanziarie. In questo modo si indebolisce la credibilità sia della parte economica sia di quella istituzionale dei provvedimenti. Occorre che la politica si chiarisca: prima deve individuare gli obiettivi da raggiungere e poi deve indicare gli strumenti adeguati! Non possiamo accettare che si definiscano le "funzioni fondamentali" dei comuni attraverso una norma provvisoria - e sottolineo provvisoria - sulla base della quale, poi, si indicano vincoli e manovre finanziarie. Ciò vuol dire che la norma definitiva non potrà che prendere atto di ciò che finanziariamente si è andato decidendo in attesa della stesura definitiva del Codice. Sono anche preoccupato di un'altra questione: abbiamo una sperequazione fortissima lungo l'asse del nostro Paese. La valutazione sull'Imu la considero un elemento giusto. L'aliquota di perequazione con questa applicazione ha bisogno di essere misurata oltre l'8‰ e di capire in quale misura incide sulle piccole e medie imprese. Se per salvare i comuni si crea un'ulteriore elemento di depressione ci ritroviamo in difficoltà. Sia noi sia il Governo abbiamo bisogno di discutere di questo. Una scelta di metodo: se non vogliamo far pagare i sacrifici sempre agli stessi e non vogliamo frenare la crescita, questo sarà il tema che dovremo affrontare nei prossimi mesi.

ph: DANIELA SALTON

Questo centralismo blocca la crescita

Lo fa utilizzando le regole del Patto di stabilità, attraverso scelte ben precise: quando ferma la spesa per investimento per i comuni, si sa l'effetto che genera. Dal 2000 al 2010 lo Stato ha aumentato la spesa per investimenti di 5 miliardi di euro e il comparto dei comuni l'ha ridotta di 5 miliardi di euro, con un travaso quindi di risorse che si spostano dal territorio verso il centro, in aperta contraddizione con il Titolo V o con la legge 42. Ma le manovre hanno provocato danni strutturali e oggettivi sulle comunità, hanno stravolto l'ordinamento dei comuni. Sono andate anche a incidere su altre fattispecie, con l'introduzione del 23 bis e dell'articolo 4. Fino ad arrivare all'articolo 16 della manovra di quest'anno, in cui è stato anche introdotto l'orario in cui si devono riunire i Consigli comunali! Questo è il risultato di una serie di errori di impostazione, basati su una filosofia centralista ed in parte dirigista, da cui abbiamo cercato di difenderci. Avevamo accettato un percorso logico (quello di costi e fabbisogni standard) che prevedeva l'abbandono della spesa storica, poiché questa porta con sé una ripartizione di risorse sbagliata, non più adeguata e quindi da aggiornare. A condizione, però, che sui costi e fabbisogni standard venga poi misurata l'effettiva autonomia impositiva dei comuni. Abbiamo anche suggerito di costruire un nuovo Patto di stabilità, cercando di distinguere i comuni che hanno difficoltà da quelli che non ne hanno: la famosa questione dei comuni virtuosi. Tutto questo adesso è andato nel dimenticatoio, perché con tre manovre come le ultime che tagliano senza andare a vedere questo percorso ma soltanto per racimolare entrate, tutto il processo del federalismo fiscale è morto. Il tema adesso è come si fanno i bilanci per l'anno 2012. L'anticipazione dell'Imu al 2012 potrebbe avere effetti positivi sui nostri bilanci, a condizione che l'aliquota base venga alzata (perché così non copre), e che la compartecipazione Iva si trasformi in compartecipazione Irpef. Si potrebbe provare a riportare la prima casa dentro la fiscalità locale attraverso un *restyling* della Tarsu. Bisogna ridare maggiore autonomia: stiamo ragionando per impugnare gli articoli 4 e 16 della manovra presso la Corte costituzionale, che devono essere cancellati, così come va cancellata la famosa norma sul 40%. Va eliminata anche la norma sui virtuosi che per il 2012 non deve avere alcun effetto. Dobbiamo cominciare a ragionare su una nuova versione del Patto di stabilità, non ha più senso che comuni e Regioni siano sottoposti a regole di Patto diverse. Bisogna infine trovare nuove forme di valorizzazione del patrimonio immobiliare dei Comuni: anche questo è un fronte su cui stanno partendo iniziative importanti, sostenute anche dall'Associazione.

I comuni e gli effetti della manovra 2011

a cura di **SILVIA SCOZZESE**, direttore scientifico IFEL

ph: ANNALISA SAVOCA

Nel 2012 ammonterà a 6,2 miliardi di euro il contributo richiesto al comparto comunale per il risanamento della finanza pubblica. La manovra estiva raddoppia l'incremento del sacrificio finanziario originariamente previsto per il 2011, compromettendo la capacità dei comuni di rispondere efficacemente alle istanze delle loro comunità mediante un'adeguata fornitura di beni e servizi. Basti osservare che a regime, ossia a partire dal 2013, il contributo del comparto comunale raggiungerà i 7 miliardi di euro, vale a dire il 14,6% della spesa corrente 2009, per un importo pari al 55,8% delle risorse erariali trasferite nel 2010 e prevalentemente fiscalizzate nell'ambito della transizione verso il federalismo municipale.

Si ritiene comunque necessario precisare che per il 2012 l'onere in rapporto alla spesa corrente degli enti "effettivamente" colpiti sarà ben maggiore, dal momento che la manovra 2011 prevede una segmentazione dei comuni in virtuosi e non virtuosi sulla base di un set di criteri (art. 20 DL 98/2011), esentando i primi dalla partecipazione al risanamento ma ponendo contestualmente a carico dei secondi un costo aggiuntivo di importo equivalente al beneficio riconosciuto agli enti virtuosi. Ipotizzando una numerosità dei "virtuosi" pari al 10% degli enti coinvolti, lo scenario elaborato da Ifel prevede, in termini aggregati, una condizione di sollievo finanziario a favore delle fasce demografiche fino a 60.000 abitanti e un inasprimento del contributo per le classi dimensionali più grandi. La manovra 2011 stabilisce, inoltre, che a decorrere dal 2013 tutti gli enti con popolazione superiore a 1.000 abitanti saranno vincolati al rispetto del patto di stabilità interno. Tale provvedimento consentirà di redistribuire l'onere del risanamento su una platea di soggetti molto più ampia, alleggerendo i vincoli dei comuni già sottoposti al patto di stabilità interno. Specularmente, l'aggravio subito dai piccoli comuni sarà di circa 1 miliardo di euro, ossia il 13% del contributo complessivamente imposto al comparto comunale.

Lo scenario elaborato da Ifel analizza gli effetti dei tagli di spesa - necessari per conseguire il contributo richiesto - anche per destinazione funzionale. Ipotizzando un'invarianza di spesa e tagli settoriali omogenei sulla restante spesa effettivamente comprimibile (ovvero al netto del costo del personale), l'esercizio evidenzia una preoccupante riduzione delle capacità di spesa del comparto comunale, sia per la componente corrente sia per quella in conto capitale, soprattutto nei settori contrassegnati da una minore quota di spesa per il personale, quali le funzioni relative a servizi produttivi, territorio e ambiente, trasporti e sociale.

Infine, la manovra 2011 concede ai comuni lo sblocco dell'aliquota relativa all'addizionale Irpef sino allo 0,8%, inducendo implicitamente gli enti a reperire attraverso questo canale le maggiori risorse necessarie per fare fronte all'inasprimento del sacrificio finanziario imposto dal Governo.

I comuni e gli effetti della manovra 2011

ph: DANIELA SALTON

Di fatto, pertanto, i comuni si trasformano in esattori dello Stato e mediante le imposte locali - normalmente destinate a finanziare beni e servizi locali - contribuiscono ulteriormente al risanamento della finanza pubblica. In questo modo, infatti, invece di incentivare comportamenti responsabili delle amministrazioni comunali, nel segno di un effettivo federalismo fiscale, si comprime il grado di autonomia tributaria senza al contempo garantire un maggiore budget di spesa realmente "discrezionale". Si cancellano così, fra l'altro, le differenze attualmente riscontrabili nella distribuzione delle aliquote praticate nei diversi comuni: oggi l'aliquota massima è adottata dal 13,4% degli enti ma, dopo lo sblocco, un numero elevato di enti potrebbe optare per il valore massimo. A tal riguardo, la simulazione di Ifel - posta in essere senza distinguere tra virtuosi o meno e spingendo l'incremento dell'aliquota fino a concorrenza del contributo stabilito per il 2012 - quantifica il gettito potenziale ottenibile dai comuni in 1,7 miliardi di euro, per un importo per contribuente di quasi 39 euro e con un incremento medio dell'aliquota di circa 0,32 punti percentuali. Ma, soprattutto, l'analisi evidenzia che moltissimi enti non riuscirebbero comunque a compensare il contributo finanziario portando l'aliquota alla soglia massima consentita.

