

La Semplificazione Vincolata: riforma dei Piccoli Comuni vista da una diversa prospettiva.

Paolo Pulicani

Delegato al Bilancio del Comune di Vallinfreda (RM)

Il Comune di Vallinfreda, come tutti gli altri Piccoli Comuni Italiani, deve affrontare oggi una transizione verso un nuovo equilibrio nel rapporto tra popolazione, risorse disponibili, servizi erogati ai cittadini e nuovo assetto istituzionale, in vista di una sostenibilità che l'attuale situazione organizzativa non è più in grado di garantire. Questo breve lavoro intende suggerire alcune regole pratiche di intervento, che definiremo Semplificazione Vincolata, da sostituire o affiancare alle soluzioni fin qui proposte dal legislatore. Con una piccola presunzione: che lo spirito pragmatico di questo tipo di approccio possa risultare utile anche in altre situazioni – Comuni di più ampie dimensioni o altre realtà pubbliche sovra comunali.

Una panoramica generale.

E' ben nota la situazione generale in cui versa il nostro Paese in seguito dell'ingresso nella Grande Recessione a partire dal 2008. Nella fig 1, il confronto tra la situazione del 2006 con quella del 2013 evidenzia un peggioramento marcato di tutti gli indici considerati.

L'impossibilità dell'Italia di stimolare direttamente l'economia con una monetizzazione del debito pubblico (vietato dalle regole contabili dell'UE e poco sostenibile visto il livello del debito nazionale) e la parallela

impraticabilità di una svalutazione monetaria per il rilancio delle esportazioni e la riduzione del debito reale attraverso l'inflazione (impossibile in quanto il tasso di cambio dell'Euro non è più deciso a livello di Banche Centrali Nazionali ma fissato dalla BCE), lascia pochi margini di autonomia al governo nazionale. Per recuperare competitività, tra le poche opzioni possibili c'è quella di spostare risorse finanziarie dal settore non produttivo a quello produttivo mediante politiche di diminuzione della spesa pubblica, che si stanno concretizzando in quattro gruppi di interventi: **a)** spending review (revisione della spesa pubblica corrente ed adozione del criterio dei costi standard) **b)** diminuzione dei costi della politica (semplificazione e riduzione della complessità amministrativa – abolizione delle Province, accorpamento Piccoli Comuni, riforma del Senato) **c)** diminuzione del costo del personale della P.A. (blocco delle retribuzioni e delle assunzioni nella P.A. e tetto per i compensi dei dirigenti pubblici) **d)** privatizzazioni (cessioni al mercato di beni ed aziende di proprietà pubblica).

In un quadro caratterizzato da prolungati periodi di stagnazione/contrazione, da un aumento della pressione su tutte le componenti del credito/debito, con processi generalizzati di ristrutturazione, ricontrattazione e cancellazione/default, l'obiettivo della riduzione dei costi attraverso una riduzione ed un efficientamento della macchina pubblica appare non privo di rischi.

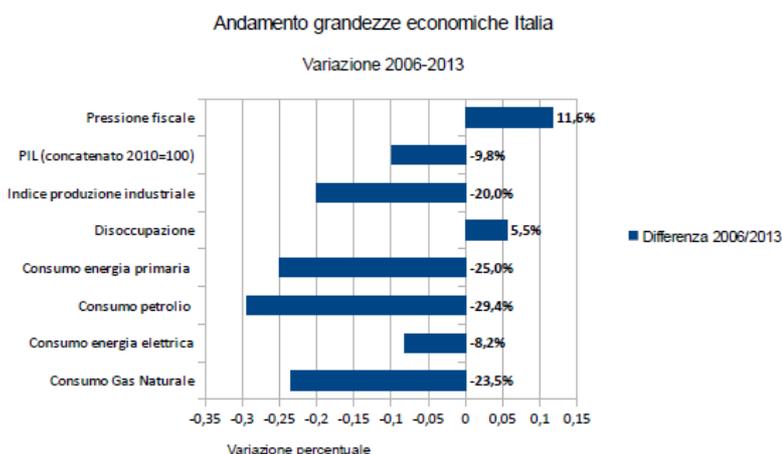


Fig. 1

In particolare, le politiche di austerità necessarie al recupero di efficienza aggiungono ulteriore effetto depressivo allo scenario economico e la necessità di concentrare le risorse su obiettivi primari equivalgono ad un abbandono sostanziale (seppure non formale) della “periferia” (concentrazione sui poli urbani e sostanziale annullamento dei trasferimenti correnti verso i Piccoli Comuni e le zone rurali, montane e svantaggiate).

