

# **Piano Annuale delle attività 2018**

**20 dicembre 2017**

## INTRODUZIONE

Il Piano annuale di IFEL per il 2018 è stato approvato dal Comitato Garanzia e di Indirizzo Scientifico nella seduta del 20 dicembre 2017. Esso sviluppa gli scopi assegnati ad IFEL dalle norme e dal suo Statuto articolando le attività attraverso cinque linee: a) gestione di strumenti conoscitivi alimentati dal lavoro di monitoraggio, analisi e studio dei fenomeni economico-finanziari dei Comuni; b) partecipazione, con funzioni tecniche, a politiche pubbliche e alle attività di coordinamento della finanza pubblica connesse con la dimensione locale; c) servizi di assistenza e supporto ai Comuni; d) aggiornamento e formazione del personale comunale; e) informazione e Comunicazione rivolta alle amministrazioni e ai contribuenti.

Nell'ambito degli scopi istitutivi e delle ulteriori funzioni assegnate a IFEL dalla legge, le attività rispondono alle esigenze emergenti dai processi di trasformazione dell'economia e della finanza locale. In questi anni le priorità sono state determinate: prima, dall'avvio della fase attuativa del "federalismo fiscale" (L.42/2009); poi, dalle politiche di consolidamento fiscale e dal loro impatto sui Comuni; c) quindi, in questa ultima fase, dall'allentamento dei vincoli alla finanza comunale.

Le prospettive del 2018 devono fare i conti con permanenti elementi di fragilità distribuiti in modo non omogeneo nel comparto comunale. Le differenze tra i Comuni sono riconducibili: alle diverse dimensioni demografiche; alla collocazione geografica; alle differenti condizioni lasciate in eredità dalla crisi. Questa popolazione di amministrazioni si trova ora alle prese con: la metabolizzazione delle nuove regole contabili; il progressivo impatto della distribuzione perequativa delle risorse; la ridottissima autonomia nel governo delle entrate; la difficoltà (pur in presenza di spazi finanziari e di opportunità di accesso a fonti di finanziamento statali, regionali e europee) a riattivare un solido ciclo di investimenti. Sono difficoltà riconducibili ad una instabilità normativa affrontata da strutture amministrative indebolite da anni di blocco del turn-over del personale.

Il Piano IFEL risponde, nell'ambito delle finalità assegnate all'Istituto, alle esigenze che emergono da questo scenario. In particolare nel 2018 specifico rilievo rivestiranno due ambiti di attività.

Il primo riguarda il tema della **entrate**. È evidente come la legislazione della crisi e le politiche di consolidamento abbiano prodotto una torsione del sistema delle entrate locali: aumento della pressione fiscale locale senza aumento delle risorse disponibili a causa della contemporanea riduzione dei trasferimenti e dei vincoli del patto di stabilità interno. Gli anni più recenti, pur allentando i vincoli, hanno tuttavia condotto da un sostanziale blocco dei margini di manovra da parte dei Comuni. Sul tema delle entrate, oltre a sviluppare le attività di studio e supporto ai Comuni, nel 2018 saranno elaborate proposte per contribuire alla ricostruzione di un sistema delle entrate locali basato su una autonomia effettiva e una perequazione efficace e sostenibile; così come saranno affrontate in modo propositivo i temi connessi del catasto e della riscossione, ancora in attesa di riordino.

Il secondo ambito di attività riguarda gli **investimenti** locali. Il lavoro di studio e supporto verrà consolidato seguendo le fasi della spesa per investimenti: dall'analisi dei bilanci comunali; al tema delle fonti statali e regionali di finanziamento (con attenzione specifica alle politiche di coesione e ai temi del partenariato pubblico privato); alla criticità che emergono nella fase di progettazione; al monitoraggio e all'analisi dei bandi di gara.

Il contenuti del Piano sono stati definiti nelle more dell'approvazione della Legge di Bilancio 2018 che ha introdotto alcune innovazioni, già prefigurate in diversi passaggi del testo. Le novità principali riguardano l'introduzione di una ulteriore gradualità nell'applicazione di alcune previsioni normative. Viene rimodulata

la progressione della quota del Fondo di solidarietà comunale ripartita sulla base della differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard. La quota perequativa per il 2018 sarà del 45% invece che del 55%. Sempre nella direzione della maggiore gradualità è la riduzione dall'85% al 75% della misura dell'accantonamento in bilancio del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Un secondo ambito rilevante riguarda gli investimenti. A tal fine sono ampliati gli spazi finanziari disponibili nell'ambito del patto nazionale verticale. Sono inoltre stanziati fondi nazionali destinati alla messa in sicurezza del territorio e di edifici e all'efficientamento energetico.

## **IL PIANO ANNUALE DELLE ATTIVITÀ 2018**

Il presente “Piano Annuale” sottoposto all’approvazione del Comitato di garanzia e indirizzo scientifico e trasmesso al Ministero dell’Economia e delle Finanze, come stabilito dall’art.1, comma 3 del suddetto Decreto, recepito dallo Statuto della Fondazione agli artt. 16 e 18, contiene la programmazione delle attività. Il Piano contiene le attività di cui all’art. 7 del DM 22.11.05.

<b>PREMESSA .....</b>	<b>5</b>
<b>1. STRUMENTI CONOSCITIVI E SERVIZI TELEMATICI .....</b>	<b>7</b>
<b>2. PARTECIPAZIONE TECNICA A POLITICHE PUBBLICHE E AL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA.....</b>	<b>10</b>
<b>3. SERVIZI DI SUPPORTO ED ASSISTENZA AI COMUNI .....</b>	<b>24</b>
<b>4. AGGIORNAMENTO E FORMAZIONE DEL PERSONALE COMUNALE .....</b>	<b>29</b>
<b>5. INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE .....</b>	<b>34</b>

## PREMESSA

La Fondazione IFEL, “Istituto per la Finanza e l’Economia Locale”, è stata costituita dall’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) – socio unico fondatore – il 16 marzo 2006, come previsto dal Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze del 22 novembre 2005 all’art. 1, comma 1 subentrando nelle funzioni e nelle attività del Consorzio ANCI-CNC per la fiscalità locale.

La Fondazione è un Ente di ricerca, che persegue gli scopi previsti dalla legge e, in particolare: dall’art. 10, c. 5, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 (ss.mm.ii.); dall’art. 5, c. 1, lett. d), d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (ss.mm.ii.); dall’art. 14, c. 9, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (ss.mm.ii.):

- produce studi, analisi e ricerche in materia di finanza, fiscalità ed economia locale;
- assicura il monitoraggio e l’analisi degli impatti sui bilanci dei Comuni dei principali fenomeni connessi con la finanza, la fiscalità e l’economia locale e ne cura la diffusione dei risultati;
- elabora proposte anche normative e progetti finalizzati al miglioramento delle attività amministrative connesse alla finanza, alla fiscalità e all’economia locale, all’attuazione legislativa e amministrativa del principio di autonomia finanziaria;
- partecipa, attraverso attività di monitoraggio, approfondimento giuridico ed economico, indirizzo scientifico e sperimentazione, all’attuazione delle riforme legislative in materia di finanza e fiscalità locale;
- realizza attività di aggiornamento, formazione e assistenza tecnica in materie di economia e finanza pubblica e in tutte le materie che consentano ai Comuni italiani l’utilizzo più efficiente ed efficace delle proprie risorse e del proprio patrimonio, nonché l’accesso a ulteriori risorse, in un’ottica di accrescimento dell’autonomia finanziaria;
- promuove e realizza studi, seminari, incontri, iniziative culturali e di Comunicazione d’interesse economico e finanziario per le autonomie locali;
- realizza prodotti editoriali, pubblica rapporti annuali in materia di finanza locale;
- nell’interesse proprio, di ANCI o dei Comuni italiani, stipula e sviluppa accordi di cooperazione con pubbliche amministrazioni per la realizzazione di progetti e servizi di comune interesse e coerenti con le rispettive finalità istituzionali.

In base al decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216, la Fondazione è deputata a collaborare per la determinazione dei fabbisogni standard in attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale.

La legge di stabilità 2013 ha affidato a IFEL l’ulteriore compito della raccolta dei regimi fiscali (aliquote e regimi agevolativi) deliberati dai singoli Comuni sulla base di una metodologia concordata con il MEF.

Nell’ambito delle politiche di coesione territoriale, l’Accordo di Partenariato 2014-2020 dell’Italia per l’impiego dei fondi strutturali e di investimento europei, adottato il 29 ottobre alla Commissione europea a chiusura del negoziato formale, prevede rispetto all’Agenda Urbana lo sviluppo di “partnership con

l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), anche attraverso l'affidamento di specifiche deleghe gestionali alle strutture tecniche di supporto (in particolare, la Fondazione IFEL-Istituto per la Finanza e l'Economia Locale)".

Inoltre, nel rispetto del principio di separazione contabile e patrimoniale di cui all'art. 1, DM 22.11.2005, la Fondazione svolge con contabilità separata le attività realizzate in attuazione di accordi o convenzioni con Pubbliche Amministrazioni.

## 1. STRUMENTI CONOSCITIVI E SERVIZI TELEMATICI

Le attività di acquisizione di dati di livello nazionale sia in forma diretta che indiretta costituiscono un'attività continuativa di IFEL. Il patrimonio informativo viene progressivamente sistematizzato e ampliato, anche alla luce delle modifiche nei documenti contabili indotte dalla riforma dei bilanci locali e delle ulteriori opportunità offerte dalla collaborazione con altri soggetti istituzionali e dalla disponibilità di nuove banche dati.

In particolare, rispetto all'acquisizione di dati in forma diretta proseguirà la raccolta dei regimi fiscali, aliquote, regimi speciali (per IMU e Tasi), delibere e regolamenti (per IMU, Tari e Tasi), incarico assegnato ad IFEL dalla Legge di stabilità 2013. La rilevazione avviene tramite l'esame delle delibere tributarie comunali.

Contemporaneamente proseguirà la raccolta in via indiretta dei dati comunali attraverso le principali fonti informative istituzionali, tra le quali Istat, MEF, Corte dei Conti, Agenzie fiscali, MIUR, Banca d'Italia, ecc..

Ciò al fine di tenere sotto controllo i principali elementi di impatto sulla finanza comunale ed aggiornare il quadro di riferimento delle grandezze economico-finanziarie rilevanti. In tale ottica è prevista l'implementazione delle attività di progettazione, sviluppo ed aggiornamento (temporale e per materia) delle basi dati.

### 1.1 Le risorse annuali disponibili

Saranno anche quest'anno accessibili per ciascun Comune i dati relativi all'IMU, alla Tasi, al Fondo di solidarietà Comunale 2018, agli effetti delle riduzioni di risorse che si sono susseguiti negli ultimi anni e ai contributi/ristori determinati a seguito di soppressione di fattispecie impositive da cui derivava un gettito ai Comuni (Tasi abitazione principale, terreni agricoli, esenzione IMU e Tasi per i fabbricati "imbullonati" e agevolazioni per fattispecie minori). Saranno inoltre accessibili i dati relativi ai fabbisogni e le capacità fiscali standard aggiornati nel 2017, i quali, in assenza di correttivi alle modifiche dello schema perequativo recato dalla Legge di bilancio 2017 (comma 450 e comma 449 lettera d-bis), avranno una maggiore incidenza sulla determinazione del FSC 2018. L'utilizzatore sarà accompagnato attraverso note metodologiche ed informative alla lettura dei dati, oltre che da assistenza diretta telefonica e via mail.