IL CONTRIBUTO FINANZIARIO DEI COMUNI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Valori assoluti in milioni di euro. 2011-2013

Contributo finanziario	2011	2012	2013
Obiettivo Patto	2.160	3.700	4.500
Taglio dei trasferimenti erariali	1.500	2.500	2.500
TOTALE	3.660	6.200	7.000
di cui Manovra 2011	-	1.200	2.000
% risorse trasferite nel 2010	29,2	49,4	55,8
% spesa corrente 2009	7,6	13,0	14,6

Fonte: elaborazione Direzione scientifica IFEL

IL CONTRIBUTO FINANZIARIO DEI COMUNI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA PER CLASSE DEMOGRAFICA

Valori assoluti in milioni di euro e pro capite. 2012-2013

	2012					2013				
	Totale contributo			Di cui effetto virtuosità		Totale contributo			Di cui effetto virtuosità	
Classe demografica	v.a.	%	p.c.	v.a.	p.c.	v.a.	%	p.c.	v.a.	p.c.
Fino a 5.000	-	-	-	-	-	914	13	106	-83	-10
5.001-10.000	744	12	92	-63	-8	737	11	91	-44	-5
10.001-30.000	1.384	22	99	-74	-5	1.381	20	99	-30	-2
30.001-60.000	969	16	116	-3	0	938	13	113	-3	0
60.001-250.000	1.260	20	144	57	7	1.230	18	141	65	7
Oltre250.000	1.842	30	203	83	9	1.798	26	199	96	11
TOTALE	6.200	100	129	0	0	7.000	100	123	0	0

Fonte: elaborazione Direzione scientifica IFEL

IL CONTRIBUTO FINANZIARIO DEI COMUNI NON VIRTUOSI E I TAGLI DI SPESA PER DESTINAZIONE FUNZIONALE

Valori assoluti in milioni di euro e percentuali. 2012

	Spesa		Spesa al netto del personale		Distribuzione dei tagli sulla spesa comprimibile		Incidenza dei tagli sulla spesa totale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	%
SPESA CORRENTE	38.527	76,8	23.418	66,8	4.139	66,8	-10,7
Amm.ne, gestione e controllo	273	23,8	5.007	14,3	885	14,3	-7,4
Giustizia	2.438	0,5	0	0,0	0	0,0	0,0
Polizia locale	3.895	4,9	477	1,4	84	1,4	-3,5
Istruzione pubblica	1.378	7,8	2.623	7,5	464	7,5	-11,9
Cultura e beni culturali	539	2,7	885	2,5	156	2,5	-11,4
Sport e settore ricreativo		1,1	368	1,0	65	1,0	-12,1
Turismo	239	0,5	187	0,5	33	0,5	-13,8
Viabilità e trasporti	3.800	7,6	3.023	8,6	534	8,6	-14,1
Territorio e ambiente	6.626	13,2	5.315	15,2	939	15,2	-14,2
Sociale	6.641	13,2	5.081	14,5	898	14,5	-13,5
Sviluppo economico	416	0,8	195	0,6	34	0,6	-8,3
Servizi produttivi	316	0,6	257	0,7	45	0,7	-14,4
SPESA IN CONTO CAPITALE	11.663	23,3	11.663	33,2	2.061	33,2	-17,7
TOTALE	50.190	100,0	35.081	100,0	6.200	100,0	-12,4

Fonte: elaborazione Direzione scientifica IFEL

CAPACITÀ DI COMPENSAZIONE DEL CONTRIBUTO 2012 TRAMITE L'INCREMENTO DELL'ADDIZIONALE IRPEF

Valori assoluti in milioni di euro, pro capite e percentuali

Circoscrizione	Incremento medio aliquota	Variazione gettito	Impatto sul contribuente	% Comuni con compensazione integrale
Nord-Ovest	0,43%	720	66,6	11,1
Nord-Est	0,34%	344	48,3	9,5
Centro	0,21%	284	28,0	0,9
Sud e Isole	0,29%	406	23,3	0,1
TOTALE	0,32%	1.754	38,6	4,7

Fonte: elaborazione Direzione scientifica IFEL

Manovre correttive: quali effetti sui comuni toscani?

di **PATRIZIA RUFFINI**, consulente IFEL

I primi risultati di un questionario che Anci Toscana e Ifel hanno somministrato agli enti locali della Regione. Quali sacrifici siamo chiamati a sostenere nei prossimi mesi. Cosa cambia con il patto di stabilità interno

Nella prima metà del mese di settembre, Anci Toscana in collaborazione con Ifel ha inviato ai comuni toscani un questionario per valutare l'impatto delle manovre del Governo sul sistema delle Autonomie della nostra regione.

L'impegno che il Governo ha richiesto per il 2012 alla Toscana è grande: con uno sforzo finanziario di 458 milioni di euro, di cui 169 milioni di tagli dei trasferimenti e 289 come manovra sull'obiettivo del patto di stabilità interno.

Al questionario hanno risposto per adesso 51 dei 287 comuni toscani (152 sopra i 5000 abitanti e 135 al di sotto di questa soglia), ovvero quasi il 18% del totale. I territori da cui è arrivato il maggior numero di risposte sono quelli delle province di Firenze e Pistoia, con, rispettivamente, 17 e 11 comuni.

Quali sono state le strade seguite dagli enti toscani per affrontare la manovra nell'anno in corso? Partiamo dall'addizionale Irpef.

Per il 2011 erano 221 i comuni toscani che non potevano aumentare l'addizionale Irpef, ovvero il 77% del totale. Del restante 23%, ovvero su 66 comuni, solo 20 hanno applicato l'aumento dell'addizionale, con un unico Comune che ha applicato la metà dell'aumento praticabile, fissato allo 0,2%.

ph: DANIELA SALTON

Manovre correttive: quali effetti sui comuni toscani?

Tra i settori divenuti più cari per i cittadini: rifiuti, servizi mensa e asili. Tra i nodi da sciogliere: il Patto di stabilità e la riscossione delle entrate locali

ph: ANNALISA SAVOCA

Per il 2012 le previsioni sono ancora incerte: dei 47 enti che hanno risposto al quesito su questo argomento, il 55% non ha ancora stabilito se per il prossimo anno procederà con un aumento dell'imposta o meno, il 32% ha annunciato aumenti e solo il 13% ha negato di procedere in questa direzione. Si deve considerare che dal 2012 i comuni potranno manovrare le addizionali Irpef fino a un massimo di 0,8 punti percentuali senza nessun tetto all'aumento annuale.

Tra le imposte di cui molto si parla, anche quella di soggiorno. Su 44 enti, il 48% dichiara l'intenzione di non istituire la tassa, mentre il 43% si dichiara favorevole a istituire l'imposta su cui già la giunta regionale si era espressa in maniera favorevole lo scorso settembre, dando la possibilità a tutti i comuni della Regione di dotarsi di un Osservatorio di destinazione turistica (ODT) e stabilire così l'importo della tassa.

Al di là di questi due casi specifici, in generale, la manovra ha costretto il 73% dei comuni toscani ad aumentare tariffe e imposte (Tarsu): ma quali sono i settori su cui le amministrazioni locali hanno ritenuto opportuno o su cui si sono viste costrette a tagliare di più? Al primo posto, tra i settori divenuti più cari per i cittadini, i rifiuti, con la Tia e la Tarsu aumentate in 25 comuni. Sono invece 23 gli enti che hanno aumentato il costo dei servizi mensa e 13 gli asili. In misura minore hanno subito aumenti il trasporto scolastico (in 7 comuni), gli impianti sportivi (5), il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (4), e i musei (2).

Per quanto riguarda la riscossione, dei 50 enti rispondenti al quesito, ben l'86% ha ruoli consegnati a Equitalia, il che determina la necessità, da parte loro, di rivedere le modalità di accertamento, liquidazione e riscossione, alla luce della legge n. 106/2011 che stabilisce la cessazione delle attività di riscossione delle entrate locali da parte di Equitalia entro il 1 gennaio 2012.

La percentuale degli enti che hanno accantonato delle somme a fronte dei residui attivi da ruoli consegnati a Equitalia è pari al 50% .

Altra questione è quella che riguarda i Consigli tributari, legati alla partecipazione all'accertamento dei tributi erariali, rispetto alla quale finora ai comuni restava una quota pari al 33% di quanto ottenuto con la lotta all'evasione. Ma la manovra correttiva bis ha portato la quota al 100 %, destinando ai comuni l'intero gettito, a patto che entro il 31 dicembre 2011 abbiano istituito il Consiglio tributario comunale. Da tener presente, inoltre, che gli enti che entro fine anno non avranno istituito l'organismo non potranno beneficiare dello sconto sulla manovra del patto finanziato con la Robin Tax. Contestualmente vengono rafforzati i poteri dei Consigli tributari che avranno il potere di richiedere dati e notizie alle amministrazioni e agli enti, e a disposizione dei quali l'Agenzia delle Entrate metterà le dichiarazioni dei residenti. Tra i 51 comuni toscani che hanno risposto al quesito, solo l'8% ha già provveduto all'istituzione di questo organo. Sono invece 38 gli enti che hanno risposto alla domanda sulla previsione o meno di rientrare nei limiti imposti dal patto di Stabilità 2011: di questi il 18% pensa di non farcela. Il Patto di stabilità è uno dei nodi più complessi da sciogliere, basti pensare che alla domanda sui pagamenti in conto capitale da effettuare nel 2011 e bloccati dai vincoli del patto di stabilità hanno risposto 29 enti, ed è emerso che sono quasi 77 milioni, vale a dire un ammontare di pagamenti pari al volume di pagamenti di un interno anno.

Mentre sull'applicazione dei criteri di virtuosità occorre attendere la legge di stabilità per il 2012, analizziamo le altre novità sui vincoli di finanza pubblica. Dal 2012 entrerà in vigore un nuovo patto "regionalizzato" in linea con i criteri europei nell'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo e secondo cui la Regione risponderà del mancato raggiungimento dell'obiettivo, attraverso un maggiore concorso alla manovra nell'anno successivo, in misura pari all'importo sforato. Dal 2013 saranno soggetti al patto i comuni con una popolazione superiore a 1000 abitanti, mentre dal 2014 anche le unioni costituite con quelli al di sotto.

L'unico sollievo in tema di patto arriva dalla novità sulle società municipalizzate. La norma prevede la destinazione di una quota del Fondo infrastrutture (pari a 250 milioni di euro nel 2013 e altrettanti nel 2014) a investimenti infrastrutturali degli enti che procedono, entro il 31 dicembre dell'anno precedente, alla dismissione di partecipazioni azionare in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica (escluso il servizio idrico) e l'esclusione delle spese effettuate a valere sulla predetta quota dai vincoli di finanza pubblica.

