

Associazione Nazionale Comuni Italiani - 8 ottobre 2003
DOCUMENTO DI VALUTAZIONE SULLA MANOVRA
FINANZIARIA 2004 (ddl finanziaria e decreto legge 269/2003)

PATTO DI STABILITA'

Restano confermati gli obiettivi di contenimento della spesa corrente del comparto enti locali già previsti nella finanziaria del 2003 con una ulteriore riduzione della spesa tendenziale per il 2004 pari a 1800 milioni di euro.

Non è stata quindi accettata la proposta dell'Anci di rendere la partecipazione al contenimento del disavanzo proporzionale alla spesa pubblica di ogni comparto. L'attuazione di questo principio avrebbe ridotto il peso sugli enti locali a 1392 milioni di euro. In questo modo la nostra partecipazione alla manovra complessiva sarebbe stata pari all'8,7%. Con le disposizioni contenute in finanziaria, invece, i comuni parteciperanno al contenimento del disavanzo con una percentuale molto più alta, pari all'11,56%. Ciò vuol dire che i Comuni si accollano un pezzo del debito maturato da altri comparti della P.A.

Per quanto concerne le regole applicative del patto di stabilità interno restano confermate le norme previste nella legge finanziaria dello scorso anno (disavanzo finanziario dell'anno 2003, incrementato del tasso di inflazione programmato indicato nel DPEF e determinato con le stesse regole del 2003), fatta eccezione per le spese connesse agli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali che sono escluse dal calcolo del disavanzo.

BLOCCO AUTONOMIA FINANZIARIA

Non è previsto alcun provvedimento attuativo in materia di federalismo fiscale e, al contrario, è confermato il blocco delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF e delle maggiorazioni regionali all'IRAP, fino alla data di presentazione, da parte dell'Alta Commissione di studio, della relazione al Governo e, comunque, per tutto l'anno 2004.

Non è stata accettata la richiesta dell'ANCI di consentire l'introduzione di tributi di scopo.

La compartecipazione all'IRPEF rimane invariata alla percentuale e alle regole previste dalla Finanziaria per il 2003, pertanto è da escludere la dinamizzazione della stessa a partire dal 2004.

Non sono state accolte le proposte dell'ANCI "a costo zero" per il bilancio dello Stato, relative alla possibilità di utilizzare per le spese correnti di carattere non ripetitivo le maggiori entrate derivanti da plusvalore realizzato con alienazione di beni patrimoniali (come del resto avviene già per il bilancio dello Stato); né è stata prevista la possibilità di rivedere le rendite catastali attraverso un meccanismo semplificato che consentirebbe ai comuni di avere un incremento delle risorse e di realizzare anche operazioni di equità fiscale.

TAGLI AI TRASFERIMENTI

Rispetto alla Finanziaria 2003, già penalizzante sotto il profilo della riduzione dei trasferimenti erariali alle autonomie locali, si registrano ulteriori tagli.

Oltre ad essere confermato il taglio ai trasferimenti erariali pari al 3% (115 milioni di euro) previsto dalla Finanziaria di due anni fa, viene meno l'incremento delle risorse derivante dall'applicazione del tasso programmato di inflazione, incremento stimabile in 175 ml di € (per il 2003 corrispondeva a 151 milioni di euro).

Inoltre viene meno il contributo straordinario di 300 milioni di euro riconosciuto per il 2003 per supplire all'assorbimento da parte del bilancio dello Stato delle economie da estinzione dei mutui gravanti sul Fondo Sviluppo Investimenti.

Si ricorda che una quota pari a 275 milioni di euro del suddetto contributo straordinario era devoluta ai medesimi fondi e per le medesime finalità cui in precedenza erano destinate le economie da estinzione dei mutui gravanti sul Fondo Sviluppo Investimenti; una quota pari a 25 milioni di euro era devoluta alle unioni di comuni (20 ml €) e alle comunità montane (5 ml €).

Il Fondo Nazionale Ordinario per gli Investimenti, riservato per l'80% ai comuni sotto i 5000 abitanti, viene ridotto di oltre 60 milioni di euro (da 165.874 milioni di euro del 2003 passa a 103.291 milioni di euro per il 2004).

Viene anche meno il contributo di 112 milioni di euro spettante ai comuni con popolazione inferiore a 3000 abitanti per le medesime finalità dei contributi del Fondo Nazionale Ordinario per gli Investimenti.

Anche il contributo spettante alle unioni di comuni e alle comunità montane per l'esercizio associato di funzioni risulta fortemente penalizzato: per l'anno 2003, infatti, il suddetto contributo era stato incrementato di 25 milioni di euro che non sono riconfermati per il prossimo anno.

Il totale dei tagli alle risorse provenienti dai soli capitoli del Ministero dell'Interno è di circa 790 milioni di euro.

Il Fondo per le politiche sociali scende da 1.528 milioni di euro del 2003 a 1.219 milioni circa per il 2004.

Il Fondo per il sostegno alle locazioni abitative viene mantenuto, come nel 2003, a 246.496 migliaia di euro. Tuttavia per problemi di assestamento e di cassa sono stati già tagliati 12 miliardi di euro su quello previsto dalla finanziaria 2003.

PICCOLI COMUNI E UNIONI DI COMUNI

Nel testo del provvedimento, i piccoli Comuni e il sostegno alle loro forme associative, subiscono una notevole riduzione delle somme previste nella finanziaria approvata lo scorso anno.

