AUDIZIONE

“Disegno di legge di bilancio 2017”

Camera dei Deputati e Senato della Repubblica

Commissioni Bilancio riunite

Roma 4 novembre 2016

1. PREMESSA

La legge di bilancio 2017 prosegue il percorso di stabilizzazione delle regole di finanza pubblica, di contenimento della pressione fiscale e di rilancio degli investimenti, tracciato con le manovre del biennio 2015-2016, e confermato con il Documento di economia e finanza 2016.

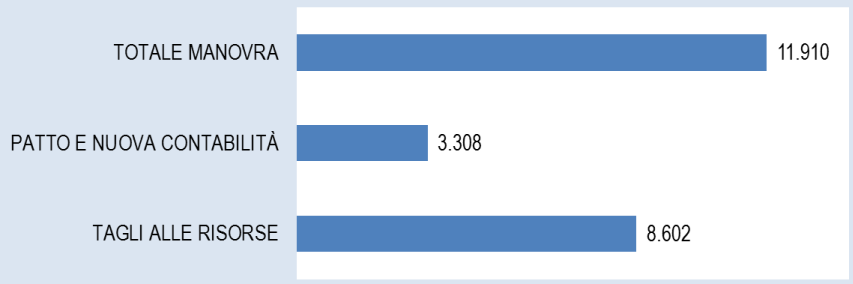
Gli obiettivi della manovra 2017, che interviene in una fase di crescita economica non ancora allineata ai target attesi, sono da considerare per la gran parte condivisibili. L'ANCI ha fattualmente contribuito, sia in fase di definizione che di monitoraggio ed attuazione, al perfezionamento di alcuni dispositivi; consolidamento delle regole sul saldo di competenza e revisione della legge n.243; revisione del sistema sanzionatorio, pur persistendo talune criticità; contributi e spazi per investimenti in settori strategici.; conferma dell'assenza di tagli a carico dei Comuni; iniziale recupero di nuove risorse a favore dei Comuni, pur in un quadro ancora incerto.

Il contributo al risanamento dei conti pubblici richiesto al comparto almeno a partire dal 2010 è stato da tutti valutato irragionevole e sproporzionato: più di 13,5 miliardi di euro, tra tagli diretti alle risorse e vincoli del Patto di stabilità. Si tratta di una dimensione che è andata oltre i limiti di sostenibilità per ampie fasce di enti, determinando situazioni di grave fragilità finanziaria che si stanno diffondendo su tutto il territorio nazionale**. Inoltre, i Comuni ormai pesano sulla finanza pubblica per circa il 7% in termini di spesa e meno del 2% in termini di indebitamento**.

La spesa per investimenti è stata la prima vittima di tale stato di stress finanziario ed è crollata del 28% nel periodo 2010-2014.

Allo stesso tempo i Comuni hanno ridotto il proprio stock di debito di oltre 7 miliardi di euro (Fonte: Cdp, Rapporto Finanza locale 2016),a differenza degli altri Comparti.

Box 1: Il contributo dei Comuni al risanamento della finanza pubblica dal 2010 al 2015



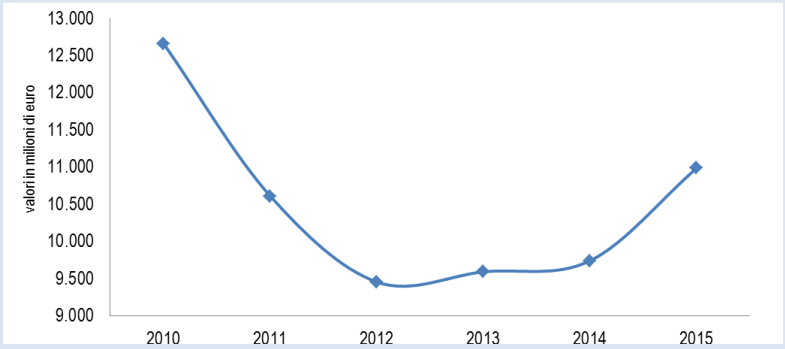
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero Interno e MEF (valori in milioni di euro)

La nuova fase avviata già nel 2015 con l'allentamento dei vincoli del patto di stabilità, definitivamente superato nel 2016 con l'introduzione del nuovo saldo di competenza finale poi ulteriormente perfezionato con le modifiche alla legge costituzionale n. 243 del 2012, nonché l'assenza di ulteriori tagli sia nel 2016 che per il 2017, **sono segnali di una importante inversione di tendenza nell'attenzione rivolta alle problematiche del comparto** cui viene parzialmente riconosciuto lo sforzo sin qui compiuto per la tenuta ed il risanamento dei conti pubblici. Deve altresì essere positivamente valutata la rinnovata consapevolezza che solo con **la ripresa degli investimenti è possibile assicurare un contributo strutturale alla crescita economica**.

Non può essere sottaciuto come l'entrata a regime della nuova contabilità, sin dal principio responsabilmente sostenuta dall'ANCI, e l'introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, stimato nel 2015 in circa 2,5 miliardi di euro, hanno contribuito alla maggior significatività della rappresentazione delle risorse nei bilanci locali e allo spostamento di impegni verso la spesa di investimento.