### 1.2 Banche dati sui principali fenomeni finanziari e economici comunali

IFEL proseguirà anche nel 2018 nel lavoro di monitoraggio, sistematizzazione e analisi delle variabili economico-finanziarie che maggiormente incidono sulla definizione delle politiche pubbliche rivolte ai Comuni, che sarà arricchito con l'implementazione e la sistematizzazione di una nuova banca dati alimentata tramite la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP):

1. gettito standard e gettito riscosso dell'Imposta immobiliare comunale (fonte: elaborazioni MEF e Struttura di gestione dell'Agenzia delle Entrate);
2. base imponibile e aliquote addizionale IRPEF (elaborazione IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze);
3. Comuni che hanno adottato la Tariffa rifiuti (elaborazione IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze);
4. certificati di conto consuntivo (elaborazione IFEL su dati del Ministero dell'Interno);

5. incassi e pagamenti effettuati dai tesorieri delle Amministrazioni pubbliche rilevati dal Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE);
6. dati di monitoraggio del nuovo saldo di competenza (elaborazione IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze-Ragioneria Generale dello Stato);
7. avanzamento finanziario dei progetti ascrivibili ai fondi UE 2007-2013 e 2014-2020 (elaborazione IFEL su dati OpenCoesione);
8. personale delle amministrazioni comunali e delle unioni di Comuni (elaborazione IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze);
9. impieghi e depositi bancari (elaborazione IFEL su dati Banca d'Italia);
10. nati-mortalità delle imprese (elaborazione IFEL su dati Infocamere);
11. composizione e dinamiche del PIL (elaborazione IFEL su dati Istat);
12. conti pubblici territoriali (elaborazione IFEL su dati Agenzia per la Coesione)
13. Partenariato Pubblico Privato (elaborazione IFEL su dati infoppp.it).

L'IFEL raccoglie inoltre le informazioni di base e derivanti dalle rilevazioni e dalle elaborazioni connesse ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali, che costituiscono un *corpus* informativo autonomo ed oggetto di progressiva integrazione con il complesso delle basi dati gestite.

A fine novembre 2017 è stato somministrato il nuovo questionario Fabbisogni standard relativo ai dati di bilancio 2016 per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario.

Nel 2018 si prevede la distribuzione dei questionari, relativi ai dati del 2015, ai Comuni della Regione siciliana preceduta da incontri mirati alla sensibilizzazione delle istituzioni all'adeguata compilazione dei questionari stessi. Sempre per il 2018 si prevede il lavoro di aggiornamento della banca dati di riferimento.

Nel corso del 2018, il sistema informativo si svilupperà attraverso:

- la sistematizzazione dei dati sulla spesa comunale (fonte bilanci e SIOPE), anche a supporto delle politiche di razionalizzazione degli acquisti;
- l'acquisizione di informazioni strutturate sullo stato e l'evoluzione degli investimenti degli Enti Locali, anche grazie alle informazioni desunte da BDAP-MOP;
- la prosecuzione dell'analisi specifica sulle Città Metropolitane;
- l'acquisizione, attraverso un questionario appositamente predisposto, delle previsioni di costo relative alla gestione del servizio rifiuti, le tariffe applicate per le utenze domestiche e le utenze non domestiche, le eventuali agevolazioni tariffarie deliberate. Le informazioni saranno acquisite dalle delibere e dal regolamento TARI pubblicati sul sito del Ministero delle Finanze;
- la sistematizzazione dei bilanci previsionali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Per quanto riguarda l'armonizzazione contabile. Uno specifico progetto sulla *qualità e analisi delle informazioni statistiche sui bilanci dei Comuni* dedicato all'implementazione di specifici strumenti finalizzati in particolare a soddisfare le seguenti finalità conoscitive:

- continuità della serie storica dei certificati di bilancio nel passaggio dagli schemi precedenti a quelli armonizzati;

- individuazione e correzione di anomalie e disomogeneità più ricorrenti nella compilazione dei certificati vecchi e nuovi;
- realizzazione di una piattaforma per la consultazione delle principali grandezze finanziarie comunali.

IFEL inoltre realizzerà elaborazioni di statistiche descrittive, cartografie, analisi di correlazione, regressione e *clusterizzazione* tra variabili significative relative agli aspetti socio-economici, finanziari, gestionali ed organizzativi, nonché quelli legati agli investimenti e ai servizi.

Proseguirà la realizzazione di un sistema di accesso ai dati storici di bilancio dei Comuni italiani sulla base di dati in corso di digitalizzazione, verifica e controllo.

## 2. PARTECIPAZIONE TECNICA A POLITICHE PUBBLICHE E AL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

L'attività di analisi e ricerca di IFEL viene indirizzata al supporto delle principali politiche pubbliche che coinvolgono i Comuni con riferimento alla dimensione economico-finanziaria e con specifica attenzione ai processi di coordinamento della finanza pubblica.

### 2.1 Processi di determinazione delle risorse comunali: Fondo di solidarietà comunale 2018

Nel corso del 2018 IFEL proseguirà il costante monitoraggio dell'impatto delle manovre di finanza pubblica sui bilanci comunali e fornirà il proprio contributo, di concerto con gli uffici dei Ministeri dell'Interno e dell'Economia, alla determinazione delle risorse comunali disponibili.

Le elaborazioni che permettono di predisporre con dati certi il bilancio di previsione saranno messe a disposizione dei Comuni in tempi utili per consentire loro una efficace attività di programmazione.

#### **a) Riparto dei gettiti aboliti**

La legge di bilancio 2018, in continuità con la precedente legge di stabilità 2017, ha stabilizzato l'incremento del FSC 2017 pari a 3.767,45 milioni di euro, per i Comuni delle RSO e Isole - per il ristoro dei gettiti aboliti: Tasi abitazione principale, esenzione IMU terreni agricoli e ripristino vecchio regime di imponibilità terreni montani, esenzione Tasi inquilini abitazione principale, esenzione IMU immobili cooperative edilizie adibite ad abitazione principale da studenti universitari, agevolazioni su comodati e concordati. Al pari di quanto avvenuto negli anni precedenti, le assegnazioni disposte nel 2017 per ciascun Comune a ristoro dei gettiti aboliti, per quanto verificate e concordate con gli organi istituzionali interessati, potrebbero essere in alcuni casi inesatte e potranno essere oggetto di rettifica nel corso del 2018, sulla base delle segnalazioni degli enti interessati.

In questo contesto, l'attività sarà orientata alla concertazione con il MEF circa le dimensioni delle correzioni/integrazioni dei ristori già attribuiti a ciascun Comune, per garantire una corretta ripartizione delle risorse.

Dovranno poi essere concertate le seguenti integrazioni economiche:

- fondo IMU-Tasi. L'attività sarà volta alla richiesta di stabilizzare ed integrare con ulteriori risorse il Fondo integrativo IMU/TASI, destinato a ricostituire il gettito acquisibile con il regime IMU ante 2014 e non più ottenibile – a seguito dell'introduzione della Tasi – per effetto dei vincoli alla manovrabilità delle aliquote rappresentati dal limite dell'aliquota massima complessiva IMU-Tasi pari al 10,6 per mille;
- ristoro ai Comuni e sedi di uffici giudiziari che hanno sostenuto spese non rimborsate. E' prevedibile che il tema risulti ancora aperto ad ulteriori interventi – anche sotto il profilo tecnico – in quanto la soluzione delineata con la Legge finanziaria per il 2017 (ristoro parziale e rateazione in 30 anni delle somme riconosciute) appare largamente insoddisfacente per molti dei Comuni coinvolti (circa 830) e recenti pronunciamenti del TAR Lazio hanno considerato illegittima la condizione posta dal Governo (DPCM 23 marzo 2017) per acquisire il contributo previsto, che consisteva nella rinuncia a qualsiasi contenzioso in materia;
- compensazione del gettito IMU, TASI e Tari non acquisito dai Comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016.

### **b) Fabbisogni standard e capacità fiscali**

Sulla base dell'aggiornamento della metodologia dei fabbisogni standard per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, che sarà concluso nel 2018 presso la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, si provvederà per l'anno 2019 al riparto del 70% del FSC in base a criteri perequativi. L'aggiornamento metodologico nel 2018 deve necessariamente tener conto del nuovo assetto delle funzioni fondamentali in seguito delle modifiche al d.lgs. 216/2010 apportate dal d.l. 95/2012.

IFEL, come di consueto, oltre ad intervenire nel lavoro tecnico sulla definizione dei fabbisogni, delle capacità fiscali e sullo schema perequativo, proseguirà nella divulgazione della metodologia alla base del riparto FSC.

Inoltre, nel 2018 IFEL, in veste del partner scientifico di SOSE, parteciperà all'analisi dei dati raccolti con il questionario dei fabbisogni standard dei Comuni della Regione Sicilia.

IFEL proseguirà nel lavoro di assistenza ai Comuni per la compilazione del nuovo questionario – inviato già a fine novembre 2017 – attraverso un *call center* specializzato, formato e supportato da personale interno della Fondazione. Sulla base dei primi dati acquisiti attraverso questionari sarà attivato il lavoro di analisi per evidenziare eventuali anomalie che i Comuni saranno chiamati a correggere onde evitare ripercussioni negative sulla definizione dei fabbisogni.

### **c) Schema perequativo**

Nel 2018, con l'aumentare delle percentuali del Fondo ripartite con le modalità perequative al 55% e in seguito all'aggiornamento generale dell'impianto delle capacità fiscali standard, avvenuto nel corso del 2017, IFEL intende promuovere una serie di analisi sugli effetti perequativi e la sostenibilità del riparto nel medio lungo periodo, con particolare riferimento alle seguenti criticità:

- instabilità dei criteri perequativi in seguito agli aggiornamenti; effetti perequativi eccessivi a carico di determinate fasce di Comuni, in particolare di piccola dimensione demografica, ancor più avvertite nel perdurare del blocco delle aliquote dei tributi prorogato anche al 2018 dalla Legge di bilancio in corso di approvazione, che destano preoccupazione circa la sostenibilità dell'intero meccanismo di riparto;
- valutazione degli effetti della revisione delle capacità fiscali standard, che ha determinato cambiamenti con esiti incongrui sulla posizione perequativa di ampie fasce di enti.

Su questi aspetti è prevista una articolata sessione di analisi e formulazione di proposte nell'ambito dei lavori della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, anche sulla base di un accordo con il Governo (CSC del 23 novembre 2017).

Sempre in materia di perequazione saranno altresì approfonditi due aspetti di rilievo:

- approfondimento della metodologia dei fabbisogni standard per la funzione di raccolta e smaltimento di rifiuti. I fabbisogni del servizio rifiuti, pur influenzando marginalmente il riparto FSC, a normativa vigente dovrebbero diventare *benchmarking* nell'affidamento del servizio rifiuti da parte dei Comuni;
- sviluppo di una metodologia di analisi delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane, i cui fabbisogni standard sono attualmente calcolati soltanto in relazione alle funzioni ereditate dalle Province e non alle nuove funzioni previste dalla legge n. 56/2014;
- analisi delle modalità di attuazione e dell'impatto dell'eventuale istituzione di un fondo perequativo

comunale verticale, finanziato dallo Stato, richiesta dall'Anci, in coerenza con le prescrizioni della legge n. 42/2009 (Federalismo fiscale), al fine di superare l'attuale schema perequativo interamente fondato sulla mera redistribuzione di risorse provenienti dall'IMU comunale.

## **2.2 La riforma della contabilità e le regole finanziarie**

IFEL collabora sistematicamente ai processi di definizione dei principali provvedimenti di riforma della contabilità e delle regole di finanza pubblica.

### ***a) Il saldo di finanza pubblica***

Se da una parte il passaggio dal 2016 al 2017 segna un momento importante per la definizione delle regole di finanza pubblica, dall'altra non possono dimenticarsi gli ulteriori elementi di flessibilità, pur nella coerenza dell'impianto complessivo della normativa vigente, necessari per la risoluzione di situazioni specifiche che, se non opportunamente presidiate, rischiano di creare difficoltà nella gestione del saldo. Basti pensare alla difficoltà di assorbimento degli avanzi accumulati con il vecchio Patto di stabilità, in particolare per enti di dimensione medio-piccola che dispongono di avanzi consistenti (con fondi cassa di analoghe dimensioni) a fronte di margini di pareggio di bilancio relativamente esigui, oppure alla mancata possibilità di far confluire nel fondo pluriennale vincolato di entrata di parte corrente le quote annuali dell'avanzo di amministrazione accantonato per specifiche finalità settoriali (gestioni post mortem, sentenze passate in giudicato, incrementi salariali del personale dipendente).