In particolare, secondo una prima stima, la maggiore diminuzione dei fondi si riscontra per i Comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti (- 112 milioni di euro) e, più in generale, per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti (- 48 milioni di euro).

Per le forme associative dei Comuni, quali le Unioni e le fusioni, si preannuncia un quadro quanto mai allarmante: rispetto al 2003, si riscontra una diminuzione di 55 milioni di euro dei contributi statali, su un totale di circa 66 milioni stanziati dall'ultima finanziaria approvata.

La situazione attuale induce ad almeno due immediate considerazioni:

- 1) il minore stanziamento a favore dei piccoli Comuni, oltre all'inevitabile aggravarsi di un quadro economico già palesemente critico, evidenzia l'incoerenza di un sistema che in Parlamento prevede un ddl di valorizzazione dei piccoli Comuni, riconoscendo a questi Enti una inedita posizione di rilievo nazionale mentre, nei fatti, né il ddl né la finanziaria sostengono concretamente questa politica di rilancio dei Comuni di minore dimensione demografica;
- 2) l'azzeramento, o quasi, dei contributi a favore delle forme associative maggiormente in evoluzione tra i piccoli Comuni, denuncia la scarsissima attenzione verso un fenomeno di autorganizzazione di portata storica, mai realizzato prima nel nostro Paese. In concreto, è posta in discussione l'esistenza stessa delle Unioni e dei relativi processi di integrazione e di associazionismo intercomunale, più volte riconosciuti di rilevanza strategica per il 72% dei Comuni italiani dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

Si ricorda che, solo negli ultimi tre anni, si sono costituite 207 Unioni per un totale di circa 1000 Comuni, volontariamente associati facendo seguito ad un chiaro indirizzo del legislatore.

Infine, dopo mesi di lavoro tra il Governo (Ministero dell'Interno), l'ANCI e l'Uncem, conclusosi con l'approvazione in Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali di un nuovo regolamento per l'erogazione di contributi a favore dei piccoli Comuni e le loro forme associative, non si comprende lo svuotamento dello stesso fondo oggetto del provvedimento ministeriale.

ART. 10 RINNOVI CONTRATTUALI

Sono previste le disposizioni inerenti i prossimi rinnovi contrattuali per il biennio economico 2002-2003 di tutto il Pubblico Impiego, con precisazione degli oneri che saranno posti a carico del bilancio dello Stato, ai sensi di quanto previsto dal DLgs. 165/2001 in materia.

Ai sensi di quanto previsto al comma 4 dello stesso articolo 10, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio economico 2004-2005 del personale del comparto delle Regioni - AA.LL., saranno a carico delle Amministrazioni di competenza, nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci.

Il Comitato di Settore del comparto Regioni - AA.LL., in sede di deliberazione degli atti d'indirizzo all'ARAN, previsti dall'art. 47, comma 1, del DLgs. 165/2001, si dovrà attenere, anche per la contrattazione integrativa, ai criteri indicati per il personale delle Amministrazioni dello Stato e dovrà provvedere alla quantificazione delle risorse necessarie per l'attribuzione dei medesimi benefici economici, individuando le quote da destinare all'incentivazione della produttività, attenendosi, quale tetto massimo di crescita delle retribuzioni, ai criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato; tale tetto viene previsto nella misura massima dello 0,2%.

Il comma 5 stabilisce inoltre che i maggiori oneri di personale per il biennio contrattuale 2002-2003 non sono considerati, a decorrere dall'anno 2003, ai fini del calcolo del disavanzo finanziario.

ART. 11 – ASSUNZIONI DI PERSONALE

Sono sostanzialmente confermate per l'anno 2004 le disposizioni, in via generale, relative ai limiti delle assunzioni previste dalla finanziaria 2003. L'art. 11 della finanziaria 2004 stabilisce infatti che per le Amministrazioni Pubbliche, comprese Province, Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve quelle relative a figure professionali non fungibili, la cui consistenza organica, non sia superiore all'unità, nonché quelle relative alle categorie protette di cui alla legge 68/99.

Praticamente il divieto non opererà per la copertura di quei posti di dotazione organica che siano unici e le cui funzioni non siano fungibili da nessun altro dipendente che già sia in servizio nell'Ente stesso, anche se appartenente ad altro settore di lavoro, sia per professionalità espressa che per requisiti richiesti per svolgere le predette funzioni professionali previste.

Viene confermato il meccanismo dello scorso anno che, per le autonomie locali, demanda a DPCM il compito di fissare criteri ed i limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2004, per le Regioni e le AA.LL. (Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e Province che abbiano rispettato il patto interno di stabilità per l'anno 2002 attraverso l'emanazione, entro 60 gg. dal primo gennaio 2004, di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo accordo tra Governo, Regioni ed AA.LL., da concludersi in sede di Conferenza Unificata).

Tali assunzioni, fatto salvo il ricorso a procedure di mobilità che restano in ogni caso possibili e fuori da questo vincolo, dovranno comunque essere contenute entro percentuali non superiori al 50% delle cessazioni dal servizio, verificatesi a qualsiasi titolo nel corso dell'anno 2003.

A tal fine occorrerà tenere conto, in relazione alla tipologia degli Enti, della dimensione demografica dell'Ente stesso, dei profili professionali del personale da assumere, dell'essenzialità dei servizi da garantire, dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti, per parrebbero possibili deroghe che in questo senso potrebbero essere disposte dai successivi DPCM.