Ulteriori cambiamenti, infine, riguarderanno anche i vincoli sulle spese per il personale – in cui rientreranno anche quelle sostenute dalle società a partecipazione pubblica totale o controllate – e i revisori dei conti, che si dovranno scegliere per estrazione sulla base di un elenco formato su base regionale.

Il risanamento della finanza pubblica: un focus sulla Toscana

Nel 2012 il comparto comunale toscano dovrà fare i conti con il costo delle manovre governative che, per quanto riguarda la nostra regione, dovrebbe attestarsi sui 458 milioni di euro, per un importo pro capite pari a 135 euro

a cura di **GIUSEPPE FERRAINA**, Anci Toscana

Nel 2011 sale a 270 milioni di euro il contributo richiesto dallo Stato ai comuni toscani per il risanamento dei conti pubblici. Il dato scaturisce dall'effetto congiunto di diverse scelte compiute dal Governo, nel corso dell'anno, per ridefinire su più fronti i rapporti finanziari tra Stato e autonomie locali. In particolare, alla significativa riduzione dei trasferimenti erariali – pari a 101 milioni di euro, secondo quanto disposto dal decreto legge 78/2010 per gli enti comunali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti – si affianca un forte inasprimento dell'obiettivo programmatico imposto con il patto di stabilità interno, che passa dai 78 milioni di euro dell'anno precedente ai 169 milioni stabiliti per il 2011, provocando un evidente quanto preoccupante ridimensionamento della reale autonomia operativa dei comuni toscani, sia per quanto concerne l'ammontare complessivo delle risorse effettivamente disponibili, sia per quanto riguarda la concreta possibilità di realizzare le politiche pubbliche già stabilite in sede di programmazione finanziaria annuale e pluriennale. Le difficoltà finanziarie aumenteranno notevolmente nel 2012, quando in Toscana per il comparto comunale il costo delle manovre governative dovrebbe attestarsi sui 458 milioni di euro, per un importo pro capite pari a 135 euro. Tale aggravio risulterà determinato sia dalla riduzione ulteriore dei trasferimenti erariali sia dal consistente innalzamento del saldo programmatico.
Piuttosto interessanti si rivelano le indicazioni che si traggono scorporando il dato aggregato del 2011 per classe demografica di appartenenza. In particolare, a fronte di un contributo pro capite di circa 80 euro a livello regionale, ben superiore rispetto al sacrificio richiesto ai comuni compresi nella fascia che va dai 5.000 ai 40.000 abitanti, si rileva che per gli enti comunali di maggiori dimensioni il contributo stabilito dal Governo raggiunge i 93 euro pro capite.

ph: SIMONA MURATORI

Il risanamento della finanza pubblica: un focus sulla Toscana

ph: ANNALISA SAVOCA

IL CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Valori assoluti in milioni di euro, pro capite e percentuali. Anni 2011-2012

	2011			Stime* per il 2012		
	v.a.	p.c.	%	v.a.	p.c.	%
Riduzione dei trasferimenti erariali	101,4	29,8	37,5	169,0	49,7	36,9
Obiettivo del patto di stabilità interno	168,9	49,7	62,5	289,2	85,1	63,1
TOTALE	**270,3**	**79,5**	**100,0**	**458,2**	**134,8**	**100,0**

* La riduzione dei contributi erariali è provvisoriamente calcolata sulla base dei trasferimenti erariali assegnati nel 2010, mentre il saldo obiettivo viene stimato secondo quanto disposto dall'articolo 1 commi 88-91 della legge di stabilità per il 2011, tenendo conto del maggiore sforzo finanziario derivante dalla manovra di agosto ma non del meccanismo della cosiddetta "virtuosità".

Fonte: elaborazioni ANCI TOSCANA su dati IFEL e Ministero degli Interni

IL CONTRIBUTO DEI COMUNI TOSCANI AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA PER CLASSE DEMOGRAFICA DI APPARTENENZA

Valori assoluti in milioni di euro, pro capite e percentuali. Anno 2011

	Riduzione dei trasferimenti			Obiettivo PSI 2011			Totale riduzione risorse		
Classe demografica	v.a.	p.c.	%	v.a.	p.c.	%	v.a.	p.c.	%
5.000-10.000	11,8	24,1	11,6	19,3	39,3	11,5	31,1	63,4	11,5
10.000-20.000	16,2	23,3	16,0	27,9	40,1	16,5	44,1	63,4	16,3
20.000-40.000	12,7	24,3	12,5	24,4	46,8	14,4	37,1	71,1	13,7
Oltre 40.000	60,7	35,9	59,9	97,3	57,5	57,6	158,0	93,4	58,5
TOSCANA	**101,4**	**29,8**	**100,0**	**168,9**	**49,7**	**100,0**	**270,3**	**79,5**	**100,0**

Fonte: elaborazioni ANCI TOSCANA su dati IFEL e Ministero degli Interni

SBLOCCO DELL'ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF IN TOSCANA: IL POTENZIALE EXTRAGETTITO NEL 2012 RISPETTO AL 2010

Valori assoluti in milioni di euro, pro capite e percentuali. Anno 2009 (reddito imponibile e numero di contribuenti)

	Potenziale extragettito		
Classe demografica	v.a.	p.c.	%
0-5.000	13,6	41,3	8,4
5.000-10.000	18,3	37,3	11,2
10.000-20.000	25,0	35,9	15,3
20.000-40.000	16,8	32,3	10,3
Oltre 40.000	89,6	53,0	54,9
TOSCANA	**163,4**	**43,8**	**100,0**

Fonte: elaborazioni ANCI TOSCANA su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ancora una volta, pertanto, il peso delle manovre governative viene a ricadere principalmente sui centri urbani più grandi, i quali contribuiscono a finanziare circa il 60% del sacrificio complessivamente imposto al comparto comunale della Toscana.

Oltre che determinare una robusta contrazione delle potenzialità di spesa del governo comunale, le modifiche normative recentemente intervenute consentiranno agli enti comunali, a partire dal 2012, un utilizzo generalizzato e maggiormente espansivo - rispetto alle previsioni prima contenute nell'articolo 5 del decreto legislativo 23/2011 sul federalismo municipale - dell'addizionale comunale all'Irpef, per cui diviene estremamente opportuno fornire una stima del relativo extragettito potenzialmente disponibile in Toscana per i bilanci comunali. A tal proposito, si ritiene fondamentale osservare innanzitutto che questo *surplus* fiscale non supererebbe i 163 milioni di euro, vale a dire un importo inferiore al taglio dei soli trasferimenti erariali che i comuni toscani subiranno nel corso del 2012. Pertanto, a fronte di un eventuale inasprimento della pressione fiscale pari a circa 44 euro pro capite, in Toscana il comparto comunale nel suo insieme disporrebbe, per soddisfare le istanze della sua comunità di riferimento, di un ammontare di risorse inferiore a quelle precedentemente disponibili, secondo una logica completamente opposta ai dettami della teoria del federalismo fiscale.

Utilizzando questo nuovo margine di imposizione fiscale, infatti, i comuni toscani si troverebbero nella condizione di aumentare il prelievo sui cittadini non per rafforzare sul piano qualitativo e quantitativo l'offerta dei servizi pubblici, ma solo per contribuire ulteriormente al risanamento dei conti dello Stato. Pur investendo in via quasi generale l'universo comunale della Toscana, si ritiene interessante mettere in luce che nei comuni di maggiori dimensioni questa condizione potrebbe riflettere un costo ben più elevato (53 euro pro capite) rispetto al valore regionale di riferimento, mentre solo nelle realtà comunali più piccole – ossia con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, escluse sia dalla riduzione dei trasferimenti erariali sia dai vincoli connessi al rispetto del patto di stabilità interno – si verificherebbe, a seguito di un innalzamento del carico fiscale pari a 41 euro pro capite, la possibilità di aumentare concretamente il *budget* di spesa del bilancio comunale, dal momento che in quest'ultimo caso il potenziale extragettito, derivante dallo sblocco dell'addizionale comunale all'Irpef, sarebbe ben superiore agli eventuali tagli erariali di carattere *una tantum*.

Il grido di dolore dei servizi finanziari

di **GIULIO BALOCCHI**, dirigente finanziario del Comune di Grosseto, coordinatore Comunità professionale responsabili finanziari dei comuni toscani

ph: SIMONA MURATORI

La manovra conferma il distacco tra chi governa e il Paese reale.
Il disorientamento degli operatori dei comuni che devono destreggiarsi tra leggi ambigue, vuoti normativi e ampi margini di interpretazione. Dal quadro emerge una situazione in cui i cittadini, non trovando risposte ai loro bisogni, perdono la fiducia in chi li amministra e si allontanano dalla politica

La costruzione della Manovra finanziaria si è configurata, negli ultimi tempi, sempre più come una ridda di proposte, prima urlate poi ritirate, di iniziative che procedono a giorni alterni su questioni determinanti per lo svolgimento delle attività dei comuni e la vita dei cittadini, e sui cui non c'è chiarezza *in primis* tra gli operatori. Il *modus operandi* del Governo e dei parlamentari in generale evidenzia una loro totale assenza di "preparazione sul campo" in materia di enti locali e servizi ai cittadini. Se un tempo, in Parlamento sedevano esponenti politici con una consolidata esperienza amministrativa alle spalle, oggi purtroppo ci tocca assistere all'ingresso nelle aule parlamentari di personaggi che non solo non hanno confidenza con le tematiche relative all'"ordinaria amministrazione" degli enti, ma che spesso paiono non porsi il problema di quali ricadute abbiano sulle comunità locali le decisioni assunte. La bussola del Governo sembra essere quella del mero calcolo e della logica elettorale, piuttosto che la volontà di compiere scelte, magari impopolari e coraggiose, che puntano a risollevare l'economia di un Paese che sta annaspando. Si va da un innalzamento degli obiettivi di Patto di stabilità – già decisamene alti – alla riduzione delle entrate federali dei comuni, passando per il blocco degli investimenti sul territorio, anche quando riguardano la messa in sicurezza degli edifici scolastici e, più in generale, la riduzione della qualità e quantità dei servizi primari. I comuni si vedono costretti ad alzare la pressione fiscale sui cittadini, sempre più stremati e impoveriti dalla crisi, da un lato, e da queste "politiche sconclusionate", dall'altro. Noi responsabili finanziari ci troviamo schiacciati fra gli Amministratori, i colleghi e le imprese creditrici. Ci si dimentica forse che, è vero che solo 47 comuni e una Provincia hanno sforato il Patto nel 2010, ma molti tra quelli "virtuosi", per rientrare entro i confini del Patto, semplicemente non hanno potuto pagare le imprese che già avevano lavorato.

