



AUDIZIONE ANCI

**COMMISSIONI BILANCIO RIUNITE DEL SENATO DELLA
REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

**LEGGE DI BILANCIO 2018
(ddl C1334)**

lunedì 12 novembre 2018



Sommario

Premessa e sintesi.....	3
Reintegro delle risorse correnti	5
Controversie e contenziosi da prevenire o risolvere	7
I nodi irrisolti nei rapporti finanziari Stato-Comuni.....	8
La riforma contabile, i vincoli finanziari e gli investimenti comunali.....	10
Riforma contabilità e FCDE.....	10
Lo sblocco degli avanzi e del debito	10
Maggiore sostegno agli investimenti comunali.....	12
Intervenire con urgenza sul debito comunale	14
La riscossione locale: una riforma ormai ineludibile	16
Le Città metropolitane.....	17



Premessa e sintesi

Le politiche attuate nei confronti del comparto comunale, per fare fronte alla crisi più forte degli ultimi decenni, hanno ridotto l'azione dei Comuni in un perimetro sempre più ristretto proprio mentre cresceva la domanda delle comunità locali profondamente segnate dal bisogno.

Gli effetti dell'azione combinata dei sacrifici eccessivi richiesti ai Comuni per il risanamento dei conti pubblici e dell'avvio contestuale di riforme strutturali di portata storica (nuova contabilità armonizzata, perequazione delle risorse, riforma codice degli appalti, riorganizzazione degli enti di area vasta) hanno contribuito a disegnare un quadro incompatibile con l'autonomia che la Costituzione riconosce agli enti locali, inadeguato a fornire i servizi essenziali e a garantire i necessari investimenti sul territorio. Lo sforzo imposto ai Comuni e alle Città metropolitane ha determinato effetti negativi sulla spesa ed anche nella contrazione della struttura organizzativa e gestionale: oltre il 15% in meno di personale dei Comuni – molto di più nelle CM – e un indice di invecchiamento incoerente con le funzioni svolte hanno limitato la capacità di dare, di fare e di investire.

In questo contesto, la manovra finanziaria per il 2019 se, per un verso, reca importanti miglioramenti in materia di regole finanziarie e sostegno agli investimenti, espone tuttavia a forti rischi per la tenuta degli equilibri di parte corrente ed è carente nel rispondere alle sempre crescenti esigenze di una complessiva riorganizzazione della fiscalità comunale, nonostante la presenza di due provvedimenti “collegati” al ddl bilancio appositamente destinati alle materie fiscali.

L'abbandono del vincolo relativo al saldo di competenza, indotto da due fondamentali sentenze della Corte Costituzionale, è un cambio di paradigma importante e consentirà di liberare risorse per gli investimenti aumentando gli effetti della ripresa della contribuzione erariale a sostegno degli investimenti locali (Bando periferie e altri programmi ministeriali per scuole e strade). Il ddl bilancio recepisce responsabilmente, inoltre, l'accordo sul “Bando periferie”, assicurando così una maggiore tranquillità circa la prosecuzione ordinata nella realizzazione dei progetti.

L'abolizione dei vincoli di finanza pubblica ulteriori rispetto agli equilibri ordinari di bilancio porta con sé rilevanti elementi di semplificazione amministrativa (verifiche interne, calcoli e controlli ministeriali, dei revisori, della Corte dei conti...) e una maggior concentrazione sugli aspetti operativi funzionali allo svolgimento delle funzioni strategiche assegnate al comparto.

Sul fronte degli investimenti locali si registrano, quindi, alcuni passi in avanti soprattutto in chiave di riorganizzazione della filiera industriale dei processi di spesa in conto capitale, anche attraverso l'istituzione di una “Centrale per la progettazione delle opere pubbliche” e di una struttura di missione denominata InvestItalia orientata a promuovere le condizioni più favorevoli per la programmazione e la realizzazione degli investimenti pubblici. Al fine di affinare le iniziative di sostegno degli investimenti nel contesto molto articolato del comparto comunale appare necessario un esplicito coinvolgimento dell'ANCI e delle sue strutture regionali. Questi passi dovranno tuttavia essere accompagnati da robuste misure



di semplificazione delle regole del codice dei contratti pubblici, che riteniamo necessarie per agevolare soprattutto gli enti di minori dimensioni: semplificazione delle procedure di gara sotto soglia; ripristino della possibilità di procedere con l'appalto integrato ponendo a base di gara il progetto definitivo; accelerazione del contenzioso.

Le risorse per gli investimenti destinate direttamente ai Comuni e alle Città metropolitane sono però di ammontare piuttosto esiguo: dei 3 mld. del Fondo investimenti territoriali ne rimangono di fatto disponibili appena 250 mln. annui nel biennio 2019-20. La quota maggiore passa formalmente per le Regioni (oltre 4 mld in due anni), che potranno – sulla base però di un riparto correlato più alla propria situazione finanziaria che al fabbisogno territoriale – riversarne una parte (“investimenti indiretti”) a favore dei rispettivi enti locali. Si deve qui osservare come il ripristino della piena utilizzabilità degli avanzi di amministrazione non si traduce necessariamente per molti enti in una dote finanziaria sufficiente al recupero di una adeguata capacità di spesa, ma produce effetti diversificati in ragione delle specifiche vicende amministrative.

Sul versante della disponibilità di risorse per investimenti ANCI chiede: **un riequilibrio degli stanziamenti con un aumento della quota assegnata a Comuni e Città metropolitane; la possibilità di vincolare le risorse attribuite alle regioni con una quota significativa da assegnare agli enti locali e, aspetto assai rilevante, una periodica ed efficace verifica e rendicontazione della spesa assegnata ed effettuata, delle procedure applicate, degli obiettivi individuati e dei tempi necessari.**

Sono innumerevoli gli ambiti di interesse dei Comuni, dalle infrastrutture, alla manutenzione del territorio, al miglioramento dei servizi, al contrasto delle emergenze. I sindaci sono stanchi di essere sempre individuati come i responsabili, non essendo nella maggioranza dei casi i titolari diretti dei finanziamenti che attendono da altri livelli di governo. Riteniamo indispensabile avere chiarezza e coincidenza fra compiti, poteri e risorse per assicurare ai cittadini la massima trasparenza e applicare un sano principio di responsabilità. Sono troppi gli ambiti sensibili in cui i sindaci risultano sovraesposti senza risorse e regole chiare.