Già a partire dal 2015 a fronte di una sensibile riduzione della spesa per il personale (- 5,3%) e delle spese per consumi intermedi (- 7,3%) al netto di voci rigide come la gestione rifiuti e i trasporti locali, si registra la netta ripresa degli investimenti (+ 13%), che **dovrà essere sostenuta con dispositivi in grado di mobilitare tutte le risorse e gli strumenti a disposizione**.

Box 2: Caduta e ripresa degli investimenti - l'inversione di tendenza a partire dal 2015



L'**assenza di ulteriori tagli** per il secondo anno consecutivo, nonché la previsione di due appositi "Fondi" destinati agli enti locali, le cui modalità di assegnazione e riparto non sono però state ancora definite, **sembrano lasciare alle spalle il lungo periodo di restrizioni e prendere definitivamente atto dello sforzo di risanamento già**

compiuto dai Comuni e della necessità di assicurare una dotazione di risorse adeguata e stabile. Il ddl di bilancio alla luce di quanto suesposto va integrato con la chiara attribuzione di risorse aggiuntive che stabilizzino poste assegnate di anno in anno e risolvano i conti aperti.

2. LE RICHIESTE FONDAMENTALI

I contorni della manovra 2017 contenuti nel ddl di bilancio prefigurano **un quadro volto al conseguimento di obiettivi complessivamente condivisibili**, **ma che richiede ulteriori e importanti correttivi.**

L'ANCI valuta con estremo favore la misura con cui si anticipa la previsione contenuta nella L. 243/2012, relativa al consolidamento del **Fondo pluriennale vincolato** (FPV), esclusa la quota finanziata da debito, nel saldo di competenza finale. Come più volte sottolineato dall'ANCI, il FPV, rappresenta uno strumento di raccordo intertemporale nella gestione della spesa in conto capitale attraverso cui è possibile assicurare la programmazione della spesa per investimenti, tipicamente di carattere pluriennale.

Il saldo così configurato (incluso FPV ed esclusi FCDE e Fondi rischi dalle poste passive), corredato da un **rinnovato e più favorevole regime sanzionatorio e premiale**, rappresenta uno sforzo importante verso un pieno recupero della capacità di spesa degli enti e una effettiva stabilizzazione delle regole finanziarie.

Occorre tuttavia prevedere ulteriori strumenti di ausilio che consentano agli enti di recuperare risorse in bilancio da destinare agli investimenti e che tengano conto dell'eredità lasciata dalle politiche restrittive degli ultimi anni. In tale ottica, favorire ulteriormente l'**utilizzo degli avanzi di amministrazione** ed alleggerire il **peso del debito** sono alcuni degli strumenti sui quali l'ANCI invita il Parlamento ad una riflessione più ampia, che consentirebbero di attivare da subito le risorse necessarie alla ripresa della spesa in conto capitale.

Per ciò che concerne la rigidità dei bilanci prodotta dagli **oneri di servizio al debito**, occorrere prendere atto di un contesto profondamente mutato in cui, anche a seguito degli interventi della Banca centrale europea, i **tassi di interesse** si sono stabilizzati ad un livello decisamente inferiore rispetto a quello di alcuni anni fa.

Contribuiscono altresì a restringere i margini di manovra sui bilanci e ad impedire operazioni di gestione attiva del debito i pesanti **oneri da estinzione anticipata** dei mutui e prestiti obbligazionari. L'impossibilità di contrarre nuovo debito a minor costo, è uno dei fattori che rischia di compromettere la capacità espansiva delle nuove regole di

bilancio. Le misure apprezzabilmente adottate con il recente "decreto enti locali" (dl 113/2016) e richieste dall'ANCI, volte a neutralizzare gli oneri da estinzione anticipata, vanno certamente nella giusta direzione ma non appaiono sufficienti a soddisfare il reale fabbisogno, e vanno rafforzate da **interventi più puntuali di ristrutturazione del debito** con distinto riferimento ai debiti di più grande entità unitaria e a quelli di piccolo taglio relativi ai comuni minori.

Uno dei temi irrisolti che la manovra 2017 non affronta, concerne il riassetto **dell'imposizione locale**, soprattutto con funzione di semplificazione sia per gli enti nella gestione delle entrate che per i cittadini alle prese con l'assolvimento degli obblighi tributari. E' auspicabile l'introduzione di misure volte ad avviare un percorso di recupero anche graduale di **autonomia impositiva**, la cui progressiva erosione è stata peraltro certificata da tutti gli osservatori istituzionali (Istat, Banca d'Italia, Corte dei Conti).

L'ulteriore proroga del blocco dei prelievi locali, la sostituzione di quote di gettito fiscale con trasferimenti statali (4,5 miliardi di euro con la LStab 2016) nonché la natura esclusivamente orizzontale dell'attuale meccanismo perequativo, aumentano il grado di dipendenza dallo Stato, riducono i margini di agibilità finanziaria in contrasto con i fondamentali principi di autonomia e responsabilità.

L'ANCI ritiene infine di sottoporre all'attenzione dei decisori altri elementi di interesse sui quali auspica un intervento nella fase di conversione del disegno di legge.