Viene da pensare che si cerchi di tornare alla tesoreria unica centralizzata, con le nostre giacenze a disposizione del MEF, con la solita logora e fallace motivazione dell'incapacità del sistema delle Autonomie di gestire la liquidità. In questo scenario i comuni "virtuosi" non subiranno penalizzazioni e non concorreranno alla manovra, e gli altri pagheranno anche per loro. Sarebbe opportuno però che gli enti fossero considerati singolarmente, così da poter essere messi nella condizione di programmare qualcosa per il 2012, dato che ancora non sappiamo cosa ci aspetta, né di cosa disporremo di certo. E che dire delle società partecipate? Perché nel contesto di una gestione seria e rigorosa di una società *in house* di deve far pagare di più il Comune, imponendogli di rivolgersi al mercato e non a una propria partecipata pubblica il cui scopo deve essere quello di conseguire il pareggio e non l'utile di impresa?

È necessario che ANCI si faccia promotrice, insieme agli enti locali, alle associazioni, di pacifiche manifestazioni popolari di sdegno verso questa politica dissennata che, con la scusa dell'obiettivo di risanamento del bilancio dello Stato, continua a scaricare il peso del debito nazionale e delle "scelte non scelte" che continuano a privilegiare i furbi, i veri centri di potere economico e speculativo, gli apparati statali che finora poco o nulla hanno contribuito alla causa, continuando a infierire sui comuni, ormai poveri, e sui cittadini indifesi.

La grande manovra dell'estate 2011 e il federalismo fiscale

di **ALESSANDRO PETRETTO**, professore ordinario di Economia Pubblica al DSE dell'Università di Firenze

La riforma era stata impostata a costo zero, ma in realtà gli enti locali sono chiamati a sacrifici enormi con i risultati in termini di riduzione del debito che si vedranno solo a partire dal 2016. Nel frattempo, regioni e comuni dovranno affrontare una dirompente contrazione di risorse che, tra i suoi effetti, ha quello di accrescere il rapporto di dipendenza dalla finanza centrale dei comuni e ridurre la manovrabilità dei tributi propri

ph: DANIELA SALTON

La LD 42 del 2009 ha tracciato una riforma della finanza dell'amministrazione locale molto ambiziosa che si esplica in un orizzonte temporale di alcuni anni. Anche se nel corso del 2010 e 2011 si sono succeduti otto decreti attuativi, al momento l'intero processo è in corso di implementazione e circa il 40% della riforma deve ancora essere messo a punto.

La riforma non doveva prevedere né risparmi né l'allargamento del deficit pubblico. Tuttavia, nel 2009, l'Amministrazione pubblica presentava un saldo negativo di circa 80 miliardi di euro. E da lì in poi è cominciato un percorso di rientro con manovre successive, che culminerà con un intervento di circa 60 miliardi nel 2014, anno in cui il federalismo fiscale dovrebbe essere "a regime".

Il piano di recupero è di circa 18 miliardi nel 2012, di cui 14 riguardano l'Amministrazione centrale e 4,2 (circa il 24%) le Amministrazioni locali. Per il 2013 è previsto invece un recupero di 12,6 miliardi per l'amministrazione centrale e 3,1 per quelle locali, che contribuiranno così per il 19%.

Un intervento di queste dimensioni avrà conseguenze rilevanti sull'attuazione del federalismo municipale. Verrà, in primo luogo, alterato il grado di autonomia tributaria dei comuni, dato che la riduzione dei trasferimenti verrà compensata da incrementi dell'addizionale Irpef. Questa, insieme ai proventi del recupero dell'evasione, finanzierà le funzioni fondamentali a livello standard, perdendo il suo ruolo originario di fonte di finanziamento di spese extra standard o discrezionali. Un aumento così imponente del ruolo dell'addizionale Irpef produrrà anche seri problemi di perequazione. Qualche Comune sarà, infatti, in grado di compensare interamente i tagli, altri solo la metà, altri ancora meno della metà.

In secondo luogo, il principio del coordinamento della finanza per livelli di governo viene, di fatto, abiurato. Infatti, durante la fase transitoria della riforma del federalismo fiscale e durante la costruzione della fase finale a regime, il comparto riformato dovrà far fronte a una contrazione di risorse veramente dirompente. Il criterio del "rafforzamento del patto di stabilità interno", così come è stato applicato, è un atto di imperio: mai è stato discusso in sede istituzionale come ripartire il contributo al deficit, valutando anche l'opportunità di seguire criteri diversi dal semplice "peso" per amministrazione, come, ad esempio, il contributo alla crescita economica delle varie componenti di spesa, o una ripartizione del contributo su base regionale, con l'intervento del Governo centrale solo nel caso di un mancato accordo intraregionale.

Qualche ottimista sostiene che il federalismo fiscale comporterà una maggiore efficienza degli enti decentrati e quindi un consistente recupero di risorse. Tuttavia occorre ricordare che, quando anche questo fosse vero, e nelle dimensioni menzionate, non tornerebbero comunque i tempi. Le risorse devono essere trovate subito, senza rinvii. Il metodo dei fabbisogni standard potrà cominciare a dare i suoi frutti non prima del 2016, il che fa pensare che gli enti locali e, quindi, i cittadini saranno costretti a vivere sulla propria pelle tagli pesanti e indiscriminati sui servizi essenziali per molto tempo e senza avere un riscontro per i loro sacrifici. La riduzione della manovrabilità dei tributi comunali e il rinvio dell'introduzione dell'IMU (imposta municipale unica), comporteranno infatti una significativa compressione dei margini di *accountability*, cioè di responsabilizzazione politica degli enti, che è il principio fondamentale su cui si basa un coerente assetto di federalismo fiscale.

ph: SIMONA MURATORI

Il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard

di **SALVATORE PARLATO**, responsabile Ufficio Studi IFEL

Nella finanza comunale il criterio della spesa storica ha tradizionalmente avuto un peso centrale. Pertanto, a prescindere dal grado di autonomia tributaria e finanziaria e dai livelli di pressione impositiva e tariffaria conseguiti, il bilancio di un Comune ha potuto mantenere nel tempo un budget di spesa più o meno costante, per la cui determinazione non venivano ad incidere in modo vincolante i livelli di efficienza ed efficacia contestualmente raggiunti in termini di performance amministrativa. Per rimediare a questo meccanismo deresponsabilizzante sia sul lato delle entrate sia su quello delle spese, con il processo di riforma in corso, il Legislatore intende superare il criterio della spesa storica, per incentivare un uso ottimale delle risorse e promuovere una distribuzione più equa e meritoria delle risorse perequative destinate ai comuni.

L'iter per la valutazione dei fabbisogni standard è stato avviato: seguendo le indicazioni della L. 42/2009 e le modalità attuative del DLgs 216/2010, IFEL e SOSE hanno sviluppato un programma di lavoro che prevede di pervenire al calcolo dei fabbisogni standard per le prime due funzioni fondamentali dei comuni (Polizia Locale e Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo) entro la fine del 2011.

Lo schema analitico per la stima dei fabbisogni standard

A prescindere dalle tecniche di stima e dall'identificazione o meno dei contestuali livelli di output da garantire, la procedura di valutazione dei fabbisogni standard può essere in via generale così rappresentata:

$$y=f(x1, x2, .., xn) \quad (1)$$

La (1) costituisce la base per formulare una stima in cui si assume che una certa variabile y è calcolabile come funzione di un numero n di variabili, dando per scontato che sia la y che le x siano note, mentre rimane sconosciuta la relazione f che le lega. Nel nostro caso, se la y è la spesa per una funzione fondamentale del Comune e le x sono le componenti che ne determinano la formazione, stimare i fabbisogni standard significa definire il valore di f che individui la relazione tra questi fattori e la spesa. Pertanto, una volta conosciute le x e la f, è possibile calcolare per ciascun Ente il valore di y, ossia il suo fabbisogno standard per una certa funzione fondamentale.

Identificando quattro famiglie di grandezze che in via generale assorbono tutte le possibili tipologie di variabili che determinano il livello della spesa sostenuta, la (1) può essere riscritta come segue:

$$y=f(C, R, T, Z) \quad (2)$$

Il gruppo C è costituito dagli elementi che compongono la funzione del costo di produzione di un determinato bene o servizio pubblico (costo per addetto e quantità, acquisti di beni e servizi, costo del capitale e quantità).