Gli EE.LL. potranno procedere alla copertura dei posti disponibili in dotazione organica, quindi già inseriti nel piano triennale del fabbisogno di personale e nel piano annuale, dando corso alle procedure di mobilità previste dalle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, nella fattispecie l'art. 30 del DLgs. 165/2001, tenendo altresì conto degli attuali processi di riordino e di accorpamento delle strutture, nonché di trasferimento di funzioni, facendo ricorso a procedure di mobilità.

Non potrà essere stabilita in ogni caso una percentuale superiore al 20% del turn-over per i Comuni, con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le Province che abbiano un rapporto dipendenti popolazione superiore a quello previsto dall'art. 119, comma 3 del DLgs. 77/1995 e successive modificazioni, maggiorato del 30%, secondo quindi la seguente nuova tabella:

COMUNI

Fascia demografica	Rapporto medio Dipendenti/Popolazione
Fino a 999 abitanti	1/124
Da 1000 a 2.999 abitanti	1/130
Da 3.000 a 9.999 abitanti	1/131
Da 10.000 a 59.999 abitanti	1/124
Da 60.000 a 249.999 abitanti	1/104
Oltre 249.999 abitanti	1/78

o la cui percentuale di spesa del personale, rispetto alle entrate correnti, sia superiore alla media regionale per fasce demografiche.

Dalla dizione letterale di legge, si può desumere che sono del tutto fuori da questi vincoli i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti e le Unioni di comuni (in quanto è scomparsa la dizione "e gli altri enti locali"). I singoli EE.LL., soggetti al solo vincolo dell'emanazione dei DPCM, di cui all'art. 34, comma 11, della Legge Finanziaria 2003, perché hanno rispettato il patto interno di stabilità per l'anno 2002, che vogliono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di personale per l'anno 2003, in sede di assunzione del predetto personale dovranno certificare il rispetto delle disposizioni relative al patto di stabilità interno per l'anno 2002.

Nel caso in cui l'Ente, Comune al di sopra dei 5.000 abitanti o Provincia, soggetto al rispetto del patto interno di stabilità per l'anno 2003, non potesse certificare per l'anno 2003 di avere rispettato le disposizioni del patto di stabilità, non potrà procedere a nuove assunzioni a decorrere dall'1.1.2004, data di entrata in vigore della nuova Legge Finanziaria, in quanto restano in vigore le disposizioni di cui all'art. 19 della legge 448/2001.

La finanziaria prevede comunque che fino all'emanazione dei suddetti decreti il blocco delle assunzioni è totale. Si ripropone pertanto il problema dello scorso anno e cioè il pericolo che le lungaggini legar all'emanazione dei suddetti decreti portino di fatto ad un blocco assoluto delle assunzioni per un tempo molto più lungo dei due mesi previsti.

Il comma 11 dello stesso articolo ripropone inoltre la disciplina dello scorso anno in relazione ai contratti a tempo determinato; è previsto infatti che per i Comuni con popolazione oltre i 5.000 abitanti e le Province, che non abbiano rispettato le disposizioni relative al patto interno di stabilità per l'anno 2003, la spesa relativa al personale assunto con convenzioni o con contratti di lavoro a progetto non potrà superare il 90% dell'importo medio della spesa sostenuta al medesimo titolo nel triennio 2000-2002, spesa sostenuta effettivamente, così come risulti dai conti consuntivi dei rispettivi esercizi finanziari.

Questa disposizione non facendo cenno al rispetto o meno del patto di stabilità interno per l'anno 2003, non è applicabile ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, né alle Unioni di Comuni.

E' da notare il riferimento ai "contratti a progetto" istituito previsto dalla legge di riforma "Biagi" che in teoria non dovrebbe applicarsi alle pubbliche amministrazioni. La norma fa comunque anche riferimento alla collaborazioni coordinate e continuative in essere alla data del 1° gennaio 2004.

È da notare altresì che la deroga a questi limiti di spesa prevista nella scorsa finanziaria per il personale appartenente al corpo di polizia municipale non è presente nel nuovo articolo pertanto gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità resteranno comunque limitati nella spesa relativa ai contratti a tempo determinato anche nei confronti del suddetto personale. E' confermato invece l'assenza di limitazioni di spesa per gli enti che hanno rispettato le regole del patto di stabilità

Secondo quanto disposto dal comma 9 le eventuali procedure di conversione dei rapporti a tempo determinato dei contratti di formazione lavoro I rapporti in essere, instaurati con il personale interessato alla predetta conversione sono automaticamente prorogati sino al 31.12.2004.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali, si sottolinea con soddisfazione, come sia stata accolta la maggior parte degli emendamenti dell'ANCI al disegno di legge delega ambientale in cui già il Governo aveva introdotto – con un maxi-emendamento - quelle modifiche normative sostanziali della materia poi riprese nel decreto-legge n. 269 in commento. In sintesi queste le linee direttrici della riforma: **1)** è abolita la distinzione tra servizi pubblici a rilevanza industriale e non industriale e introdotta quella tra servizi a rilevanza economica e non; **2)** viene determinata una data unica – il 31 dicembre 2006 – entro la quale tutte le concessioni in essere - affidate senza procedura ad evidenza pubblica - cesseranno; **3)** viene soppresso il rinvio al regolamento che avrebbe dovuto – fra l'altro – indicare quali servizi erano a rilevanza industriale ; **4)** viene abolito il periodo transitorio. In luogo del periodo transitorio vengono ammesse a proseguire negli affidamenti già ricevuti: **a)** le società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato sia stato scelto con procedura ad evidenza pubblica; **b)** le società a capitale interamente pubblico, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e che la società a capitale pubblico realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente e con gli enti pubblici che la controllano. Accogliendo un emendamento dell'ANCI è stata prevista la c.d. fase a regime della nuova disciplina. Infatti è previsto che l'erogazione del servizio avvenga con conferimento della titolarità del servizio a : **a)** società di capitali individuate con procedura ad evidenza pubblica; **b)** a società con capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato venga scelto con procedura ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee d'indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche; **c)** a società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e che la società a capitale pubblico realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente e con gli enti pubblici che la controllano. Altro dato da sottolineare è la previsione della salvaguardia della

