



DOCUMENTO DI SINTESI

DL N. 113/2016

Premessa

La Legge di stabilità è in corso di attuazione in particolare con riferimento alla garanzia della stabilità finanziaria delle Città metropolitane, all'attenuazione degli eccessi di penalizzazione dovuti allo schema perequativo (che sono regolati nell'articolo 1 del d l in oggetto), alla previsione di un acconto per la perdita di gettito da imbullonati. Questi ultimi due aspetti riguardano in prevalenza Comuni di minor dimensione e su cui vi è un impegno del Governo assunto da tempo a procedere in via amministrativa e si richiama l'attenzione del Parlamento a vigilare in tal senso.

L'attuale situazione generale e finanziaria dei Comuni e delle Città metropolitane, anche per l'anno 2016 nonostante i passi in avanti compiuti, sconta gli effetti derivanti dalle precedenti manovre, dai continui cambiamenti normativi delle norme finanziarie, ordinamentali e contabili, dalla molteplicità di vincoli e obblighi che gravano sulla organizzazione e gestione dei Comuni, nonché dalla incertezza interpretativa di numerose norme che determina pronunce giurisprudenziali che rendono assai complicata l'assunzione di decisioni.

Queste sono le ragioni principali che stanno alla base delle richieste contenute nelle proposte emendative dell'Associazione che riteniamo tutte meritevoli di attenzione, di carattere urgente e molto contenute nell'impatto finanziario.

Parliamo della **chiusura di alcune partite finanziarie fra lo Stato e i Comuni; l'abbattimento delle sanzioni per violazione di regole ormai anacronistiche; il miglioramento del sostegno alla tenuta contabile a fronte di oneri straordinari e imprevedibili; della maggiore efficacia del saldo di competenza per garantire investimenti tutto l'anno; correzione di norme sull'armonizzazione per garantire la sopravvivenza; avvio di una nuova fase di flessibilizzazione del debito dopo le rinegoziazioni avvenute; accompagnare il risanamento dei comuni in difficoltà aggiornando le norme su dissesto e predissesto; un pacchetto di norme per i comuni minor dimensione e per le città metropolitane e alcuni interventi urgenti per garantire i servizi e le relative risorse umane**

A queste si aggiungono temi che attendono da tempo una definitiva sistemazione e su cui l'ANCI avanza anche in questa sede una serie di proposte anche al fine di avviare un confronto: una stagione di semplificazione di adempimenti odiosi ed obsoleti e la materia della riscossione locale.

1. Debiti dello Stato verso i Comuni: chiudiamo alcuni vecchi conti

Contributi arretrati ai Comuni per spese Uffici giudiziari.

Emendamento di fondamentale importanza che serve a chiudere definitivamente una questione, quella degli oneri per le spese di giustizia a carico dei Comuni che si trascina da anni. Dopo la norma che ha stabilito il trasferimento delle competenze allo Stato, è rimasto da onorare un debito pregresso riconosciuto dai Ministeri competenti e su cui a più riprese si è registrato un impegno politico. Il nostro emendamento riconosce ai Comuni sedi di Uffici giudiziari la somma di 30 milioni annui – per ciascuno degli anni dal 2016 al 2025 – a titolo di contributo per le spese da essi sostenute fino al 31 agosto 2015, nonché l'erogazione di disponibilità già stanziata sui fondi assegnati al Ministero della giustizia.

Ristoro gettito terreni montani 2015.

Si interviene a parziale ristoro del gettito non acquisito dai Comuni già considerati montani e collinari nel 2015 per l'IMU dovuta sui terreni agricoli. La verifica del gettito operata con riferimento al 2014 ha reso evidente, per numerosi Comuni, un rilevante scostamento negativo tra il gettito stimato dal Ministero e quello riscosso. A livello dell'intero comparto comunale nel luglio 2015 risultavano incassati complessivamente poco più di 115 milioni di euro a fronte dei 230 milioni di euro decurtati dal Fondo di solidarietà 2014.

A fronte dell'evidente scostamento negativo registrato nel 2014, che si è tradotto in una riduzione ingiustificata del FSC 2014, il dl 78 del 2015 ha previsto un'integrazione di risorse pari a 57,5 mln di euro, per il 2014. Nel 2015 la situazione non è cambiata e i Comuni hanno registrato perdite analoghe a quelle dell'anno precedente (circa il 50% dei tagli subiti sulla base delle previsioni ministeriali) che chiediamo di ristorare.

Piattaforme petrolifere.