Il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard

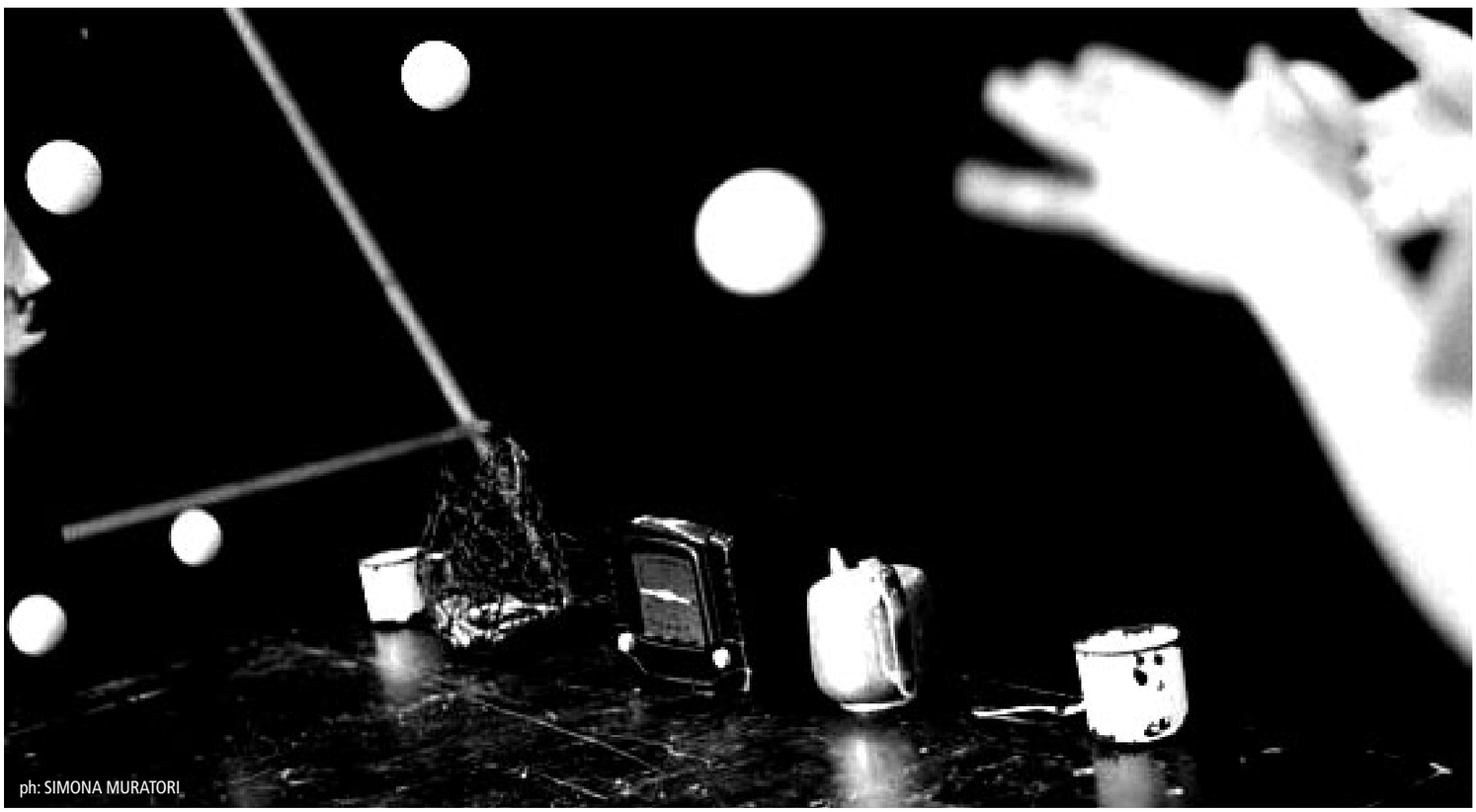
Il gruppo R contiene grandezze tipiche di una funzione di domanda, in primis reddito e ricchezza, ma anche altri indicatori del tessuto produttivo locale (quali, ad esempio, il tasso di disoccupazione e il valore dei depositi bancari).
Il gruppo T comprende grandezze tipicamente fiscali: si tratta del cosiddetto *tax price* del bene pubblico, il quale influenza fortemente la quantità che di quel determinato bene viene domandata.
Infine, nella famiglia Z sono raggruppate alcune variabili specifiche locali, a valenza maggiormente strutturale e fortemente connesse alla domanda territoriale di bene pubblico: si pensi, a titolo esemplificativo, all'ampiezza demografica, alla numerosità delle unità economiche, all'anzianità della popolazione, al grado di pendolarismo e alla complessità morfologica del territorio di riferimento.

La logica della rilevazione mediante i questionari

Per un'adeguata stima dei fabbisogni standard occorre che buona parte delle variabili sopra riportate siano note: purtroppo, i dati prelevati dai certificati di bilancio riflettono un'eterogeneità contabile tale da rendere fuorviante qualsiasi processo di stima basato su tali valori.
Le ragioni per le quali si manifesta questo deficit contabile sono molteplici. In primo luogo è da ricordare la distribuzione erratica in bilancio della spesa per il personale. Generalmente, infatti, a prescindere dalla funzione in cui si colloca un addetto, la sua retribuzione accessoria viene contabilizzata tra le Funzioni generali.
Sempre con riferimento al personale esistono poi altre componenti di costo che, pur inserite nella funzione di pertinenza, fuoriescono dall'Intervento 1 di bilancio (spesa per il personale) per confluire in altri interventi. Spesso, inoltre, il dato di bilancio non consente di distinguere i casi in cui un addetto conteggiato in una funzione risulti effettivamente impiegato solo e soltanto in quella funzione, da quelli in cui la medesima funzione viene espletata anche mediante il lavoro svolto da addetti contabilizzati in altre funzioni. Un altro fattore di eterogeneità contabile si lega alle imputazioni delle spese indirette, le quali possono essere contabilizzate pro quota nella funzione di riferimento oppure essere collocate tra le Funzioni generali. Infine, ulteriori fonti di disomogeneità contabile sono le forme associative intraprese e le relative modalità di contabilizzarle, così come le esternalizzazioni di alcuni servizi e la distorta contabilizzazione dei relativi oneri.
Per superare le criticità sinteticamente riassunte, oltre a quelle strettamente connesse alla mancata possibilità di misurare significativamente, mediante gli attuali certificati di bilancio, sia gli *output* relativi alle funzioni di spesa sia i costi specifici legati al singolo contesto ambientale, la progettazione dei questionari SOSE – IFEL si propone l'obiettivo di garantire un patrimonio conoscitivo ulteriore e complementare rispetto alla mole informativa assicurata fin qui dalle tradizionali rilevazioni contabili, con lo scopo di consentire una stima coerente allo schema descritto nella (2).

I primi risultati per la funzione Polizia Locale

La rilevazione eseguita sulla funzione di Polizia Locale consente di estrarre utili indicazioni sulla capacità del questionario di migliorare e arricchire il valore dell'informazione relativa alle principali variabili da utilizzare per la stima dei fabbisogni standard.
Uno degli elementi sul quale si è ritenuto maggiormente necessario condurre questo sforzo di completamento – rispetto alle riflessioni fin qui poste in essere – è rappresentato dall'intero versante del costo del personale. I primi risultati ricavati sono incoraggianti, in Toscana più che nel resto del Paese. Pertanto, sebbene risulti appena avviato il lavoro di stima del relativo fabbisogno standard, si ritiene ugualmente giustificato un cauto ottimismo circa la possibilità di giungere a un adeguato livello di contabilizzazione analitica delle spese sostenute per l'espletamento dei servizi connessi alla funzione di Polizia Locale.



ph: SIMONA MURATORI

Rafforzare i comuni: solo così ci si salva

ph: ANNALISA SAVOCA

Il welfare toscano funziona

di **GIORGIO DEL GHINGARO**, sindaco di Capannori, responsabile Welfare e Sanità Anci Toscana

I nodi da sciogliere sull'attuazione del federalismo fiscale sono seri e fondamentali. Stiamo vivendo una situazione d'incertezza che rende difficile, per un amministratore locale, compiere scelte lungimiranti per il suo Comune. È complicato progettare un futuro quando il presente non offre garanzie.
Sebbene l'insicurezza condizioni ogni ambito dell'azione amministrativa di un Ente locale, la mancanza di un orizzonte comune, collettivo e condivisibile, provoca una sensazione di disagio e di impotenza ancora più forte nel settore delle politiche sociali.

Interpretare il cambiamento

di **ROSA MARIA DI GIORGI**, assessore all'educazione del Comune di Firenze, responsabile scuola Anci Toscana

Gli effetti della crisi economica si sono intrecciati con l'incapacità del Governo di trovare risposte adeguate alle problematiche del Paese: manovre depressive e tagli indiscriminati hanno colpito profondamente gli enti locali, sommandosi a un patto di stabilità che strangola le residue possibilità di intervento anche dei comuni virtuosi. In Toscana, regione da sempre caratterizzata da servizi di eccellenza, si inizia a percepire un forte disagio ed è per questo che il nostro impegno non può fermarsi alla difesa di un'esistente che ci viene sottratto giorno dopo giorno, ma deve essere indirizzato a garantire risposte alle crescenti necessità dei cittadini.

Rifondare un nuovo patto sociale

di **ANGELO ZUBBANI**, sindaco di Carrara, vicepresidente Anci Toscana

La crisi economica aggrava quello che possiamo chiamare il paradosso dei sindaci, i quali a fronte di minori entrate si trovano, in conseguenza delle aumentate difficoltà, davanti a maggiori responsabilità, a bisogni crescenti e urgenze sempre più impellenti e soprattutto ineludibili.
I modelli culturali assunti come riferimento da questo governo e da chi lo rappresenta non hanno favorito né il rispetto né il consolidarsi di un senso di responsabilità nei confronti dello Stato, delle sue istituzioni, dei suoi valori fondanti, indebolendo la credibilità dell'intero equilibrio istituzionale e facendo approdare i problemi alla periferia di questo sistema, rappresentata da sindaci e comuni, in forma più acuta ed emergenziale.

ph: SIMONA MURATORI

Il welfare toscano funziona

Le risorse statali destinate al sostegno dei diritti sociali sul territorio hanno subito continui tagli dal 2008 ad oggi; basti pensare che, stando a un documento della commissione affari sociali e welfare dell'Anci, il fondo nazionale per le politiche sociali era costituito, nel 2008, da 656,45 milioni di euro e nel 2011 è diventato di 178,58 milioni di euro. Il fondo per la famiglia è passato da 339 milioni di euro a 51,47 di quest'anno. Il fondo per la non autosufficienza sta andando verso l'esaurimento. Tagli significativi ci sono anche per il fondo per l'infanzia e l'adolescenza, per il servizio civile, per l'accesso alle abitazioni in locazione e per la famiglia.

