



**Audizione A.S. 2111**

**“Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale e pluriennale dello Stato Legge di Stabilità  
2016**

**Commissione congiunte Bilancio**

**Camera dei Deputati e Senato della Repubblica**

## CONSIDERAZIONI GENERALI

L'Associazione ha espresso una valutazione generale positiva sulle misure contenute nella legge di stabilità 2016 che introducono fattori significativi di sostegno alla ripresa economica e di stimolo all'occupazione, nonché di sostegno alla domanda delle famiglie e dei cittadini.

In questo contesto, il disegno di legge di stabilità prende atto del ruolo strategico dei Comuni e delle Città sotto diversi versanti.

In primo luogo, **dopo una lunghissima stagione durata anni, si mette il punto su interventi di riduzione di risorse con la chiara previsione di non introdurre tagli ai Comuni e alle Città.**

A questo si **aggiunge il riconoscimento del contributo dato ai Comuni sul versante della manovra finanziaria, con il superamento delle regole del Patto di stabilità che determina l'avvio di un ciclo espansivo, in grado di rilanciare gli investimenti e la crescita.**

Il contesto economico, produttivo, occupazionale e sociale del nostro Paese presenta indici di graduale miglioramento che necessita di adeguate politiche pubbliche atte ad intercettare e favorire la ripresa economica. Dopo anni di crisi, l'Italia conosce da mesi una dinamica economica di ripresa: crescono le esportazioni e i consumi, si riaccendono mutui e si muove il mercato immobiliare, le imprese tornano a tirare credito e a investire. Le previsioni di molte istituzioni internazionali dicono che nel 2015 la crescita del PIL potrebbe attestarsi sull'1%, per andare oltre nel 2016.

In tale contesto, dopo un decennio di continua restrizione finanziaria, nel corso del quale è stato chiesto ai Comuni di dare un contributo importante e superiore al proprio peso al risanamento finanziario del Paese, appare ormai opportuno consentire loro di liberare risorse da destinare soprattutto agli investimenti. I dati che attestano la restrizione delle risorse e la forte contrazione degli investimenti locali sono ormai certificati da tutte le Istituzioni di controllo con una contrazione delle risorse pari a oltre 18 miliardi dal 2007 ad oggi, di cui ben 13 miliardi nell'ultimo quinquennio.

Gli effetti dei vincoli finanziari del Patto di stabilità interno hanno prodotto per un numero ampio di Comuni l'impossibilità di utilizzare avanzi di bilancio disponibili per completare opere e rilanciare investimenti. La riduzione di risorse determina in aree del Paese gravi difficoltà a far

fronte a spese e servizi essenziali, con evidenti processi di arretramento dell'intervento pubblico nella cura del territorio.

**L'obiettivo posto dal Governo di riduzione della pressione fiscale è con convinzione condiviso dai sindaci che vogliono esserne parte attiva, anche attraverso la riduzione dell'impatto fiscale sulla casa, bene primario delle famiglie. Il lungo periodo di restrizioni, che auspichiamo definitivamente alle nostre spalle, ci lascia però diverse problematiche che devono essere tenute ben presenti per assicurare un cambio di rotta efficace ed equilibrato.**

**Ciò detto se su alcuni capisaldi fondamentali, il disegno di legge appare assolutamente soddisfacente, l'ANCI ritiene necessario sottoporre all'attenzione del Parlamento, nonché del Governo, alcune questioni di rilievo che possono trovare soluzione nella fase di approvazione del ddl Stabilità 2016.**

### **FINANZA LOCALE**

Si evidenziano di seguito i capitoli e le problematiche più importanti riguardanti la finanza locale.

- **Superamento del Patto di stabilità e revisione della L. 243/2012**

La sostituzione del Patto di stabilità interno con gli equilibri di bilancio dettati dal nuovo sistema contabile rappresenta una manovra espansiva per il comparto, che potrà consentire una ripresa delle politiche locali rivolte agli **investimenti**.

Il nuovo saldo di riferimento (entrate finali di competenza *meno* spese finali di competenza), senza previsione di avanzo e con l'inserimento del Fondo pluriennale vincolato non finanziato da debito comporta una significativa ripresa degli **investimenti locali**, anche attraverso il significativo assorbimento degli avanzi di amministrazione cumulati. Già nel primo anno di applicazione, il saldo finale di competenza potenziata potrebbe infatti "sbloccare" ampia parte degli avanzi di amministrazione dei Comuni.

Gli elementi migliorativi si possono così sintetizzare:

- a. si permette l'applicazione in bilancio di quote rilevanti degli avanzi di amministrazione;
- b. si assicura la programmabilità pluriennale degli investimenti a medio termine, abbattendo i

rischi di blocco dei pagamenti dopo la realizzazione delle opere;

- c. si consente una gestione ordinata del bilancio senza la necessità di operazioni estemporanee dettate dagli spazi finanziari che nel corso dell'anno si liberano. Il saldo finale di competenza, in particolare, rappresenta il meccanismo migliore per ridare la giusta funzione al bilancio di previsione, quale principale strumento di programmazione e gestione degli investimenti.