Altra proposta emendativa fondamentale è quella che recepisce i principi di diritto enunciati dalla Suprema Corte di Cassazione, nella sentenza 24 febbraio 2016, n. 3618. La Corte ha ritenuto che le piattaforme petrolifere sono soggette ad ICI, e quindi anche ad IMU, e sono classificabili nella categoria catastale D/7, stante la riconducibilità delle stesse al concetto di immobile ai fini civili e fiscali, alla loro suscettibilità di accatastamento ed a produrre un reddito proprio in quanto la redditività deve essere riferita allo svolgimento di attività imprenditoriale. L'emendamento fissa i criteri della base imponibile superando i dubbi ministeriali.

Revisione regole diritti aeroportuali.

Sull'addizionale comunale per i diritti aeroportuali è necessario ristabilire certezza dei riversamenti ai Comuni. Negli ultimi anni il flusso dei finanziamenti è stato discontinuo e contrassegnato da mancate assegnazioni e non rispondenza degli importi dovuti ai Comuni con il totale dei passeggeri viaggianti. La proposta non comporta copertura finanziaria poiché si riferisce ad una più razionale procedura di riparto a fronte di gettiti di parziale competenza comunale.

390Ml utili ai fini del saldo di competenza.

Abolire l'esclusione delle assegnazioni di cui al comma 20 della legge di stabilità 2016 dalle entrate valide ai fini del rispetto del saldo finanziario 2016. Questa limitazione mette infatti in grave difficoltà un ampio numero di enti che, in assenza di esigenze di pagamento di debiti correnti pregressi o di altri impieghi non rilevanti ai fini del saldo di competenza, rischiano di non poter di fatto utilizzare l'entrata stessa per mantenere i livelli di spesa del 2015.

Gestione TARI.

Consentire ai Comuni di far riscuotere la TARI dal soggetto che gestisce i rifiuti, a prescindere dalla data di riferimento del contratto di affidamento del servizio che secondo la formulazione attuale è fissata al 31 dicembre 2013.

2. Basta Anacronismi, voltiamo pagina

Attenuazione sanzioni Patto 2015 per i Comuni.

Anche per il 2015 è emersa l'irrazionalità del Patto, che per fortuna nel 2016 è stato superato, e di conseguenza delle relative sanzioni. Non a caso negli anni pregressi e da ultimo con l'accordo del 26 febbraio 2015 le sanzioni sono sempre state significativamente mitigate. Non si tratta di un atto che denota lassismo: 140 sforamenti nella stragrande maggioranza dei casi 140 determinati dall'esigenza di completare opere (si pensi agli interventi per edilizia scolastica e alla confusione ingenerata dallo stesso Miur che ha erroneamente comunicato l'esclusione delle spese dal vincolo inducendo in errore i Comuni). Si propone al riguardo di porre un limite alla sanzione di carattere finanziario, stabilendo che questa sia pari al 20% dello sforamento registrato e comunque non possa eccedere il 2% delle entrate accertate dell'ente. Si propone di agire in due direzioni: abbattimento delle sanzioni ed esclusione di alcune voci dal calcolo del saldo di patto.

Inoltre si prevede l'esclusione della sanzione relativa al blocco delle assunzioni di personale a qualunque titolo e di quella relativa al divieto di assunzione mutui. Le mitigazioni descritte sono applicabili anche ai casi di sanzioni relative a violazioni del Patto per esercizi pregressi, la cui applicazione decorra tuttavia dal 31 ottobre 2015.

3. Un Paese Normale: sa regolare gli imprevisti

Fondo contenziosi/sentenze.

Le modifiche proposte consentono di ampliare l'efficacia dei contributi derivanti dal fondo di cui all'articolo 4 del decreto legge. In particolare si estende la casistica delle possibili richieste ai casi di sentenze esecutive o accordi transattivi. Si ampliano gli strumenti per emergenze con la possibilità di fare mutui ad hoc.

4. Investimenti tutto l'anno

Interventi sul saldo di competenza 2016, ripristino premialità, patti di solidarietà e facilitazione della programmazione degli investimenti.

Si tratta di emendamenti di particolare importanza.

In particolare si chiede di riattribuire al comparto la premialità; si propone di riarticolare i patti nazionali e regionali anche con riferimento alle scadenze temporali attraverso regole condivise anche con RGS. La proposta di attribuire ai patti regionali una incentivazione economica (150 mln. di euro in saldo netto da finanziare) appare sostenibile attraverso l'impiego di risparmi derivanti da analoghe disposizioni pregresse. Vi è poi la proposta di neutralizzare, per l'anno in corso, gli effetti negativi sui bilanci degli enti fino a mille abitanti che lo scorso anno erano esclusi dai

vincoli del Patto di stabilità interno, dovuti al sopravvenuto obbligo di conseguire un saldo finale di competenza non negativo.