Le **Città metropolitane** si trovano alla fine del loro secondo anno di vita con grosse difficoltà e rischi finanziari di bilancio. La maggior parte di esse non è stata in grado di rispettare il patto di stabilità nel 2015 e nel 2016 malgrado il contributo di 250 mln previsto dalla legge di stabilità 2016, per alcune di esse non è ancora stato possibile adottare il Bilancio 2016 in equilibrio e, soprattutto, in pareggio sia a causa dell'ulteriore contrazione delle entrate fiscali e sia a causa dei limiti sull'applicazione dell'avanzo di amministrazione. Le manovre a carico delle Città Metropolitane, sia derivanti dalla L. 190/2014 sia derivanti dalle precedenti "*spending*" hanno determinato uno squilibrio strutturale di bilancio che negli ultimi due esercizi è stato colmato solo grazie all'utilizzo di misure straordinarie non più ripetibili. **Sono necessarie ulteriori e straordinarie misure che consentano anche per il 2017 di chiudere i bilanci delle Città metropolitane in modo ordinato e sostenibile.**

E' stato recentemente avviato un tavolo di lavoro relativo alla soluzione delle criticità della normativa su **dissesto e predissesto** che sebbene abbia contribuito a migliorare le condizioni di molti enti in una fase di forte stress finanziario, appare ormai vetusta ed inefficace. **L'ANCI constata che le proposte – anche quelle già concordate nella**

prima fase di avvio del tavolo tecnico – non sono state recepite nel ddl Bilancio 2017 e auspica che possano trovare lo spazio che meritano nel corso dell'esame parlamentare, anche su impulso del Governo.

Occorre infine riprendere con maggiore intensità il confronto relativo ad un ampio intervento di **semplificazione contabile ed amministrativa**, già avviato nel 2015. Le **semplificazioni** contabili ed ordinamentali sono un fattore di sviluppo. Negli ultimi anni il tema ha registrato significative convergenze con le forze parlamentari e con il Governo, ma non ha trovato uno sbocco normativo all'altezza delle attese. La semplificazione amministrativa e contabile va considerata una priorità sotto il profilo dell'**economicità dell'azione pubblica locale**, perché consente, da un lato, di ridefinire le scelte locali in funzione di vincoli finanziari di carattere generale e non sulla base di un insieme scoordinato di proibizioni e permessi e, dall'altro, di orientare su attività di merito risorse umane e materiali oggi impiegate in rendicontazioni, verifiche ed elaborazione di documenti ripetitivi e inessenziali.

Di seguito vengono analizzate più nel dettaglio alcune questioni di rilievo che auspichiamo possano trovare soluzione nella fase di approvazione del ddl Bilancio 2017. **Preliminarmente va segnalato come sia di difficile attuazione la previsione di cui al comma 9 dell'articolo 64, che fissa al 28 febbraio 2017, il termine per la deliberazione del bilancio annuale di previsione di cui all'articolo 151 del TUEL.**

3. MISURE DI CONSOLIDAMENTO DEL TREND DI CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI

a) Perfezionamento del saldo di competenza finale

Al fine di rendere pienamente efficace il saldo di competenza finale e per sanare alcune criticità applicative registrate in fase di prima applicazione, si chiede di:

- **anticipare l'applicazione del nuovo e più favorevole regime sanzionatorio** già a partire dal mancato rispetto del saldo di competenza 2016;
- perfezionare **gli strumenti di flessibilità infrannuale dei saldi** sulla base di quanto indicato dalla revisione della legge 243. Il sistema di redistribuzione degli spazi finanziari, soprattutto nei casi di assenza di incentivazione rivolta alle Regioni, non ha mai raggiunto risultati davvero significativi, come pare essere confermato anche dall'esperienza del 2016. L'obiettivo di favorire un **pieno utilizzo della capacità di spesa** deve essere considerato un obiettivo di sistema, al quale tutti i livelli istituzionali devono contribuire;

- mantenere per le **fusioni di Comuni** l'esclusione per un periodo di cinque anni a partire dall'anno di istituzione, dagli obblighi di rispetto del saldo, al fine di favorire lo sviluppo degli investimenti locali che molte delle fusioni in atto degli ultimi anni avevano programmaticamente previsto, forti della precedente esclusione quinquennale dal vecchio patto di stabilità;
- neutralizzare l'impatto delle nuove regole finanziarie sui **Comuni fino a 1.000 abitanti** che fino al 2015 erano esclusi dagli obblighi del rispetto dei vincoli di finanza pubblica e che dal 2016 si sono confrontati per la prima volta con il nuovo saldo di competenza al fine di assicurare l'attuazione degli investimenti programmati in assenza di vincoli;
- prevedere alcune **esclusioni** nel caso di atti o fatti non ascrivibili alla gestione finanziaria degli enti che determinano oneri imprevisti sulla gestione corrente (appostamenti previsti da leggi di settore che nel regime contabile dovrebbero essere coperti con ulteriori risorse; azioni di rivalsa dello Stato per condanne UE o cambiamenti nelle classificazioni contabili).

b) Ristrutturazione del debito

- **sospendere le rate di mutuo per i comuni** con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con elevata incidenza del debito sul complesso delle entrate correnti;
- estendere ai comuni l'efficacia dell'art.45 del dl 66/2014 **concernente la ristrutturazione del debito accordata alle Regioni**;
- **riportare il servizio del debito a valori di mercato** in particolare mediante l'introduzione di misure volte a **favorire l'estinzione anticipata delle posizioni debitorie più onerose,** sia con riferimento ai mutui che ai prestiti obbligazionari;
- ampliare il novero delle risorse da destinare all'**estinzione dei prestiti obbligazionari**;
- valutare l'introduzione di misure in grado di **contenere l'irragionevole impatto derivante dall'accollo dei mutui delle società partecipate** in fase di dismissione, tema che assume importanza primaria in applicazione della riforma delle partecipate.