Va segnalato che questo nuovo assetto della regolazione della finanza comunale è reso possibile anche dalla prima applicazione della **riforma della contabilità pubblica** (dd.lgss. nn. 118/2011 e 126/2014) nel cui ambito i Comuni continuano a concorrere al risanamento finanziario attraverso l'accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), cioè con la sterilizzazione delle quote di entrate di difficile realizzazione, che ora non determinano il finanziamento di spese correnti di incerta copertura. Nel 2016 la dimensione prevista del FCDE supera i due miliardi di euro.

Va altresì sottolineato che l'efficacia del nuovo scenario, prescinde dall'entrata in vigore della **legge n. 243 del 2012**, relativa all'applicazione del pareggio di bilancio a tutte le amministrazioni territoriali, la cui efficacia è prevista intervenire soltanto dal 2017. Va detto che la completa applicazione del dispositivo recato dalla legge 243 costituirebbe un insostenibile passo indietro rispetto alla politica inaugurata con il ddl Stabilità 2016 e che resta quanto mai necessario un generale ripensamento dei criteri di equilibrio "costituzionali". Non a caso, diverse proposte di modifica della legge n. 243 del 2012, in tema di saldi finanziari, individuano proprio il saldo finale di competenza come saldo di riferimento. La possibilità di **gestire la prima fase di vigenza della legge 243 in modo evolutivo e coerente con le aspettative di radicale allentamento dei vincoli finanziari** imposti ai Comuni non deve oscurare l'esigenza di una più generale revisione che va realizzata nel corso del 2016.

**Infine, l'ANCI ritiene che ai fini della piena efficacia del nuovo scenario sia necessario:**

- a) stabilizzare almeno per il triennio 2015/2017 l'inclusione del Fondo pluriennale vincolato in entrata e in uscita nel nuovo saldo di riferimento al fine di assicurare la maggiore programmabilità dei margini di effettuazione delle spese di investimento;
- b) va valutata l'opportunità di **introdurre criteri per il 2016 che consentano un più ampio utilizzo degli avanzi da parte di enti che per eccezionali e particolari condizioni dei bilanci non disporrebbero di sufficienti spazi** a seguito dell'applicazione del nuovo saldo di

competenza;

- c) introdurre strumenti di flessibilità ulteriori rispetto a quelli di scala regionale già previsti dal ddl Stabilità, prevedendo uno **strumento nazionale di redistribuzione di spazi finanziari**, finalizzato ad assicurare che gli enti con disponibilità di spazi superiori alle effettive possibilità di utilizzo di risorse possano cedere gli spazi in eccesso agli enti in situazione opposta, anche fuori dal perimetro regionale;
- d) va evidenziata **l'esigenza di mantenere alcune facilitazioni adottate negli ultimi anni, quali il ricorso alle anticipazioni di tesoreria sino a cinque dodicesimi delle entrate e la possibilità di utilizzare per manutenzioni correnti i proventi degli oneri di urbanizzazione**;
- e) adottare misure di maggior **flessibilità nella gestione e ristrutturazione del debito**, al fine di integrare le risorse per investimento degli enti con minori capacità di finanziamento con risorse proprie. In particolare, va considerato il forte calo delle accensioni di nuovi debiti, anche a fronte di rilevanti facilitazioni (oneri per mutui a carico dello stato per 125 e 100 mln. annui tra il 2016 e il 2020). Tra gli elementi di vincolo più volte segnalati va indicato il forte peso delle penali per la dismissione di mutui Cassa DDPP, accessi in anni pregressi a condizioni di tasso molto meno favorevoli delle attuali. Va sollecitata un'iniziativa di sostegno della riorganizzazione del debito a condizioni più favorevoli, alleviando il peso delle penali in questione (in conto riduzione o estinzione di debito), anche utilizzando a tal fine una parte del citato contributo in conto interessi che si ritiene resterà inutilizzata.

- **Riassetto della fiscalità locale e compensazioni finanziarie**

L'eliminazione dal prelievo immobiliare dell'abitazione principale, dei terreni agricoli condotti direttamente da agricoltori professionali e della componente dei fabbricati D dovuta ai macchinari c.d. "imbullonati" comporta la previsione di assegnazioni compensative nel complesso soddisfacenti, sulle quali si dovrà lavorare con accuratezza in fase di riparto delle somme spettanti a ciascun Comune.

