



Le risorse del Fondo delle Autonomie Locali

L.R. 15 maggio 2013, n. 9

“Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2013.
Legge di stabilità regionale”

NOTA

**a cura del Segretario Generale dell’AnciSicilia
Avv. Mario Emanuele Alvano**

FONDO DELLE AUTONOMIE LOCALI – ART. 15 LEGGE DI STABILITA' REGIONALE 2013

IL RIFERIMENTO AL FEDERALISMO FISCALE

Si evidenzia che con la Legge regionale 15 maggio 2013, n. 9 *“Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2013. Legge di stabilità regionale”* per il terzo anno consecutivo il Governo regionale, pur facendo riferimento alla Legge di attuazione del Federalismo fiscale (*“Nelle more dell’adozione dei provvedimenti attuativi della legge 5 maggio 2009, n. 42”*), non introduce alcuna innovazione nei rapporti finanziari con i Comuni siciliani.

Al meccanismo dei trasferimenti non si fa subentrare quello di una - se pur parziale - fiscalizzazione degli stessi. La qual cosa non favorisce il processo tendente ad una sempre minore dipendenza dalle risorse trasferite e – fatti salvi i necessari meccanismi perequativi – ad una piena autonomia finanziaria dei Comuni.

In questo senso l’AnciSicilia ha più volte sollecitato (già al precedente governo) la chiusura della trattativa con lo Stato sul Federalismo fiscale per la sua importantissima refluenza sui rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione e conseguentemente tra la Regione siciliana e gli Enti locali. In questo senso le disposizioni previste dall’art. 11 del Decreto Legge 8 aprile 2013, n. 35 relative all’art. 37 dello Statuto Siciliano rappresentano un primo, ma certamente insufficiente passo nella direzione che dovrà portare ad un pieno recepimento delle prerogative statutarie anche in base a quanto previsto dagli articoli 15, 22 e 27 della Legge 42 del 2009 e, quindi, anche attraverso adeguati strumenti di perequazione della minore capacità fiscale della nostra Regione quali la compartecipazione alle accise dei prodotti petroliferi.

I TRASFERIMENTI REGIONALI

In cinque anni il Fondo delle Autonomie Locali è stato ridotto di oltre il 40%. Dai 913 milioni del 2009 si è passati – considerando l’impegno assunto dal Governo circa la ripartizione delle risorse tra province e comuni - ai 540 milioni del 2013; pertanto nel quinquennio i trasferimenti regionali sono diminuiti di ben 373 milioni di euro (vedi Tabella 1 e 2).

Senza dubbio questa drastica riduzione di risorse ha contribuito e contribuirà – unitamente all’altrettanto significativa riduzione dei trasferimenti statali - a rendere ancora più difficile per i comuni l’erogazione dei servizi essenziali ai cittadini e, in alcuni casi, rischia di determinare situazioni di dissesto finanziario.

Più in particolare, per quanto riguarda gli stanziamenti previsti per il **2013**, si evidenzia che la quantificazione del Fondo AA. LL. in **651** milioni di euro rappresenta un dato puramente nominale. Essa è infatti il risultato di una inappropriata somma di risorse di diversa natura, risorse che in passato venivano erogate al di fuori del Fondo. In particolare l'importo di **101** milioni relativo alla compensazione a seguito della soppressione dell'addizionale comunale e provinciale dell'accise sull'energia elettrica e i **44** milioni destinati alle Province rappresentano due voci che – come è avvenuto negli anni passati - non hanno motivo di essere sommate ai trasferimenti ordinari destinati ai comuni.