Nel 2017, inoltre, gli enti si sono confrontati con le novità introdotte dalla revisionata legge 243 del 2012 in tema di redistribuzione di spazi finanziari a livello regionale e nazionale; i modesti risultati fin qui conseguiti segnalano, accanto alla necessità di promuovere puntuali rettifiche di carattere normativo, l'opportunità di rafforzare l'impegno di IFEL nell'attività di formazione ed assistenza sul territorio, anche di concerto con le Anci regionali.

Pertanto, nel 2018 le attività che saranno poste in essere, con riferimento sia ai Comuni che alle Città metropolitane, riguarderanno il supporto all'applicazione dei saldi di bilancio e il relativo monitoraggio, affiancate da una costante analisi volta ad aggiornare l'impatto della nuova contabilità e dei vincoli di finanza pubblica, in particolare:

- impatto del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) sulla gestione del bilancio e sui saldi di finanza pubblica;
- disavanzi di amministrazione dovuti esclusivamente alla formale applicazione dei principi contabili;
- impatto del Fondo pluriennale vincolato (FPV) sui saldi di finanza pubblica e sul rilancio degli investimenti locali.

IFEL svolgerà analisi puntuali ed elaborerà proposte per la definizione di più efficienti meccanismi allocativi relativi alle diverse misure finanziarie, attese con la Legge di bilancio 2018, con un approccio sempre più mirato a catturare le peculiarità strutturali e finanziarie del comparto comunale. La presenza di IFEL nell'Osservatorio costituito presso la Ragioneria generale dello Stato, per il monitoraggio dell'attuazione delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionale, potrà auspicabilmente favorire tali attività.

### ***b) Armonizzazione contabile***

Anche per il 2018, IFEL parteciperà ai lavori della commissione ARCONET, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per monitorare l'attuazione del nuovo sistema contabile e suggerire (sulla base della concreta applicazione da parte degli enti) modifiche ed integrazioni ai principi contabili.

Diverse sono le questioni ancora da affrontare, tra cui la revisione del principio del bilancio consolidato e quello della contabilità economico patrimoniale, l'individuazione di modalità e strumenti più snelli per i Comuni di minori dimensioni demografiche, così come l'adeguamento dei principi contabili al nuovo codice degli appalti. Si segnala, a tal proposito, che nel corso del 2017 sono stati istituiti tre sottogruppi all'interno della Commissione Arconet, finalizzati all'analisi delle difficoltà applicative dei principi in merito a tali tematiche ed alla proposta di soluzioni. In particolare, si tratta dei seguenti sottogruppi:

1. Sottogruppo contabilità economico patrimoniale, con l'obiettivo di analizzare conti economici e stati patrimoniali 2016 (BDAP), al fine di verificare le modalità di attuazione della contabilità economico patrimoniale prevista dal d.lgs 118/2011 ed elaborare proposte di modifica del principio applicato della contabilità economico patrimoniale;
2. Sottogruppo piccoli Comuni, con l'obiettivo di analizzare le difficoltà applicative del d.lsg. 118/2011 da parte dei piccoli Comuni ed individuare soluzioni, nel rispetto delle esigenze di monitoraggio dei conti pubblici;
3. Sottogruppo adeguamento al nuovo codice degli appalti, incaricato dell'elaborazione di proposte di modifica del principio applicato della programmazione e del principio applicato della contabilità finanziaria al fine di consentire l'aggiornamento del d.lgs 118/2011 al nuovo codice degli appalti.

In ciascuno di questi sottogruppi sono presenti rappresentanti ANCI-IFEL. Le attività avviate nel 2017 proseguiranno nel 2018.

### ***c) Dissesto e pre-dissesto***

La rilevanza della questione è testimoniata, oltre che dal crescente numero di enti in situazione di dissesto o pre-dissesto, anche dalla frequenza con cui il legislatore è intervenuto per modificare le procedure e gli strumenti per il riequilibrio finanziario degli enti locali deficitari e dissestati.

A fronte della vetustà della normativa sul dissesto e delle evidenti insufficienze di quella relativa al pre-dissesto, tuttavia, si è finora assistito ad interventi estemporanei, con progressivi aggiustamenti disseminati in vari provvedimenti che, pur avendo contribuito a migliorare la situazione, non soddisfano l'esigenza di una revisione organica, che appare invece quanto mai necessaria a dotare gli enti in difficoltà di un quadro certo e coerente con la profonda revisione intervenuta nelle dotazioni finanziarie, nelle regole e negli strumenti contabili. L'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, istituito presso il Ministero dell'Interno e di cui fa parte anche IFEL, sta elaborando una proposta di snellimento della procedura di approvazione e revisione del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'art. 243-bis del TUEL, nonché di aggiornamento degli attuali parametri di deficitarietà strutturale, fino ad oggi rivelatisi inefficaci nell'intercettare, e quindi nel prevenire, situazioni di potenziale squilibrio strutturale. L'aggiornamento del set di indicatori sintomatici di stress finanziario (eccesso di residui attivi, presenza di debiti fuori bilancio, eccessivo e reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria, accantonamenti per rischi ed oneri inadeguati a garantire la sostenibilità degli equilibri di bilancio) può costituire non solo uno strumento di controllo formale, ma anche un supporto all'azione di autoverifica dell'equilibrio strutturale degli enti.

Sulla base di queste premesse, proseguiranno anche nel 2018 i lavori di supporto agli enti che si trovano in una condizione di dissesto o pre-dissesto.

IFEL partecipa alla Commissione per la stabilità finanziaria istituita presso il Ministero dell'Interno, che valuta le questioni finanziarie relative ai piani di riequilibrio finanziario pluriennale, provvede all'esame delle ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, approva (o nega l'approvazione) ai provvedimenti in materia di dotazioni organiche e di assunzione di personale di tali enti.

### **2.3 Riassetto dei tributi comunali**

L'abolizione del prelievo immobiliare sull'abitazione principale in chiave di generale contenimento della pressione fiscale ha, di fatto, congelato l'ipotesi di introduzione di una nuova imposta comunale semplificata e caratterizzata da criteri di autonomia e responsabilità nella gestione della finanza locale.

La prospettiva di una riforma resta tuttavia essenziale. IFEL, al pari degli anni passati a partire dall'introduzione della TASI continuerà nell'analisi e messa a punto di strumenti di valutazione utili non solo sotto il profilo quantitativo generale, ma anche per ciò che riguarda la distribuzione territoriale dei gettiti, l'implementazione del sistema di riequilibrio e la sostenibilità amministrativo-gestionale del nuovo assetto, nelle diverse declinazioni che si prospetteranno.

Lo sblocco dell'imposta di soggiorno già dalla seconda metà del 2017 (dl 50/(2017), non modifica il quadro di compressione dell'autonomia impositiva comunale, che confligge – oltre che con il principio della responsabilizzazione politico-amministrativa degli amministratori locali – con la progressiva estensione del meccanismo perequativo di assegnazione delle risorse derivanti dal FSC al quale deve corrispondere una maggiore autonomia e manovrabilità dei tributi comunali.

Il perdurare del blocco degli aumenti del prelievo tributario determina infatti un ulteriore elemento di rigidità nelle politiche di bilancio dei Comuni e di tutti gli enti territoriali ed esplica i suoi effetti in modo casuale ed iniquo, in quanto colpisce gli enti che fino al 2015 erano stati in grado di "resistere" – per scelte locali a volte accompagnate da un quadro finanziario temporaneamente meno severo – alla pressione dei tagli e delle restrizioni finanziarie del quinquennio 2011 -2015 senza porre mano alla leva fiscale.

Il rientro ad una situazione di normalità necessita un forte impegno tecnico e propositivo in tema di riassetto delle entrate comunali, a cominciare dall'unificazione dei prelievi immobiliari IMU e Tasi, su cui l'IFEL sarà impegnata nel corso del 2018.

### **2.4 Le problematiche della Tari**

La gestione e la disciplina della Tari sono state investite nel corso del 2017 da diversi fattori di cambiamento e tensione, sui quali si prevede un impegno di analisi e di supporto tecnico nei confronti dei Comuni anche per il 2018.

Va in primo luogo citata la questione della disciplina dell'*assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani*, oggetto di uno schema di decreto del Ministero dell'Ambiente alla cui predisposizione IFEL sta partecipando attivamente. L'assimilazione dei rifiuti è il processo di definizione e riconoscimento della quota di rifiuti prodotti da attività produttive che viene invece considerata alla stregua dei rifiuti solidi urbani ordinari e di conseguenza trattata dal sistema pubblico di gestione. L'assimilazione comporta pertanto l'inclusione totale o parziale dell'utenza produttiva nel campo di applicazione della Tari. Finora, i criteri qualitativi utilizzati dai Comuni per regolamentare l'assimilazione hanno avuto come unico riferimento la delibera

Cipe del 1984, che individua l'elenco dei rifiuti assimilabili. I criteri quantitativi sono invece stati rimessi alla potestà regolamentare comunale dalla giurisprudenza di legittimità costante. La revisione della disciplina costituisce un atto dovuto, anche in relazione alle previsioni di cui al cd Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006), ma comporta a seconda delle scelte che verranno intraprese forti rischi di caduta del gettito derivante dalle attività produttive, per la cui analisi è necessario assicurare un costante apporto tecnico e metodologico.

Va inoltre menzionata la questione relativa al *prelievo Tari sulle pertinenze abitative*, che ha dato luogo a forti polemiche in relazione allo schema di prelievo adottato da alcuni Comuni che comporta l'applicazione della "quota variabile" del tributo non solo all'abitazione, ma anche a ciascuna delle pertinenze separatamente considerate. La questione si collega all'assenza di una disciplina esplicita del regime delle pertinenze (presente invece in materia di IMU-Tasi) e alla necessità di prospettare un percorso di uniformazione normativa della nozione di pertinenza e, conseguentemente, del prelievo.

Infine, IFEL sarà impegnata nelle attività di implementazione degli schemi tariffari Tari, sia per la parte prevista dalla legge, l'art. 238 del d.lgs. n.152 del 2016 che prevede la rideterminazione delle componenti di costo della tariffa per la gestione dei rifiuti, sia nello sviluppo di un percorso di graduale avvicinamento ad una forma di prelievo sui rifiuti, che conservi le caratteristiche di un tributo ma si avvicini ad un sistema di misurazione più prossimo alla dimensione dei rifiuti conferiti al servizio pubblico da ciascun utente. Questi interventi trarranno forza dalla prosecuzione del lavoro di coordinamento delle esperienze più rilevanti in materia di gestione dei rifiuti e dei relativi schemi di prelievo, attivato nel 2017 con riferimento alla discussione del decreto "assimilazione", lavoro che proseguirà nel 2018 in collegamento con l'ANCI.

## **2.5 Il riordino della riscossione locale**

L'auspicata riforma della riscossione locale ha visto un anticipo con il dl 193/2016 (c.d. "dl fiscale") che ha soppresso Equitalia e posto in capo all'Agenzia delle Entrate il controllo di un nuovo soggetto pubblico incaricato della riscossione locale. Anche alla luce delle novità in materia di riscossione introdotte dal collegato fiscale alla legge di bilancio 2018 (dl 148), è necessario proseguire le attività di perfezionamento della ipotesi di riforma organica del sistema di esazione comunale sulla scorta del percorso già disegnato dalla delega fiscale e rimasto per la gran parte inattuato, che consenta di restituire autonomia ed efficacia all'attività di recupero delle entrate tributarie e patrimoniali.