4. IL NODO DELLE RISORSE E IL RECUPERO DI AUTONOMIA IMPOSITIVA

L'assenza di nuovi tagli, la previsione di due "Fondi" destinati agli enti locali, il cui ambito applicativo non viene però definito dalle norme, nonché la revisione della procedura del taglio ex dl 95/2012 in attuazione della sentenza della Corte

Costituzionale n. 129/2016, rappresentano importanti segnali di rinnovata attenzione delle problematiche relative alla dotazione delle risorse, seriamente incisa dalle misure di contenimento della spesa attuate sino al 2015.

L'ANCI propone che il riparto del Fondo di cui al comma 3 dell'articolo 63 copra le seguenti richieste dei Comuni e delle Città metropolitane:

a) Regolazione di partite finanziarie pregresse

- procedere al ristoro delle spese per il funzionamento degli **Uffici giudiziari**, (700 milioni di euro) sostenute da molti Comuni tra il 2012 e il settembre 2015 senza alcun corrispettivo o con la corresponsione di acconti irrisori. A tal fine si chiedono 500 ml di cui 120 ml una tantum per il 2017 e 38 ml annui per 10 anni;
- dare soluzione al taglio subito nel 2015 da circa 2 mila Comuni – in prevalenza piccoli e piccolissimi – a causa della differenza fra gettito stimato da **terreni agricoli in territori montani e collinari** già esenti da IMU e il gettito effettivo. Si chiede una tantum di 65 ml. Inoltre si chiede uno stanziamento di 35 ml per attenuare l'impatto del sistema perequativo 2017 per i Comuni eccessivamente penalizzati, come avvenute negli anni scorsi, anche alla luce del reiterato blocco della capacità fiscale;
- consolidare nelle risorse ordinarie da Fondo di solidarietà il **fondo IMU-Tasi**, istituito nel 2014 per i Comuni che non avrebbero potuto ricostituire il gettito da abitazione principale IMU a causa dei limiti di aliquota più restrittivi decisi dal Parlamento. Si tratta di risorse compensative dovute che sono state ridotte nel tempo e che devono valere almeno per la misura dei 390 milioni accordati nel 2016 anche ai fini del rispetto del saldo di competenza;
- **integrare le risorse** a **favore dei Comuni che sono risultati seriamente penalizzati dalle elaborazioni delle stime nella fase di passaggio dall'ICI e all'IMU**, considerate arbitrarie ed illegittime dal Giudice amministrativo (Sentenza del Consiglio di Stato 5008/2015). **Si chiede l'erogazione di 65 ml a decorrere dal 2017 e di 330 ml a titolo di arretrati in 10 rate annuali.**
- **Si chiede eliminazione taglio per le Città metropolitane attraverso un contributo di 300 ml a decorrere dal 2017.**

Il totale di queste richieste è pari a 975 ml per il 2017, oltre a rateizzazioni decennali per 71 ml annui.

b) Sblocco selettivo di aliquote e tariffe

L'ANCI ritiene che l'obiettivo di ridurre la pressione fiscale debba essere tenacemente perseguito in un quadro che salvaguardi però la discrezionalità nelle scelte di politica

fiscale effettuate dalle amministrazioni in ragione degli obiettivi di output dei servizi che si intendono erogare. L'**offuscamento della responsabilità fiscale** è stato infatti uno degli epifenomeni negativi prodotti dalla disarticolazione dell'assetto fiscale locale.

Va inoltre ricordato come **la compressione dell'autonomia impositiva comunale confligga con la progressiva estensione del meccanismo perequativo di assegnazione delle risorse** derivanti dal Fondo di solidarietà comunale.

Per questo l'Anci propone per il 2017 uno **sblocco selettivo di aliquote e tariffe** che consenta:

- Il recupero alcuni margini di **manovrabilità di tributi minori** (Tari, ICP, Cosap, Cimp);
- **il ripristino dell'efficacia delle delibere tributarie adottate oltre i termini** nel 2015. La misura riguarda circa 700 enti che non hanno approvato le delibere entro il 31 luglio 2015 e che saranno costretti ad applicare nel 2017 le aliquote 2014.

c) Unificazione di IMU e Tasi

E' poi necessario riavviare un percorso di **razionalizzazione dell'imposizione locale**, partendo da alcune norme di semplificazione dei principali tributi immobiliari che, in prima istanza, consentano di superare l'attuale duplicità di forme impositive: l'IMU e la Tasi sono ormai due tributi operativamente identici (per base imponibile, contribuenti e riferimento alla rendita catastale) che possono essere unificati, anche a parità di pressione fiscale, con effetti di forte semplificazione sia per i cittadini che per le strutture comunali.