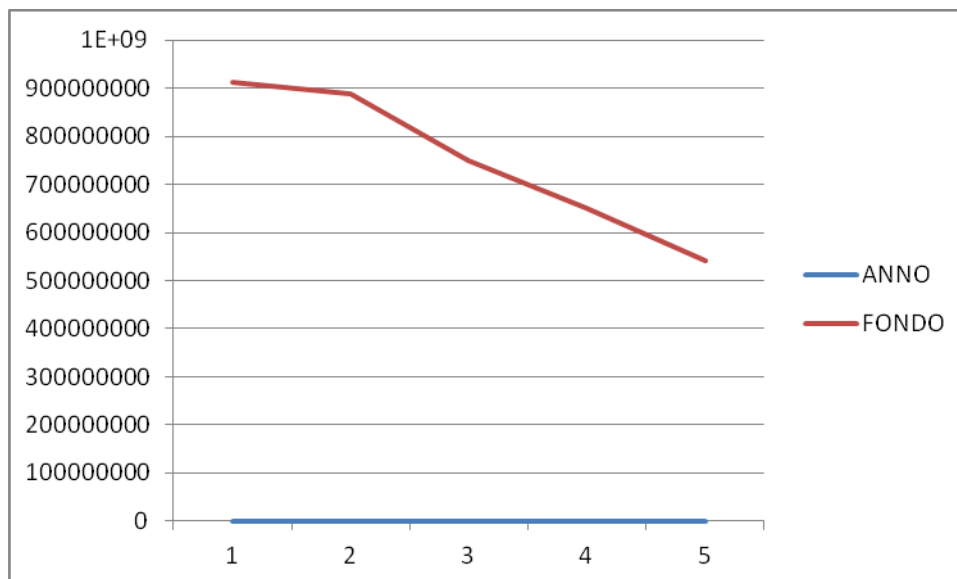
Con riferimento alla **compensazione dell'addizionale all'accise dell'energia elettrica** destinata ai comuni è opportuno osservare che anche in questo caso la dotazione prevista appare assolutamente inadeguata.

Con l'entrata in vigore dell'art. 4 della Legge 26 aprile 2012 n. 44 era stato previsto l'obbligo da parte della Regione Siciliana di reintegrare gli Enti locali del minor gettito derivante dall'abrogazione dell'addizionale all'accise sull'energia elettrica.

A seguito delle numerose richieste avanzate da questa Associazione a fine 2012 con il D.D.G. 524 del 27 dicembre 2012 si è finalmente provveduto ad erogare – a titolo di compensazione - la somma di circa **88** milioni di euro relativamente agli ultimi nove mesi del 2012 .

Appare evidente che, ove – in base a quanto originariamente previsto dallo stesso Governo regionale - la ripartizione tra comuni e province dovesse essere rispettivamente di **67** e 34 milioni di euro, saremmo dinnanzi ad una riduzione dello stanziamento. Si passerebbe da un valore complessivo di **117** milioni (calcolato in misura proporzionale agli 88 milioni previsti per nove mesi) a **101** milioni.

Il quadro che emerge non può che essere definito allarmante. Il Fondo delle autonomie locali, epurato dalle due voci relative alla compensazione per l'addizionale e al trasferimento per le province, per il 2013 è costituito da appena **540 milioni di euro**.

Tab.1 Il grafico mostra l'andamento del Fondo negli ultimi cinque anni**Tab. 2 Ammontare del Fondo AA.LL. dal 2009 al 2013**

ANNO	2009	2010	2011	2012	2013
FONDO	913.000.000	889.000.000	750.000.000	651.000.000	540.000.000

Prima di entrare nel dettaglio della ripartizione delle risorse per il 2013 è necessario, per chiarire meglio il quadro d'insieme, considerare un altro decisivo elemento: l'incidenza della manovra sulla spesa corrente.

Considerando la natura della spesa dei comuni siciliani che, per come evidenziato dai dati della Corte dei Conti, riguarda in prevalenza la spesa corrente e assorbe la gran parte del bilancio dei comuni e dovendo contemplare l'obbligo, ex art. 6 comma 17 del D.L. 95/2012 (*Spending review*), della costituzione del fondo di svalutazione crediti, è importante sottolineare che la cospicua riduzione delle risorse regionali avrà ripercussioni pesantissime anche in considerazione del fatto che essa si riferisce integralmente alla **quota corrente**.

A tale ultimo proposito va ricordato che l'entità del trasferimento regionale relativo alla quota corrente negli ultimi anni si è andata assottigliando non solo a seguito della complessiva riduzione dei trasferimenti, ma anche in conseguenza del significativo aumento (nell'ambito della destinazione complessivamente assegnata) di quelli destinati a spese d'investimento a scapito degli altri. Nel 2012 si è infatti passati dai 75 milioni previsti nel 2011 (il 10% del totale del fondo destinato ai comuni) a ben 180 milioni, con un aumento di quasi il 58%.

Anche nel 2013 dei 540 milioni previsti ben 180 sono stati destinati a **spese di investimento**. Dal punto di vista dei comuni l'elemento più importante circa le modalità di impiego di queste somme è che, in base al comma 6 dell'art. 15, quanto meno esse possono essere utilizzate anche per il pagamento delle rate dei mutui.