La radicale trasformazione del riscossore nazionale va infatti considerata quale prima fase di una più ampia revisione della disciplina di settore che, a partire dagli strumenti a disposizione dei Comuni (ruolo ed ingiunzione di pagamento) fino alla salvaguardia e valorizzazione delle esperienze di gestione diretta comunale, conferisca definitiva stabilità e certezza alle attività di gestione delle entrate. Proseguirà pertanto anche nel 2018 l'aggiornamento e il perfezionamento delle proposte di riassetto della normativa, nonché l'azione di confronto istituzionale sul tema.

## **2.6 La finanza delle Città Metropolitane**

A due anni di distanza dall'istituzione, la progressiva riduzione delle risorse e le non ancora risolte questioni di natura ordinamentale, hanno impedito alle Città Metropolitane di svolgere pienamente le funzioni assegnate. Nel 2017 si sono registrate gravi difficoltà nella chiusura dei bilanci di previsione.

Auspicando pertanto la ripresa di un confronto che miri ad istituire un comparto autonomo delle CM, proseguirà anche nel 2018 l'attività di supporto tecnico al Coordinamento ANCI delle Città Metropolitane sotto diversi profili:

- analisi della situazione finanziaria;
- formulazione di proposte per una più efficace gestione dell'esercizio 2018;
- elaborazioni di proposte per la revisione del prelievo fiscale.

Infine, proseguirà l'elaborazione dei fabbisogni standard nella forma ordinaria prevista dal d.lgs. 216/2010, in grado di considerare il nuovo assetto delle funzioni degli organismi di area vasta. A tal fine, IFEL intende contribuire al miglioramento dell'impianto metodologico sulla determinazione dei fabbisogni standard di Province e Città metropolitane, per queste ultime con particolare attenzione all'individuazione dei fattori che tengano conto delle maggiori funzioni fondamentali assegnate dalla legge.

Proseguirà inoltre il supporto di IFEL nella fase di confronto avviato con le Regioni e le Città Metropolitane sulla situazione dei trasferimenti regionali per il finanziamento delle funzioni oggetto di assegnazione o avocazione nei confronti dei rispettivi enti di area vasta, in attuazione della legge n. 56/2014.

## 2.7 Il catasto

Circa l'operatività della delega a riformare il catasto, tassello fondamentale per "un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita" (Legge 23 del 2014), il Governo ha decretato soltanto in relazione al processo di costituzione e formazione delle commissioni censuarie (d.lgs. 198 del 2014). In relazione a quest'ultimo IFEL, in accordo e in collaborazione con ANCI, ha completato la consultazione di Comuni e ANCI Regionali pervenendo alla formulazione:

- delle designazioni dei rappresentanti dei Comuni, suddivisi in componenti effettivi e componenti supplenti, ai fini della costituzione delle commissioni censuarie locali;
- della designazione di 12 rappresentanti dell'Associazione, di cui 6 effettivi e 6 supplenti, ai fini della costituzione della commissione censuaria centrale.

Resta inattuata la norma sulla revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati.

Sulle *commissioni censuarie* è prevedibile l'insediamento delle prime due sezioni, competenti, rispettivamente, in materia di catasto terreni e di catasto fabbricati. Tale insediamento è previsto nel corso del 2018 tramite l'emanazione di un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate e analoga attività deve essere prevista nei confronti dei rappresentanti Anci della commissione censuaria centrale. L'insediamento delle commissioni comporta l'esigenza di pianificare attività di coordinamento e di circolazione delle informazioni con riferimento alla rappresentanza dei Comuni nelle commissioni stesse.

Nella prospettiva della *revisione del catasto* dei fabbricati, IFEL è impegnato con attività di:

- riattivazione e partecipazione tavolo tecnico Anci/IFEL-Comuni-AdE per il necessario interscambio informativo;
- gestione del gruppo tecnico interno IFEL-Comuni sulle questioni della fiscalità immobiliare in rapporto alla prospettata revisione catastale.

## 2.8 Il servizio di tesoreria comunale

Proseguirà l'attività, in collaborazione con ANCI, di individuazione delle soluzioni al tema delle difficoltà dei Comuni ad assegnare il servizio di tesoreria. Come rilevato anche dal monitoraggio del Ministero Interno, il problema è crescente malgrado le proposte (ancora non risolutive) sin qui presentate dall'ANCI: facoltà di aggiudicazione diretta del servizio per i piccoli Comuni con presenza di un solo sportello bancario o a seguito di gara deserta; eliminazione dell'obbligo di controllo a carico del tesoriere sulla regolarità dei singoli pagamenti alla luce degli equilibri di cassa; eliminazione dalla massa passiva dell'ente che dichiara dissesto dell'anticipazione di tesoreria in essere al momento del dissesto. È inoltre ancora in corso una attività di interlocuzione con gli attori istituzionali finalizzata ad ampliare il novero dei *soggetti* potenzialmente in grado di sostenere il servizio, da Poste Italiane alla Cassa depositi e prestiti fino alla stessa Banca d'Italia.

## 2.9 SIOPE+

È in corso un intervento di sviluppo del SIOPE, denominato SIOPE+, che ha l'obiettivo di migliorare il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche (art. 1, comma 533, della legge di bilancio 2017). I soggetti centrali coinvolti sono: Ragioneria Generale dello Stato (RGS), Banca d'Italia (BKI) e Agenzia per l'Italia Digitale (AgID).

Le amministrazioni pubbliche dovranno colloquiare con il proprio tesoriere utilizzando ordinativi informatici e trasmettendo gli ordinativi per il tramite dell'infrastruttura SIOPE+ realizzata da BKI.

Il comparto comunale dovrà adottare SIOPE+ a partire:

- dal 1° aprile 2018 per Comuni oltre 60.000 abitanti;
- dal 1° luglio 2018 per Comuni da 10.001 a 60.000 abitanti;
- dal 1° ottobre 2018 per Comuni fino a 10.000 abitanti;
- dal 1° gennaio 2019 per i Comuni colpiti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.

È in corso una sperimentazione, articolata in due fasi, e che si chiuderà, a seconda degli enti partecipanti, in coincidenza con le date di avvio a regime previste.

In raccordo con ANCI, IFEL svolgerà nel 2018 le seguenti attività:

- partecipazione al *Gruppo di Lavoro interistituzionale SIOPE+*, per il raccordo con il territorio e il monitoraggio complessivo degli aspetti applicativi della norma;
- partecipazione al *Gruppo di Lavoro sullo Standard OPI*, finalizzato tra l'altro all'adeguamento del formato elettronico dell'ordinativo di pagamento e di incasso (OPI, appunto) alle criticità emergenti dalla fase sperimentale o agli interventi evolutivi ritenuti necessari;
- assistenza agli enti sperimentatori (22 Comuni e una Città Metropolitana);
- progettazione ed implementazione di una o più indagini conoscitive sull'adozione dell'innovazione SIOPE+ da parte dei Comuni;
- informazione e assistenza a tutti i Comuni per facilitare l'avvio a regime (webinar in collaborazione con RGS, BKI ed AgID, diffusione di note tecniche, predisposizione di una sezione dedicata sul sito in continuo aggiornamento riepilogativa di tutte le risorse informative ufficiali, attivazione e gestione della casella di posta [siopeplus@fondazioneIFEL.it](mailto:siopeplus@fondazioneIFEL.it));
- partecipazione ad incontri territoriali organizzati in collaborazione con RGS, BKI ed AgID.

## **2.10 Evoluzione del processo di fatturazione elettronica**

Dal 2015, per obbligo normativo, i Comuni ricevono le fatture in formato dematerializzato e tuttavia il raccordo degli enti locali all'infrastruttura nazionale realizzata per la fatturazione elettronica ha messo in evidenza alcune criticità.

Prima fra tutte l'assenza, per molti Comuni, di una integrazione evoluta dei sistemi informativi e contabili locali con il Sistema di Interscambio di Agenzia delle Entrate, con conseguente ricorso forzato al canale PEC per la trasmissione/ricezione delle fatture e, in molti casi, ri-materializzazione delle fatture e gestione interna del cartaceo.

Su questo tema IFEL realizzerà le seguenti attività:

- partecipazione al Gruppo di Lavoro FEPA (Fatturazione Elettronica Pubblica Amministrazione), impegnato, tra l'altro, a trovare soluzioni formali e operative per l'armonizzazione del quadro implementativo italiano nel più ampio contesto europeo;
- diffusione e Comunicazione rivolta ai Comuni delle linee guida di cui al punto precedente attraverso notizie, Comunicati e webinar.

## **2.11 L'archivio nazionale dei numeri civici e delle strade urbane (Anncsu)**

Il quadro normativo dell'Anncsu, istituito con il decreto legge n. 179 del 2012, deve essere ancora completato. Infatti il previsto DPCM attuativo, che è stato emanato il 12 maggio 2016, prevede, come ulteriori passaggi attuativi ai fini della piena operatività dell'Anncsu, l'emanazione di una o più istruzioni tecniche e di un decreto interdirigenziale che dovrebbero intervenire a breve, su contenuti ampiamente concordati.

La collaborazione di IFEL con ANCI sull'Anncsu, richiesta a partire dal mese di agosto 2016 e garantita per tutto il 2017, proseguirà nel 2018, con previsione delle attività seguenti:

- partecipazione ai lavori del Gruppo tecnico istituzionale assieme ad ANCI, Istat e Agenzia delle Entrate (ex Territorio),
- attività di confronto con i Comuni nonché di ricognizione degli eventuali fenomeni di criticità in fase attuativa.

## **2.12 Il supporto all'associazionismo e alle aggregazioni tra Comuni**

Le analisi riguardanti la generalità dei Comuni di cui ai punti precedenti (elaborazioni di statistiche descrittive, cartografie, analisi di correlazione, regressione e *clusterizzazione* tra variabili significative relative agli aspetti socio-economici, finanziari, gestionali ed organizzativi, nonché quelli legati agli investimenti e ai servizi) potranno essere declinate con specifico riferimento alle aggregazioni tra Comuni con il supporto dell'apparato conoscitivo ulteriore rappresentato dalle rilevazioni per i fabbisogni standard. L'obiettivo di tali approfondimenti è individuare punti di forza e di debolezza del processo associativo e gli elementi di specificità che caratterizzano le diverse aree del Paese anche al fine di verificare l'efficienza di tali formule associative.

## **2.13 Composizione e dinamiche retributive del personale comunale**

Si continuerà con la sistematizzazione della banca dati del Conto Annuale dell'IGOP-MEF e con la successiva analisi delle consistenze e dei costi connessi al personale comunale in collaborazione con ANCI.

## **2.14 Politica di coesione territoriale**

IFEL in continuità con gli anni precedenti porterà avanti l'attività di informazione, orientamento e supporto ai Comuni sui temi della politica di coesione territoriale. Proseguirà con l'analisi delle politiche di coesione del settennio 2014-2020, che sarà estesa ai programmi complementari di cui alla Delibera CIPE del febbraio 2015 e ai programmi definiti nell'ambito del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC).

Il 2018 è l'anno della "verifica di efficacia dell'attuazione" dei programmi operativi prevista dall'art.21 del Reg. (UE) n°1303\2013 e realizzata dalla Commissione in collaborazione con ciascuno Stato membro.

Sulla base della verifica, oltre all'applicazione della regola del *disimpegno automatico*, verrà eventualmente allocata nei programmi operativi la *riserva finanziaria* accantonata ai sensi dell'art.20 del regolamento medesimo.

### **a) Monitoraggio degli interventi**

IFEL monitorerà in corso d'anno l'andamento degli interventi riconducibili alla dimensione territoriale della politica di coesione e comprendenti:

- a) lo sviluppo urbano sostenibile (agenda urbana nazionale e investimenti previsti nei programmi operativi regionali) di cui all'art.7 del Reg. (UE) °1301\2013;
- b) la strategia nazionale per le aree interne, allegata all'Accordo di Partenariato 2014-2020;
- c) gli investimenti pubblici previsti nei Comuni classificati come rurali nell'ambito dei programmi di sviluppo di cui al Reg. (UE) n°1305\2013.