normativa di settore, così come richiesto dall'ANCI. Se dunque – in linea di principio – la riforma va incontro alle specifiche esigenze degli Enti Locali e tutela gli investimenti fatti in questi anni dai Comuni nelle società partecipate, residuano elementi di incertezza e dubbi interpretativi sul nuovo quadro normativo, che necessitano di correttivi. Fra i più significativi, quello sulla distinzione tra servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica: meglio sarebbe stato introdurre la distinzione tra servizi d'interesse economico generale e non, riprendendo le indicazioni dell'U.E., che prevede l'obbligatorietà del regime di concorrenza solo per i primi. Di conseguenza si ribadisce la necessità di rivedere la formulazione del nuovo 113bis laddove prevede che la gestione dei servizi privi di rilevanza economica possa essere affidata a società a capitale interamente pubblico.

Un altro correttivo necessario, riguarda il richiamo, per le norme interne e comunitarie in materia di concorrenza (previsto dal nuovo comma 5 dell'art. 113) alle linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche. Infatti, con la riforma del Titolo V della Costituzione, la tutela della concorrenza è di competenza esclusiva dello Stato, non può essere affidata a linee d'indirizzo ministeriali contenute in appositi provvedimenti o circolari.

CREDITO D'IMPOSTA SUI DIVIDENDI

Secondo quanto contenuto nella bozza di decreto legislativo che riscrive le regole del TUIR, i dividendi e il credito d'imposta passeranno immediatamente al nuovo regime dal prossimo 1° gennaio. In pratica i basket in cui erano confluiti in questi anni i crediti d'imposta scompariranno a far data dal 1° gennaio 2004. La scomparsa del credito sarebbe compensata dal fatto che a partire dalla stessa data la riforma ridurrà aliquota e base imponibile per i dividendi percepiti.

I comuni, pur essendo soggetti esclusi dall'Irpeg, in forza dell'art. 27, comma 18, della legge 23 dicembre 2001 n. 488, possono utilizzare il credito d'imposta sui dividendi distribuiti dalle società che gestiscono i servizi pubblici locali per la compensazione dei debiti in sede di compilazione del mod. F24 (art. 17 dlgs. 9 settembre 1997 n. 241) nel rispetto del limite annuo di euro 516.456.

Lo scopo della norma era quello di evitare, alla fine del regime di moratoria applicato alla trasformazione in Spa delle vecchie aziende erogatrici di pubblici servizi, il trasferimento sui comuni dell'Irpeg dovuta dalla società da loro controllate attraverso la riduzione degli utili distribuiti, tenuto conto che i comuni sono soggetti esclusi dalla imposizione sul reddito e, pertanto, ogni reddito conseguito è non tassabile.

Questa condizione impedisce di compensare la scomparsa del credito di imposta con la riduzione dell'aliquota e della base imponibile per i dividendi percepiti, comportando la penalizzazione tributaria dei comuni.

RINVIO DELLA T.I.A.

Sono ulteriormente prorogati di un anno i termini per l'operatività della tariffa di igiene ambientale o tariffa per la gestione dei rifiuti urbani.

Si segnala comunque la necessità che a questo ulteriore rinvio seguano le modifiche normative necessarie a rendere la tariffa applicabile da parte dei Comuni, risolvendo le difficoltà più volte segnalate e rispetto alle quali il lavoro tecnico portato avanti con il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'Economia è a buon punto.

IVA TRASPORTO E SERVIZI NON COMMERCIALI

Nelle more della determinazione dell'aliquota definitiva di compartecipazione regionale all'IVA, la determinazione degli importi dell'IVA da rimborsare alle regioni a statuto ordinario e agli enti locali interessati è effettuata al lordo delle quote dell'IVA attualmente spettanti alle regioni a statuto ordinario. E' inoltre autorizzato lo stanziamento di 282 milioni di euro per il 2004, 2005 e 2006 per ristorare i predetti enti territoriali dei maggiori oneri sostenuti nel triennio 2001-2003 in cui il rimborso era previsto al netto delle quote regionali di compartecipazione all'IVA.

Si tratta quindi di copertura per debiti già esistenti e per il futuro. Inoltre lo stanziamento di 282 ml di € è destinato a rimborsare sia le regioni che i comuni.

Si chiede inoltre la copertura finanziaria anche per i crediti che matureranno in tal senso nel 2004.

EDILIZIA SCOLASTICA

Il comma 4 dell'art. 14 stabilisce che al piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riguardo a quelli ubicati in territorio a rischio sismico, deve essere destinato almeno il 10 % delle risorse per le opere strategiche. La previsione non è sufficiente e , invero, a tal proposito lo scorso anno l'ANCI aveva chiesto che fosse destinato almeno il 20%. La questione dell'edilizia scolastica riveste particolare importanza specie nelle zone soggette a rischi sismici, pertanto solo la destinazioni di risorse consistenti può garantire di uscire dalla emergenza continua.