IL RISCHIO PER I PICCOLI COMUNI

Le disposizioni contenute nell'art. 15 della Legge 9/2013 rinviano per la determinazione dell'esatto ammontare delle assegnazioni di ogni singolo comune – come è avvenuto negli anni passati – al Decreto dell'Assessore regionale per le Autonomie locali e la Funzione Pubblica, previo parere della Conferenza Regione - Autonomie locali.

Fino ad allora non sarà possibile conoscere i criteri di ripartizione del Fondo, ma resta il fatto che la previsione stringente in base alla quale ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, di cui alla Legge 27 dicembre 1977, n. 984, dovrà essere garantito *“un ammontare complessivo di contributi ordinari di parte corrente pari ad un quinto del Fondo ordinario di parte corrente al netto di tutte le riserve”* desta grande preoccupazione.

Considerata la drastica riduzione delle risorse attuata con la Legge di stabilità 2013, i piccoli comuni (fino al 2012 tutelati da una specifica disposizione di legge regionale) oggi rischiano, anche in considerazione della loro maggiore dipendenza dai trasferimenti regionali, di essere quelli maggiormente penalizzati. Alla luce di ciò ci si augura che la norma, ove non venga modificata, possa – quanto meno - essere letta attraverso un'interpretazione favorevole ai piccoli comuni, che consenta in sede di riparto da approvare nella Conferenza Regione – Autonomie Locali di considerare il riferimento ad un quinto della parte corrente solo come la soglia al di sotto della quale non si può scendere.

Sempre con riferimento a tale disposizione non possiamo non osservare che prevedere per i piccoli comuni in un primo momento una riserva di un terzo e poi di un quinto (come se tra le due variabili non ci fosse una significativa differenza) non trova apprezzabili giustificazioni e, considerando il rischio che determina per i comuni, sembrerebbe spiegarsi solo come una scelta caratterizzata da una grave sottovalutazione delle conseguenze. Va tenuto presente che a tali somme andavano poi aggiunti fino al 2012 ulteriori 15 milioni destinati a tutti i 201 comuni siciliani con meno di 5.000 abitanti.

LE UNIONI DI COMUNI – GESTIONI ASSOCIATE DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI

Con riguardo a tale ultima riserva di legge, per la sua potenziale valenza strategica nel quadro della revisione dell'ordinamento delle autonomie locali in Sicilia e nella prospettiva di una maggiore efficienza del sistema degli Enti Locali, occorre esprimere in maniera più articolata alcune considerazioni.

Pur potendosi apprezzare che il Governo regionale – con una inversione di tendenza rispetto a quanto accaduto negli ultimi due anni - abbia previsto un contributo specifico in favore delle Unioni dei Comuni, si deve necessariamente sottolineare l'esiguità dello stesso. Una riserva di 1,5 milioni di euro - per di più spalmata nel triennio 2011-2013 (500 mila euro per anno) - rappresenta una dotazione del tutto insufficiente rispetto ad una politica di incentivazione alla gestione associata dei servizi tra i comuni.

Peraltro, considerato che a causa del mancato trasferimento regionale (con la conseguente perdita di quello nazionale) di contributi negli ultimi due anni le Unioni di comuni in Sicilia hanno attraversato una fase di gravissime difficoltà finanziarie oltre che di grande incertezza circa possibili azioni da intraprendere, un simile intervento certamente non può essere considerato né come la volontà di intervenire con decisione sulla situazione finanziaria delle Unioni esistenti né come il proposito di voler condizionare il contributo ad un effettivo funzionamento delle stesse.

La previsione in favore delle Unioni – che rappresenta pur sempre un punto di partenza – appare con tutta evidenza come uno strumento “tecnico” finalizzato a non perdere del tutto il contributo statale, contributo che in base ai parametri fissati in Conferenza delle Regioni – è bene ricordarlo – aumenta se è maggiore lo stanziamento regionale.

In termini assoluti l'esiguità dello stanziamento risulta ancor più evidente se si considera che nel 2010 (anno cui si riferiva l'ultimo bando) le somme destinate a tale finalità erano oltre 6,5 milioni di euro.

Sotto altro profilo si osserva che le risorse sono destinate solo alle Unioni dei Comuni e nulla è previsto per le altre forme associative, quali per esempio, le Convenzioni ex art. 30 del testo Unico degli Enti Locali.

L'urgenza di un intervento regionale su questo tema si giustifica in relazione al fatto che in ambito nazionale è stato previsto per i piccoli Comuni, ai sensi dell'art. 19 del DL 95/2012, l'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali.