***Il confronto sulle dimensioni delle abolizioni di prelievo*** ha consentito di:

a) concordare su un **valore di massima del gettito Tasi da abitazione principale, pari a circa 3,52 miliardi di euro** (enti delle RSO e delle Isole), comprensivi di una quota dovuta alla variazione delle aliquote 2015 (in aumento o in diminuzione);

b) concordare su un valore di massima del **gettito da terreni agricoli condotti direttamente** dal possessore agricoltore professionale, **pari a 404 milioni di euro**, di cui 250 mln. circa derivanti dal ritorno ai criteri di esenzione dei terreni montani e collinari precedenti alla revisione di cui al dl n. 66/2014 e al dl n. 4/2015; tali importi si aggiungono ai ristori strutturali già previsti a decorrere dal 2014 per circa 185 milioni di euro, di cui: circa 110 mln. annui per la riduzione dei coefficienti di calcolo del valore dei terreni condotti direttamente da 110 a 75 e per l'abolizione del prelievo su fabbricati rurali strumentali; 76 mln. per l'introduzione di agevolazioni minori già con il dl n. 102 del 2013;

c) **affidare la questione del computo dei cosiddetti "imbullonati" ad una procedura di revisione catastale dei fabbricati D coinvolti** (la cui prima fase si concluderà entro giugno 2016). Soltanto tale puntuale revisione consentirà di assicurare un ristoro corretto e ben ripartito del mancato gettito, considerando il tenore molto ampio della norma di revisione dell'imponibilità e della materiale impossibilità di effettuare stime affidabili di natura previsionale. **In questo ambito, la stima di 155 mln di euro inserita nel ddl Stabilità a titolo di ristoro spettante ai Comuni potrebbe non risultare coerente con i dati ad oggi disponibili e pertanto risultare sensibilmente inferiore rispetto alla compensazione necessaria.** La procedura di valutazione a cura delle strutture Territorio dell'Agenzia delle Entrate offre le garanzie, essendo la rendita formalmente iscritta in catasto l'unica base di riferimento per la valutazione del gettito. Va infine sottolineato, in materia di revisione dei valori dei fabbricati D, che il processo di revisione potrebbe protrarsi anche oltre il termine previsto dal ddl Stabilità (il 15 giugno 2016 per la presentazione di variazioni a cura dei possessori degli immobili), e che – pertanto – le eventuali ulteriori richieste accolte oltre tale termine potranno determinare (dal 2017) ulteriori riduzioni di gettito che andranno anch'esse puntualmente compensate;

d) resta solo **parzialmente risolta la questione del fondo compensativo IMU-Tasi**, già ridotto dai 625 mln. di euro del 2014 ai 472 mln. del 2015, esclusi peraltro dal computo delle entrate valide ai fini del saldo di Patto. **Tale fondo viene rinnovato per il 2016 per soli 390 mln., e pertanto non appaiono chiare dalla lettura della Relazione tecnica le modalità di quantificazione del ristoro.** **L'Anci ritiene che** vada chiarito il risultato finanziario reso disponibile e vada assolutamente

superata la non imputabilità ai fini del saldo finale, rendendo piena disponibilità ai fini dell'effettuazione di accertamenti computabili nel saldo di competenza 2016;

e) sempre nel campo delle risorse va ricordato che **il ristoro del mancato gettito derivante dall'imponibilità dei terreni montani nel 2015** non ha potuto finora contare del contributo integrativo (57 mln.) assegnato con il dl 78/2015 con riferimento al solo 2014. È necessario, anche per il 2015, assicurare tale contributo che risulta essenziale per centinaia di comuni di minori dimensioni nei quali le stime ministeriali sono risultate sensibilmente più elevate dell'effettivo gettito riscontrato.

***Il ddl Stabilità prevede il blocco totale degli aumenti di aliquota per il 2016.*** Tale decisione incide ulteriormente sulla riduzione di flessibilità già insita nell'abolizione di oltre quattro miliardi di gettito fiscale.

**Come ogni intervento di blocco della leva fiscale si congela in un anno di riferimento il livello delle aliquote dei tributi, determinando ovviamente sperequazione fra gli enti destinatari.**

**In considerazione del cospicuo ammontare di risorse interessato dall'abolizione della Tasi e allo stesso tempo dalla base imponibile colpita dal blocco, andrà valutato uno strumento che aiuti quei Comuni che a prezzo di sacrifici e di scelte non facili hanno optato in questi ultimi anni per un livello più basso di aliquote, anche a fronte dei tagli pesanti subiti, i cui effetti si ripercuotono anche sul 2016, anno – finalmente – di assenza di tagli.**

Ci sono enti che hanno già programmato, nell'ambito del bilancio pluriennale 2015-17, possibili aumenti di pressione fiscale da applicare nel 2016, che ora si vedono sottratti, insieme all'autonomia, una fonte di entrata essenziale.

**Pertanto, ANCI chiede che già a partire dai prossimi mesi si avvii un confronto per trovare regole e strumenti che consentano un recupero di una autonomia impositiva dei Comuni da varare nel 2017.**

Più in generale, l'intervento sulle entrate recato dal ddl Stabilità lascia aperti alcuni problemi della fiscalità locale già oggetto lo scorso anno del dibattito sull'introduzione della cosiddetta Local tax: mantenimento di due regimi differenziati per due prelievi pressoché identici per base imponibile e contribuenti, che complicano notevolmente i calcoli e gli adempimenti dei cittadini e delle amministrazioni; maggiore semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

L'ANCI è disponibile ad ogni confronto su questi argomenti, sottolineando che, qualsiasi sarà la scelta intrapresa in occasione della Stabilità 2016, **il tema dell'autonomia fiscale dei Comuni deve trovare una soluzione stabile al più presto.**

- **Fondo di solidarietà e perequazione.**

Le convulse evoluzioni della legislazione sui tributi comunali hanno comportato un intrico di meccanismi di regolazione operanti sul Fondo di solidarietà comunale, ormai interamente alimentato da trattenute sul gettito dell'IMU dei Comuni stessi. È bene ricordare che nel 2015 la trattenuta produce un'entrata netta a favore dello Stato pari a oltre 350 milioni di euro: su 4,7 mld. trattenuti, solo 4,35 sono redistribuiti tra i Comuni per effetto delle maggiori riduzioni di risorse disposte dalla legge.