Tagliare indiscriminatamente, senza tenere conto delle peculiarità di alcuni servizi, delle caratteristiche dei territori e della qualità che un sistema integrato e coordinato può mettere in gioco, non traduce in realtà un federalismo fiscale auspicabile. Auspicabile è garantire qualità e quantità, competenza ed efficacia, a costi contenuti. Fare di tutta un'erba un fascio, soprattutto quando si tratta di politiche sociali, risulta pericoloso.

Regione, Anci e Federsanità, in Toscana, stanno creando un sistema sociosanitario territoriale che rappresenta una possibilità vera di sviluppo dei servizi e dell'adeguatezza degli stessi, razionalizzando le risorse.

Se persisteranno tagli continui e indiscriminati da parte del Governo, si correrà il rischio che la partita dei fabbisogni standard, almeno per le politiche sociali, non sia nemmeno disputata.

Interpretare il cambiamento

Serve la sensibilità di comprendere che siamo in un momento di forte cambiamento e dobbiamo riuscire a interpretarlo con strumenti e idee nuove, per non perdere quello che abbiamo.

Penso a un grande patto fra enti locali, cittadini e altri soggetti – come sindacati e associazioni di categoria – per costruire un sistema efficiente e efficace. Dobbiamo comprendere che certe funzioni non possono più essere gestite direttamente dalle amministrazioni comunali e prendere atto che la diminuzione del personale e i tagli ci impongono soluzioni nuove, senza cristallizzarci in pregiudiziali ideologiche.

Il Comune deve assumere un ruolo di progettazione, programmazione e controllo, rinunciando a una gestione diretta che non è più in grado di sostenere. È un processo di trasformazione culturale, che punta a mantenere alta la qualità dei servizi erogati, creando al contempo nuova occupazione sul territorio. Percorsi che l'amministrazione fiorentina ha già intrapreso in alcuni settori con il ricorso alle cooperative sociali, ottenendo risultati estremamente positivi in termini di gradimento da parte dei cittadini. Sappiamo, infatti, che la competitività, se ben gestita, porta a ulteriore eccellenza, purché accompagnata anche dalla tutela dei lavoratori. Le questioni principali non sono quella del risparmio o l'idea che il privato sia migliore del pubblico, ma la necessità di garantire servizi ai cittadini e equità nella suddivisione dei costi, per cui chi ha di più paga di più. Una sfida epocale a cui non possiamo e non vogliamo sottrarci.

Rifondare un nuovo patto sociale

È necessario interrogarci su come è posizionato il Comune in questo quadro in continua evoluzione: se è vero che è il luogo in cui tutti i problemi si spiaggiano, indipendentemente dal suo avere o meno le risorse e gli strumenti per fronteggiarli, è pur vero che di ciò la gente comincia ad avere consapevolezza e, in mezzo a tanto smarrimento, noi sappiamo con certezza di rappresentare ancora un presidio di credibilità e un riferimento certo.

È evidente che si debba uscire dall'angolo in cui ci siamo ritrovati, rifiutando il sistematico ruolo vertenziale di controparte e assumendo quello di attore propositivo.

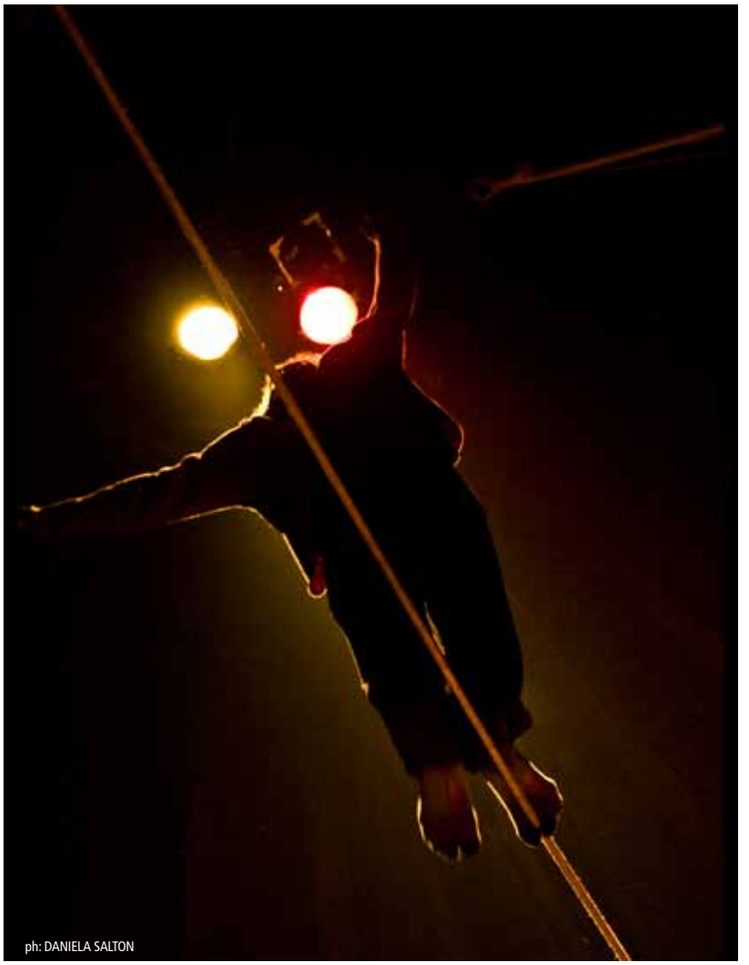
Alla luce di ciò, la sola possibilità che abbiamo è quella di avviare e gestire una rivoluzione culturale finalizzata a un nuovo Patto Sociale che i comuni devono contribuire a rifondare, per costruire un modello migliore, più efficiente, economicamente sostenibile e soprattutto più vicino ai cittadini.

Un asse solido ed efficiente, tra Comuni e Regioni rappresenterebbe un punto significativo di un nuovo equilibrio. O siamo in grado di ridisegnare una prospettiva per quello che collettivamente rappresentiamo o diventeremo (e in parte già lo siamo) dei passacarte di un governo centrale sempre più affannato a risolvere problemi senza possedere alcuna bussola per orientarsi. Più o meno quello che sta avvenendo oggi. In cinese la parola "crisi" si scrive con due ideogrammi, "rischio" e "opportunità": la sfida non può essere quella di sopravvivere ma quella di rifondare, di rinascere migliori di quelli che eravamo, questa è la nostra responsabilità!

I servizi pubblici locali dopo il referendum di giugno

di **FAUSTO FALORNI**, avvocato del Foro di Firenze

Si deve osservare che i servizi pubblici locali cui si riferiscono il quesito referendario e il successivo art. 4 del DL 138/2011 sono quelli "di rilevanza economica", ossia quei servizi idonei a inserirsi sul mercato concorrenziale ovvero a dar vita ad un mercato di tal genere.
In ambito comunitario per questa tipologia di servizio è ammessa una pluralità di forme di gestione: a) affidamento a terzi, sulla base di apposite procedure di gara; b) affidamento in house, ossia a Società a capitale interamente pubblico; c) affidamento a Società a capitale misto pubblico e privato; d) gestione in economia da parte dell'Ente. Rispetto a tale contesto di regole comunitarie, il legislatore nazionale ha operato scelte ben più restrittive: basti pensare all'art. 23 bis del DL 112/2008, con il quale si riconduce ad ipotesi eccezionale l'affidamento in house, indirizzando così verso la concorrenza e il mercato più di quanto lo richiedessero le norme comunitarie. Resta inoltre il dubbio se l'art. 23 bis consentisse o meno la gestione in economia: a tal proposito, la Corte costituzionale - con la sentenza n. 325/2010 - ha ritenuto che l'art. 23 bis la escludesse, viceversa il Consiglio di Stato - con la sentenza n. 552/2011 - ha inteso includerla.
È in questo contesto normativo che si inseriscono i quesiti referendari. L'esito del referendum ha condotto, mediante il D.P.R. n. 113/2011, all'abrogazione dell'art. 23 bis, ripristinando la possibilità di avvalersi dell'affidamento *in house* e recuperando la possibilità di gestione diretta in economia. Tale situazione è però durata ben poco, dal momento che con l'art. 4 del DL 138/2011 il legislatore è intervenuto per disciplinare nuovamente la materia, riproponendo in gran parte il sistema previgente contenuto nell'art. 23 bis e nel D.P.R. n. 168/2010. Infatti, pur non applicandosi al servizio idrico integrato e nonostante affidi all'Ente il compito di valutare i casi in cui poter avocare a sé la titolarità esclusiva di un certo servizio, si può affermare che l'art. 4 esprime una chiara scelta a favore della concorrenza e del mercato, più di quanto sia prescritto dai principi comunitari. Ne è una prova tangibile il caso dell'affidamento *in house*, ora consentito solo entro il limite dei 900mila euro annui. Anche da qui i dubbi di legittimità costituzionale che l'art. 4 ha fatto sorgere, specie per il suo rapporto con l'esito della consultazione referendaria.