I Comuni italiani sono coinvolti negli interventi come beneficiari delle misure di investimento, come organismi intermedi delegati dalle autorità di gestione o come parti di organismi partenariali preposti all'attuazione di progetti di sviluppo locale di tipo partecipativo [artt.32 e ss Reg. (UE) n°1303\2013].

L'analisi ed il monitoraggio sarà naturalmente estesa ai programmi complementari pertinenti di cui alla Delibera CIPE del febbraio 2015 e ai programmi definiti nell'ambito del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC).

L'attività in questione è svolta anche in coordinamento con ANCI, ed in particolare dell'Area Politica di coesione territoriale e Mezzogiorno.

### **b) Comitati di sorveglianza Programmi Operativi Nazionali**

IFEL nel 2018 continuerà ad assicurare la partecipazione ai Comitati di Sorveglianza di tre Programmi Operativi Nazionali per il ciclo di programmazione Comunitaria 2014-2020, ossia il PON "Città metropolitane", il PON "Governance e capacità istituzionale" ed il PON "Infrastrutture e reti".

IFEL parteciperà inoltre ad alcuni gruppi tecnici costituiti dall'Agenzia per la coesione territoriale sui temi dell'attuazione dell'OT.9 (Inclusione sociale) e degli strumenti finanziari della politica di coesione [artt.37 e ss Reg. (UE) n°1303\2013].

IFEL supporterà i rappresentanti comunali nei Comitati di Sorveglianza dei programmi operativi nazionali. Saranno sviluppate specifiche azioni di supporto ai Comuni nell'ambito della Cabina di regia FSC e delle strutture di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### **c) Osservatorio politiche di coesione**

In continuità con le attività di approfondimento tecnico svolte, a partire dall'avvio del ciclo di programmazione, sull'attuazione degli obiettivi tematici (OT) dell'accordo di Partenariato 2014-2020, IFEL promuoverà nel 2018, anche in partenariato con altri soggetti pubblici, un quadro di analisi delle priorità strategiche e degli interventi di maggior interesse per i Comuni.

Saranno pertanto realizzati dossier di approfondimento in particolare sui seguenti temi: *i)* inclusione sociale e contrasto alla povertà (OT 9); *ii)* rischio idrogeologico, calamità naturali (OT 5); tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali (OT 6); *iii)* investimenti per migliorare il contesto territoriale nei Comuni rurali e delle aree interne.

L'attività dell'Osservatorio sarà indirizzata altresì all'osservazione dell'attuazione del *Masterplan Sud* (Patti per il Mezzogiorno) e dei Patti per lo sviluppo siglati in tutte le regioni e le città metropolitane italiane nonché sulle misure finalizzate a promuovere gli investimenti, contenute nei recenti provvedimenti legislativi a favore del Mezzogiorno (Zone Economiche Speciali, Zone Franche Urbane, Banca della Terra, Resta al Sud, ecc.).

Nell'ambito delle attività dell'Osservatorio sarà realizzato un monitoraggio sull'andamento delle misure rivolte ai Comuni del Mezzogiorno nell'ambito dei provvedimenti varati nel corso del 2017 (Legge n°243 del 2017 e legge n°123 del 2017), con particolare riguardo ai temi della *Banca delle Terre* e delle *Zone economiche speciali (ZES)*.

### **d) Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI)**

Prosegue nel 2018 l'attività di monitoraggio e supporto all'attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI): 72 aree interessate (con una media di 15 Comuni e 29.000 ab.), 1014 Comuni coinvolti, 2 milioni circa di abitanti, il 3% della popolazione italiana ma il 16,7% del territorio nazionale. Circa 800 milioni di euro di investimenti (quasi pari agli investimenti previsti dal PON Metro delle 14 città metropolitane italiane).

Nel corso del 2018 saranno siglati gli Accordi di programma di tutte le 20 aree pilota e l'obiettivo è di chiudere la strategia di sviluppo in tutte le seconde aree di intervento (altre 20).

Inoltre saranno definite strategie e progetti d'investimento delle 5 aree territoriali colpite dai recenti eventi sismici mentre dovrà essere avviata la programmazione delle restanti 3 e 4 aree indicate dalle delibere regionali a chiusura dell'istruttoria di selezione pubblica effettuata dal comitato tecnico nazionale SNAI, di cui IFEL-ANCI è parte.

Uno specifico approfondimento riguarderà l'esame delle soluzioni in concreto adottate in materia di gestione associata di funzioni e servizi (quale pre-requisito necessario per accedere ai fondi SNAI), anche in chiave di anticipazione rispetto all'attuazione della riforma di cui alla Legge n°56 del 2014 ed in connessione con le problematiche afferenti l'attuazione della normativa recentemente approvata dal Parlamento in materia di promozione dei piccoli Comuni.

Nel 2018 sarà preparata una pubblicazione su SNAI in collaborazione con esperti e istituzioni partecipanti al Comitato tecnico nazionale, che metterà a fuoco i primi risultati conseguiti dalla strategia, anche attraverso la raccolta delle testimonianze di una selezione di Sindaci interessati a SNAI.

#### ***e) Investimenti urbani***

Nel corso del 2017 è stato verificato lo stato di attuazione degli interventi di "Sviluppo urbano sostenibile", di cui all'art. 7 del regolamento FESR, in particolare nell'ambito della programmazione PON Metro e degli Assi urbani dei POR FESR e FSE.

I patti per lo sviluppo nelle città metropolitane, il PON Metro (ed il programma complementare), gli interventi di sviluppo urbano sostenibile nei POR costituiscono l'Agenda urbana nazionale.

Nel 2018 IFEL supporterà tecnicamente, in coordinamento con ANCI e le sue strutture territoriali, specifici tavoli di confronto con l'Agenzia della coesione territoriale, le autorità di gestione nazionali e regionali e i Sindaci interessati, finalizzati a definire i punti di raccordo fra i vari strumenti programmatici, individuare eventuali nodi attuativi, definire soluzioni condivise per accelerare la spesa. Al fine di offrire elementi di analisi e comparazione, sarà anche realizzato un confronto tra investimenti urbani nelle città europee.

#### ***f) Piano Azione Coesione (PAC)***

Nel 2018 IFEL continuerà, in coordinamento con le ANCI regionali di Calabria, Sicilia, Puglia e Campania, l'azione di affiancamento ai Comuni, e agli uffici di ambito, nell'attuazione dei piani sociali sui servizi di cura ad infanzia e anziani co-finanziati dal Piano Azione e Coesione PAC, la cui scadenza è stata prorogata al 2020. Nei Comuni delle quattro regioni interessate al PAC, saranno altresì esaminate, in raccordo con ANCI

e le sue strutture territoriali, le condizioni di attuazione della nuova misura di sostegno all'inclusione attiva (SIA) e del reddito di inserimento (REI) per il contrasto alla povertà.

Continua inoltre il monitoraggio e l'analisi della spesa pubblica ordinaria e straordinaria del Mezzogiorno al fine di verificarne l'impatto sui processi di sviluppo e sulla qualità dei servizi offerti, attraverso la pubblicazione di specifici dossier da redigere in collaborazione con il Ministero degli Interni (autorità di gestione PAC) e le Regioni interessate.

#### ***g) Strumenti finanziari (SF) nel ciclo di programmazione fondi SIE 2014-2020***

In linea con il lavoro svolto nel biennio 2016-2017, IFEL intende continuare a presidiare la materia degli strumenti finanziari (SF) attivati dai fondi SIE.

Le attività proposte per il 2018 riguarderanno: 1) la realizzazione - in accordo con le ANCI Regionali - di incontri sul territorio finalizzati a fornire agli addetti dei Comuni informazioni riguardo alle opportunità

sostanziali offerte loro nell'ambito dei SF 2014-2020, laddove istituiti; 2) la raccolta e l'analisi delle procedure e della contrattualistica relativa ai progetti finanziati da Fondi di sviluppo urbano nel ciclo 2007/2013, anche al fine di individuare possibili *best practices*, nonché di verificare la possibilità di definire set standardizzati di documenti.

Nel corso del 2018, IFEL proseguirà il lavoro di monitoraggio delle esperienze italiane e informerà i Comuni relativamente ad eventuali opportunità connesse al ricorso agli strumenti finanziari della politica di coesione 2014-2020 per lo sviluppo urbano e ad altri strumenti messi in campo dalla Commissione UE (FEI, Piano Juncker, Connecting Europe Facility, ecc.).

La mappatura delle esperienze passate e delle opportunità del ciclo 2014-2020, costituirà la base di partenza dalla quale un tavolo di lavoro composto da IFEL, Cassa Depositi e Prestiti, Agenzia per la Coesione Territoriale, FEI e BEI potrà muoversi per costruire uno strumento finanziario ad hoc rivolto alle amministrazioni comunali che consenta una virtuosa promozione dello sviluppo urbano.

#### ***h) Gruppo di coordinamento strategico Cooperazione Territoriale Europea***

IFEL nel 2018 continuerà ad assicurare la partecipazione al Gruppo di coordinamento strategico per l'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea e ai Comitati nazionali dei Programmi CTE: Italia – Croazia, Central Europe, Alpine Space, Adriatic – Ionian, MED, Interreg Europe, URBACT, ESPON, ENI CBC MED.

Nell'ambito di tale attività sarà predisposta una specifica pubblicazione che darà conto dell'avanzamento dei programmi di cooperazione territoriale europea, con particolare riguardo agli interventi in cui siano coinvolti i Comuni italiani.

#### ***i) Fondi diretti UE***

I finanziamenti europei sono il principale strumento con cui l'Unione europea interviene affinché l'economia europea diventi più dinamica e competitiva. Essi riguardano le politiche settoriali, sono gestiti direttamente dalla Commissione europea, hanno regole di gestione diverse da quelle dei fondi della politica di coesione e sono attuati tramite specifici programmi settoriali Comunitari (Horizon, LIFE, Cultura, ecc.).

IFEL realizzerà nel 2017 una ricognizione dei principali programmi di interesse per i Comuni italiani e, d'intesa con il Dipartimento Politiche Europee, realizzerà un'attività di formazione e formazione a distanza per i beneficiari di questi programmi.

### **2.15 Dinamiche degli investimenti e strumenti finanziari**

In questa linea di attività, anche nel 2018, continuerà il lavoro di monitoraggio dell'andamento e della composizione degli investimenti in Italia negli ultimi 20 anni e delle novità di carattere normativo a favore degli investimenti delle amministrazioni pubbliche, con particolare riguardo alle realtà comunali. A partire dai dati dell'Osservatorio Nazionale sul Partenariato Pubblico Privato proseguirà l'approfondimento del mercato del PPP nel nostro Paese, in cui i Comuni rappresentano i principali committenti per numero di bandi pubblicati. In particolare sarà valutata l'opportunità di realizzare degli approfondimenti su alcuni progetti comunali realizzati in PPP per specifici settori di intervento. Si proseguirà anche l'attività di analisi e

ricerca relativa agli strumenti della finanza sociale e della finanza sostenibile attraverso confronti sul tema e analisi di casi di sperimentazione e implementazione di strumenti finanziari innovativi ad impatto sociale. Il confronto sul tema è sviluppato anche attraverso la partecipazione a due tavoli tematici realizzati dall'Agenzia per la Coesione.

## **2.16 Le dinamiche economiche e di sviluppo dei Comuni italiani**

Proseguirà il lavoro di aggiornamento e analisi di variabili, indicatori e misure che descrivono le principali caratteristiche territoriali, istituzionali, economico-finanziarie e socio-demografiche dell'universo dei Comuni italiani.

Saranno realizzate elaborazioni statistiche (descrittive, analisi di correlazione, regressioni e clusterizzazioni) nonché mappe per i fenomeni maggiormente rappresentabili in termini di georeferenziazione.