***Il superamento del sistema delle trattenute*** sul gettito IMU è solo in parte ottenuto con lo schema sommariamente prospettato dal ddl Stabilità 2016, di cui andrà verificato il portato attuativo. Più in generale il carattere interamente orizzontale del riequilibrio è determinato dall'assetto dei tributi locali, il cui cambiamento è condizione per ripristinare un sistema di maggior trasparenza, nel quale sia chiaro il collegamento tra prelievo locale e decisioni di bilancio di ciascun ente.

**La prima applicazione del sistema perequativo in un contesto di tagli crescenti delle risorse ha mostrato tutti i suoi limiti, ed è ora l'occasione di rivedere le modalità di utilizzo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali in funzione del superamento del criterio della "spesa storica".**

L'Anci conferma anche in questa sede il proprio impegno a proseguire la strada dell'intervento di perequazione delle risorse disponibili attraverso l'utilizzo dello strumento dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali di ciascun ente. È però imprescindibile pervenire ad una **revisione condivisa dello schema adottato nel 2015**, anche tenendo conto dell'aggiornamento dei fabbisogni standard in corso e della necessaria revisione delle capacità fiscali alla luce dei cambiamenti introdotti con il ddl Stabilità. Il percorso di perequazione deve comunque permettere anche ai comuni di minori dimensioni un aggiustamento sostenibile della propria gestione, messo a rischio dallo schema adottato nel 2015 che ha comportato ulteriori ed ingenti riduzioni per una parte molto ampia di comuni minori, solo in parte mitigate dal fondo di 29 milioni introdotto con il dl 78/2015 su pressante richiesta dell'Anci.

**Il sistema perequativo deve indicare a ciascun ente uno scenario a regime da raggiungere entro un congruo intervallo temporale sulla base di una apposita programmazione dell'ente stesso.** Lo



schema adottato per il 2015 non consente tale gradualità e **le percentuali di incremento della quota perequata del Fondo di solidarietà introdotte nel ddl Stabilità** (30% nel 2016 per arrivare al 55% nel 2018) **devono essere riconsiderate e collegate agli effetti della revisione dei fabbisogni.**

Pertanto, va tenuto presente che la revisione in corso dei fabbisogni porterà ad un miglioramento delle metodologie di calcolo, ad una maggiore robustezza dei dati di base, ad un più puntuale significativo ritorno di informazioni ai Comuni. Si tratta di risultati preziosi al fine di rafforzare i meccanismi virtuosi di convergenza delle residue spese in eccesso. Tale processo rischia però di essere vanificato da una accelerazione della redistribuzione perequativa dell'FSC non meditata e non fondata su schemi di riparto profondamente rivisti. Si richiama l'attenzione del Parlamento che proprio lo schema perequativo che è il metodo per la redistribuzione delle risorse dentro il Comparto non ha trovato un sufficiente livello di dibattito non solo tecnico ma soprattutto politico, stante la delicatezza delle scelte e tenendo conto del fatto che i tagli subiti hanno modificato la stessa spesa storica e che il fondo perequativo a differenza di quanto prevede la legge è alimentato dal sistema dei Comuni e non dalla finanza erariale.

- **Rimborso spese pregresse uffici giudiziari**

Anci chiede di costituire un fondo pluriennale che consenta di smaltire i crediti pari a circa 700 ml vantati dai Comuni verso lo Stato

- **Raccordo dei principi dell'armonizzazione contabile con i vincoli di finanza pubblica**

- a) neutralizzare ai fini del calcolo dei saldi utili al rispetto del patto di stabilità interno, degli avanzi vincolati e dei disavanzi tecnici da riaccertamento dei residui.
- b) si propone inoltre che una quota pari al 15% delle risorse derivanti dall'estensione del dispositivo del dl 35/2013 in materia di agevolazione al pagamento dei debiti commerciali della Pubblica amministrazione, venga destinata agli enti locali che si trovino contemporaneamente nella situazione di dover assorbire un disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e di dover ricorrere ad anticipazioni di cassa;
- c) è infine auspicabile un soluzione dell'irragionevole impatto della nuova contabilità sulle operazioni di accollo di debiti di società partecipate da parte dell'ente locale, che le rende

eccessivamente onerose in termini di vincoli di bilancio.

- **Revisione disciplina dissesto e predissesto**

E' necessario rendere omogenee le norme per tutti gli enti in piano di riequilibrio per ciò che riguarda il periodo di ripiano, attualmente consentito con i più lunghi tempi del ripiano dei disavanzi da riaccertamento dei residui ai soli enti già sperimentatori della nuova contabilità; rifinanziare il Fondo previsto per gli enti in dissesto per il triennio 2015-2017, di 30 milioni di euro annui, a valere su economie ricavabili dalle disponibilità di bilancio del Ministero dell'Interno.