5. Sopravvivere all'armonizzazione

Armonizzazione contabile. Adeguamenti normativi e esclusioni dal saldo.

Si propone di rivedere le scadenze relative al DUP, all'assestamento e alla salvaguardia del bilancio, attualmente fissate al 31 luglio. Si propone un percorso di presentazione ed approvazione del DUP coerente con la necessità di non duplicare il processo di bilancio.

Si propone di consentire termini più ampi per la deliberazione del rendiconto. In particolare, il termine di approvazione da parte del Consiglio comunale viene portato al 31 maggio, fermo restando il termine del 30 aprile per l'adozione in Giunta; viene inoltre concessa la facoltà di individuare un termine successivo, comunque entro il 30 giugno, per la deliberazione del conto economico e dello stato patrimoniale.

Si propone di considerare in modo esplicito le spese di chiusura e manutenzione delle discariche pubbliche per rifiuti solidi urbani dismesse, che nell'attuale quadro della nuova contabilità non hanno formale copertura ai fini del saldo di competenza.

Vengono proposte di modifiche del Tuel finalizzate a meglio precisare le competenze dirigenziali nel caso di variazioni di bilancio: nel caso di interventi finanziati con forme di mutuo flessibile, la variazione del cronoprogramma può essere di competenza dirigenziale ai sensi del suddetto art. 175, comma 5-quater del TUEL, come peraltro già accade per gli altri tipi di mutuo.

6. Tassi giurassici bloccano lo sviluppo

Attenuazione indennizzi per estinzione anticipata mutui degli enti locali.

Attribuire un contributo ai comuni per il dimezzamento delle penali (attualmente attestate ad un livello medio pari circa al 20% del debito residuo) connesse all'estinzione anticipata di passività obbligazionarie. Lo scopo è favorire il processo di riduzione del debito pubblico in capo agli enti.

Anche a seguito delle recenti rinegoziazioni dei prestiti contratti dagli enti locali con la Cassa depositi e prestiti, è particolarmente sentita la rigidità nella gestione attiva del debito derivante dai livelli delle penali richieste per l'estinzione anticipata del debito. Gli enti locali si trovano spesso nell'impossibilità di estinguere anticipatamente i mutui a tasso fisso più onerosi, per i quali vengono chiesti indennizzi elevati, in molti casi superiori al 20 per cento del capitale residuo. All'onerosità economica si aggiunge il rischio che amministratori e responsabili finanziari possano essere chiamati a risponderne di danno erariale proprio per l'onerosità degli indennizzi previsti.

Il mutamento delle condizioni del mercato finanziario i cui tassi attivi e passivi si sono fortemente ridotti, fa emergere il ruolo degli indennizzi come vera e propria barriera ad una gestione flessibile - ed in linea con l'offerta corrente di credito - dell'indebitamento degli enti locali, costituendo un insostenibile freno alla riduzione dell'esposizione debitoria complessiva della PA, in stridente contrasto con gli obiettivi di contenimento del debito propri della finanza pubblica nazionale.

7. Accompagnare il risanamento

È necessario procedere nella semplificazione ed armonizzazione delle norme relative al predissesto (art. 243-bis del TUEL) e al dissesto finanziario degli enti locali.

Disciplina del predissesto.

Le norme proposte puntano a rendere coerente la normativa di gestione dei disavanzi da riaccertamento straordinario dei residui di cui alla riforma della contabilità, con il riaccertamento prescritto in caso di predissesto. Si propone di rendere più flessibile la gestione dei risparmi di spesa, tenendo altresì conto dell'esigenza di escludere dal computo talune spese caratterizzate da elevata rigidità.

Disciplina del dissesto.

Si propongono diverse modifiche, anche alla luce dell'esperienza maturata. Si consente agli enti in dissesto che abbiano presentato il piano di estinzione dei debiti di ripianare il debito residuo in 10 anni, anziché in tre. Analogo termine è previsto per la rateizzazione del pagamento dei debiti fuori bilancio, ferma restando la necessità dell'accordo con i creditori. Inoltre, gli enti in dissesto per i quali la massa attiva non è sufficiente al pagamento dell'intera massa passiva - ipotesi molto frequente attesa l'impossibilità di contrarre mutui e le difficoltà nell'alienazione del patrimonio disponibile - viene data la possibilità di scegliere fra tre ipotesi:

- 1) Prosecuzione del dissesto ai sensi dell'art. 268 bis con estensione fino ad un termine massimo di 10 anni da stabilire con decreto del Ministro dell'Interno che dovrà tenere conto dell'entità della massa passiva residua;
- 2) Ipotesi di chiusura del dissesto con approvazione del rendiconto da parte della OSL con residuo da pagare mediante un piano di estinzione della durata di 10 anni;
- 3) Possibilità di aderire alla procedura ex art. 243-bis per il pagamento del residuo debito.