Sul versante delle entrate correnti, il ddl Bilancio non contiene alcune fondamentali risposte, che devono essere considerate nell'esame parlamentare del provvedimento per assicurare l'ordinata definizione degli equilibri di bilancio: dal ripristino del fondo IMU-Tasi, al ripristino delle risorse tagliate con il dl 66/2014, la cui applicabilità scade con il 2018, all'inserzione di una robusta quota di finanziamento statale nella perequazione delle risorse, che in queste condizioni non può andare avanti.

Resta poi in ombra l'esigenza di un **generale ripensamento della fiscalità comunale**, oggetto negli ultimi anni di numerosi e talvolta sconsiderati interventi, sia per ciò che concerne gli aspetti disciplinari, sia con riferimento ai flussi finanziari, in prevalenza

funzionali al recupero di risorse per la tenuta dei conti pubblici e per il rispetto degli obblighi assunti in sede UE.



Un intervento di complessiva riorganizzazione del sistema fiscale locale è certo difficile, ma quanto mai necessario. Tra le riforme inattuata, ancorché sollecitate anche in sede comunitaria, va ricordata quella relativa al catasto, i cui valori obsoleti incidono direttamente sulla ripartizione dei carichi fiscali tra i contribuenti e delle risorse tra i comuni. Qualche prospettiva di intervento si è invece aperta nei mesi scorsi in tema di **riscossione locale**, come riportiamo nel seguito, che è divenuta un fronte di intervento ineludibile anche alla luce dei riflessi che i nuovi dispositivi della contabilità armonizzata producono sul bilancio.

Tra le principali misure di razionalizzazione fiscale, l'ANCI propone **di riunire IMU e Tasi in un unico prelievo**, abolendo la Tasi e superando così un sistema inutilmente articolato in più aliquote sulle medesime basi imponibili, in un quadro di maggiore semplificazione per i contribuenti e per gli uffici comunali, nonché di equivalenza dei gettiti standard, coerenti con quelli definiti in regime IMU-TASI.

I dispositivi fiscali di maggior impatto sui Comuni sono contenuti nel decreto collegato al ddl bilancio e riguardano la normativa di favore finalizzata ad alleggerire i carichi in capo ai contribuenti, comunemente definita "pace fiscale". In particolare, deve essere sottolineato che la cancellazione *ope legis* dei carichi iscritti a ruolo inferiori a 1.000 euro è riferibile per la gran parte ad entrate comunali, con ricadute sia sul piano finanziario sia ordinamentale. Va infatti osservato che, sebbene non tutti i carichi stralciati incidano sui bilanci comunali, per effetto della ripulitura effettuata con il riaccertamento straordinario del 2015, tuttavia una parte non trascurabile di enti ha correttamente mantenuto a residuo i carichi iscritti a ruolo. Il passaggio, pertanto, richiede una attenta valutazione circa l'effettivo impatto sui bilanci comunali e, in ogni caso, la soluzione adottata dovrà investire l'autonoma discrezionalità dell'ente.

Nella prima parte dell'allegato normativo vengono riportati gli emendamenti che l'ANCI considera fondamentali per pervenire ad un quadro di condivisione delle iniziative e di rasserenamento dei rapporti tra con i Comuni e le città metropolitane e, in definitiva, di tangibile superamento della stagione dei tagli e dei sacrifici senza contropartita che ha pesantemente segnato la distorta attuazione del federalismo fiscale negli scorsi anni.

Reintegro delle risorse correnti

Il **contributo dei Comuni al risanamento della finanza pubblica**, come ampiamente attestato, ha comportato un ammontare di tagli ed effetti restrittivi da nuova contabilità sproporzionato rispetto alla dimensione del comparto (12 miliardi di euro dal 2011, quasi la metà della manovra fatta sull'intera PA) e ha scompaginato l'assetto fiscale con la scomparsa dei trasferimenti dello Stato e l'incremento del gettito immobiliare. I Comuni incassano l'IMU e la Tasi, che devono poi essere redistribuite con un complicato meccanismo di riequilibrio delle risorse che è tutto il contrario della responsabilizzazione fiscale richiesta dalla Costituzione e dal federalismo fiscale indicato dall'articolo 119. Un contesto ulteriormente aggravato da tre anni di blocco delle aliquote.



Nell'ultimo triennio non sono stati effettuati tagli alle entrate dei Comuni, ma si sono fatti sentire gli effetti restrittivi dovuti a nuovi dispositivi e interventi (o mancati interventi) che si sono succeduti: la riforma contabile, che ha in primo luogo comportato la costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), ma anche il rinnovo dei contratti del pubblico impiego e la crescita di oneri per le più diverse funzioni (alimentazione di sistemi informatici nazionali, protezione civile, ecc.).

LA MANOVRA DEL COMPARTO COMUNALE
Valori in milioni di euro. Anni 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumulato 2011-2017
Manovra *	3.009,3	5.185,9	3.160,7	43,8	850,5	-534,1	685,8	12.401,9
di cui Patto e nuova contabilità dal 2016 **	1.509,3	1.522,3	1.261,3	-448,5	-637,3	-534,1	685,8	3.358,8
di cui Taglio trasferimenti erariali	1.500,0	3.663,6	1.899,4	492,3	1.487,8	0,0	0,0	9.043,1
"Costi della politica"		118,0						118,0
Taglio D.L. 78/2010	1.500,0	1.000,0						2.500,0
Taglio D.L. 201/2011		1.450,0						1.450,0
Taglio D.L. 95/2012		95,6	2.154,4	250,0	100,0			2.600,0
Taglio D.L. 66/2014				375,6	187,8			563,4
Taglio L. Stab. 2015					1.200,0			1.200,0
Taglio da revisione IMU cat. D				170,7				170,7
Taglio occulto ICI/IMU		1.000,0	-255,0	-304,0				441,0

* Effetto netto incrementale (base 2010), compresa Roma Capitale

** Per gli anni 2010-2015 il vincolo annuale è dato dall'obiettivo saldo imposto dalla Legge di stabilità, a partire dal 2016 l'impatto della manovra coincide con gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente e in conto capitale, al netto della quota finanziata da avanzo

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'economia e delle finanze

Il taglio intervenuto è senza precedenti: 12 mld su un monte risorse complessivo di circa 60 mld, il 20 per cento in meno in un contesto di funzioni crescenti anche per effetto di una sorta di "federalismo per abbandono", minori risorse centrali e regionali e servizi locali lasciati in balia della maggiore domanda e della capacità di adattamento delle amministrazioni.