Partendo da questi set informativi e dai suddetti approcci di analisi sarà possibile fornire focus regionali specifici. Inoltre, a partire da dati socio-economici e finanziari sarà inoltre valutata la possibilità di realizzare degli approfondimenti su alcune funzioni comunali ritenute più significative (es. trasporto pubblico comunale, raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, sistema locale dei servizi sociali).

### 3. SERVIZI DI SUPPORTO ED ASSISTENZA AI COMUNI

Il ruolo istituzionale nei processi di attuazione di politiche pubbliche che incidono sulla finanza comunale, permette ad IFEL di fornire servizi qualificati di informazione, supporto e assistenza ai Comuni.

Anche per il 2018, le modalità di erogazione dei servizi si articoleranno in diversi livelli di intervento, spesso integrati tra loro:

Livello 1: predisposizione di note di chiarimento, note di lettura, note esplicative e vademecum operativi su specifiche novità introdotte dai provvedimenti di riforma e di coordinamento della finanza pubblica;

Livello 2: assistenza telefonica mediante operatori specializzati nonché formati in base alla specificità del fabbisogno;

Livello 3: servizi di assistenza telematica, anche mediante la progettazione di servizi ad hoc;

Livello 4: realizzazione di interventi territoriali rivolti alla generalità degli enti, realizzati attraverso seminari e convegni dedicati ai temi di maggiore interesse anche alla luce delle novità normative intervenute.

#### 3.1 Entrate e riscossione

In materia di entrate, l'attività sarà orientata in particolare a fornire un supporto ai Comuni in tema di:

##### ***a) determinazione previsionale delle risorse e alla migliore comprensione della formazione dell'FSC 2018***

L'abolizione di numerosi gettiti e le relative compensazioni finanziarie, l'aumento dal 40% al 55% della quota perequativa del FSC nonché l'auspicabile adozione di un nuovo schema perequativo, rendono necessario assicurare, soprattutto nella fase di predisposizione del bilancio di previsione, adeguati livelli di supporto ed assistenza sugli aspetti quantitativi e metodologici relativi alla dotazione di risorse per il 2018.

##### ***b) definizione agevolata dei crediti prevista dal "dl fiscale 2016"***

Il dl fiscale (dl 193/2016) ha previsto all'articolo 6-ter, la definizione agevolata delle entrate regionali e degli Enti Locali. La possibilità per i Comuni di aderire alla definizione agevolata delle proprie entrate era consentita fino al 31 marzo 2017. Con un recente emendamento presentato da Anci/IFEL ed accolto in sede di conversione in legge del dl 148/2017 tale possibilità è stata estesa al mese di febbraio 2018, per le ingiunzioni notificate entro il 16 ottobre 2017. Si ricorda al riguardo che la norma demanda agli enti interessati la possibilità di stabilire con apposita delibera l'esclusione delle sanzioni. In questo contesto, IFEL ha fornito e continuerà a fornire nel 2018 un supporto ai Comuni per la predisposizione della delibera comunale che dovrà prevedere l'esclusione delle sanzioni relative alle entrate locali.

##### ***c) schemi di regolamento dei tributi locali***

La disciplina tributaria delle entrate locali non è stata innovata dalle ultime due leggi di bilancio 2017 e 2018. Si rende necessario tuttavia, anche alla luce della variegata situazione esistente negli schemi adottati dai Comuni, mettere a disposizione degli schemi-tipo di regolamento sui principali tributi locali.

##### ***d) supporto all'evoluzione della Tari (assimilazione, tariffazione e pertinenze)***

Le problematiche di gestione della Tari (assimilazione, Tari-pertinenze, schemi di tariffazione) saranno oggetto di interventi di supporto articolati sia in termini di approfondimenti tematici e note di orientamento, sia attraverso supporti di assistenza tecnica a fronte di problemi posti da singoli Comuni.

### **3.2 Contabilità e bilancio**

#### ***a) Regole finanziarie***

Verrà garantito un adeguato supporto tecnico-informativo ai Comuni per la piena e corretta applicazione delle nuove regole finanziarie. Oltre all'assistenza telefonica, verranno pubblicate sul sito della Fondazione le principali notizie e questioni inerenti il vincolo di finanza pubblica, le intese regionali e i patti di solidarietà nazionali.

#### ***b) Riforma contabile***

Al fine di garantire un adeguato supporto informativo ai Comuni, continuerà ad essere garantito un adeguato supporto e assistenza tecnica ai Comuni nell'applicazione dei principi. Tale servizio sarà garantito, oltre che attraverso una assistenza telefonica generale, anche attraverso una casella di posta elettronica dedicata, [assistenzaarmonizzazione@fondazioneIFEL.it](mailto:assistenzaarmonizzazione@fondazioneIFEL.it), attiva già dal 2012.

Le principali novità normative introdotte nel corso dell'anno, corredate eventualmente di note esplicative, saranno pubblicati sul sito della Fondazione.

#### ***c) Dissesto e pre-dissesto***

IFEL parteciperà alle sedute della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti Locali, istituita dal Ministero dell'Interno, nell'ambito della quale vengono discussi ed analizzati i piani di riequilibrio finanziario pluriennale presentati dai Comuni in pre-dissesto, nonché le ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato presentate dai Comuni in dissesto.

Proseguirà inoltre l'intervento di risposta a quesiti sulla predisposizione dei piani di riequilibrio e di assistenza tecnica diretta nei casi di maggiore complessità.

### **3.3. Azioni specifiche di supporto ai Comuni**

Alla luce di alcune trasformazioni in atto, IFEL intende mettere in campo una serie di azioni - anche facendo ricorso a eventuali finanziamenti esterni e a partnership con interlocutori istituzionali - finalizzate a favorire l'adozione di nuovi dispositivi, taluni caratterizzati da elevato contenuto tecnologico, altri da elementi di novità normativa o organizzativa.

Con tali attività vengono approfonditi lo stato e i possibili sviluppi di strumenti o *policy* pubbliche, con obiettivi sia immediati (soluzioni operative, assistenza agli enti), sia di più ampio respiro in funzione di un eventuale consolidamento dei nuovi temi nell'ambito delle attività correnti dell'IFEL.

#### ***a) Analisi degli strumenti per la gestione attiva del debito***

La ripresa degli investimenti è uno dei principali obiettivi dei provvedimenti di finanza pubblica. La ristrutturazione del debito può rappresentare una delle leve per acquisire risorse in bilancio da destinare alla spesa in conto capitale, dopo che una lunga stagione di restrizione finanziaria ha ridotto i margini di manovrabilità sui bilanci comunali.

In tale ottica è necessario proseguire l'analisi degli strumenti a disposizione per dare nuovo impulso alla spesa in conto capitale e fare il punto sulle problematiche relative dell'indebitamento (mutui, penali, prestiti obbligazionari, Partenariato Pubblico-privato).

### ***b) Attuazione del Protocollo d'intesa ANCI-IFEL-AdE-GdF in materia di "partecipazione all'accertamento erariale"***

IFEL darà attuazione al protocollo d'intesa ANCI-IFEL-AdE-GdF recentemente rinnovato per ulteriori tre anni, finalizzato alla implementazione delle capacità operative e gestionali dei Comuni, anche mediante interventi di formazione e di diffusione di buone pratiche, in materia di partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali.

Il tema sarà oggetto di ulteriore attenzione mediante la prosecuzione e la valorizzazione di alcune linee di azione già sviluppate con il progetto SemplifiSco, in particolare relative allo sviluppo di pratiche di innovazione tecnologica.

SemplifiSco è un progetto attuato da ANCI ed IFEL a seguito di una convenzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica che si è conclusa a maggio del 2016. Ha utilizzato risorse provenienti dai progetti denominati di "prima fase", inclusi nell'obiettivo operativo II.4 del PON "Governance e assistenza tecnica" e, conseguentemente, si è rivolto prevalentemente ai Comuni delle Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Da Giugno 2016 IFEL gestisce la piattaforma SemplifiSco con proprie risorse e eroga una rosa di servizi (webinar, corsi fad, seminari in presenza, autovalutazione) alla generalità dei Comuni italiani, attività che proseguiranno nel 2018, così da dare adeguata continuità ai risultati di progetto (sono stati raggiunti più di 2.000 partecipanti di circa 1.000 Comuni). Proseguiranno inoltre gli interventi di sperimentazione di una soluzione tecnologica di supporto al contrasto all'evasione adottata dall'IFEL anche a fini di successivo più ampio dispiegamento (Ascoli Piceno, Firenze, Guidonia, Pollica, Vaenezia), alcuni dei quali svolti congiuntamente ad Invitalia.

### ***c) Progetto "Riscontro"***

Con l'obiettivo di ampliare le capacità di intervento a prosecuzione e completamento degli interventi di supporto al recupero di evasione, nel mese di giugno 2017 IFEL ha partecipato all'Avviso pubblico #pongov per il finanziamento di progetti di cooperazione e scambio fra PA, a valere su risorse Pon Governance e capacità Istituzionale 2014/2020, presentando una proposta progettuale di laboratorio per la promozione e diffusione di pratiche di cambiamento in materia fiscale, catastale e di riscossione che siano sostenibili sul territorio nazionale ("Riscontro"). Il partenariato di progetto, oltre ad IFEL e al Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA), vede partecipare 8 Comuni .

Conseguentemente sono in piano, per il 2018, le attività realizzative del progetto finalizzate al trasferimento, all'evoluzione e alla diffusione della buona pratica "Semplifisco - riscossione e contrasto all'evasione". Le attività pianificate combineranno, nella logica della community, una soluzione tecnologica - un sistema di aggregazione e analisi delle basi dati locali e nazionali nelle disponibilità dei Comuni - con una soluzione organizzativa.

La prima restituirà:

- i casi di evasione su tributi locali ed erariali per potenziare la capacità di accertamento,
- le informazioni sui debitori -ad es. l'analisi delle quote inesigibili in rapporto ai patrimoni detenuti e aggredibili- e i dati di monitoraggio utili a potenziare la capacità di riscossione.

La seconda definirà le opzioni organizzative per un efficace contrasto all'evasione (es. modelli di processo, regolamenti, gruppi operativi) e per una migliore gestione della riscossione coattiva, diretta, o tramite Concessionario o Agente della riscossione.

Le attività SemplifiSco/Riscontro sono coerenti con il protocollo sottoscritto da ANCI-IFEL-DARA-INVITALIA a dicembre 2016 e avente come oggetto il mantenimento e lo sviluppo del Repository Semplifisco.

#### **d) Gruppo di lavoro finanza digitale**

Il processo di efficientamento della PA si sta sviluppando attorno ad una serie di progetti nazionali abilitanti e attraverso il potenziamento di alcune infrastrutture centrali esistenti. Alcuni di questi progetti riguardano specificatamente la finanza e la fiscalità dei Comuni. Fra questi il sistema per i pagamenti elettronici (PAGOPA), le piattaforme per fatturazione elettronica e per la certificazione crediti, la Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), l'evoluzione del Sistema Informativo sulle OPERazioni degli Enti pubblici (SIOPE+) e l'Archivio Nazionale dei Numeri Civici delle Strade Urbane (ANNCSU).

Il funzionamento delle piattaforme centrali, passa per la soluzione di due questioni fondamentali:

- i meccanismi di interlocuzione tra Comuni e piattaforme,
- la reale capacità di back-office dell'amministrazione locale che, spesso priva delle condizioni per integrare il proprio sistema informatico con le piattaforme, non ottiene i benefici della digitalizzazione, né aumenta la propria capacità di attivare servizi in rete.