d) Un percorso condiviso per la perequazione

In questi anni, i Comuni hanno responsabilmente supportato il percorso di progressivo **abbandono del criterio della spesa storica a vantaggio dell'utilizzo di criteri basati su capacità fiscali e fabbisogni standard**, non solo in funzione di redistribuzione perequativa delle risorse, ma anche nell'ottica della riqualificazione della spesa corrente. **Occorre invece osservare che il ddl Bilancio 2017 interviene in maniera non concertata sui meccanismi di formazione del Fondo di solidarietà comunale (FSC) e sulla stessa perequazione 2017**, il cui iter è in corso di avvio in questi giorni, anche con l'obiettivo di assicurare tutte le condizioni per il mantenimento del termine di deliberazione delle previsioni al 28 febbraio 2017. Il lavoro sin qui svolto, che ha portato all'Accordo del 24 marzo 2016 e con cui è stato introdotto un correttivo statistico allo schema perequativo volto a mitigare gli effetti distorsivi emersi nel 2015, sono il frutto di

un costante ed intenso lavoro congiunto ANCI-Governo, che viene cancellato dal ddl di bilancio**. Senza il correttivo statistico e a causa della nuova previsione, che stabilisce una meccanismo di salvaguardia al 8% che riteniamo non efficace, si rischia di sottrarre troppe risorse ad una ampia fascia di Comuni e così di rendere irrealistico il percorso perequativo che invece deve andare avanti con gradualità e ragionevolezza.**

Pertanto si chiede di limitare le previsioni dell'articolo 64 comma 4 alla indicazione delle sole quote progressive di perequazione ed eliminare la restante disciplina.

5. UN CONCRETO AVVIO PER LE CITTÀ METROPOLITANE

La situazione di prolungata sofferenza finanziaria dell'intero comparto delle Città Metropolitane richiede attenzione su questi punti:

a) Eliminazione dei tagli alle risorse e fiscalità autonoma

- È fortemente auspicabile che **venga subito superata la previsione di un ulteriore taglio di risorse** (attualmente previsto dall'art. 1 co. 418 della Stabilità 2015). La proposta è di abolire la norma facendone espressamente salvi gli effetti a regime, comprensivi dell'applicazione del taglio 2016 e del contributo ad esso correlato, nonché di semplificare la gestione delle poste a debito e a credito.
- riprendere la proposta di **abolizione del carattere territoriale dell'IPT**, razionalizzandone il prelievo su scala nazionale e superando le attuali distorsioni nella sua applicazione. Si ritiene possibile abolire il prelievo diretto da parte dello Stato a valere sul gettito IPT delle CM e delle Province, mediante la nazionalizzazione dell'IPT e la definizione di appropriate clausole di salvaguardia;
- Va definitivamente risolto il tema dell'applicazione del d.lgs. n. 68 del 2011, in materia di introduzione dei **risorse tributarie autonome per le CM**, considerando l'ipotesi formulata dall'ANCI relativa alla introduzione di una addizionale specifica sui diritti portuali e aeroportuali.

b) Norme sulla redazione dei bilanci

- Prolungare anche per il 2017 la facoltà di redigere il solo bilancio di previsione annuale e assicurare fin d'ora la regolazione dell'esercizio provvisorio 2017 in modo che non risultino pregiudicate le possibilità di proroga di assunzioni a tempo

determinato e sia derogato il divieto assoluto di assunzioni fino all'avvenuta approvazione del bilancio;

- prolungare al 2017 la possibilità di applicare gli avanzi disponibili al bilancio di previsione (art. 1, co. 756, Lstab2016);
- occorre un impegno del Governo che sancisca la non applicabilità delle sanzioni (economica e di blocco assoluto delle assunzioni) per violazioni del vincolo di saldo 2016. La norma potrebbe essere inserita nel "milleproroghe 2017" in quanto "proroga" dell'art. 7, co. 1 del dl 113 (relativo però alle violazioni di patto 2015).

c) La Governance

L'ANCI chiede la **costituzione di un Comparto autonomo delle Città metropolitane** separato dalle Province, essendo enti diversi per funzioni e status. La struttura burocratica della Città metropolitana deve diventare parte di quella del Comune capoluogo in qualità di direzione metropolitana, riorganizzandola in termini di competenze e professionalità e accompagnando tale percorso con l'istituzione di un Fondo stabile di sviluppo delle Città metropolitane. Tale innovazione va poi declinata anche in una ulteriore semplificazione dell'assetto degli organi, dando particolare rilievo all'assemblea dei sindaci.

6. NORME A SOSTEGNO DEL RIEQUILIBRIO DEI BILANCI (DISSESTO/PREDISSESTO)

L'ANCI da tempo chiede di rivedere la disciplina degli istituti del **dissesto** e del **predissesto**.

A seguito delle numerose richieste dell'ANCI, nel mese di settembre è ripreso il confronto tecnico/politico proprio sui temi del riequilibrio finanziario e sulle procedure di dissesto, con numerosi incontri tecnici e politici in cui vi è stata ampia condivisione ma che non ha prodotto una iniziativa concreta da parte del Governo.