Sono proposte alcune misure minori, quali la possibilità che l'Erario pervenga ad accordi transattivi in materia di imposte dovute, la possibilità di applicare le disposizioni sull'armonizzazione, l'esclusione delle anticipazioni di tesoreria dalla massa passiva del dissesto, la disciplina dei casi di annullamento della delibera di dissesto.

8. Vita semplice per i piccoli Comuni. Regole semplici e definitive per l'associazionismo

Differimento del pagamento rate mutui per i Comuni fino a 5 mila abitanti in condizioni di particolare rigidità di bilancio.

Possibilità per i Comuni di minore dimensione di posticipare il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti e dall'Istituto per il credito sportivo nel caso in cui queste presentino un'incidenza superiore al 12% sul complesso delle entrate correnti.

I Comuni di minore dimensione, assoggettati dal 2013 alle regole del Patto di stabilità interno, gravati in misura particolarmente pesante dalle riduzioni di risorse del biennio 2014-15 nonché caratterizzati da bilanci strutturalmente rigidi, presentano situazioni finanziarie di generale e grave criticità.

Modifica del saldo di competenza per i comuni fino a 1.000 abitanti.

La proposta emendativa mira a neutralizzare, almeno nel breve periodo, gli effetti negativi sui bilanci degli enti esclusi dai vincoli del Patto di stabilità interno fino allo scorso anno, effetti dovuti al sopravvenuto obbligo di conseguire un saldo finale di competenza non negativo, al netto delle entrate e delle spese rivenienti da debito.

Gli enti interessati dalla modifica sono i **Comuni fino a 1.000 abitanti**, che presentano bilanci con elevato grado di rigidità, in particolare sul versante della parte corrente. Pertanto, in questi casi il nuovo quadro delle regole finanziarie, unitamente al blocco della leva fiscale imposto dalla legge di stabilità per il 2016, compromette la realizzazione degli investimenti programmati nel pieno rispetto del quadro normativo previgente, mentre gli oneri derivanti dalla precedente contrazione di mutui continuerebbero a gravare sugli equilibri di bilancio dei medesimi enti.

Armonizzazione contabile. Semplificazione per i comuni con meno di 5.000 abitanti.

Semplificazioni a favore dei piccoli Comuni, abrogando l'obbligo di dotarsi 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.

Si propone inoltre l'adozione di un modello semplificato del piano dei conti integrato, garantendo comunque la rilevazione degli elementi minimi necessari per il consolidamento dei conti pubblici.

Semplificazione per la redazione dei bilanci.

Le norme proposte danno impulso al processo di semplificazione dei documenti e delle comunicazioni contabili dei piccoli Comuni al fine di pervenire in tempi brevi ad un quadro effettivamente rinnovato ed efficace.

Esenzione dell'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.

9. Il cantiere delle Città Metropolitane. Le mettiamo in sicurezza?

Sanzioni Patto 2015.

Rafforzamento dell'abrogazione delle sanzioni per violazioni di Patto di stabilità 2015, prevista dal dl 113 soltanto per la parte economica, con **l'abolizione delle sanzioni di natura non economica ad eccezione di quella relativa ai compensi degli amministratori**. Si tratta delle sanzioni relative al divieto assoluto di procedere ad assunzioni di personale e all'accensione di mutui, nonché relative alla riduzione della spesa corrente (quest'ultima di fatto inapplicabile in quanto tra le spese devono essere contabilizzate anche le quote trasferite allo Stato per le regolazioni degli ingenti tagli di risorse disposti). Viene altresì esclusa la sanzione prevista dal d.lgs. n. 165 del 2011 (art. 40, co. 3-quinquies) che ridurrebbe la parte variabile del fondo incentivante della produttività. Le sanzioni in questione impedirebbero ogni capacità residua di gestione del personale e di approvvigionamento di risorse per investimenti.

Si chiede inoltre la possibilità di computare le risorse ai fini di equilibrio di bilancio e si propone una riformulazione dei finanziamenti previsti all'Anas per la manutenzione stradale.