POLITICHE ABITATIVE

L'articolo 11 della legge n.431 del 1998, recante disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo, dispone che presso il Ministero dei lavori pubblici è istituito il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione al fine di offrire ai cittadini meno abbienti un contributo per accedere al mercato privato delle locazioni.

Al Fondo, al momento della sua istituzione, per gli anni 1999, 2000 e 2001, era assegnata una dotazione finanziaria pari a circa 366 milioni di euro per ogni anno. Invece, a partire dal 2001, sono stati operati i seguenti tagli:

- nell'anno 2001 è stato pari a circa 30 milioni di euro;
- nell'anno 2002 è stato pari a 86 milioni di Euro, a cui si deve aggiungere l'ulteriore taglio di circa 37 milioni di Euro operato dal Decreto 194/2002 (c.d.tagliaspese) per l'anno 2002;
- nell'anno 2003 è stato pari a circa 3 milioni di Euro.

Nella bozza di Legge Finanziaria per il 2004 il fondo sembra invariato, ma il Ministero delle Infrastrutture ha già comunicato che i fondi del contributo per il sostegno all'affitto, già ripartiti nel 2002, saranno probabilmente disponibili solo al 60%; appare quindi in forte dubbio la copertura finanziaria per l'anno di competenza 2003, per il quale i bandi sono già stati pubblicati dai Comuni.

Per effetto di tali disposizioni le famiglie che hanno stipulato contratti pluriennali, contando sul contributo pubblico all'affitto, senza il quale rischiano la morosità, si troveranno, inevitabilmente, in difficoltà e conseguentemente si aggraverà sempre di più il problema degli sfratti. *Ad esempio, nelle sole città di Firenze, Torino, Bologna e Venezia, su un totale di nuclei familiari pari a 898.114, gli sfratti esecutivi sono pari a 10.590 da rivedere!*

Il processo di dismissione degli immobili residenziali degli enti previdenziali ha contribuito ad aumentare la crisi del settore abitativo, in particolare nelle grandi aree urbane. Questa operazione ha l'unico obiettivo di drenare risorse per la finanza pubblica, senza alcuna valutazione dell'impatto sul tessuto economico sociale delle città: molte famiglie, impossibilitate ad acquisire gli immobili al prezzo offerto si rivolgono ai Comuni che non hanno più mezzi per fronteggiare la richiesta crescente.

Infatti la cartolarizzazione del patrimonio abitativo degli Enti Previdenziali Pubblici determina un forte incremento del numero degli sfratti e delle famiglie che richiederanno al comune di essere inserite nei programmi di assistenza alloggiativa. Ciò in particolare a Roma, dove tra SCIP 1 e SCIP 2, sono in vendita oltre 40.000 alloggi (rispettivamente 14.000 e 26.000). Di tali alloggi, 28.000 saranno opzionati dagli attuali conduttori e 12.000 saranno ceduti all'asta (non avendo gli occupanti i mezzi per potere acquistare l'alloggio da loro occupato: 15% per SCIP 1 e 40% per SCIP 2). Nel giro di alcuni anni queste famiglie, composte da elementi socialmente ed economicamente deboli, saranno soggette a sfratto. Inoltre, lo stesso processo di cartolarizzazione, elimina un importante bacino di alloggi, costituito dal 50% di quelli che man mano si liberavano del legittimo occupante, che i comuni utilizzavano per le famiglie sfrattate.

La situazione è aggravata dal fatto che molte compagnie di assicurazione e banche stanno attuando processi di dismissione del patrimonio, facendo contrarre l'offerta abitativa in affitto, generando un forte aumento dei canoni.

Città	Sfratti Pendenti	Nuclei presenti graduatorie ERP	N. alloggi prop. pubblica	Stima delle assegnazioni annuali	Fabbisogno contributo affitto	Nuclei presenti in graduatoria
Firenze	7.285	4.745	7.696	300	Euro 4.000.000	1.649
Torino	2.432	7.959	17.166	400	24.392.769	14.804
Bologna	473	4.120	450	330/a	13.189.139	5.096
Milano	=	13.000	66.500	1.000/a	19.652.834	6.461
Venezia	400	1.803	10.658	1.938	3.950.490	=
Palermo	=	4.703	3.809	=	18.000.000	9.500
Roma	5.000	20.000	29.000	500	55.000.000	15.000

Scheda riassuntiva situazione sfratti città metropolitane ultimi dati settembre 2003

ARTICOLO 13: ISTITUZIONE DEL DIPARTIMENTO NAZIONALE PER LE POLITICHE ANTIDROGA.

All'istituendo dipartimento (presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) è affidato il coordinamento delle politiche antidroga e sono contestualmente trasferite le risorse finanziarie, strumentali ed umane già attribuite al dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, comprese quelle connesse allo svolgimento delle competenze relative al Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.

Opera secondo gli indirizzi del Comitato nazionale di coordinamento per l'azione antidroga (istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; art. 1 DPR 309/1990).

Attenzione: il comma 4 **esclude** il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga dalle risorse che confluiscono nel Fondo nazionale per le politiche sociali (v. comma 2, art. 4. d. lgs. 112/1998; v. anche comma 17, art. 80, l. 388/2000).

In sede di riparto 2002 del FNPS (in vigenza del "vincolo di destinazione") l'importo relativo al Fondo per la lotta alla droga ammontava a quasi 130 milioni di euro.