Nello specifico si tratta:

- per gli **enti in dissesto**, un intervento sull'articolo 259, comma 1-ter, del TUEL, che estende a tutti gli enti locali dissestati la possibilità di presentare un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato entro un massimo di cinque anni, eliminando così il riferimento a comuni con oltre a 20.000 abitanti;

- per gli **enti in predissesto**, la modifica dell'articolo 243-bis, comma 9 del TUEL che consente una maggiore flessibilità delle misure di riduzione della spesa corrente da adottare per accedere al Fondo di rotazione come più volte sostenuto da Anci.

Altre ipotesi di miglioramento riguardano:

- la **possibilità di ripianare in 30 anni la quota di disavanzo derivante dalla revisione straordinaria dei residui** (art. 243-bis, comma 8, lettera e)**, limitatamente ai soli enti che hanno avviato il riequilibrio entro il termine del riaccertamento straordinario (aprile 2015);**
- problemi di copertura di modesta entità ostacolano invece la proposta di una **sanatoria per la sanzione economica in caso di sforamento del Patto di stabilità 2014 per i comuni in dissesto;**
- **la facoltà di attivare transazioni fiscali con l'Erario e con l'INPS,** nonché di trattare in maniera consolidata anche l'esposizione erariale delle società controllate inserita nelle previsioni dei piani di riequilibrio da parte degli Enti in "predissesto".

L'ANCI pertanto sollecita l'inserimento nel provvedimento delle norme già concordate, ed auspica che nel percorso parlamentare possano trovare accoglimento.

7. MISURE PER LA SEMPLIFICAZIONE CONTABILE ED AMMINISTRATIVA

Le semplificazioni contabili ed ordinamentali sono un fattore di sviluppo. Negli ultimi anni il tema ha registrato significative convergenze con le forze parlamentari e con il Governo, ma non ha trovato uno sbocco normativo all'altezza delle attese.

La **semplificazione amministrativa e contabile** va considerata invece come **una priorità sotto il profilo dell'economicità dell'azione pubblica locale**, perché consente, da un lato, di ridefinire le scelte locali in funzione di vincoli finanziari di carattere generale e non sulla base di un insieme scoordinato di proibizioni e permessi e, dall'altro, di orientare su attività di merito risorse umane e materiali oggi impiegate in rendicontazioni, verifiche ed elaborazione di documenti ripetitivi e inessenziali. E' dunque ora di assumere consapevolezza del fatto che la semplificazione non è un'operazione di

mera razionalizzazione ma di "liberazione" di energie e risorse a tutto vantaggio della ripresa e della competitività delle amministrazioni locali.

E' ora di considerare dunque ammissibili, anche nella struttura della legge di bilancio, **le proposte dell'ANCI in materia,** ovvero di impegnarsi a farle proprie attraverso altro idoneo strumento normativo, con tempi certi e celeri di approvazione. Si tratta di abrogazioni di norme ordinamentali e contabili anacronistiche rispetto alle nuove regole del patto di stabilità, di una revisione organica della disciplina dei revisori dei conti, di accesso alle banche dati gratuito per il personale della polizia locale, etc.

a) Razionalizzazione delle comunicazioni contabili

Le comunicazioni obbligatorie gravanti sugli enti locali hanno assunto dimensioni abnormi per effetto di una normativa fortemente vincolistica e non coordinata. L'aggravio in termini di costi e di impiego di professionalità qualificate nelle diverse articolazioni degli uffici locali determina un disagio crescente e aggravato dalla scarsità di personale e di mezzi in particolare per ciò che riguarda i Comuni di minore dimensione.
Le proposte mirano ad assicurare che tutte le informazioni contabili obbligatorie e quelle extra-contabili **confluiscano nella Banca dati Unica delle Amministrazioni Pubbliche** (**BDAP**), nonché ad istituire il divieto di ulteriori richieste di informazioni agli enti locali già contenute nella banca medesima.

a) Armonizzazione contabile. Adeguamenti normativi

Il set di proposte mira a perfezionare alcune criticità procedurali riscontrate in fase di prima applicazione dell'armonizzazione contabile. In particolare si ritiene necessario:

- prevedere modalità di accertamento dei **contributi a rendicontazione** che tengano conto dell'effettiva esigibilità delle spese sostenute dall'ente, indipendente dalle modalità di contabilizzazione dell'ente erogante.
- Ridisegnare le scadenze e le modalità di alcuni **adempimenti connessi al ciclo di bilancio** (spostamento dei termini di presentazione del DUP, della salvaguardia degli equilibri di bilancio e della presentazione del conto economico e del conto del patrimonio).

b) Semplificazioni per i piccoli Comuni

- **abrogare l'obbligo di presentazione del DUP**, che – pur nella sua versione semplificata già prevista per i Comuni di minore dimensione demografica – richiede uno sforzo eccessivo per le amministrazioni più piccole. L'obiettivo della programmazione pluriennale appare già garantito in questi casi dalla dimensione pluriennale del bilancio di previsione;

- adottare un **modello semplificato del piano dei conti integrato**, garantendo comunque la rilevazione degli elementi minimi necessari per il consolidamento dei conti pubblici;
- escludere gli enti minori da taluni adempimenti relativi al **controllo di gestione** (art. 196 TUEL) nonché alla redazione di documenti contabili di maggiore complessità (**conto economico e stato patrimoniale**, rispettivamente artt. 229 e 230 TUEL, di ben scarsa rilevanza, considerando la dimensione economica ridotta della platea dei Comuni interessati, ai fini dei controlli sostanziali sulla gestione. di bilancio di un piccolo comune.
- **escludere l'obbligo di affidare il servizio di tesoreria mediante gara**. La situazione di crisi dei servizi di tesoreria nei piccoli comuni sta assumendo dimensioni sempre più preoccupanti. La norma proposta permette di semplificare gli affidamenti del servizio – nelle more di una più organica riforma – nei casi di scarsa presenza di istituti bancari sul territorio.