10. Regole per l'assunzione di personale. E' ora di cambiare

La disciplina dei vincoli di carattere finanziario al reclutamento e alla gestione del personale comunale ha da tempo raggiunto un livello di complessità e stratificazione normativa insostenibile.

Tale complessità genera discontinuità anche nelle interpretazioni rese al livello centrale: da ultimo quella della Sezione Autonomie della Corte dei Conti che ha reso indispensabile l'adozione della misura urgente contenuta nell'articolo 16 del decreto legge.

Questo non basta:

- ricordiamo che i Comuni subiscono già da quasi due anni un blocco delle assunzioni motivato dal processo di ricollocazione del personale soprannumerario delle Province;
- ricordiamo che l'ultima legge di stabilità ha ridotto la possibilità di fare turn-over al 25% della spesa del personale cessato dal servizio nell'anno precedente; in un balletto di percentuali che cambia di anno in anno;
- ricordiamo che i Comuni sono le amministrazioni di prima istanza, alle quali i cittadini si rivolgono per avere servizi fondamentali quali quelli educativi, socio assistenziali e relativi alla sicurezza;
- ricordiamo che il personale dei comuni è ridotto all'osso (meno 60.000 unità negli ultimi sette anni) e che l'età media dei dipendenti rende ormai indispensabile un rinnovamento degli organici (solo l'11 % dei dipendenti, e solo l'1% dei dirigenti ha meno di 40 anni).

Queste le questioni più urgenti che ancora restano aperte:

- Riassetto organico delle regole che governano il contenimento della spesa di personale e il regime delle assunzioni nei Comuni;
- Ripristino del regime ordinario delle assunzioni al perfezionamento, Regione per Regione, del processo di ricollocazione del personale soprannumerario delle Province e delle Città metropolitane;
- Semplificazione del quadro normativo e della disciplina contrattuale riguardante i fondi per la contrattazione decentrata e gli istituti del salario accessorio del personale;
- Semplificazione degli oneri di comunicazione e meri adempimenti procedurali che assorbono le attività degli uffici.

In questa direzione vanno le proposte emendative: per osare e cambiare definitivamente regole asfittiche che rischiano di frenare le riforme in atto.

Disciplina delle assunzioni negli Enti locali.

L'emendamento ha l'obiettivo di superare l'attuale sistema di contenimento delle spese di personale negli Enti Locali, al fine di garantire una maggiore equità fra gli Enti, prendendo a riferimento come parametro per il progressivo efficientamento della gestione del personale da parte degli EE.LL. i valori medi dipendenti/popolazione per classe demografica, così come definiti con Decreto del Ministero dell'Interno, validi per gli enti in condizioni di dissesto.

La norma non comporta oneri aggiuntivi.

Compensazione fondi salario accessorio.

La proposta emendativa consente di compensare gli importi da recuperare con le economie generate da processi di razionalizzazione e riqualificazione della spesa ed è 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.

Immigrazione e spese di personale.

Il continuo aumento dei flussi migratori in Italia ha richiesto e sta richiedendo ai territori del nostro Paese uno sforzo straordinario. Lo SPRAR, Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, è costituito dalla rete degli enti locali che, per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

I Comuni che scelgono di aderire allo SPRAR vanno incontro a una maggiore complessità organizzativa (che incide in particolare nei settori dei servizi sociali, dell'anagrafe, della polizia municipale, oltre che negli uffici amministrativi), con un impatto che collide nettamente con le limitazioni imposte dalla legge alla spesa di personale nei Comuni. Sotto tale profilo occorre peraltro evidenziare come la copertura di tali spese di personale può essere individuata/è individuata negli stanziamenti del Fondo Nazionale Politiche e Servizi per l'Asilo di cui all'art.32 della Legge n. 189/2002. Con l'emendamento proposto si intende chiarire che il personale impiegato e rendicontato nell'ambito dei progetti SPRAR, non contribuisce alla determinazione dei tetti alla spesa di personale nei comuni, in quanto finanziato con risorse a carico del Fondo Nazionale Politiche e Servizi per l'Asilo.

11. Semplificazioni normative urgenti

1. Riforma del sistema di scelta dei revisori degli enti locali.
2. Interpretazione autentica dell'articolo 5 comma 5 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 al fine di evitare che un'interpretazione letterale restrittiva della stessa violi, solo per gli amministratori locali, il diritto costituzionale di uguaglianza e libera iniziativa privata.
3. Norma di semplificazione in materia di lavori pubblici finalizzata ad abrogare adempimenti normativi già previsti dalla nuova contabilità armonizzata.