Nel complesso, il perimetro delle entrate dei Comuni è stato fortemente ridotto, senza peraltro allentare in modo significativo i vincoli contabili ed ordinamentali. Ne consegue che il comparto vive tuttora una situazione di **difficoltà finanziaria per quanto concerne gli equilibri di parte corrente**.

Alla luce di ciò, le questioni irrisolte che condizionano il giudizio dei Comuni sulla manovra 2019, per la loro dimensione finanziaria e per l'impatto positivo sui bilanci che la tempestiva soluzione ne determinerebbe, sono principalmente le seguenti:

- **l'abolizione del taglio ex dl 66/2014**, la cui applicazione viene a scadere nel 2018 e ammonta per i Comuni a **560 mln.** annui. Nonostante la previsione di legge (co. 8 dell'art. 47), il ristoro del taglio a partire dal 2019 non risulta attualmente finanziato, come invece sembra previsto per le Città metropolitane e le Province.

La mancata considerazione del reintegro è ingiustificata anche alla luce del dettato normativo vigente. Non sussiste alcuna motivazione che giustifica il mancato reintegro solo per i Comuni. Il "patto" – implicito nella limitata durata temporale del taglio – che ha costituito di fatto un elemento di maggior sostenibilità di quell'ulteriore riduzione di risorse verrebbe violato, fornendo ulteriori argomenti per contenziosi che già negli



ultimi anni hanno caratterizzato la determinazione del fondo di solidarietà, proprio per effetto dell'incapacità dei governi di porre mano a un sistema sempre meno sostenibile non solo in termini finanziari, ma anche quanto a difendibilità nel quadro dell'ordinamento delle autonomie locali.

L'ANCI chiede pertanto che nell'iter di approvazione del provvedimento si provveda al **finanziamento del ristoro in questione**, con riferimento al quale chiede altresì di valutare l'opportunità di **configurarlo quale fondo di "perequazione verticale" in sede di determinazione del Fondo di solidarietà comunale**;

- **contributo compensativo del passaggio IMU-Tasi**, a ristoro del maggior gettito IMU che dal 2014 non è più acquisibile da circa 1.800 Comuni, per effetto delle più restrittive regole di determinazione delle aliquote massime IMU-Tasi. Il contributo è stato finora assegnato con provvedimenti annuali, che ne hanno progressivamente ridotto l'ammontare, fino ai **300 mln. annui nel 2017-18**, a fronte di una perdita di gettito a suo tempo certificata dal Mef per circa 490 mln. di euro.

Gli importi assegnati, per un ammontare complessivo di almeno 300 milioni di euro, devono essere confermati poiché concorrono alla formazione degli equilibri correnti della maggior parte dei Comuni coinvolti;

- la sentenza della Corte costituzionale n.15/2018 ha di fatto dichiarato illegittimo il mantenimento delle **maggiorazioni sull'imposta pubblicità** applicate dai Comuni dal 2013 in poi. Non sono disponibili dati precisi, ma stime preliminari portano il valore della perdita di gettito annua **tra i 400 e i 500 mln. di euro**.

L'Anci chiede un intervento normativo volto a ripristinare l'applicabilità della maggiorazione, modulare in un arco di tempo pluriennale i rimborsi che i concessionari di pubblicità stanno richiedendo e per valutare la necessità di un contributo statale compensativo.

Controversie e contenziosi da prevenire o risolvere

A seguito delle restrizioni degli ultimi anni, **sono aperte diverse questioni che sono oggetto di controversie** presso la giustizia amministrativa o ordinaria:

- **le spese per gli uffici giudiziari**, che con la legge di bilancio 2017 (DPCM 10 marzo 2017) hanno trovato una soluzione del tutto insoddisfacente. Il ristoro delle spese sostenute dai Comuni per il funzionamento degli uffici giudiziari tra il 2011 e il 2014 **è stato fortemente sottostimato**, anche attraverso l'esclusione delle spese sostenute nel periodo gennaio-agosto 2015, mentre l'erogazione rateizzata in 30 anni è destinata a produrre effetti del tutto marginali sui bilanci. Gli enti coinvolti sono circa 800, per uno scostamento complessivo tra spese sostenute e rimborsi riconosciuti di oltre 500 mln. di euro.

Anche al fine di prevenire i contenziosi, molti dei quali già in essere, **appare opportuna una composizione negoziale congrua della questione, sulla base di un aumento delle risorse e del computo delle spese sostenute nel 2015. Si chiede pertanto di**



ridurre da 30 anni a 5 anni il periodo di restituzione e di integrare la posta ad oggi disponibile, pari a 300 mln. di euro, con ulteriori 200 mln. di euro;

- **il ristoro delle modifiche di imponibile dei fabbricati D**, sul quale diversi tribunali civili (Bologna, Venezia, Milano, Genova, Torino...) si sono espressi anche in secondo grado, ordinando l'attribuzione di maggiori risorse compensative del minor gettito ICI ridefinite unilateralmente dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero dell'Interno, a decorrere dal 2009, sulla base di criteri più restrittivi e fatti valere retroattivamente dal 2001, anno di avvio del ristoro. I tribunali hanno quindi riconosciuto che una parte cospicua del minor gettito riscontrato è stata indebitamente negata ai Comuni.

Appare opportuna, anche in questo caso, una sistemazione negoziale che determini un congruo ammontare di risorse una tantum (il dispositivo di ristoro non è più applicabile dal 2011) a favore dei Comuni penalizzati dai più restrittivi criteri imposti dai ministeri. Nel complesso, la perdita subita ammonta a circa 300 milioni di euro e coinvolge circa 650 Comuni.

Altre questioni apparentemente di minore rilevanza generale, ma con forte incidenza sui Comuni coinvolti, riguardano il **riparto dell'addizionale comunale aeroportuale**, arbitrariamente decurtata sulla base di una norma del 2017 (72 Comuni interessati da mancati ristori stimabili in oltre 100 milioni di euro dal 2007), le incertezze riguardanti i **contributi dovuti ai Comuni che ospitano siti nucleari**, l'assenza di una uniforme attuazione delle sentenze della Cassazione sull'**imponibilità delle piattaforme petrolifere**.

I nodi irrisolti nei rapporti finanziari Stato-Comuni

La criticità che sta sempre più emergendo nella fase di assegnazione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale, amplificata a partire dal 2015 con la graduale implementazione del sistema perequativo, risiede innanzitutto nell'**assoluta assenza di contributi erariali di parte corrente**.