ARTICOLO 16: ISTITUZIONE DEL REDDITO DI ULTIMA ISTANZA (RUI)

Annunciato nel Patto per l'Italia (luglio 2002, punto 2.7), definito in via generale dal Libro Bianco sul Welfare (febbraio 2003, punto 4.2.3) quale strumento "caratterizzato da elementi solidaristici e finanziato dalla fiscalità generale", viene ridefinito da ultimo nel Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 (luglio 2003, punto 3.3):

"Il Patto per l'Italia, firmato il 5 luglio 2002, ha sancito la fine del periodo di sperimentazione del reddito minimo di inserimento (RMI), ne ha identificato alcune criticità e debolezze e – riconoscendo la necessità di disporre di uno strumento per contrastare forme estreme di disagio sociale e di esclusione sociale – ha previsto di istituire un nuovo strumento: il reddito di ultima istanza (RUI).

L'esperienza del reddito minimo di inserimento ha evidenziato, infatti, una serie di problemi, in parte imputabili alle caratteristiche dello strumento di sostegno economico, in parte alla scarsa capacità di disegno ed attuazione delle misure di inserimento sociale, in parte ancora al sovraccarico di funzioni che si determinano a causa di tradizionali carenze del sistema di welfare italiano.

Il Governo, dunque, intende introdurre uno strumento nuovo, il reddito di ultima istanza (RUI), che presenta elementi di universalità accanto ad elementi di selettività, tale da qualificarlo come strumento di ultima istanza per soggetti e categorie socialmente fragili, genericamente con scarse chances lavorative e reddituali. Esso sarà fondato su una stretta cooperazione tra livello nazionale e livello regionale, con un'accentuazione del peso delle componenti locali, in parte quale conseguenza delle modifiche istituzionali legate alla riforma del Titolo V della Costituzione, in parte per introdurre schemi di incentivazione alle amministrazioni locali per operare in maniera sinergica, in parte per colmare le profonde diversità di situazioni tra realtà locali in termini di costo della vita, natura della povertà, intensità dei disincentivi all'occupazione regolare."

Nel limite delle risorse preordinate allo scopo (?) nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali, lo Stato quindi cofinanzierà le regioni che (effettivamente) lo istituiranno.

Mancano del tutto gli **elementi per una precisa individuazione** quali - quantitativa del RUI.

C'è da ricordare che:

- l'ultimo anno (2002) di sperimentazione del reddito minimo di inserimento è stato finanziato con oltre 220 milioni di euro;
- il FNPS 2003 (rivalutato) ammontava ad oltre 1,7 miliardi di euro;
- la ripartizione del FNPS è operata d'intesa con la Conferenza Unificata (art. 46, comma 2, l. 289/2002);
- lo stanziamento per il FNPS 2004 (l. 328/2000, art. 20 comma 8) previsto dalla legge finanziaria 2003 ammontava ad €1.202.525.000;
- lo stanziamento per il FNPS 2004 previsto dalla legge finanziaria 2004 ammonta a € 1.215.333.000.

INFORMATICA, TECNOLOGIA ED INNOVAZIONE

L'articolo 20 del disegno di legge finanziaria riguarda i progetti strategici nel settore informatico ed altri interventi in materia di innovazione e tecnologie.

Da una prima lettura dello stesso emerge che è previsto il rifinanziamento ed il rimpinguamento del fondo di cui all'articolo 27, comma 2, della legge 3/2003¹

Tale fondo, sembrerebbe avere finalità rivolte all'attuazione di progetti strategici ed intersettoriali e, dunque, potrebbe riguardare la pubblica amministrazione nel suo complesso ed in particolar modo le amministrazioni di front office deputate all'erogazione di servizi; tuttavia è stato sempre interpretato dal Dipartimento come prosecuzione dei fondi AIPA – e pertanto esso è destinato a finanziare solo progetti e programmi di amministrazioni centrali - ed è utilizzato dal Ministro "sentito il Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione", che è composto esclusivamente da Ministri.

Si rileva, inoltre, che **nessuna risorsa risulta assegnata al progetto "carta d'identità elettronica"**, pur ritenuto strategico per il Paese. In particolare non si comprende se viene confermata la disponibilità di bilancio per l'acquisto di un milione e mezzo di carte da emettere nei Comuni che stanno affrontando la seconda fase della sperimentazione.

A tale seconda fase, poi, dovrà seguire la messa a regime dello strumento. Non si può non notare come alcuno stanziamento sia stato previsto al riguardo.

Nessuna disposizione relativa all'innovazione tecnologica nei Comuni, infine, è contenuta nel decreto legge n.269/2003.