- **Il riassetto della riscossione locale**

Nonostante il mancato esercizio della Delega fiscale in materia di riscossione locale, resta urgente addivenire quanto prima al riordino del sistema sulla base dei criteri direttivi espressi nella Delega. Sarebbe incomprensibile e rischioso per la tenuta delle entrate locali disporre un'ulteriore (e necessaria) proroga del periodo transitorio della riforma della riscossione senza avviare il riassetto di un sistema che rivela ogni giorno di più la sua fragilità, sia sotto il profilo del funzionamento del "mercato" dei servizi a supporto della riscossione, sia per ciò che riguarda l'inadeguatezza degli strumenti di recupero a disposizione degli enti.

L'uscita di Equitalia dal sistema della riscossione locale, se da un lato può aprire prospettive nuove, dall'altro necessità di adeguati strumenti di regolazione nel passaggio da una riscossione per la gran parte "centralizzata" ad un sistema necessariamente più articolato, al fine di evitare un possibile blocco delle attività, soprattutto dei comuni di minore dimensione.

Gli interventi necessari a garantire maggiore razionalità alla riscossione locale riguardano tre aspetti in particolare:

- la revisione generale del processo di riscossione con particolare riferimento alla disciplina dell'*ingiunzione fiscale* - il principale strumento a disposizione degli enti per la riscossione coattiva - lo snellimento delle procedure per le *quote di modesta entità*, la *chiusura agevolata* dei rapporti debitori ed infine l'accesso alle *informazioni sui debitori* ad oggi garantito, di fatto, solo agli agenti della riscossione;
- l'ampliamento dell'offerta dei soggetti abilitati a svolgere le attività di accertamento e riscossione che potrebbe comportare la previsione di un nuovo soggetto pubblico, partecipato dall'ANCI, attraverso il quale non disperdere l'esperienza maturata negli anni da

Equitalia; è altresì necessario rafforzare le misure di trasparenza dell'intervento delle aziende private e il relativo controllo, mediante la riserva a favore degli enti impositori della materiale acquisizione delle entrate e la revisione dei requisiti per l'accesso all'Albo ex art 53 del d.lgs 446/97, nonché facilitare la gestione diretta degli enti locali;

- la regolazione della fase transitoria che tenga conto delle quote non ancora riscosse e di quelle per le quali le procedure di recupero coattivo siano già state avviate, oltre ovviamente, delle c.d. "quote inesigibili". Su questo punto il Legislatore è intervenuto con i commi 682 e seguenti della Legge di stabilità 2015, che, nel rivedere le norme sulle "inesigibilità", mantengono la responsabilità di Equitalia su tutte le quote fin qui affidate dai Comuni.

### **CITTA' METROPOLITANE**

Il comparto delle Città metropolitane si trova in una situazione di grave squilibrio finanziario sanato solo grazie al ricorso a manovre straordinarie di bilancio nel 2015 e comunque la pressochè totalità delle Città metropolitane dichiara di non rispettare il PSI per questo anno, circostanza da subito evidenziata da ANCI con la richiesta di modulare diversamente gli obiettivi di PSI dentro il comparto come avvenuto per il taglio.

Sappiamo infatti che sinora alcuni strumenti previsti dalla legge di stabilità per il 2015 che avrebbero dovuto consentire la sostenibilità della gestione finanziaria non hanno trovato applicazione: si pensi al trasferimento del personale adibito a funzioni non fondamentali, all'immissione di immobili al fondo locazioni passive.

Per quanto riguarda il 2016, la richiesta dell'ANCI di eliminare il taglio vigente è stata accolta.

Tale risultato rappresenta un dato determinante per proseguire il confronto con il Governo per dotare tali nuovi enti di risorse adeguate per svolgere le funzioni fondamentali nuove e diverse.

A tal fine ANCI chiede in sede di approvazione della legge di stabilità le seguenti previsioni:

la **costituzione di un Comparto autonomo delle Città metropolitane separato dalle Province,** essendo enti diversi per funzioni e status.

La complessiva rivisitazione della finanza metropolitana, finalizzata al superamento della gestione locale dell'IPT oggi destinata al contributo del comparto alla finanza pubblica anche al fine di correggere le distorsioni presenti.

Il riconoscimento di un tributo proprio già disciplinato dalla legge che richiede solo il decreto di attuazione per finanziare investimenti ed infrastrutture

**In merito al Patto di Stabilità** è necessario individuare un sistema di assegnazione degli obiettivi che sia coerente con le risorse effettivamente disponibili e con le funzioni che le Città metropolitane sono chiamate a svolgere in particolare per quanto attiene agli investimenti.

Sarà, altresì, necessario prevedere l'eliminazione delle sanzioni per sfornamento del Patto 2015 per evitare in anticipo di riprodurre i problemi affrontati con il dl enti locali ( rinnovo/proroga contratti a tempo determinato, impossibilità di nominare figura apicale), nonché alcune misure straordinarie previste nel 2015.