La crescita della base imponibile e del gettito immobiliare "a parità di risorse" per i Comuni, ulteriormente ridotte per effetto dei tagli strutturali nel frattempo intervenuti (circa 9 mld.), ha reso necessaria l'adozione di uno schema di riequilibrio che, con l'abbattimento progressivo del contributo statale (azzerato nel 2015), è interamente basato su "travasi orizzontali" di quote di gettito dai Comuni ad alta base imponibile a quelli meno dotati (cioè la c.d. perequazione orizzontale, ovvero senza alcun contributo erariale), in manifesta contraddizione con le prescrizioni della Costituzione e della legge 42/2009.

A questa redistribuzione si è aggiunta dal 2015 la perequazione basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard, che ha l'obiettivo di ancorare una cospicua parte delle risorse comunali a criteri razionali in sostituzione del "criterio della spesa storica". Nel quadriennio 2015-18 sono state progressivamente redistribuite, per via della sola perequazione, risorse pari a circa un miliardo complessivo.



In questo contesto, **il progressivo aumento della quota di risorse perequata** (40% del 2017, 45% nel 2018, 60% previsto nel 2019, fino al 100% del 2021) **costituisce un fattore di crisi per molti enti, soprattutto quelli di dimensioni minori.**

Il modello di perequazione adottato si limita a definire le posizioni relative di ciascun Comune rispetto agli altri, ma **non garantisce affatto l'integrale copertura finanziaria delle funzioni fondamentali** dei Comuni. Le risorse complessive di riferimento sono fissate esternamente al sistema perequativo e non sono messe in discussione, pur disponendo di un apparato informativo di base molto ricco e di metodologie applicative fin troppo complesse. In questo contesto non è possibile applicare le prescrizioni – pur previste dall'ordinamento – relative alla determinazione di livelli minimi o essenziali delle prestazioni (LEP) che i Comuni dovrebbero assicurare obbligatoriamente per ciascuna delle funzioni esercitate.

La revisione delle capacità fiscali standard attivata nel 2017 ha portato a risultati paradossali e poco spiegabili per diverse aree territoriali. La notevole complessità tecnica con la quale è stato applicato il sistema basato sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard rischia di offuscare il senso e i risultati della perequazione, che invece, per le implicazioni sociali ed istituzionali che ne derivano, devono essere disponibili per un dibattito pubblico ben più ampio della ristretta cerchia degli addetti ai lavori.

La previsione di una relazione della CTFS (Commissione tecnica per i fabbisogni standard) sullo stato di attuazione della perequazione (co. 883 della legge di bilancio 2018, frutto di un accordo in Conferenza Stato-città) **è stata disattesa**, anche per effetto dell'assenza di un presidente della Commissione nella pienezza delle sue funzioni. Si è persa così un'occasione fondamentale per fare il punto sulla situazione e definire gli interventi necessari per una transizione più equa e sostenibile.

L'assenza di un quadro chiaro e condiviso sugli effetti dell'attuale modello di perequazione porta a ritenere essenziale un rallentamento del processo, mantenendo al 45%, anche nel 2019, la quota delle risorse perequate. Si permetterebbe così, anche alla luce del nuovo quadro politico, di riflettere sull'insieme delle misure necessarie per riportare l'assetto delle risorse comunali su binari più coerenti con l'ordinamento, evitando di produrre ulteriori effetti non controllati e condivisi. **Tali criticità, unitamente alla condizione di sofferenza finanziaria sopra sinteticamente esposta, hanno ancora una volta condotto l'Associazione a condizionare il proprio parere favorevole sui provvedimenti attuativi del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2019, nel recente passaggio in Conferenza Stato-Città, all'accoglimento delle proposte specifiche in materia di ristoro delle risorse sottratte ai Comuni e al riavvio di un più ampio ed incisivo dibattito tecnico-politico sulle criticità del meccanismo perequativo.**



La riforma contabile, i vincoli finanziari e gli investimenti comunali

Riforma contabilità e FCDE

La riforma contabile produce rilevanti effetti restrittivi, in particolare per via dell'istituzione del **FCDE** (Fondo crediti di dubbia esigibilità) che congela l'effetto della quota di entrate proprie storicamente poco realizzabili sulle autorizzazioni di spesa, ma anche attraverso istituti di accantonamento obbligatorio che aumentano gli avanzi di bilancio difficili da utilizzare. Solo di parte corrente, **gli accantonamenti al FCDE e agli altri fondi rischi** previsti dalla normativa **superano nel 2017 quota 4 miliardi di euro**, con impatti restrittivi molto differenziati per le diverse fasce di enti. L'analisi dell'accantonamento a FCDE riportato nel monitoraggio del saldo di competenza 2017 conferma infatti una distribuzione molto difforme. Un numero relativamente ristretto di enti (circa 1.300), concentrati tra le città medie e grandi e nel centro-sud del Paese, registra accantonamenti FCDE per un importo pari al 70% del totale (2,5 miliardi di euro).

Come è noto ANCI ha ottenuto per il 2018 una diversa modulazione della percentuale di accantonamento, limitata al 75%. Si chiede di mantenere questa percentuale anche per il 2019.

All'origine del FCDE c'è il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi che è stato il primo atto della riforma (2015). ANCI ritiene che vada seriamente presa in considerazione **la possibilità di integrare il riaccertamento, attraverso un'apposita norma di legge, così da permettere un più ampio esame della situazione pregressa anche agli enti che nel 2015 hanno avuto difficoltà nell'applicazione delle nuove regole**, consentendo loro di accedere al ripiano trentennale degli eventuali disavanzi per l'intera massa di passività nette risultante dall'integrazione. Questa facoltà, attualmente riservata dalla legge (co.848 L. Bilancio 2018) ai soli casi di richiesta da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti e degli ispettori del Ministero dell'economia e delle finanze, costituirebbe un importante strumento di prevenzione delle crisi finanziarie, nonché un valido incentivo alla più ampia applicazione della nuova contabilità.

Anche sotto il profilo della semplificazione la nuova contabilità rende necessari interventi attesi dai Comuni. **I gravosi adempimenti richiesti dalla contabilità economico-patrimoniale e dal bilancio consolidato possono essere semplificati per la generalità dei Comuni e aboliti per gli enti più piccoli**, che non dispongono delle strutture e delle competenze necessarie e che – proprio per la loro dimensione – aggiungono ben poco al quadro economico-patrimoniale della finanza locale.