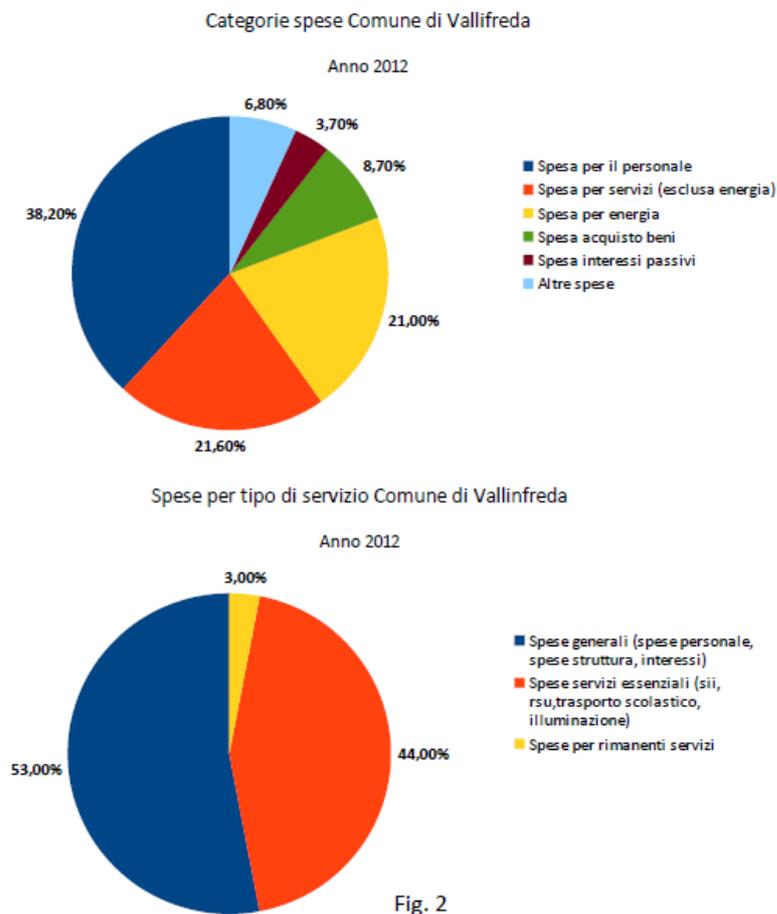


Fig. 2

Le conseguenze sui bilanci dei Piccoli Comuni.

Questo processo, verificatosi negli ultimi anni, ha messo sotto tensione i bilanci dei Piccoli Comuni, aumentando la rigidità della spesa e diminuendo la capacità di questi Enti di garantire i servizi ad essi demandati. La fig. 2 mostra, come esempio, le voci di bilancio del Comune di Vallinfreda per l'anno 2012, caratterizzata da un aumento percentuale – anche se non in valore assoluto - della rigidità della spesa (spese generali e per il personale), da un aumento della pressione fiscale locale a fronte della diminuzione dei trasferimenti e da una virtuale assenza di risorse se non per i servizi più essenziali.

Le soluzioni previste in sede normativa (convenzioni tra comuni, Unioni di Comuni, Ambiti Ottimali per i servizi idrici e dei RSU) sono state sovente proposte ed adottate senza una analisi empirica degli effetti generali sia sui cittadini residenti nei Piccoli Comuni, sia sugli obiettivi generali di efficientamento e risparmio preventivati. Al contrario, in molti casi di Unioni di Comuni e di servizi di Ambito, il risultato è stato un aumento della spesa pubblica, un aumento della pressione tariffaria sui cittadini/utenti ed uno scadimento dei servizi offerti.

Semplificazione Vincolata.

Esiste tuttavia un'altra direzione percorribile per adattarsi alle mutate condizioni di scenario economico ed ambientale: e cioè cercare di *recuperare efficienza a livello locale*. La proposta appare alquanto paradossale, anche alla luce di quanto esposto circa il bilancio del Comune di Vallinfreda, che, apparentemente, non consente alcun tipo di margine per operare.

Tuttavia questa situazione è solo il risultato dei vincoli all'interno dei quali i Piccoli Comuni si trovano ad agire, che sono, lo ricordiamo, i medesimi di quelli dei grandi Comuni, a condizioni demografiche, ambientali, economiche e culturali totalmente differenti. La proposta è quella di concedere ai Piccoli Comuni (e in generale alle aree svantaggiate) una serie di regole semplificate, accompagnate da un insieme di vincoli.

- 1. Fiscalità per i Piccoli Comuni.** Una delle possibilità di semplificazione è quella di evitare il “giro di denaro” che, a partire dalla base imponibile, sotto forma di tasse, raggiunge prima lo Stato, poi le Regioni, per venire, in definitiva, redistribuito ai Comuni come trasferimento.