¹ **Legge 3/2003**, Art. 27. (*Disposizioni in materia di innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione*) 1. Nel perseguimento dei fini di maggior efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, nonché di modernizzazione e sviluppo del Paese, il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, nell'attività di coordinamento e di valutazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione formulati dalle amministrazioni per lo sviluppo dei sistemi informativi, sostiene progetti di grande contenuto innovativo, di rilevanza strategica, di preminente interesse nazionale, con particolare attenzione per i progetti di carattere intersettoriale, con finanziamenti aggiuntivi a carico e nei limiti del Fondo di cui al comma 2; può inoltre promuovere e finanziare progetti del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie con le medesime caratteristiche. 2. Il Ministro, sentito il Comitato dei Ministri per la società dell'informazione, individua i progetti di cui al comma 1, con l'indicazione degli stanziamenti necessari per la realizzazione di ciascuno di essi. Per il finanziamento relativo è istituito il «Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico», iscritto in una apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. 3. Per il finanziamento del Fondo di cui al comma 2 è autorizzata la spesa di 25.823.000 euro per l'anno 2002, 51.646.000 euro per l'anno 2003 e 77.469.000 euro per l'anno 2004. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. 4. Le risorse di cui all'articolo 29, comma 7, lettera b), secondo periodo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, destinate al finanziamento dei progetti innovativi nel settore informatico, confluiscono nel Fondo di cui al comma 2 e a tal fine vengono mantenute in bilancio per essere versate in entrata e riassegnate al Fondo medesimo. 5. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio. 6. A decorrere dall'anno 2005, l'autorizzazione di spesa può essere rifinanziata ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera f), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. 7. Il Ministro per l'innovazione e le tecnologie assicura il raccordo con il Ministro per la funzione pubblica relativamente alle innovazioni che riguardano l'ordinamento organizzativo e funzionale delle pubbliche amministrazioni. 8. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge sono emanati uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione e dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per introdurre nella disciplina vigente le norme necessarie ai fini del conseguimento dei seguenti obiettivi: a) diffusione dei servizi erogati in via telematica ai cittadini e alle imprese, anche con l'intervento dei privati, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 97 della Costituzione e dei provvedimenti già adottati; b) diffusione e uso della carta nazionale dei servizi; c) diffusione dell'uso delle firme elettroniche; d) ricorso a procedure telematiche da parte della pubblica amministrazione per l'approvvigionamento di beni e servizi, potenziando i servizi forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze attraverso la CONSIP Spa (concessionaria servizi informativi pubblici); e) estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati; f) generalizzazione del ricorso a procedure telematiche nella contabilità e nella tesoreria; g) alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti; h) impiego della telematica nelle attività di formazione dei dipendenti pubblici; i) diritto di accesso e di reclamo esperibile in via telematica da parte dell'interessato nei confronti delle pubbliche amministrazioni. 9. I regolamenti di cui al comma 8 sono adottati su proposta congiunta dei Ministri per la funzione pubblica e per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

CONDONO EDILIZIO

(Quantificazione e analisi del fenomeno basate su indagine di campo in collaborazione con il Cresme)

Il decreto legge concretizza, seppur parzialmente, le preoccupazioni emerse dai risultati della prima indagine ANCI-CRESME, relativamente a:

- sanatoria indiscriminata delle costruzioni, anche di quelle realizzate in aree di fragilità ambientale e storica;
- elevati costi per la realizzazione delle infrastrutture e dei servizi necessari per l'inserimento organico dei manufatti abusivi nel contesto ambientale, rispetto all'esiguità degli oneri concessori.

La individuazione degli ambiti applicativi della sanatoria (con l'esclusione delle aree sottoposte a specifico vincolo) limita il numero delle abitazioni sanabili, in riferimento alla totalità delle abitazioni abusive realizzate, stimate in 360.000 unità, di circa il 28%, portandolo a 260 mila unità. Poiché la superficie media si riduce da 138 a 130 mq. (considerando che le unità edilizie in zone naturali sono mediamente più grandi di quelle in area urbana) la superficie complessiva sanabile è pari a circa 34 milioni di mq.

La quasi totalità di questa superficie appartiene alla tipologia n.1.(assenza o non conformità a norme e prescrizioni urbanistiche), per circa il 93%, con un importo complessivo – applicando le misure previste ex decreto – di € 3,162 miliardi. Il contributo dei punti 2. (abusivi comunque conformi alle norme urbanistiche) e 3.(ristrutturazioni in difformità) è invece pari a circa €0, 142 miliardi per complessivi circa 3,3 miliardi di Euro.

Gli oneri di urbanizzazione dell'edilizia abusiva - cioè di collegamento ai servizi essenziali per l'abitare che i singoli enti locali si troveranno ad affrontare – arrivano, nelle grandi aree urbane, ad un costo anche 4 volte superiore a quanto pagato dai promotori di iniziative edilizie all'atto del ritiro delle autorizzazioni ad edificare. Il possibile incremento, previsto dal decreto - fino ad un massimo del raddoppio degli oneri concessori - limiterà il disavanzo per gli enti locali ma non eliminerà la necessità di ricorrere pesantemente a fondi di bilancio ordinario.

La previsione di addossare la totalità dei costi agli abusivi è limitata solo a insediamenti perimetrali a cura degli enti locali e per i quali è necessario definire complesse, onerose e lunghe procedure di intervento. Le disposizioni a riguardo sono infatti di incerta applicazione (individuazione di aree da sottoporre ad un regime speciale di pagamento degli oneri, definizione delle modalità di intervento, soggetti giuridici ed istituzionali coinvolti, decisioni da sottoporre al Consiglio Comunale), e comunque con tempi molto lunghi, che non permetterebbero di applicare tale nuovo modello di intervento entro i 24 mesi di previsione del termine di chiusura del procedimento.

In ogni caso sarebbero comunque escluse le opere di regolarizzazione del territorio relative a fattispecie singole, che rimarrebbero a carico del Comune, quindi della collettività.

E' da sottolineare inoltre la grande "faticosità amministrativa" che questo ulteriore condono causa nella futura regolarizzazione degli abusi, per la quale è indicato dal decreto un termine perentorio di 24 mesi, valido solo per il Comune. Mentre invece le Regioni, che hanno il compito di dettare norme per la definizione del procedimento amministrativo, hanno il termine solo ordinario di 60 giorni, decorso il quale invano non si hanno indicazioni a riguardo.