Lo sblocco degli avanzi e del debito

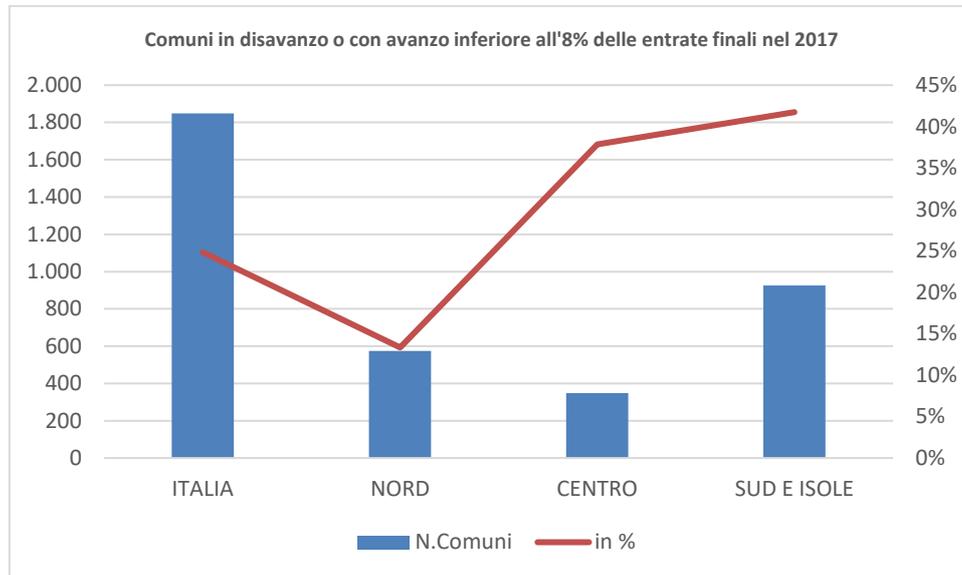
Dopo una lunga stagione caratterizzata da restrittivi vincoli di finanza pubblica, che hanno penalizzato in misura particolare le spese comunali per investimenti, il provvedimento in esame abolisce la disciplina del saldo finale di competenza ed assegna agli enti locali, quale



unico riferimento per le regole finanziarie da rispettare, gli equilibri di bilancio “ordinari” disciplinati dall’armonizzazione contabile (D.Lgs. n. 118/2011).

Tornano quindi nella piena facoltà di utilizzo per gli enti locali sia gli avanzi disponibili sia le risorse acquisite con debito (comprese le potenzialità di indebitamento residue nei limiti stabiliti dalle norme vigenti in materia). Questo passaggio costituisce certamente un fattore determinante per avviare una robusta e duratura ripresa degli investimenti locali. Tuttavia la libera applicabilità al bilancio dell’avanzo di amministrazione disponibile dovrebbe essere opportunamente declinata anche qualora l’ente si trovi in una condizione di complessivo disavanzo, pur in presenza di avanzi vincolati a determinati utilizzi per effetto di norme nazionali o regionali. Su tale punto piuttosto delicato, che investe anche diverse grandi e medie città, occorre apportare urgenti correttivi all’art. 65 del ddl Bilancio 2019, salvaguardando in questi casi l’utilizzo della quota vincolata degli avanzi.

Nel complesso, gli enti in disavanzo sono solo il 9 per cento (668 su un totale di circa 7.500 analizzati), molto concentrati nel Centro e nel Sud (tra il 17 e il 20% dei rispettivi totali). Se si considera però la dimensione complessiva degli avanzi, sommando anche i Comuni con “avanzi deboli” (fino all’8% del totale delle entrate finali), la dimensione è molto più ampia e diffusa territorialmente, come emerge dalla figura seguente. Si tratta di una platea sulla quale l’effetto di liberazione di risorse implicite nella libertà di utilizzo degli avanzi non sviluppa o sviluppa in misura marginale nuova capacità di finanziare investimenti: nel complesso il fenomeno riguarda oltre 1.800 Comuni, oltre un quarto del totale, il 14 % degli enti settentrionali e il 35/40% degli enti del centro-sud.



Per ciò che riguarda i disavanzi, il punto più critico risiede nel fatto che molti degli enti che oggi risultano in disavanzo derivano tale condizione dall'emersione di un **“disavanzo tecnico” per effetto dell’operazione di riaccertamento straordinario dei residui richiesto dalla riforma della contabilità**. Proprio per garantire un percorso sostenibile di rientro, **il dl n. 78 del 2015**, norma approvata dal Parlamento e condivisa dal Mef, **ha permesso il ripiano trentennale** di questo tipo di disavanzo. Annullare le finalità perseguite dalla norma richiamata significherebbe minare irrimediabilmente la credibilità del legislatore, compromettere il percorso di risanamento graduale messo in atto dagli enti interessati, nonché disconoscere il contributo alla finanza pubblica comunque garantito per tale via dagli enti stessi in ragione della minore capacità di spesa disponibile.

L’ANCI auspica che lo sblocco degli avanzi vincolati sia pieno e generalizzato fin dal 2019 e che le possibili problematiche riguardanti la copertura finanziaria siano esaminate anche valorizzando il fatto che il comparto comunale, nel suo insieme, fornisce da diversi anni ingenti contributi al risanamento dei conti pubblici.

Maggiore sostegno agli investimenti comunali

Il superamento della lunga stagione di vincoli finanziari aggiuntivi produce un importante **effetto di semplificazione**. **Per vent’anni un’intera burocrazia locale e centrale ha dovuto definire, applicare e controllare un’ampia serie di vincoli alla spesa dei Comuni che ha accresciuto le incertezze da parte degli operatori locali, aggravando gli adempimenti richiesti nella gestione finanziaria.**

A questo si aggiunge un effetto di maggiore capacità di programmazione degli investimenti locali, sui quali negli ultimi anni si è finalmente registrata una maggiore attenzione anche in termini macroeconomici da parte della politica nazionale. Avrebbe costituito un grave elemento di contraddizione, rispetto alla strategia di rilancio degli investimenti locali



perseguita da qualche tempo anche a livello nazionale, la soluzione pasticciata del Bando periferie, unilateralmente revisionato dal dl “Milleproroghe”, mentre ora il ddl Bilancio accoglie le rettifiche richieste con forza dall’ANCI.