Appare di tutta evidenza che con una simile prospettiva si debba confrontare – al più presto - anche la Regione siciliana in relazione alle norme dell'ordinamento degli enti Locali in modo da valorizzare il ruolo delle forme associative per le quali è indispensabile che siano destinate congrue risorse.

IL FONDO DI ROTAZIONE PER I COMUNI IN STATO DI PREDISSESTO

Per quanto riguarda l'incremento della destinazione del Fondo di rotazione di intervento straordinario per i comuni che abbiano attivato le procedure di predissesto ai sensi del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (introdotto dall'art. 4 della Legge Regionale 7 gennaio 2013 n.1), rispetto alla previsione originaria, le risorse sono state ridotte a 5 milioni di euro.

Con riferimento a tale assegnazione risulta di tutta evidenza l'esiguità della stessa. Il legislatore regionale in questa circostanza da un canto riconosce la necessità di far fronte alla grave crisi finanziaria dei comuni e dall'altro prevede uno stanziamento del tutto inadeguato e per di più non aggiuntivo, essendo sottratto dai trasferimenti ordinari.

LE ALTRE RISERVE DEL FONDO

In termini generali va detto che l'apprezzamento per l'incremento degli stanziamenti destinati ad alcune finalità o la previsione di nuove riserve è certamente relativo se si considera che esso è stato possibile non grazie all'impiego di risorse aggiuntive ma semplicemente attraverso l'utilizzo di una parte dei trasferimenti della quota corrente.

E' quanto si è verificato con le somme previste per il "*Trasporto interurbano alunni*" che da 17 passano a 22 milioni di euro e con la riserva (in precedenza non prevista) in favore delle "*Unioni di Comuni*".

I fondi destinati alle Comunità alloggio per disabili psichici hanno subito una decurtazione del -75% (passando da 20 a 5 milioni di euro), mentre il contributo in favore di Ragusa Ibla passa da 4 a 5 milioni di euro.

Per quanto riguarda le Riserve abolite si ricorda la dotazione relativa al Fondo di rotazione in favore delle società degli ambiti territoriali ottimali.

Ricordiamo infine che le riserve relative al Corpo Municipale di Messina (700 mila euro) e all’Emergenza sociale e della criminalità (600 mila euro) originariamente previste nel testo sono state oggetto dell’impugnativa del Commissario dello Stato.

MODALITA’ DI EROGAZIONE DEI TRASFERIMENTI

Anche per quanto concerne le modalità di erogazione delle assegnazioni si evidenzia che le stesse, a differenza del passato, sono caratterizzate da un meccanismo farraginoso, che prevede trimestralità non solo per le risorse ordinarie ma anche per ognuna delle singole voci previste dal comma 4 dell’art. 15. Appare di tutta evidenza come tutto ciò possa comportare un appesantimento della procedura istruttoria di ogni singolo stanziamento e non giovi ad una prospettiva di semplificazione delle procedure.

CENTRALITA’ DELLA CONFERENZA REGIONE AUTONOMIE LOCALI - CAL

Le previsioni sulle riserve del Fondo, le disposizioni concernenti i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e la norma relativa alle modalità di erogazione dei trasferimenti ripropongono con forza la necessità che il Governo, oltre ad un effettivo confronto con le Autonomie Locali, si impegni per l’istituzione del CAL (Consiglio delle Autonomie Locali).

Più volte questa Associazione ha sottolineato la necessità di dare seguito anche in Sicilia a quanto previsto dall’art. 123 della Costituzione al fine di modificare radicalmente il modo di governare in relazione all’accresciuto ruolo delle Autonomie Locali in un’ottica di sussidiarietà.

Non è opportuno approfondire in questa sede tale ultimo argomento, ma riteniamo che - nelle more della istituzione dell’organismo costituzionalmente preposto a valutare le norme che hanno un riflesso sugli enti locali siciliani - sia indispensabile assegnare alla Conferenza Regione Autonomie Locali poteri più incisivi. In particolare sul Fondo delle autonomie locali la Conferenza non può limitarsi ad osservare o ratificare quanto già dettagliatamente previsto per legge.

Non si comprende l’utilità di introdurre per via legislativa precisi criteri sulla ripartizione del Fondo quando tale compito potrebbe (e dovrebbe) spettare alla Conferenza. Un confronto effettivo tra Regione ed Autonomie locali nell’ambito di una ritrovata centralità della Conferenza potrebbe certamente contribuire ad evitare – come è accaduto in questa occasione - il rischio che vengano introdotti criteri non rispondenti alle reali esigenze dei comuni.