Oltretutto è rimessa alla discrezionalità regionale la possibilità di aumento dell'oblazione fino al 10% e degli oneri di concessione fino al 100%: è evidente la difficoltà in cui si troverebbero i Comuni in merito all'incertezza di tale misura (sia nell'*an* che nel *quantum*), in riferimento alla stringente determinazione dei tempi per il procedimento comunale – entro il 31 marzo 2004 le domande di sanatoria ed entro il 30 settembre 2006 il silenzio assenso -.

Si consideri che, ad esempio, il comune di Roma ha rilasciato 264 mila concessioni su 408 mila pratiche aperte (63%) per il condono del 1985, mentre per quello del 1994 su circa 91000 abusi denunciati sono state rilasciate 47 mila concessioni, pari al 51% del totale, altrettante sono ovviamente ancora in fase istruttoria. A Firenze su un totale di circa 61.000 abusi dichiarati in relazione al condono 1985: 35.000 sono stati definiti (3000 dinieghi e 32.000 sanatorie emesse); 12.000 l'istruttoria è terminata e saranno emessi a breve i provvedimenti; 14.000 sono in fase istruttoria. Sempre a Firenze, in relazione al condono del 1994, su 8.500 domande di sanatoria, per 6.200 è già stato emesso il provvedimento, mentre 2.300 sono ancora in fase istruttoria. Per Firenze rimangono quindi in totale ancora da esaminare 16.300 domande. A Napoli, infine, risultano ancora più 100 mila pratiche di condono aperte.

Le prossime pratiche, che si sommeranno alle precedenti, incrementeranno la gravosità delle funzioni amministrative degli enti locali, sia dal punto di vista della macchina organizzativa che degli impegni economici da sostenere. Il 30 % delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione – che può anche essere pari a zero -, da destinarsi al Comune interessato per incentivare la definizione delle domande in sanatoria, appare ovviamente assolutamente inadeguato al lavoro che gli uffici comunali devono affrontare.

In sintesi, malgrado sia previsto il pagamento dell'oblazione e degli oneri concessori al momento della presentazione della domanda e dei tributi locali per il decorso del silenzio assenso, la misura di queste entrate è totalmente aleatoria. Quindi ci ritroviamo dinanzi a termini ed oneri certi per i Comuni, in un quadro di incertezza generale, specialmente dal punto di vista economico. E' evidente che, nelle situazioni sopradescritte, si rischia che per la maggior parte dei casi possa scattare il silenzio assenso.

TRASFORMAZIONE DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI IN S.P.A. (art. 5)

Non è previsto nessun rappresentante di regioni ed enti locali territoriali nel Consiglio di Amministrazione (comma 4).

L'ulteriore allargamento della gamma dei finanziamenti da parte della Cassa può mettere in discussione la garanzia del mantenimento degli attuali trend di finanziamento agli enti locali territoriali ed alle regioni.

RIEPILOGO FINANZIARIO (MILIONI DI EURO)
RAFFRONTO 2004-2003

	2003	2004	Differenza
Patto di stabilità interno	-1800	-1800	0
<hr/>			
Riduzione dell' 1% dei trasferimenti	-115		
Mancato riconoscimento del tasso di inflazione	-175		
Contributo per investimenti	-275		
Fondo investimento per Comuni con meno di 3000 abitanti	-112		
Fondo ordinario investimenti	-63		
Unioni	-50		
<hr/>			
Totale	-790		

COMUNE	SPETTANZA 2003	SPETTANZA 2004	DIFFERENZA	DIFFERENZA IN %
Grosseto	18.729.823,86	17.348.095,40	-1.381.728,46	-7,4
Taranto	55.358.189,96	52.965.746,74	-2.392.443,22	-4,4
Foggia	50.227.825,90	48.109.900,18	-2.117.925,72	-4,2
Milano	450.741.346,70	419.343.290,04	-31.398.056,66	-7,0
Bologna	108.016.148,61	100.080.760,66	-7.935.387,95	-7,3
Viterbo	14.008.730,00	12.377.675,43	-1.631.054,57	-11,7
Spineda (CR)	240.172,66	193.745,61	-46.427,05	-19,4
Valdengo (BI)	421.010,44	317.485,96	-103.524,48	-24,6
Rivolta d'Adda (CR)	1.277.565,23	1.199.533,09	-78.032,14	-6,1
Giaveno (TO)	2.134.168,58	1.818.184,65	-315.983,93	-14,8
Poggio Moiano (RI)	701.066,55	623.955,82	-77.110,73	-11,0
Ghisalba (BG)	901.523,70	741.646,34	-159.877,36	-17,8

N.B. Per il calcolo della spettanza dell'anno 2004 è stato detratto, dal totale attribuito per l'anno 2003, il contributo integrativo enti sottodotati spettante per l'anno 2003, l'incremento del contributo ordinario ed i conguagli derivanti dalla rideterminazione dei minori/maggiori proventi dell'addizionale energetica. Il fondo nazionale ordinario investimenti è stato diminuito del contributo spettante agli enti inferiori a 3000 abitanti e dell'incremento dello stanziamento previsto per l'anno 2003. I contributi ordinari, perequativi e consolidati sono stati ridotti di un ulteriore 1 % per arrivare alla riduzione complessiva prevista per il 2004 nella misura percentuale del 3 %.

Si segnala che con apposito appunto questo ufficio ha chiesto per l'anno 2004, almeno la conferma dei contributi attribuiti per l'anno in corso ai sensi della legge n. 289 del 2002.