Rimane invece il rammarico per la mancata revisione dei criteri di assegnazione dei contributi agli investimenti comunali per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio (co. 853 e ss. L.Bilancio 2018). Le risorse rese disponibili sul triennio 2018-20 ammontano rispettivamente a 150, 300 e 400 milioni di euro. Il decreto “proroghe” non ha considerato l’opportunità di posporre il termine troppo ravvicinato per le richieste di contributo relative al 2019 (20 settembre 2018) e pertanto anche per il 2019 si applicano i criteri che si sono rivelati deboli e troppo strettamente orientati al finanziamento degli enti in più grave disavanzo. Si può tuttavia ancora porre rimedio, considerando la proposta di un ulteriore finanziamento della graduatoria in corso di formazione (modifiche agli artt. 16, 61 e 64), attraverso l’utilizzo delle quote residue del Fondo investimenti territoriali, così da realizzare una più ampia diffusione del sostegno, fino a coprire le esigenze di enti con equilibri – positivi o negativi – di entità limitata, tale da non consentire comunque un autofinanziamento delle opere.

I segnali di ripresa della spesa locale destinata agli investimenti non vanno sottovalutati, ma sono ancora deboli. Effetti ovviamente positivi deriveranno certamente dalla libertà di disporre degli avanzi generati da ciascuna amministrazione locale, nonché delle risorse acquisite mediante contrazione di debito.

Le difficoltà nell’utilizzo dei fondi propri o derivati da assegnazioni statali, regionali ed europee hanno tuttavia radici più ramificate, di carattere procedurale ed organizzativo. Va certamente nella giusta direzione l’interesse rivolto al rafforzamento della **capacità di progettazione** degli enti locali, che potrebbe essere ulteriormente sostenuta attraverso l’articolazione dell’intervento sui territori e con il concorso dell’ANCI, in grado di ricostituire un più ampio portafoglio progetti per le opere pubbliche comunali e promuovere anche per questa via il pieno utilizzo delle risorse disponibili.

ANCI chiede una particolare attenzione al tema della messa in sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, delle infrastrutture viarie e non. Chiediamo risorse congrue, certe e rapide in settori nevralgici, come la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici e territorio.

Parallelamente, ribadiamo che i Comuni rappresentano i principali investitori pubblici, capaci di generare immediatamente una funzione anticiclica e sostegno all’economia locale e all’occupazione. Chiediamo di investire sull’Agenda urbana nazionale in ambiti che guardino ad uno sviluppo sostenibile delle Città: mobilità, rifiuti, economia circolare sono ambiti che necessitano di robusti programmi di investimento, a medio e lungo termine.

Appare inoltre rilevante la riflessione che si sta aprendo sugli **effetti indesiderati del nuovo Codice degli appalti**, sul quale si dovrà ulteriormente intervenire nel senso di una maggiore flessibilità delle nuove procedure, dello snellimento dei provvedimenti attuativi, di cui molti ancora non emanati, di specifiche previsioni per semplificare l’azione dei piccoli



Comuni e per ridimensionare la portata frenante dei contenziosi. Tra le misure da considerare figurano, ad avviso dell'ANCI, l'aumento della soglia per l'obbligo di gara e il ripristino per le opere intermedie di una nuova forma di appalto integrato per assicurare il corretto e autonomo sviluppo della progettazione definitiva e permettere l'affidamento dei lavori insieme alla progettazione esecutiva.

Va infine valutata la funzionalità dell'attuale disegno di aggregazione/qualificazione della domanda. Le Centrali uniche di committenza erano pensate per rispondere in modo qualificato e tempestivo alle esigenze di una vasta e differenziata numerosità di enti locali, ma tale disegno è ben lontano dall'obiettivo. C'è anzi il rischio che ulteriori e non meditati interventi aggravino la situazione e impongano ulteriori freni al dispiegamento delle capacità di spesa degli enti, in particolare i medi e i piccoli Comuni, che sono per ora il settore più dinamico anche sul fronte della ripresa degli investimenti. **L'articolo 16 del ddl Bilancio deve quindi essere modificato**, perché nell'attuale formulazione impone un obbligatorio passaggio per le centrali provinciali che in troppi casi non sono pronte per un impegno così gravoso, che prescinderebbe dagli indispensabili interventi di dotazione organica e ristrutturazione organizzativa.

La centralizzazione dei processi di spesa non può funzionare senza obblighi specifici in capo ai soggetti preposti e senza l'allestimento di apposite "vie di fuga" in caso di incapacità/impossibilità delle centrali di operare con tempi e standard qualitativi soddisfacenti. **L'articolo 16, comma 5, del ddl Bilancio sembra voler abolire le forme "spontanee" di aggregazione intercomunale che stanno funzionando e che oggi costituiscono in molti territori l'unica possibilità di rispettare la legge senza bloccare i processi di spesa.**

Intervenire con urgenza sul debito comunale

In tema di riduzione del peso del debito comunale, la manovra 2019 contiene una richiesta da tempo formulata dall'ANCI, ovvero di poter rinegoziare i mutui rimasti nella titolarità del Ministero dell'economia e delle finanze ma gestiti da Cassa depositi e prestiti. Si tratta di una minoranza di mutui, circa 2,1 mld. di euro, che coinvolge però un ampio numero di enti, alcuni dei quali con una elevata incidenza di questo tipo di mutui sui propri bilanci.

Il peso degli oneri del debito sul complesso delle spese comunali, nonostante la progressiva riduzione dello *stock* oggi attestato su 39,4 mld. di euro complessivi (appena l'1,7% del debito nazionale a fine 2017), risulta oggi più gravoso, in tutte le aree del Paese, per effetto della riduzione dei margini di flessibilità nei bilanci e della diminuzione delle risorse correnti disponibili. I Comuni hanno contribuito – diversamente da altri comparti in prevalenza centrali – alla riduzione dell'indebitamento netto del settore pubblico e la riduzione dello *stock* del debito locale ne è uno dei risultati.