Va poi affrontato il tema ancora inesplorato delle società partecipate delle Città metropolitane che svolgono funzioni di varia natura.

## **PERSONALE**

In materia di personale degli enti locali, vanno evidenziate alcune criticità che richiedono una correzione. A tal proposito, appare necessario evidenziare alcuni dati, desumibili dalle rilevazioni del Conto annuale del personale, effettuate dal Ministero dell'economia e delle finanze, ove emerge come il personale dei Comuni si sia ridotto, dal 2007 al 2013 (ultimo anno disponibile della rilevazione) di 53.000 unità, con una contrazione dell'11,1%. La stessa Corte dei Conti nella sua Relazione al Parlamento sulla spesa per il personale degli Enti territoriali (deliberazione n. 16/2015 della Sezione delle Autonomie) ha riconosciuto l'importante contributo agli andamenti complessivi di finanza pubblica.

Un altro dato da sottolineare è quello relativo all'età media dei dipendenti e dei dirigenti comunali. Solo il 12% dei dipendenti ha meno di 40 anni. Tale percentuale scende al 2% se parliamo di dirigenti. Per converso, oltre il 60% dei dipendenti (e oltre il 70% dei dirigenti) ha un'età superiore ai 50 anni. Di fronte a questi numeri è di tutta evidenza come il ricambio

generazionale non sia più procrastinabile, e pertanto le disposizioni sul turn over nella pubblica amministrazione contenute in questa manovra, che di seguito verranno esaminate nel dettaglio, appaiono particolarmente critiche.

- **Turn over del personale**

Al comma 9 dell'art. 16 è previsto che per gli anni dal 2016 al 2018 i Comuni possano procedere ad un turn over pari al 25% della spesa del personale cessato nell'anno precedente. Se tale misura può risultare giustificata per favorire lo snellimento degli apparati burocratici centrali o regionali che non erogano servizi, appare del tutto ingiustificata e particolarmente critica per i Comuni, impedendo agli stessi di dare seguito ad una programmazione dei fabbisogni strettamente connessa all'erogazione dei servizi, e azzerando ogni possibile margine per attuare il ricambio generazionale.

Sulla base della lettura delle norme contenute nel ddl, resta esclusa dal nuovo irrigidimento determinato dalla percentuale del 25% sul turn over il personale di qualifica non dirigenziale. Si segnala la necessità di una norma di raccordo.

Questo drastico restringimento della capacità assunzionale è in controtendenza rispetto alle scelte solo di un anno fa del Governo e del Parlamento con l'ampliamento del turn over nei Comuni all'80% delle cessazioni già dal 2016, per arrivare al 100% a partire dal 2018.

Occorre inoltre ricordare in questa sede che i Comuni sono già di fronte ad un sostanziale blocco del regime delle assunzioni conseguente all'estremo ritardo con cui si sta dando attuazione al processo di mobilità del personale soprannumerario delle Città metropolitane e delle Province, blocco che si è protratto ormai per tutto il 2015.

Ciò detto, l'ANCI chiede di correggere tale regola, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'erogazione dei servizi, ripristinando la percentuale oggi vigente, **nonché superare gradualmente il sostanziale blocco derivante dalla collocazione del personale metropolitano e provinciale. E' di conseguenza necessaria una norma che consenta il ripristino dell'ordinario regime per le assunzioni di personale negli Enti locali situati nel territorio delle Regioni nelle quali la ricollocazione dei soprannumerari sia completata.**

- **Fondi per il trattamento economico accessorio**

Disposizione problematica è quella (art. 16, comma 11) che prevede il congelamento dei fondi per il trattamento economico accessorio. Viene sostanzialmente riprodotto il blocco che si era

esaurito a gennaio 2015. L'ANCI paventa che comunque alla luce della ripresa delle trattative per il rinnovo dei contratti collettivi ciò determini un aumento del solo tabellare senza poter sostenere la parte della retribuzione legata alla produttività.

Riteniamo positiva la disposizione contenuta al comma 7 dell'art. 16, che consente ai Comuni impegnati nell'attuazione di piani di recupero ai sensi dell'art. 4, comma 1, del D.L. n. 16/2014, la possibilità di ampliare le modalità di compensazione degli importi da recuperare. Tuttavia per rendere concretamente applicabile tale previsione, è necessario individuare ulteriori fattispecie ammesse a compensazione, quali ad esempio: l'utilizzo del 100% dei risparmi derivanti dall'adozione di piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa ai sensi dell'art. 16, commi 4 e 5, del D.L. n. 98/2011; la temporanea rinuncia volontaria alle facoltà assunzionali; i recuperi di entrate, previsti in piani, programmi, e nei documenti di programmazione economico finanziaria e gestionale dell'ente, certificati dagli organismi di controllo interno e asseverati dagli organi di revisione.