Si propone, invece, di azzerare tutti i trasferimenti dallo Stato verso i Piccoli Comuni, di stabilire una aliquota IRPEF da girare direttamente ai Piccoli Comuni (es. 9%), che corrisponda ad una cifra minore di quella attualmente stanziata ed abbassare corrispondentemente l'aliquota IRPEF per i residenti nei Piccoli Comuni. Il vincolo sarebbe rappresentato da un limite in alto alla cifra incassabile dai comuni attraverso la tassazione dei redditi: se la base imponibile aumenta e la cifra IRPEF incassata dal Comune eccede il limite alto, l'extra-gettito viene restituito ai contribuenti. L'obiettivo è quello di dare ai Piccoli Comuni una base di partenza per la costruzione dei relativi bilanci, di evitare, con il limite alto, che un aumento del gettito porti ad un aumento di spesa pubblica poi difficilmente gestibile in fase di contrazione, di fornire un sostanziale cointeresse ai Piccoli Comuni nel tentare di aumentare la base imponibile, di eliminare parte della complessità burocratica (e dei costi) connessi col meccanismo dei trasferimenti e di diminuire la pressione fiscale sui contribuenti.

2. **Soluzioni per il Personale dei Piccoli Comuni.** occorre introdurre nel sistema un meccanismo di flessibilità che consenta ai bilanci comunali di affrontare i periodi di contrazione economica mantenendo uno spazio di manovra accettabile per le spese di bilancio diverse dal personale. Una proposta possibile potrebbe essere quella di fissare una percentuale massima di spesa per il personale rispetto al bilancio totale: se la spesa per il personale, come prevista dai contratti nazionali è inferiore a tale percentuale, il salario viene pagato in toto. Nel caso in cui la spesa per il personale eccede tale percentuale, i salari vengono diminuiti in maniera proporzionale in modo da riportarli sotto questa soglia. Il fatto che la retribuzione finale dipende dalla performance globale di bilancio del Comune (in particolar modo dalla parte entrate) dà ai dipendenti una possibilità di agire nel loro interesse (e nell'interesse dell'ente) andando a recuperare fonti di introito (recupero evasione, corretta ed economica gestione dei beni dell'ente, etc.).
3. **Semplificazioni amministrative per i Piccoli Comuni.** Un modo per ridurre le inefficienze, a parità di spesa del personale, è quello di semplificare alcuni ambiti quali:
 - a) Possibilità di affidamento diretto di appalti pubblici (opere e servizi) fino al valore di € 200.000, con il vincolo di tenuta di un albo fornitori, da aggiornare annualmente e trasmettere all'autorità di controllo preposta.
 - b) Evitare l'obbligo di ricorso a Centrali di Acquisto e simili, per entità di spesa minime, (diciamo entro i 1000 euro per singolo acquisto e cumulativamente nell'anno non superiore a 5000 euro). Evitare, per queste spese di carattere minimo, la documentazione di regolarità contributiva ed il tracciamento dei pagamenti. Utilizzare la Centrale di Acquisto per per spese che possano portare a risparmi significativi per aggregazione della domanda (es. polizze Assicurative, energia elettrica).
 - c) Relativamente alle procedure di trasferimento/ricezione dati verso le altre amministrazioni (prefettura, ISTAT, regione, ministeri, autorità lavori pubblici, ASL, etc.) mettere a disposizione un repository unico, con accesso unificato, con modalità di accesso unica e standardizzata, attraverso il quale fornire/ricevere dati evitando duplicazioni e sovrapposizioni.
4. **Investimenti a riduzione delle spese correnti e aumento entrate correnti.** Nello stanziamento di fondi disponibili in conto capitale dovrebbero essere privilegiati tutti quei progetti che consentono ai Comuni un risparmio (*documentabile e verificabile*) sulla spesa corrente (es. efficientamento energetico, trasporto elettrico etc.). In seconda battuta, ed in ottica di aumentare il grado di indipendenza finanziaria, dovrebbero essere privilegiati tutti gli investimenti in conto capitale diretti alla creazione/manutenzione di asset in grado di produrre reddito (*documentabile e verificabile*) per i Piccoli Comuni (immobili, terreni, etc.)

In sostanza, lo scenario di Semplificazione Vincolata, prevede tre tipi di obiettivi: la riduzione di *complessità* (normativa, fiscale, per scambi informativi con le altre amministrazioni), l'acquisto di

flessibilità (su spese del personale, su procedure di spesa) e l'aumento del grado di *autonomia* (per riduzione delle spese, in particolare le spese energetiche, ed aumento dei flussi di cassa, sia diretti che indiretti, *non proveniente da aumento di tassazione*, bensì da stimolo della attività economica locale).

Per una più completa trattazione vedi il documento *AggregazioniPiccoliComuni.pdf*