**Debito pubblico - Distribuzione percentuale per sottosettore della PA
Anni 2011-2017**

	Peso di comparto (%)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pubblica Amministrazione di cui:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Amministrazioni centrali (*)	93,9%	94,3%	94,8%	95,3%	95,7%	96,0%	96,2%
Regioni	2,1%	2,0%	1,8%	1,7%	1,5%	1,4%	1,4%
Province e Città metropolitane	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%
Comuni	2,6%	2,4%	2,2%	2,0%	1,9%	1,8%	1,7%
Altre Amministrazioni locali	0,9%	0,9%	0,8%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%

(*) nelle Amministrazioni centrali sono inclusi gli Enti di previdenza

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Banca d'Italia (febbraio 2018)

**Incidenza dell'onere del debito (rimborso e interessi) sulla spesa corrente
Anno 2016, numero Enti e importi in milioni di euro**

Fasce demografiche	N. Enti indagati	Fino all'8%		8% - 12%		12% - 18%		Oltre il 18%	
		N. Enti	Costo debito	N. Enti	Costo debito	N. Enti	Costo debito	N. Enti	Costo debito
0 - 1.000	1.744	659	22	415	25	406	33	264	31
1.001 - 5.000	3.228	1.186	123	829	160	818	225	395	159
5.001 - 10.000	1.094	545	120	305	141	176	116	68	59
10.001 - 20.000	652	346	158	153	141	111	146	42	82
20.001 - 60.000	398	201	220	98	227	79	277	20	102
60.001 - 100.000	56	31	98	17	111	4	32	4	64
101.001 - 250.000	31	19	133	6	71	6	97	0	0
Oltre 250.000	12	6	301	4	257	1	110	1	249
Nord senza RSS	3.825	1.513	531	961	382	873	497	478	499
Centro	954	420	260	267	265	212	205	55	63
Sud e Isole	2.436	1.060	384	599	485	516	333	261	183
Totale	7.215	2.993	1.175	1.827	1.132	1.601	1.036	794	746

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno (Campioni: 7.215 enti su 7.415 - escluse RSS Nord)

L'Anci ha più volte richiamato l'attenzione su due elementi:

- il primo, di natura quantitativa, evidenzia che **l'incidenza media del debito (restituzioni e interessi) sulle spese correnti comunali è alta**: intorno al 12%, con punte che superano il 25%, e risulta particolarmente gravosa per gli enti di minor taglia demografica;
- il secondo, di natura ordinamentale, evidenzia **l'esclusione dei Comuni dai benefici di cui la finanza pubblica nel suo insieme ha goduto** per via dell'attuale lunga fase di bassi tassi di interesse.

Gli oneri di servizio del debito addossati agli enti locali non sono coerenti con gli attuali valori di mercato ed **è urgentissima un'azione di ristrutturazione del debito locale** per ristabilire "equità finanziaria", facendo circolare quei benefici tipici del potere statale di acquisizione di debito sul mercato a tassi più favorevoli.

Su questo tema l'ANCI ha chiesto un confronto di ampio respiro, che tenga conto delle proposte formulate dall'Associazione, al fine di coniugare le esigenze di risanamento con quelle di ristrutturazione complessiva del debito comunale, esigenza non più perseguibile con le operazioni di sola rinegoziazione. In particolare, le proposte da considerare sono:



- a) **moratoria temporanea con sospensione delle rate di mutuo per i piccoli Comuni** che hanno più elevata incidenza degli oneri del debito sulla spesa corrente;
- b) facilitare la **sostituzione del vecchio debito** con nuovo debito a tassi correnti di mercato; **il fondo per l'attenuazione degli indennizzi** da estinzione anticipata, istituito con il dl 113/2016, non è adeguato a soddisfare le esigenze di molti enti, in particolare di quelli con ridotte quote di avanzo di amministrazione. **Deve essere rifinanziato dal 2019** e significativamente aumentato anche con il riutilizzo delle economie;
- c) impostare un'iniziativa rivolta ai Comuni di maggiori dimensioni e alle Città metropolitane per una **ristrutturazione del debito assistita da un intervento statale**, in linea con il dispositivo dell'art. 45 del dl 66/2014 già utilizzato per il debito delle Regioni.

Nel complesso i mutui gestiti da Cdp ammontano a oltre 30 mld. di euro (residuo debito). **Ferma restando l'esigenza di un forte coordinamento con il Mef, è auspicabile che Cdp formuli proposte per concordare un'iniziativa sostenibile per tutti gli interessi in gioco.**

La riscossione locale: una riforma ormai ineludibile

Relativamente alla riforma del sistema della riscossione locale, l'ANCI ha promosso numerose iniziative di stimolo e proposta per una sua revisione organica e, anche su questa base, nel periodo marzo-ottobre 2018 si è svolto un confronto presso il Dipartimento delle Finanze del Mef, che ha visto la partecipazione, oltre che di ANCI-IFEL, di diverse amministrazioni e soggetti interessati (Ministero dell'Interno, AGID, Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Entrate-Riscossione, ANACAP). Ne è scaturita una **proposta condivisa** contenente, per la gran parte, interventi di semplificazione e razionalizzazione di una normativa ormai obsoleta, spesso contraddittoria, non più adeguata alle esigenze di efficacia ed efficienza richieste dal mutato contesto della finanza comunale, che mirano a snellire le attività di recupero dei crediti, in un'ottica – al tempo stesso – di semplificazione amministrativa e di massimo rispetto delle esigenze di tutela dei diritti del contribuente.

Lo stato della riscossione locale soffre di un troppo lungo periodo di incertezza ed inerzia normativa. Tutti i casi di dissesto o “predissesto” sono caratterizzati – e in qualche caso direttamente causati – da difficoltà gravi nella riscossione delle entrate. Il problema riguarda tuttavia la generalità degli enti, anche in assenza di crisi conclamate. Le debolezze degli apparati gestionali locali sono amplificate dall'assenza di un sistema organico in grado di assegnare un ruolo chiaro e controllato ai diversi attori del processo di riscossione, di snellire le procedure e introdurre maggiori dosi di trasparenza e *accountability* per i riscossori – privati e non – e per gli stessi Comuni. È infatti frequente il caso di enti che esternalizzano le attività senza mantenere una adeguata responsabilizzazione interna circa il controllo dell'intero ciclo delle entrate, comunque gestito, dalla riscossione spontanea alle diverse forme di recupero coattivo.

I punti principali dell'intervento atteso riguardano:



- **controlli più efficaci** per i soggetti privati,
- **semplificazione delle ingiunzioni** di pagamento, anche al fine di facilitare la gestione comunale diretta o attraverso le società in house,
- definizione di strumenti mirati all'azione di recupero per i **crediti di minor valore unitario** che caratterizzano le entrate dei Comuni,
- un **accesso ai dati** ampio, uniforme e controllato.