8. SOLUZIONI PER LE CRITICITÀ NELL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TESORERIA

Un tema che ha assunto crescenti connotati di criticità è quello della disponibilità del **servizio di tesoreria** che sta da tempo attraversando una profonda crisi con il manifestarsi, sempre più frequente del fenomeno delle "gare deserte" con gravi ripercussioni su tutto il territorio nazionale.

Le cause sono molteplici ed ampiamente trattate nel corso di consultazioni ed incontri, anche di natura istituzionale, tenutisi tra tutti gli attori coinvolti (ANCI, ABI, Min. Interno, PCM, Banca d'Italia, Mef, Agid ecc..).
Il cambiamento delle condizioni dei mercati finanziari e il perdurante sistema di tesoreria unica, che abbattei flussi di cassa di diretta gestione comunale, sono alla base di una crisi che rischia di ampliarsi nei prossimi mesi. L'ipotesi di un ritorno al regime di tesoreria mista e una maggiore contendibilità del servizio sono alcune delle possibili opzioni su cui si richiama altresì l'attenzione dei decisori. L'ANCI inoltre concorda con alcune delle soluzioni prospettate relative sia alla revisione della normativa (esclusione delle anticipazioni di tesoreria dalla massa passiva degli enti in dissesto, revisione della disciplina relativa alla cessazione dei contratti, cessazione degli adempimenti in capo al tesoriere relativi alla gestione del bilancio) sia all'adozione di convenzioni quadro standard. Tuttavia, **il quadro delle soluzioni individuate non appare sufficiente a risolvere la questione**, che evidentemente necessita di un supplemento di analisi e di uno sforzo

comune vista la rilevanza pubblica di una funzione essenziale per la gestione finanziaria delle amministrazioni locali.

L'ANCI, pertanto, sollecita il Governo a riprendere i lavori del tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'interno, con estensione della partecipazione anche a Poste italiane e Cdp. Poste italiane ha peraltro recentemente ribadito il proprio interesse ad entrare nella gestione del servizio in occasione della presentazione del Rapporto sulla riorganizzazione del servizio postale.

9. FLESSIBILITA' NELLA GESTIONE DEL PERSONALE

Va consentita la necessaria flessibilità nell'affrontare sia le emergenze, sia la realizzazione di obiettivi condivisi su investimenti e infrastrutture, ma anche l'introduzione di competenze e professionalità più elevate negli organici attraverso personale più giovane in grado di formare l'ossatura della futura amministrazione locale.

La disciplina delle assunzioni negli Enti locali è sottoposta ormai da un decennio ad un regime vincolistico che ha determinato una fortissima contrazione del personale in servizio (riduzione di oltre 60.000 unità nel comparto dal 2007 al 2014 – dati Conto annuale 2014).

Tale dinamica si è ulteriormente aggravata negli ultimi due anni, a causa delle previsioni della legge di stabilità 2015, che hanno imposto ai Comuni un sostanziale blocco delle assunzioni finalizzato alla ricollocazione del personale delle Province e delle Città metropolitane, e della legge di stabilità 2016, che ha drasticamente ridotto le percentuali di turn-over per i Comuni, abbattendole nel triennio 2016-2018 al 25% della spesa del personale cessato nell'anno precedente.

Con il decreto legge Enti locali del 2016 si è avuto una parziale estensione dalla capacità assunzionale per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti che abbiano un numero di dipendenti inferiore a quello ritenuto sostenibile per i comuni dissestati, sulla base del Decreto del Ministero dell'Interno di individuazione dei rapporti medi dipendenti popolazione validi per gli enti in condizioni di dissesto.

La proposta dell'ANCI è di consentire un ulteriore ampliamento delle percentuali di turn-over anche per i Comuni di maggiori dimensioni, a condizione che gli stessi abbiano un numero di dipendenti inferiore al valore definito con il Decreto. Per gli stessi Comuni appare del tutto ragionevole prevedere, fintanto che permanga la condizione di virtuosità e di sotto-organico, il superamento alle limitazioni finanziarie sul lavoro flessibile, tenendo conto che la spesa è destinata comunque a rimanere sotto controllo, restando ferma la disciplina precettiva del contenimento

complessivo della spesa di personale, sanzionata con il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo.
Si chiede inoltre la possibilità per i Comuni e le Città metropolitane che hanno sforato il PSI di sostituire le figure essenziali ed infungibili.