- **Spesa di personale e superamento del patto di stabilità interno**

Con questa legge finanziaria si raggiunge l'importante traguardo del superamento del patto di stabilità interno per i Comuni. Tuttavia l'art. 35, che disciplina questo passaggio, non contiene una previsione di coordinamento con la normativa vigente in materia di contenimento delle spese di personale. Tale normativa prevede un regime differenziato per gli enti non soggetti al patto (Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti – ai 5.000 fino al 2013 – e Unioni di Comuni) e per quelli soggetti a patto. Ad avviso di ANCI l'utilità di tale differenziazione permane. E' indispensabile pertanto armonizzare la nuova disciplina del "pareggio di bilancio" dei Comuni con quella che regola il governo della spesa di personale in quanto che trova motivazione nelle caratteristiche peculiari dei Comuni. Sarebbe comunque auspicabile una ulteriore semplificazione normativa con regole nuove.

- **Lavoro a termine nei servizi educativo-scolastici**

E' necessario definire un percorso di progressiva immissione in ruolo del personale impiegato nei servizi educativo-scolastici con contratti di lavoro a tempo determinato reiterati, in modo da consentire l'allineamento con le regole nazionali e comunitarie sulla reiterazione dei contratti a termine, in linea con le indicazioni rese dal Ministro per la Semplificazione e PA con la Circolare n.

3/2015. Si evidenzia come sia indispensabile individuare una soluzione utile a risolvere in modo sistematico le incertezze che determinano i provvedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti alla reiterazione di contratti a termine per una durata complessiva superiore a trentasei mesi.

- **Utilizzo dei contratti di lavoro flessibile nella Pubblica amministrazione**

Analogamente, a fronte dell'esigenza di prevenire pretese risarcitorie da parte dei lavoratori con contratto a termine, e in ossequio ai principi costituzionali dell'accesso ai pubblici uffici e del concorso pubblico (artt. 51 e 97 Cost.), principi che evidenziano le peculiarità dell'impiego presso il datore di lavoro pubblico rispetto a quello presso il datore di lavoro privato, occorre stabilire con norma di legge che stipula di un contratto di lavoro, anche a tempo determinato, con la pubblica amministrazione da parte di chiunque risulti vincitore di un concorso pubblico determina l'instaurazione di un nuovo rapporto contrattuale, con conseguente azzeramento del termine di trentasei mesi previsto dalla disciplina privatistica come durata massima del rapporto di lavoro a termine.

### **PROPOSTA IN MATERIA DI GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI DEI COMUNI**

Riteniamo sia maturo il tempo di considerare il tema della gestione associata di funzioni e servizi non più legato, quasi in via esclusiva, ai Piccoli Comuni, ma all'intero sistema dei Comuni, in una logica del tutto nuova.

Infatti, l'esperienza evidenzia numerose criticità che impediscono di fare passi avanti nel processo aggregativo e di semplificazione dei Comuni. **Noi, invece, crediamo che associare i Comuni, realizzare la gestione associata di funzioni e servizi, si può e si deve continuare a fare.**

Questo deve essere un obiettivo strategico del Paese.

Attualmente, **la previsione normativa sull'obbligatorietà dei processi associativi per le funzioni fondamentali dei piccoli Comuni necessita di una revisione (superare l'obbligatorietà per tutte le funzioni fondamentale al 31 dicembre) sia per le oggettive difficoltà nel realizzare processi di gestione associata efficienti ed economici con i vincoli attuali, sia in relazione al nuovo ruolo che le Province e le Città metropolitane possono giocare sul punto.**

Proponiamo un assetto di regole che, riconoscendo un ruolo di coordinamento e impulso forte a questi enti di area vasta, consenta ad ogni comune, volontariamente, di convenzionarsi per la

gestione associata di funzioni e/o servizi, o fondersi con altri Comuni. Rimane fermo l'obbligo per un numero di funzioni e per una fascia di Comuni, ma con regole diverse da quelle attuali e con degli incentivi seri di vari natura. Ed in particolare va chiarito l'assetto normativo riguardante le fusioni.

Proponiamo poi delle norme di **semplificazione organizzativa, finanziaria e contabile** per i Comuni piccoli che si associano.

I fondi statali per l'incentivazione alle Unioni di Comuni ed alle fusioni, rispettivamente pari a 30 milioni di euro ciascuno, sono in scadenza nel 2016 e sono stati previsti per un solo triennio.

**Si propone di rifinanziare tali fondi, per almeno il medesimo importo, per il successivo triennio 2017-2019, in considerazione della necessità di incentivare con fondi certi lo sviluppo in essere di tali processi.**

#### **CENTRALI UNICHE DI COMMITTENZA**

Si valuta positivamente la disposizione che consente anche ai Comuni sotto i 10.000 abitanti di acquistare lavori, beni e servizi fino a 40.000 euro in autonomia senza l'obbligo di servirsi anche per tale cifra alle centrali uniche di committenza.