Nel 2018 sono previste le attività di coordinamento di un gruppo di lavoro composto di tecnici comunali denominato Gruppo di lavoro Finanza Digitale al fine di:

- promuovere il dibattito tecnico ed il confronto tra le esperienze sul territorio in tema di digitalizzazione dei processi legati a finanza, fiscalità e territorio,
- individuare criticità ed elementi anche potenzialmente ostativi al successo delle iniziative nazionali,
- avanzare soluzioni tecniche e normative a sostegno di proposte programmatiche finalizzate all'obiettivo di diffondere presso i Comuni le innovazioni tecnologiche in materia di finanza e fiscalità locale ed il loro pieno utilizzo.

#### **e) Supporto alla progettazione degli investimenti**

Il rilancio degli investimenti passa anche per un generale recupero della capacità di progettazione delle amministrazioni comunali. È pertanto necessario sviluppare sinergie con attori privilegiati finalizzate a ripristinare un adeguato livello del "portafoglio progetti" dei Comuni in relazione a specifici ambiti di intervento (efficientamento energetico, edilizia scolastica, dissesto idrogeologico) auspicabilmente in una dimensione di area vasta.

È da questi presupposti che prende in particolare origine l'iniziativa sperimentale di IFEL per la realizzazione di un supporto tecnico-metodologico per la realizzazione di un Piano di Investimenti in Efficienza Energetica (PIEE) del patrimonio comunale, immediatamente cantierabile, basata su: *individuazione*, in base a convenienza economico-finanziaria, *degli interventi* di efficientamento energetico e innovazione tecnologica del patrimonio comunale; selezione del mix di *fonti di finanziamento* ed assistenza alle procedure di accesso a finanziamenti ed incentivi, per l'esecuzione degli interventi da parte dell'Amministrazione comunale; *un piano economico-finanziario e procedurale* relativo al complesso degli interventi individuati (appalti da porre in essere, anche in PPP, e definizione delle modalità di corretta applicazione delle regole contabili comunali); schemi della *documentazione di gara e relativi contratti* per gli affidamenti di progettazione ed esecuzione degli interventi; piano di *gestione, monitoraggio e controllo* delle misure di efficientamento energetico.

Nella fornitura dei predetti supporti, IFEL adotterà un approccio metodologico innovativo, in grado di garantire la migliore accessibilità a finanziamenti ed incentivi disponibili.

Ai fini del miglior supporto al progetto, saranno stabilite relazioni per assicurare il coinvolgimento della Cassa depositi e prestiti (accesso a pre-finanziamenti e mutui a tassi agevolati), del GSE (accesso al Conto termico, per contributi a fondo perduto) e dell'Acquirente Unico (procedure per la fornitura dati utenze energetiche comunali, al fine di agevolare l'alimentazione della base informativa di progetto).

**f) *Supporto alla programmazione e alla valutazione***

I processi di riforma degli ultimi anni richiedono alle amministrazioni locali di fondare le proprie azioni sui principi di efficacia ed efficienza, raggiungendo risultati idonei a soddisfare i bisogni degli utenti in una situazione di progressiva riduzione delle risorse e aumento e diversificazione dei bisogni. Diversi sono gli strumenti previsti dal legislatore per supportare l'azione pubblica secondo questi principi, a partire dal Documento Unico di Programmazione (DUP) che costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente e si collega logicamente sia al bilancio di previsione che al PEG. IFEL intende sperimentare, con il coinvolgimento diretto di alcuni Comuni, sistemi per rendere coerente la programmazione con l'articolazione delle risorse a supporto degli interventi; infine verranno associati anche indicatori del BES per misurare i risultati ottenuti nell'attuazione della programmazione strategica.

#### 4. AGGIORNAMENTO E FORMAZIONE DEL PERSONALE COMUNALE

IFEL accompagna il personale dei Comuni attraverso interventi sistematici di formazione e aggiornamento in materia di finanza locale, realizzati attraverso differenti modalità: formazione in presenza diretta, formazione in presenza attraverso ANCI regionali, seminari in partnership con altri soggetti e formazione on line (*webinar*).

In collaborazione con ANCI e le ANCI regionali, in continuità con quanto fatto lo scorso anno, è prevista la realizzazione entro la fine di marzo di iniziative regionali sui principali contenuti della Legge di bilancio 2018.

Inoltre, dalla rilevazione dei fabbisogni formativi del personale comunale in materia di finanza e di economia locale realizzata da IFEL nel corso del 2017, sono emerse alcune tematiche prioritarie, ma non esaustive, su cui indirizzare la programmazione delle attività formative 2018.

In particolare i macro temi di interesse nel corso del 2017 rimarranno prioritari anche per il 2018 con alcuni adattamenti per recepire le novità introdotte dalla normativa sopravvenuta nonché le problematiche applicative ed interpretative ad esse connesse.

AREA	TEMI
ENTRATE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la riscossione locale e il superamento di Equitalia</li> <li>• contenzioso tributario e strumenti deflattivi del contenzioso. Profili applicativi</li> <li>• tributi locali; TARI puntuale e decreto assimilazione (se esce)</li> <li>• riparto FSC 2017</li> <li>• partecipazione all'accertamento erariale e lotta all'evasione</li> <li>• aspetti fiscali e tributari legati al sisma 2012-2016</li> </ul>
CONTABILITÀ E BILANCIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• il saldo di competenza finale. Le implicazioni della l.c. 1/2012 così come attuate dalla l.n. 243/2012</li> <li>• operatività delle nuove regole contabili armonizzate: FCDE e FPV</li> <li>• contabilità economico patrimoniale</li> <li>• patti di solidarietà orizzontale e verticale</li> <li>• fabbisogni standard</li> <li>• bilancio consolidato e società partecipate</li> </ul>
RAZIONALIZZAZIONE COSTI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• riforma del sistema degli appalti e gestione associata di servizi e funzioni</li> <li>• impatto sulle amministrazioni comunali della riforma della PA, dalla gestione del personale alla riforma del sistema delle partecipazioni</li> </ul>
FINANZIAMENTI E FONDI UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• valorizzazione del patrimonio</li> <li>• finanziamento degli investimenti attraverso forme di partenariato pubblico privato</li> <li>• accesso e impiego delle risorse UE per la coesione</li> <li>• strumenti finanziari per lo sviluppo urbano</li> </ul>
PROCESSI TELEMATICI DI INTEGRAZIONE NELLA PA E TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pagamenti elettronici (PagoPA) e SIOPE+</li> <li>• BDAP (banca dati PA)</li> <li>• trasparenza e prevenzione della corruzione ed etica pubblica</li> </ul>

#### **4.1 Potenziamento della metodologia**

L'esperienza 2017 è stata caratterizzata non solo da un consolidamento dell'offerta, ma anche da una più precisa definizione delle metodologie formative, col rafforzamento della partnership con le ANCI regionali e l'avvio di un percorso di co-progettazione di metodi e strumenti. Il processo intende proseguire nel 2018 con la condivisione delle metodologie, la valorizzazione delle esperienze territoriali, e la creazione di un servizio maggiormente riconoscibile e qualitativamente "standardizzato".

Per il 2018 si intende proseguire il modello formativo sperimentato nel corso del 2017 finalizzato a stimolare la capacità di apprendimento dei destinatari e non più esclusivamente orientato al trasferimento di conoscenze o al rafforzamento di competenze tecnico/specialistiche. Il tutto consolidando ulteriormente la collaborazione con i partner settoriali o territoriali, l'ampliamento dei canali e degli strumenti per l'apprendimento, il rafforzamento dei processi formativi e della rete degli attori coinvolti, la rilevazione dei fabbisogni degli utenti non solo in termini tecnici ma anche relazionali, di *soft skills*, di confronto e scambio di conoscenza.

Il lavoro è finalizzato a potenziare le relazioni fra i nodi del sistema per garantire un'attenzione ai processi di apprendimento e ai risultati che gli stessi debbono portare alle amministrazioni comunali.

Si riportano di seguito i principali interventi che saranno realizzati nell'ambito dei macro-processi di cui si compone il sistema della formazione.

##### ***Analisi dei fabbisogni***

Come sperimentato nel corso del 2017 a integrazione della consolidata analisi quantitativa dei fabbisogni espressi dai discenti attraverso i questionari distribuiti in aula, si intendono realizzare azioni complementari di analisi dei fabbisogni mediante questionari online mirati a target specifici: Comuni non raggiunti, partecipanti non fidelizzati e altre categorie di utenza individuate.

Un campione significativo di dati su cui elaborare l'offerta formativa 2018 è quello dei comuni che non avendo partecipato alle attività 2016 hanno tuttavia compilato il questionario on line finalizzato alla comprensione dei motivi ostativi alla partecipazione. A complemento del lavoro di analisi, proseguirà il percorso di rilevazione qualitativa attraverso *focus group*, anche di dimensione territoriale, da realizzare in partnership con le ANCI regionali. In dettaglio, si intendono organizzare e realizzare 3 *focus group* con il coinvolgimento attivo dei referenti della formazione presso le ANCI regionali, destinati ad approfondire i fabbisogni degli utenti in termini di conoscenze, competenze, e strumenti. Al trasferimento della metodologia per la realizzazione dei *focus group* sarà dedicato un momento all'interno degli incontri formativi con le ANCI regionali. Si intende inoltre realizzare dei *focus group* mirati in occasione delle giornate d'aula a gestione diretta per far emergere dai partecipanti fabbisogni formativi e criticità sui quali intervenire. In parallelo si prevede l'ampliamento del corpo docente attraverso una maggiore diffusione e pubblicità delle modalità di candidatura attraverso l'albo collaboratori, anche nell'ottica di una maggiore trasparenza e rotazione degli incarichi.

##### ***Co-progettazione e condivisione metodologia con i partner***

Si intende proseguire il percorso di co-costruzione delle metodologie formative attraverso la realizzazione di 3 incontri con i referenti della formazione delle ANCI regionali.

## **4.2 Formazione integrata (on line e in presenza)**

Nel 2018 si intende proseguire nel percorso di accompagnamento del personale dei Comuni attraverso interventi sistematici di formazione e aggiornamento mediante:

- formazione in presenza diretta attraverso una pluralità di strumenti tra cui il servizio di “Formazione su Misura”;
- formazione in presenza anche in partnership con altri soggetti tra cui ANCI, ANCI regionali;
- seminari *on line (webinar)* formativi e/o di aggiornamento sui temi sopra indicati che affrontino nel dettaglio alcuni profili specifici di interesse per le amministrazioni o presentino esperienze operative, complementari alla formazione in presenza;
- seminari *on line (webinar)* informativi su altri temi di interesse delle amministrazioni comunali, da realizzare anche in partnership con altri soggetti;
- moduli di formazione sia in modalità *blended* che in autoapprendimento (solo online).

### **Formazione in presenza**

Per la compiuta realizzazione dei target qualitativi verrà ulteriormente implementata l'attività con le ANCI regionali di formazione e aggiornamento *on site* sui principali temi di rilevanza per i Comuni per offrire su base regionale un programma organico e completo come da risultanze dei questionari raccolti nel corso del 2017. Inoltre, qualora venga individuato un partner esterno idoneo si prevede la realizzazione di almeno 28 ulteriori giornate formative.

Con il progetto Formazione su Misura, IFEL programmerà e realizzerà direttamente, nel corso del 2018, delle giornate formative su alcuni temi proposti di particolare rilievo per i Comuni, selezionati tra quelli emergenti dai fabbisogni formativi. Il servizio Formazione su Misura ha mostrato nel corso del 2017 un'indubbia valenza di affiancamento alla normale offerta formativa. I Comuni, singolarmente e in unione, infatti hanno richiesto giornate *on site* per colmare specifiche esigenze e lacune rafforzando di conseguenza la presenza di IFEL sul territorio e il suo radicamento come soggetto in grado di proporre efficacemente un'offerta formativa tailor-made. Dall'analisi del dato 2017 si evidenzia che con il servizio di Formazione su Misura sono stati raggiunti prevalentemente Comuni di piccole dimensioni contribuendo ad un'uniforme diffusione della formazione IFEL sul territorio nazionale attuando nello specifico anche quanto richiesto dal DM 22/11/2005.