Sempre in materia di personale e per il sostegno all'emergenza dei flussi migratori verso il nostro Paese, è indispensabile introdurre una deroga per il personale impiegato o appositamente assunto nell'ambito dei progetti finanziati con il Fondo Nazionale Politiche e Servizi per l'asilo, il cui costo non va computato al fine del rispetto delle limitazioni alla spesa e alle assunzioni di personale negli enti locali stabilite dalle disposizioni vigenti. Ciò consentirebbe allo **SPRAR**, Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, costituito da Comuni aderenti alla rete, di diventare il perno centrale del sistema di accoglienza italiano di secondo livello, sia per gli adulti sia per tutti i minori stranieri non accompagnati e pertanto le eventuali soluzioni attivate in via d'urgenza devono avere un ruolo residuale e comunque tendere ai requisiti del modello SPRAR.

Infine, sul tema del recupero delle somme del salario accessorio, è tempo di scrivere una parola definitiva che serva a rendere possibile e concreto tale recupero. La proposta dell'ANCI è infatti funzionale a consentire agli enti impegnati nell'attuazione di piani di recupero ai sensi dell'art. 4 comma 1 del DL 16/2014, l'utilizzo di nuove e più ampie possibilità di compensazione degli importi da recuperare. In particolare si rende possibile valorizzare le economie di spesa già programmate e realizzate dalle amministrazioni nei tre anni precedenti. La normativa vigente, infatti, penalizza gli enti più virtuosi, che abbiano concluso significativi processi di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, ancorché non formalizzati in piani di razionalizzazione, i cui benefici non possono essere portati in compensazione con le somme da recuperare. Altra finalità della proposta dell'ANCI è quella di poter destinare a recupero il 100% dei risparmi derivanti da nuovi piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa e dalla temporanea rinuncia volontaria alle facoltà assunzionali.

L'ANCI sottolinea infine che nel quadro generale delle misure va valutato il peso finanziario dei rinnovi contrattuali sui bilanci comunali, che come già ampiamente sostenuto non hanno la flessibilità necessaria per gestirlo.

10. COMPLETAMENTO DEL RIASSETTO ISTITUZIONALE DEI COMUNI

Intimamente legato al tema degli obiettivi di semplificazione è quello dell'assetto istituzionale definitivo per i Comuni di minore dimensione demografica. Abbiamo davanti una nuova scadenza di proroga al 31 dicembre relativa all'obbligo delle gestioni associate fra i comuni minori. Su questo si è avanzata una proposta da tempo da parte dell'ANCI che è stata ampiamente oggetto di analisi da parte del Governo e che rivoluziona l'approccio ponendo al centro il tema dei Comuni che lavorano insieme per gestire al meglio le competenze.

Bisogna che, contestualmente alla legge di bilancio, si definisca un percorso normativo per arrivare entro dicembre all'approvazione. Si potrebbe anche definire un percorso parlamentare attraverso una pressante azione di raccordo dell'Associazione.

Oltre ai temi della semplificazione amministrativa e finanziaria, l'azione dell'Anci si concentrerà sull'obiettivo di costituire finanziamenti mirati per sostenere investimenti e sviluppo delle realtà minori, tenendo conto dell'esigenza di assicurare alle comunità locali un costante presidio pubblico in una fase di graduale 'desertificazione'.

11. FONDO DI SOSTEGNO AL REDDITO DELLE FASCE PIÙ DEBOLI E POLITICHE ORGANICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

Le misure di contrasto alla povertà ed esclusione sociale si basano su una serie di Strumenti: in primo luogo, la Carta Acquisti tradizionale, operativa dal 2008; quindi il Sostegno all'inclusione attiva/SIA, in via di estensione su tutto il territorio nazionale dal secondo semestre di quest'anno. Vi sono poi altre due misure di lungo periodo che non hanno ancora conosciuto completa definizione: si tratta del Piano nazionale per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, individuata come livello essenziale delle prestazioni, nonché del riordino della normativa in materia di sistema degli interventi e dei servizi sociali. Le ultime due misure citate sembrano già avere, nella loro proposta, caratteristiche di organicità e strutturalità che vanno meglio precisate e implementate. Pur tuttavia, tali misure necessitano di tempistiche di sperimentazione e attuazione di medio-lungo termine, che fanno sì che i bisogni più urgenti non trovino risposta immediata. In considerazione di ciò, andrebbero presi in considerazione altresì interventi repentini finanziabili nel presente con adeguate risorse (ad esempio, estendendo il periodo di validità e la platea degli attuali beneficiari del SIA). Ed infine, ricordando che l'Italia è uno dei pochissimi Paesi dell'UE che non si è dotato di misure

strutturali di contrasto alla povertà e di inclusione sociale, **i tempi sono ormai maturi per valutare proposte di costituzione di un fondo per il riconoscimento di un reddito che consenta il mantenimento di un livello dignitoso di sussistenza.** E' infatti indispensabile che le persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, e che siano prive di mezzi di sostentamento possano beneficiare di prestazioni, risorse e interventi volti al riscatto sociale della persona.

Dunque non sussidi ma interventi che possano essere monitorati dall'ente locale e articolati all'interno di un sistema di protezione sociale capace di offrire tutele adeguate ai soggetti più esposti ai rischi di esclusione sociale.