Deve essere inoltre meglio definito il ruolo dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, dopo un anno dalla sua costituzione e subentro a Equitalia, che in un panorama così articolato di enti locali dovrebbe rappresentare un presidio di efficace supporto degli enti locali, in particolare per quelli con minore capacità organizzativa autonoma. Contribuisce ad accrescere l'importanza di una riforma anche il fatto **che una buona capacità di riscossione è fattore essenziale per gli equilibri di bilancio dei Comuni a fronte dell'introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)**. La dimensione delle mancate riscossioni produce infatti in modo diretto un accantonamento corrispondente di risorse che impedisce di impegnare spese non sostenute da una prospettiva di sollecita realizzazione delle entrate locali. Il comparto comunale è quello che – per le caratteristiche delle proprie entrate – è più esposto di altri agli effetti del FCDE.

Le Città metropolitane

La sofferenza non solo finanziaria in cui versano le **Città metropolitane** ha determinato negli ultimi anni interventi di mitigazione dei tagli abnormi a suo tempo disposti con la legge di stabilità per il 2015.

Nel 2019 i tagli annuali subiti per effetto del dl 66/2014 saranno aboliti (per disposizione dello stesso dl), **con un effetto positivo di 187 milioni di euro riguardante tutte le 14 CM**. Va però considerato il venir meno del contributo straordinario di 111 mln. di euro disposto per il 2018 per le CM delle regioni a statuto ordinario. Questo reintegro di risorse permetterà di guardare con minor preoccupazione al raggiungimento degli equilibri correnti.



LA MANOVRA DELLE 14 CITTÀ METROPOLITANE

Valori in milioni di euro. Anni 2011-2018 e aggiornamento a reintegro taglio dl 66

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (**)	2018	2019	Cumulato 2011-2018
Manovra (*)	139,5	610,3	366,9	100,2	316,4	- 256,4	- 28,7	- 84,9	- 75,7	1.163,4
di cui Patto e nuova contabilità	70,5	251,8	98,7	- 60,7	- 45,3	- 307,5	-	-	-	7,4
di cui taglio trasferimenti erariali	69,1	358,5	268,1	161,0	361,7	51,2	- 28,7	- 84,9	- 75,7	1.080,2
taglio D.L. 78/2010	69,1	55,3	-	-	-	-	-	-	-	124,4
taglio D.L. 95/2012	-	184,3	231,3	3,4	17,5	-	-	-	-	436,5
taglio D.L. 201/2011	-	155,8	-	-	-	-	-	-	-	155,8
taglio D.L. 66/2014 art. 47	-	-	-	122,0	62,6	2,8	1,7	-	-	189,0
taglio L. Stab. 2015	-	-	-	-	300,6	46,5	46,5	-	-	393,5
taglio D.L. 66/2014 art. 19	-	-	-	33,1	- 18,9	1,9	-	-	-	16,1
taglio D.L. 16/2014	-	-	-	2,5	-	-	-	-	-	2,5
contributo una tantum D.L. 95/2012	-	- 36,9	36,9	-	-	-	-	-	-	-
contributo una tantum D.L. 50/2017	-	-	-	-	-	-	- 21,2	7,4	-	- 13,8
contributo una tantum D.L. 91/2017	-	-	-	-	-	-	- 28,0	28,0	-	-
contrib.2017-18 (L.Bil e Regioni speciali)	-	-	-	-	-	-	- 27,7	- 120,3	111,0	- 37,0
Abolizione taglio DL66/14	-	-	-	-	-	-	-	-	- 186,7	- 186,7

(*) Effetto netto incrementale (base 2010)

(**) Il dato 2017-18 considera il contributo complessivo per la CM Cagliari e per la Provincia Sud Sardegna di nuova istituzione.

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

È tuttavia necessario anche per il 2019, ad avviso dell'ANCI, valutare gli equilibri di ciascun ente, che sono fortemente influenzati da elementi estranei alla gestione ordinaria, quali ad esempio la dimensione del debito pregresso e l'accumulato fabbisogno di manutenzioni in materia stradale e scolastica.

Resta critica **la ridotta disponibilità di risorse per investimenti, che impedisce tuttora una adeguata e tempestiva programmazione delle manutenzioni straordinarie e ristrutturazioni** – prima ancora che di nuova costruzione – di opere stradali e scolastiche la cui sicurezza è un tema di estrema sensibilità pubblica.

Per questi motivi ANCI chiede che alle Città metropolitane siano riservati 50 milioni annui tra il 2019 e il 2033 per i piani di sicurezza stradali (art. 64 del ddl Bilancio) e ulteriori 100 milioni per il sostegno degli equilibri correnti.

Molto critica resta, inoltre, la situazione delle città metropolitane della Sicilia, in particolare Palermo e Catania, per effetto dei criteri di assegnazione delle risorse che avrebbero dovuto parzialmente compensare i tagli per il tramite della Regione Siciliana (accordo del 23 febbraio 2017), criteri che invece sono stati modificati da una legge regionale a fine 2017.

Mantiene inoltre carattere di urgenza un **intervento di riforma che sciolga nodi fondamentali di tipo ordinamentale** prima ancora che finanziario. Il destino dei nuovi enti deve riflettere il ruolo di motore dell'innovazione e dello sviluppo di aree cruciali per l'intera economia nazionale, attraverso scelte che definiscano un "nuovo inizio", facendo tabula rasa dell'attuale intrico di contributi e prelievi eredità della stretta imposta all'intero comparto delle aree vaste, e stabiliscano le funzioni operative e strategiche in modo univoco sulla base di congrue risorse proprie e derivate.

Un ruolo per il ridisegno del sistema finanziario ed ordinamentale degli enti di "area vasta" può essere giocato da una **radicale rivisitazione dei fabbisogni standard**, mai applicati



al comparto se non in forme atipiche a giustificazione dei tagli abnormi predeterminati ed applicati tra il 2014 e il 2017, che dovrebbero **fornire un riferimento condiviso per l'insieme delle funzioni assegnate dalla legge alle Città metropolitane. Una nuova stagione riformatrice degli enti di area vasta dovrebbe riguardare anche l'assetto delle entrate, avviando la costruzione di un sistema fiscale di respiro metropolitano.** Sotto quest'ultimo profilo, l'ANCI propone l'istituzione di una specifica entrata propria delle Città metropolitane, in attuazione dell'articolo 24, comma 4, del D.Lgs. n. 68 del 2011, la cui previsione è finora rimasta inattuata. Si propone, nello specifico, l'istituzione di un **tributo sull'imbarco/sbarco dei passeggeri nei porti ed aeroporti** siti nel territorio delle città metropolitane, anziché rimandare ad un successivo provvedimento attuativo.