Nel solco di quanto già positivamente sperimentato in occasione dell'Assemblea annuale dell'ANCI, nel 2018 si prevede di organizzare giornate formative specifiche nell'ambito di eventi che vedano la partecipazione di IFEL o che interessino le realtà comunali negli ambiti rientranti nella mission della Fondazione.

Nell'ambito della formazione diretta è previsto anche per il 2018 un tour che coinvolgerà le regioni italiane sul tema della Legge di bilancio 2018, il cui impatto sul bilancio comunale costituisce un tema specifico delle attività formative di IFEL.

### **Webinar e apprendimento a distanza**

Anche nel 2018 si intendono proseguire e intensificare gli interventi di formazione e aggiornamento ricorrente attraverso seminari *on line (webinar)*, strumento che sta offrendo un apprezzato supporto alle amministrazioni comunali proprio grazie alla possibilità di estendere e intensificare le opportunità di accesso all'offerta formativa IFEL anche per i Comuni che, per dislocazione geografica, carenza di organico o finanziaria, si troverebbero nell'impossibilità di aggiornare con frequenza il proprio personale. In continuità con l'offerta realizzata nel 2017 si prevede un ulteriore incremento della platea di utenti, un puntuale

monitoraggio del numero di visualizzazioni delle risorse didattiche e il potenziamento degli strumenti di rilevazione periodica e analisi dei fabbisogni, soprattutto attraverso questionari. I *webinar*, in combinazione con la formazione in presenza e insieme alle Comunità professionali e agli altri strumenti che compongono l'ecosistema di apprendimento messo a disposizione dei Comuni da IFEL (*repository* dei materiali didattici, studi e ricerche, pubblicazioni, canali social) sono diventati uno strumento irrinunciabile per il compiuto *accomplishment* della *mission* di IFEL. Nel corso del 2018 questi canali saranno ulteriormente potenziati e sottoposti a monitoraggio e valutazione sia qualitativa che quantitativa.

Per potenziare le opportunità di diffusione e di riuso dei percorsi formativi, è prevista la realizzazione di un percorso formativo pilota totalmente online da fruire in autoapprendimento assistito (con un tutor online, accompagnati da esercitazioni pratiche e strumenti di *peer review*) o in totale autonomia.

Anche nel 2018 l'offerta dei seminari on line continuerà ad essere di supporto alla diffusione delle innovazioni del comparto della finanza locale – come legge di Bilancio, contabilità, assetto dei tributi locali, sistema di riscossione delle entrate – nonché alla diffusione dell'informazione su riforme che impattano sull'operatività dei Comuni, come ad es. quella relativa agli acquisti, o su strumenti per risorse aggiuntive, come ad esempio gli strumenti di ingegneria finanziaria, ovvero ancora per accompagnare innovazioni di processo o trasferimento di buone pratiche.

Nel corso del 2018 si prevede di esplorare la possibilità di partnership strutturate, e.g. patrocinio gratuito, con istituzioni universitarie che promuovano la cultura dell'assetto locale attraverso corsi specialistici.

### ***Percorsi blended su organizzazione uffici***

Nell'ultima parte del 2017 è stato dato avvio al percorso formativo denominato "Organizzazione dell'ufficio entrate" in cui, attraverso l'integrazione degli strumenti e delle piattaforme a disposizione (webinar e presenza), sono stati offerti ai dipendenti degli Uffici Entrate dei Comuni partecipanti elementi metodologici, operativi e di prassi per migliorare il funzionamento dell'ufficio e conseguentemente il rapporto con il contribuente finalizzato all'efficientamento dell'azione amministrativa.

Nel 2018 il percorso verrà reso disponibile anche in altri Comuni con l'obiettivo di avere uno strumento mutuabile ad altre realtà interne all'amministrazione comunale che oltre all'apprendimento nozionistico consenta di migliorare l'operatività degli uffici.. I moduli così organizzati possono essere aggiornati secondo le necessità e resi immediatamente disponibili per un'efficace azione sul territorio a costi contenuti.

Tra gli output previsti c'è la realizzazione di un supporto documentale consultabile delle risultanze prodotte.

### ***Comunità on line***

Nel corso del 2018 si intende proseguire l'animazione della Comunità on line dedicata agli economisti dei Comuni, consolidando la rete che si è creata nel corso del 2017. Si intendono inoltre attivare spazi di collaborazione e di apprendimento condiviso tra i partecipanti ai percorsi formativi *blended*.

### **4.3 Promozione attività formative**

Nel 2018 proseguirà l'attività promozionale delle attività formative attraverso i canali della Fondazione. La consueta promozione attivata sul sito istituzionale e tramite invio alla mailing list sarà affiancata da campagne promozionali sugli account social (Facebook e Twitter) della Fondazione.

Le possibilità di riuso dei materiali prodotti durante le attività formative, in particolare on line, saranno promosse anche attraverso il canale YouTube della Formazione IFEL, all'interno del quale saranno costantemente pubblicati i video dei webinar.

### **4.4 Formazione interna**

Nel corso dell'anno proseguiranno le attività di formazione e aggiornamento rivolte ai dipendenti e ai dirigenti IFEL. In particolare, nel corso dei primi mesi del 2018, si concluderanno le attività previste dal Piano della formazione interna avviato nel 2017 e, compatibilmente con i limiti alle spese di formazione di cui al D.L. 78/2010, si pianificheranno le nuove attività e saranno individuate le opportune fonti di finanziamento (principalmente Fondi interprofessionali). In parallelo sarà valutata la fattibilità di un percorso di mappatura delle competenze dei dipendenti (bilancio delle competenze).

## 5. INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

### 5.1 Diffusione dei dati finanziari e fiscali

Proseguirà l'attività di traduzione e diffusione delle informazioni finanziarie e fiscali, con l'obiettivo di renderle fruibili sia nell'ambito della struttura sia verso un pubblico più vasto (tecnici, amministratori, mondo accademico ecc.), sulla base delle scelte dell'IFEL in tema di pubblicazione dei dati comunali e di fornitura di servizi informativi ai singoli Comuni.

Una specifica attenzione verrà posta alla fruibilità dei dati relativi ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali, sulla cui base vengono assegnate ai Comuni risorse crescenti in funzione perequativa, a seguito dell'aggiornamento dei dati in corso di conclusione. Si procederà comunque alla formulazione di autonomi schemi per una pubblicazione dei dati accessibili con l'obiettivo di assicurare una visione significativa ed efficace dei costi e delle risorse di base di ciascun Comune, con riferimento al pubblico degli amministratori ed operatori comunali, nonché dei tecnici ed accademici interessati alle vicende della perequazione.

Nella prima metà del 2018 è prevista la pubblicazione dei dati di bilancio (certificati dei rendiconti comunali) e dei gettiti dell'IMU e della Tasi, articolati su base comunale, anche con l'obiettivo di fornire strumenti di comparazione e chiavi di lettura più solidi rispetto alla pubblicistica corrente.

### 5.2 Informazione al contribuente e agli intermediari

La tradizionale pubblicazione dei principali regimi fiscali e la raccolta delle delibere tributarie costituiranno un utile strumento per i contribuenti e per gli intermediari per assolvere ai propri obblighi tributari.

Anche nei confronti del pubblico non specialistico verranno individuate modalità di migliore pubblicizzazione delle informazioni connesse alla determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, nonché di facilitazione alla comprensione dei dati relativi ai bilanci ed ai gettiti fiscali.

Tra le iniziative di maggior rilievo sono contemplate la VII Conferenza IFEL sulla Finanza e l'Economia Locale e la partecipazione all'Assemblea ANCI con l'organizzazione di una serie di eventi a latere.

Anche per il 2018 è prevista la consueta ricca produzione di materiali di approfondimento tematico destinati agli esperti del settore e ai cittadini, che saranno oggetto di pubblicazioni da parte di IFEL. Tali pubblicazioni avverranno attraverso l'utilizzo del proprio codice ISBN, oppure attraverso uno specifico editore esterno. Saranno realizzati video sui temi della finanza locale a scopo informativo e si proseguirà la strategia di Comunicazione sui social che consente di diffondere, attraverso il web, informazioni nei campi d'interesse di IFEL.

Proseguirà inoltre l'attività di Comunicazione e diffusione delle conoscenze del Centro di documentazione dei Comuni italiani ANCI-IFEL.

### 5.3 Piano editoriale

La produzione documentale sarà articolata secondo lo schema seguente:

#### ***a) Collane a stampa - Prodotti documentali/istituzionali***

Le tre collane interne, utilizzate talvolta anche solo in formato elettronico, collaudate in questi anni, coprono l'ampio spazio dell'editoria interna IFEL costituita da prodotti di analisi e approfondimento prevalentemente di tipo informativo, formativo, Comunicativo, di opinione. Dall'Assemblea ANCI 2014 è stata sperimentata una nuova veste grafica delle collane interne: ciascuna pubblicazione ha una sua

propria caratterizzazione grafica della copertina che consente di distinguere tra di loro i diversi volumi della stessa collana (e non solo in base al titolo). Si tratta di quei prodotti che i singoli dipartimenti IFEL, ad oggi, sviluppano e stampano in autonomia:

STUDI E RICERCHE: studi di finanza e di economia locale a carattere prevalentemente descrittivo di fenomeni sia a forte prevalenza analitico/numerica che più squisitamente discorsiva. Il formato può essere sia quello già sperimentato del "quaderno", sia quello A4 per pubblicazioni con un maggior numero di tavole e tabelle che presenta una migliore resa.

Nel corso del 2018 si prevede verranno pubblicati in questa collana: La finanza comunale in sintesi; Gli strumenti per una gestione attiva del debito; Capacità fiscali; l'ottava edizione del rapporto sulla dimensione territoriale delle politiche di coesione; il secondo rapporto sulla strategia nazionale per le aree interne; La seconda edizione del rapporto sulla dimensione territoriale del PPP; un Rapporto sugli strumenti finanziari a sostegno dello sviluppo urbano. Inoltre si prevede che saranno pubblicati ulteriori volumi sui temi di maggior interesse in occasione della Conferenza IFEL annuale e dell'Assemblea annuale ANCI.

DOSSIER E MANUALI: approfondimenti su temi specifici di interesse per i Comuni a più basso contenuto di analisi quantitativa e con valenza prevalentemente di aggiornamento e guida.

Nel corso del 2018 si prevede verranno pubblicati in questa collana: Il Bilancio 2018, L'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani, Il personale dei Comuni italiani – Settima edizione 2018.

LEGGI E DECRETI: raccolte normative su materie di rilevante interesse comunale con una valenza prevalentemente descrittiva e di accompagnamento ai processi di riforma.

Fuori collana saranno pubblicati i seguenti volumi:

l'edizione 2018 de "I Comuni italiani - Numeri in tasca". Oltre a questa edizione nazionale saranno realizzate delle versioni del suddetto tascabile dedicate ai Comuni di specifiche regioni italiane. Per queste edizioni sarà ideata una campagna di promozione e distribuzione sia su scala nazionale, sia su base regionale anche attraverso la collaborazione con le ANCI Regionali.

Il Rapporto Formazione 2018 (solo formato elettronico): compendio di tutti i dati di performance dell'attività formativa erogata dalla Fondazione.

IFEL continuerà anche nel corso del 2018 a realizzare agili pubblicazioni da diffondere in formato elettronico e proseguirà la promozione di accordi co-branding con case editrici.

#### ***b) Il Sole24Ore - Quotidiano degli Enti Locali***

Proseguirà anche nel 2018 la fornitura di contributi per la rivista on-line de Il Sole24Ore, il "Quotidiano degli Enti Locali" e per il quotidiano "L'Eco di Bergamo". I materiali prodotti saranno utilizzati per creare infografiche promozionali e divulgative da diffondere attraverso le pagine social (Facebook e Twitter) della Fondazione. Sarà inoltre valutata la possibilità di estendere la collaborazione anche con altri quotidiani.