ph: DANIELA SALTON

La gestione per la spesa del personale

di **LUCIA BARTOLI**, direttore Risorse Umane Comune di Firenze

Il Decreto Legge n. 78/2010, convertito nella Legge n. 122 del 30 luglio 2010, ("Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"), è intervenuto in maniera incisiva sul contenimento delle spese per il pubblico impiego. Con l'art. 14, comma 7, in realtà, il Legislatore si è spinto oltre, in quanto non si è limitato a enunciare per le amministrazioni il principio generale di riduzione delle spese di personale, ma ha voluto rafforzare il sistema definendo degli strumenti utilizzabili dagli enti.
Inoltre il Legislatore è intervenuto sulla nozione di spesa di personale. In particolare, dovranno essere considerati i costi relativi al personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, le collaborazioni coordinate e continuative, i contratti di somministrazione, gli incarichi di cui all'art. 110 del Tuel, nonché le spese afferenti tutti i soggetti utilizzati a vario titolo.
Tutto questo comporta il superamento di fatto della circolare del Mef n. 9/2006, che fino ad oggi aveva costituito il riferimento per la definizione di spesa di personale. Infatti quella circolare dava indicazioni interpretative rispetto a una norma ormai disapplicata contenuta nella Legge Finanziaria 2006.
È rimasta invece senza risposta, anche con il varo del D.L. 78/2010, la questione inerente la determinazione della cosiddetta "base di partenza" per ridurre la spesa di personale negli enti soggetti al patto di stabilità. Su questo punto è stato più volte affermato – anche da Anci – che le amministrazioni, dato il carattere generale del disposto normativo, possono far riferimento, nella propria autonomia, all'anno che ritengono più opportuno. Altra tesi, confermata dalle recenti deliberazioni nn. 2 e 3 del 2010 della sezione Autonomie della Corte dei Conti, è invece quella che richiede una riduzione "progressiva e costante" rispetto all'anno precedente.
Per quanto riguarda le nuove assunzioni, si deve far riferimento all'art. 14 comma 9 dello stesso decreto legge 78/2010, che limita la possibilità di procedere ad assunzioni di nuovo personale per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sul complesso delle spese correnti è inferiore alla soglia del 40%.
Tale norma ha generato un acceso dibattito sulla nozione di spesa di personale, a cui ha fatto seguito la novità introdotta dalla manovra economica di metà luglio, e precisamente l'integrazione apportata dall'art. 20, comma 9, del D.L. n. 98 del 6 luglio 2011. Questa dispone che, ai fini del computo del rapporto fra spese del personale e spese correnti, si calcolino le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo, che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali.

Fiscalità ed entrate locali: il nuovo quadro

di **ANDREA FERRI**, responsabile Ufficio Entrate Ifel

Il decreto 23 agisce su uno dei tre aspetti essenziali del federalismo: il riassetto delle entrate comunali con la trasformazione di gran parte dei trasferimenti statali in quote di gettiti statali, in prevalenza riferite ai cespiti immobiliari. Restano ancora non attuate le altre due direttrici essenziali: la determinazione dei fabbisogni standard, avviata alla fine del 2010, e la definizione di criteri di perequazione delle risorse fiscali, a garanzia dei territori con minori dotazioni strutturali di base imponibile.

Senza il completamento del disegno – o almeno l'indicazione di linee di attuazione condivise su tutti e tre i terreni indicati – la piena attuazione del federalismo fiscale è impossibile e anche i primi passi già avviati rischiano di risultare contraddittori e inadeguati a promuovere un duraturo cambiamento. Nel 2011 quasi la metà dei nuovi gettiti assegnati ai comuni è stata ripartita sulla base del territorio di formazione o della popolazione residente e la quota restante del Fondo sperimentale di riequilibrio ha dovuto compensare, così, il divario rispetto alle dotazioni finanziarie del 2010, sulla base di criteri molto conservativi.

Il riassetto a regime delle entrate comunali dovrebbe essere caratterizzato da: responsabilità, attraverso forme di prelievo che esaltino il rapporto tra cittadini tassati e governi locali; pertinenza, con l'attribuzione di cespiti fiscali collegati alle funzioni istituzionali dei Comuni; consistenza, assicurando che le entrate proprie attribuite siano di dimensione adeguata e dotate di margini di flessibilità per permettere l'espressione delle scelte fiscali dei comuni. Solo il secondo requisito può dirsi realizzato, almeno in prospettiva, con l'attribuzione ai comuni di tributi propri e quote di gettiti statali relativi non solo al patrimonio, ma anche ai redditi e ai trasferimenti immobiliari. Per assicurare un nuovo quadro davvero stabile e duraturo sarà necessario non solo verificare con attenzione le previsioni quantitative e i parametri del decreto 23, dal gettito della cedolare secca sugli affitti al livello dell'aliquota di equilibrio della nuova IMU che appare gravemente sottostimata, ma anche rivedere alcuni aspetti dello stesso impianto del decreto

Il federalismo fiscale delineato con la legge n. 42 del 2009 è stato il frutto di un utile e ambizioso compromesso tra impostazioni divergenti su aspetti anche di grande importanza. In assenza di una revisione coraggiosa del percorso di attuazione, l'aggravamento della crisi economico finanziaria globale apertasi nel 2008 e le perduranti politiche di rigido contenimento delle risorse e dei vincoli dei bilanci degli enti locali – e in particolare dei comuni – rischiano di arrestare il processo federalista e di svuotarlo di significato reale.

ph: SIMONA MURATORI

Riscossione: quali prospettive?

di **RICCARDO NARDUCCI**, consulente Anci Toscana

L'articolo 7, c. 2, lett. gg-ter, del D.L. n. 70/2011 – come convertito in legge n. 106/2011 – stabilisce, in modo perentorio, la cessazione delle attività di Equitalia Spa in favore dei comuni e delle società dagli stessi partecipate a partire dal 1° gennaio 2012, escludendo invece le entrate provinciali, quelle regionali o di altri enti territoriali come i consorzi di bonifica o le CCIAA. Quali le conseguenze di questa disposizione?

I comuni che si avvalevano dei servizi di Equitalia Spa, e in particolare del ruolo di cui al D.P.R. n. 602/1973 quale strumento di riscossione, si troveranno a dover scegliere strumenti e modalità diversi e adeguati alle peculiarità delle entrate locali nel breve arco di tempo che le separa dal termine del periodo transitorio.

Per quanto riguarda la riscossione spontanea delle entrate tributarie e patrimoniali da parte dei comuni, non vengono innovate le possibilità già esistenti, ma sempre a partire dal 1° gennaio 2012, gli enti locali potranno continuare a effettuarla direttamente e/o ad avvalersi del proprio tesoriere, oppure di proprie società partecipate o dei privati concessionari iscritti all'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997, secondo quanto dispone l'art. 52 dello stesso decreto.

In riferimento alla riscossione coattiva, invece, due sono le modalità di cui i comuni possono servirsi.

1) sulla base dell'ingiunzione prevista dal R.D. 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare, esclusivamente se questi procedono in gestione diretta o mediante società a capitale interamente pubblico ai sensi dell'art. 52, c. 5, lett. b), n. 3), del D.Lgs. n. 446/1997;

2) esclusivamente secondo le disposizioni del R.D. 14 aprile 1910, n. 639, se utilizzano le altre forme di gestione della riscossione di cui all'art. 52, c. 5, del citato decreto n. 446, e quindi se si avvalgono dei concessionari privati della riscossione di cui all'art. 53 del medesimo decreto, o di società a partecipazione mista pubblico-privata.

È quindi venuta meno la possibilità per gli enti di avvalersi del ruolo di cui al D.P.R. n. 602/1973, mentre se effettueranno la riscossione coattiva in via diretta potranno avvalersi delle procedure di esecuzione privilegiata di cui al titolo II dello stesso decreto.

Unica via d'uscita: cooperazione finanziaria

di **LUIGI IDILI**, Responsabile settore Politiche fiscali e Finanza locale Regione Toscana

Dopo le manovre finanziarie, del federalismo fiscale resta molta forma – nei decreti e nelle norme attuative – ma poca sostanza nelle risorse. L'unica possibilità alla sua attuazione è nella governance Regione-enti locali e nelle soluzioni condivise all'emergenza

ph: DANIELA SALTON

Cosa resta del federalismo fiscale dopo le manovre finanziarie? Dal punto di vista della sostanza, rimane poco. Come è noto, le risorse finanziarie in dotazione agli enti territoriali (la cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti) si sono radicalmente ridotte, mentre i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), relative ai diritti riconosciuti dalla Costituzione, non sono stati toccati.

In compenso, rimane molta – anche troppa – forma. Resta intatta, infatti, l'impalcatura legislativa costruita sulla legge delega n. 42/2009, che comprende ben sette decreti legislativi oltre a un numero enorme di norme attuative, quasi tutte ancora da emanare, che "competono" con i provvedimenti delle manovre finanziarie!

Il processo di attuazione del federalismo sembra dunque andare avanti, nonostante tutto.

Il punto è come starci dentro.

Determinante è la ricerca di soluzioni condivise e sostenibili rispetto all'emergenza finanziaria, all'interno di un sistema di *governance* interistituzionale dove la Regione svolge la funzione di snodo di governo della finanza pubblica territoriale, e gli enti locali partecipano efficacemente alla definizione delle linee di governo regionali.

Unica via d'uscita: cooperazione finanziaria

Con l'accordo interistituzionale del 6 aprile 2009 tra Regione, province e comuni, sono stati tracciati gli assi di intervento per costruire un sistema di cooperazione finanziaria Regione-enti locali. Tra le azioni previste vi sono la definizione di un accordo sulla fiscalizzazione dei trasferimenti; l'integrazione dei sistemi tributari territoriali; la condivisione del programma regionale di contrasto all'evasione fiscale e il coordinamento della pressione fiscale complessiva e il Patto di stabilità regionalizzato. Alcune di queste linee di intervento sono progetti già consolidati della Regione. È così per la gestione organica del sistema tributario regionale e locale, e per il patto di stabilità territoriale.