**Si esprime tuttavia anche, in questa sede, la forte preoccupazione per l'entrata in vigore dal 1° novembre u.s., dell'obbligo di procedere ad acquisti di lavori, beni e servizi, per tutti i Comuni non capoluogo di Provincia, attraverso Centrali Uniche di Committenza secondo le modalità di cui al riformulato articolo 33 comma 3bis del vigente Codice dei Contratti.**

L'Associazione sottolinea dunque come sia necessario e improcrastinabile – anche alla luce del rafforzamento del ruolo di CONSIP e dei soggetti aggregatori regionali nelle acquisizioni centralizzate – rivedere i tempi e le modalità dell'entrata in vigore del suddetto obbligo, che rischia altrimenti di bloccare l'intera attività negoziale dei Comuni interessati.

Si evidenzia inoltre che la soglia finanziaria di mille euro per gli acquisti economici appare irrisoria e va aumentata.



## **Razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi in materia informatica nelle pubbliche amministrazioni**

Si evidenzia come la norma che impone lo strumento CONSIP e i soggetti aggregatori regionali per l'approvvigionamento di beni e servizi in materia informatica sia in contrasto con la forte spinta finora data dal Governo alla realizzazione dell'Agenda Digitale. Inoltre, la centralizzazione di tali acquisti attraverso tali soggetti, non tiene conto di ambiti settoriali che, nel corso degli anni, hanno maturato una propria specificità, quali ad esempio i servizi demografici, per i quali potrebbe essere ancora più complesso individuare prodotti idonei nell'ambito dell'offerta proposta dai soggetti su indicati.

### **Fondo Mobilità sostenibile**

Si evidenzia come la legge di stabilità 2016 non preveda risorse specifiche per la mobilità sostenibile e per l'introduzione di tecnologie a basso impatto ambientale per la mobilità urbana.

Oltre al Fondo istituito presso il MIT per il rinnovo delle flotte TPL, l'ANCI ribadisce quindi la necessità di ricostituire il Fondo per la Mobilità Sostenibile da istituire presso il Ministero dell'Ambiente. Tale fondo dovrebbe prevedere risorse finanziarie per assicurare la copertura di incentivi volti a:

1. Acquisto di auto elettriche adibite al servizio di car-sharing
2. Acquisto van elettrici per la distribuzione delle merci nei centri storici
3. Sviluppo ciclabilità attraverso il finanziamento di opere infrastrutturali quali: a) costruzione/ampliamento/upgrading parcheggi protetti di interscambio, b) messa in sicurezza piste ciclabili esistenti, c) completamento dei tratti di itinerari ciclabili discontinui
4. Formazione mobility managers

## Lotta alla povertà

Molto positiva è – per l’Anci - l’istituzione del <<Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale>>, con l’assegnazione allo stesso di risorse pari a 600 milioni di euro per il 2016 e 1000 milioni di euro per il 2017. Il provvedimento prevede anche il rafforzamento e il consolidamento su tutto il territorio nazionale, della cosiddetta “Nuova Social Card” di cui al l’art. 60 del d.l. del 9 febbraio 2012 n° 5 e che, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, saranno stabiliti i nuovi criteri di identificazione dei beneficiari per il tramite dei Comuni, con riferimento ai cittadini comunitari ovvero ai cittadini stranieri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo; le modalità con cui i comuni adottano la carta acquisti come strumento all’interno del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328;

Si sottolinea come tale misura comporti un forte coinvolgimento dei Comuni per la predisposizione, e gestione, delle domande di accesso alla misura sociale. A ciò si aggiunga che il settore informatico nei Comuni è già fortemente penalizzato e che l’adozione di tale misura comporta l’obbligo di interfacciamento alle banche dati centrali per quanto concerne il Casellario dell’Assistenza (D.L. 31 maggio 2010, n. 78, art. 13) e l’ISEE detenuti da INPS, per i quali non sono previsti stanziamenti restando in capo ai singoli Comuni l’onere degli adeguamenti software locali. Una misura che impone la razionalizzazione degli strumenti finalizzata alla riduzione della spesa in ICT mal si coniuga con i necessari investimenti a livello locale.

Si richiede, pertanto, l’inserimento di una nuova disposizione che preveda l’adozione presso i Comuni di uno Sportello Unico delle Agevolazioni Sociali finalizzato alla gestione unificata delle agevolazioni erogate tramite i Comuni, ponendo lo stesso in capo al Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali per la definizione delle regole attuative. Un sistema unico a livello nazionale, gestito dai Comuni, che garantirebbe la semplificazione e razionalizzazione delle procedure di gestione dell’accesso alle misure sociali da parte degli aventi diritto; consentirebbe l’integrazione con la banca dati nazionale del Casellario dell’Assistenza e dell’ISEE nonché il collegamento con l’Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente; permetterebbe l’invio di comunicazioni puntuali ai cittadini e la possibilità di effettuare pagamenti elettronici.

Ciò che si ha in mente, in definitiva, è un ampliamento delle funzioni dello “Sportello Unico delle Agevolazioni Sociali”, realizzato grazie ad un progetto co-finanziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2012, e già utilizzato dai Comuni (Bonus Elettrico e Gas) per alcune agevolazioni sociali: con questa misura si estenderebbero l’offerta di servizi e le funzionalità del sistema, composto di modelli organizzativi dedicati e di strumenti di supporto ai processi di welfare agevolato per la ricezione e la gestione della richiesta unica di agevolazione da parte del cittadino.