Per il primo, si è realizzato in tutti i comuni il progetto Catasto e Fiscalità per migliorare la gestione della fiscalità immobiliare. Inoltre siamo arrivati a un coordinamento del sistema di riscossione coattiva (con l'individuazione tramite gara di un soggetto riscossore a livello regionale), e si è dato corpo al programma regionale di contrasto all'evasione e all'illegalità attraverso numerose azioni specifiche, come la stipula di patti territoriali anti-evasione in ogni provincia, il recupero delle basi imponibili regionali e locali, la previsione di misure premiali per gli enti locali allo scopo di incentivare la cooperazione e l'interoperabilità.

Per quanto riguarda il Patto di stabilità territoriale (l.r. 46 del 5 agosto 2010), l'esperienza positiva avviata nel 2009 e nel 2010 e rinnovata anche per il 2011, si apre a nuove prospettive. A partire dal 2012 infatti, sarà possibile un nuovo Patto di stabilità integrato che prevede l'accordo in Consiglio delle Autonomie Locali.

La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali agli enti locali, punto nevralgico del processo federalista, è invece ancora una sfida aperta, insieme alla gestione dei beni del patrimonio e del demanio trasferiti dallo Stato.

Altro punto cruciale è il coordinamento della pressione fiscale per arginare l'eccessiva diversificazione degli strumenti impositivi (la "giungla fiscale") che può generarsi dalla pressione delle manovre statali.

Infine è in atto un progetto di ricerca dell'Osservatorio regionale sul federalismo fiscale. Gli obiettivi: trovare possibilità di risparmi immediati sulle spese e analizzare gli equilibri ottimali tra pressione fiscale e servizi.

ph: DANIELA SALTON

IL PUNTO I nomi

Giulio Balocchi, dirigente finanziario del Comune di Grosseto, coordinatore della Comunità professionale dei responsabili finanziari dei comuni toscani
Lucia Bartoli, direttore risorse umane del Comune di Firenze
Giorgio Del Ghingaro, sindaco di Capannori, responsabile Welfare e Sanità Anci Toscana
Rosa Maria Di Giorgi, assessore all'educazione del Comune di Firenze, responsabile scuola Anci Toscana
Fausto Falorni, avvocato del Foro di Firenze
Andrea Ferri, responsabile Ufficio Entrate IFEL
Luigi Idili, Responsabile settore Politiche fiscali e Finanza locale Regione Toscana
Riccardo Narducci, consulente Anci Toscana
Salvatore Parlato, responsabile Ufficio Studi IFEL
Alessandro Petretto, professore ordinario di Economia Pubblica al DSE dell'Università di Firenze
Angelo Rughetti, segretario generale ANCI
Patrizia Ruffini, consulente Ifel
Silvia Scozzese, direttore scientifico IFEL
Angelo Zubbani, sindaco di Carrara, vicepresidente Anci Toscana

Coltiviamo innovazione

LUCCA FIERE 16.17.18 NOVEMBRE 2011

anci toscana — Regione Toscana

DIRE E FARE
www.dire-fare.eu

Buone pratiche pubbliche

MERCOLEDÌ 16 NOVEMBRE

digitPA, ANCI, Regione Toscana, RTRT, Anci Toscana
L'Amministrazione digitale nei piccoli comuni: opportunità e obblighi introdotti dal Nuovo CAD

Regione Toscana, Anci Toscana, Upi Toscana
Turismo e Osservatori Turistici di Destinazione per una governance condivisa che contribuisca allo sviluppo del settore

Regione Toscana
I sistemi locali di innovazione

Cnv, Cesvot
Volontariato e istituzioni, verso un nuovo patto valoriale

Regione Toscana
Presentazione del Rapporto sui dati del Centro di ascolto Caritas

Anci Toscana
Assemblea dei comuni toscani

Regione Toscana
Presentazione dei dati dell'Osservatorio sull'omofobia in collaborazione con la rete LGTB

Aics Toscana
Presentazione progetto AICS Lucca

Commissione regionale per le pari opportunità della Toscana
Fare rete

Anci Toscana
Amministratori, dirigenti, comuni assicurati

FORMAZIONE ANCI TOSCANA

Self per Anci Toscana
Servizi pubblici locali: gli effetti delle manovre correttive 2011

Polo Tecnologico di Navacchio per Anci Toscana
Il trasporto stradale delle merci pericolose

Ti Forma per Anci Toscana
La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in luogo della Dia e il silenzio sul permesso di costruire: l'adeguamento della legge 1/05 al decreto sviluppo (LR 40/11)

Il programma completo e aggiornato è consultabile sul sito www.dire-fare.eu

GIOVEDÌ 17 NOVEMBRE

Edenred Italia
Rispondere alla crescente domanda di servizi in un contesto di riduzione della spesa pubblica

Anci Toscana, Ifel
Gestioni associate e unioni di comuni

Federsanità Toscana
Le conseguenze della manovra sulle Società della Salute

Anci Toscana e Polo Tecnologico di Navacchio
Il sistema di gestione qualità e la certificazione degli enti

UNICRI Instituto Interregionale della Nazioni Unite per la Ricerca sul Crimine e la Giustizia
New Energy for Urban Security

Anci Toscana, Regione Toscana
Bar Camp sull'innovazione nella Pa

Regione Toscana
Progetto transfrontaliero INNOLABS

Regione Toscana
I progetti integrati di filiera quale opportunità per lo sviluppo del sistema agro-alimentare toscano: stato dell'arte ed esiti del primo bando

Regione Toscana, Cesvot, FVP, CNV in collaborazione con la Commissione regionale per le pari opportunità
Tratta, schiavitù e sfruttamento. Bilanci e nuove sfide in Toscana

Regione Toscana
Premio Toscanaecoefficiente IV edizione: esempi di buone pratiche in Toscana

Anci Toscana, Cires, Università di Firenze, Regione Toscana,
Governo per azioni. Le partecipate dei comuni tra pubblico e privato

Regione Toscana
Donazione del sangue

Anci Toscana in collaborazione con Orgoglio PA
Il ruolo della dirigenza tra riforma e controriforma del lavoro pubblico

Federsanità Toscana
L'integrazione socio sanitaria dopo le manovre del governo

Anci Toscana, Comune di Lucca, Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca in collaborazione con PromoPa
Risorse per la cultura

FORMAZIONE ANCI TOSCANA

Self per Anci Toscana
Partecipate: incidenza della spesa di personale sul limite alle assunzioni degli enti soci

Anci Toscana
Ucat. Buone pratiche a livello transfrontaliero marittimo per il supporto e lo sviluppo delle attività di impresa

Ti Forma per Anci Toscana
Evoluzione della normativa e ruolo dei comuni nella gestione degli scarichi delle acque reflue domestiche fuori fognatura

Anci Toscana, Ifel
La riscossione delle entrate: problematiche operative in attesa di un quadro normativo consolidato anche alla luce delle iniziative regionali

SOTTOVENTI

Regione Toscana
Io gioco, tu giochi, noi ... SPORT!

Laboratorio a cura dell'Associazione per l'Arno
Conoscere il fiume: la sicurezza del territorio

Regione Toscana, ANCI Uncem e Upi Toscana
GiovaniSì. Incontro con gli operatori di sportello della provincia di Lucca

Regione Toscana
Ragazzi insieme - Esperienze in movimento

VENERDÌ 18 NOVEMBRE

Conferenza permanente delle Autonomie sociali (COPAS)
Welfare, finanza locale e federalismo: l'impatto sulle autonomie sociali

Regione Toscana, Anci Toscana
Il Sistema Informativo Catasto e fiscalità in Toscana.

Comune di Livorno
AIDA rinnova il SUAP

Comune di Livorno
Centro unico della riscossione
L'esperienza del comune di Livorno

Avviso pubblico, Anci Toscana
La corruzione nella pubblica amministrazione

Regione Toscana
Il percorso di revisione del Piano paesaggistico: ruoli ed aspettative dei diversi attori

Regione Toscana
La flora vascolare esotica spontaneizzata della Toscana

Regione Toscana
La riforma toscana del trasporto pubblico locale

Regione Toscana, Anci Toscana
Fare sistema per crescere attraverso il federalismo fiscale

Regione Toscana, Anci Toscana in collaborazione con Agenzia delle Entrate - Dir. Reg. Toscana
Contrasto all'evasione e partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi erariali e regionali

Regione Toscana, Anci Toscana
Allineamento e bonifica delle banche dati dei comuni, della Regione e delle agenzie

Regione Toscana
L'attuazione del Testo unico della cultura

Regione Toscana
Aspetti innovativi introdotti dalla L.R. della Toscana n.40/2011 e confronto con altre regioni

Cesvot, Auser, Arci, Aics, Anteas, Uisp, Cnv
2012. Anno europeo sull'invecchiamento attivo

Arpat
La rete URP della Regione Toscana e l'esperienza ARPAT

Anci Toscana
Dal Risorgimento alla Costituzione: il cammino delle istituzioni

Provincia di Firenze, Upi Toscana
Finanza locale, federalismo, patto di stabilità

Regione Toscana
Presentazione del Bilancio sociale della Regione Toscana

FORMAZIONE ANCI TOSCANA

Anci, Ifel
Censimento e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare dei comuni

Ti Forma per Anci Toscana
Decreti legge 98 e 138 del 2011. Novità in materia di pensioni e di TFS/TFR.

SOTTOVENTI

GiovaniSì
Il presidente Rossi incontra i giovani

Laboratorio a cura di Arci Toscana
Giocare d'azzardo

Aics Toscana
La comunicazione intergenerazionale

Ci sono novita' in rete

www.ancitoscana.it

Notizie, informazioni, servizi, sui e per i comuni.
Il sito istituzionale dell'Anci e dei comuni toscani.

www.painforma.it

Gli uffici stampa dei comuni in rete.
Tutte le notizie dai comuni toscani.