



BOZZA DI LAVORO

COMITATO DIRETTIVO

PROPOSTE PER LA PIATTAFORMA ANCI

21 Settembre 2016

PREMESSA

I punti qualificanti della piattaforma di proposte, che sarà anche tema di discussione ed integrazione nella prossima Assemblea ANCI, hanno l'obiettivo di costituire:

- a) il **quadro unitario che deve indirizzare l'azione degli organi dell'Associazione sui temi generali per i prossimi mesi nel confronto con il Governo, il Parlamento, le Regioni e le altre Istituzioni.**
- b) un **pacchetto organico di proposte e di misure che diano risposta e soluzione alle varie tematiche che riguardano i Comuni e le Città e che abbiano come finalità principale la decisa riaffermazione di Autonomia politica ed istituzionale dei sindaci necessaria per organizzare al meglio la vita delle proprie comunità**, in un contesto sociale che richiede capacità di anticipare la complessità dei problemi, di governare con efficacia e rapidità fenomeni articolati e che pone il sistema dei Comuni quale fondamentale crocevia per ogni fondamentale misura ed azione pubblica.

In via preliminare, l'ANCI intende porre con forza **una questione di metodo per condizionare al meglio l'agenda e le scelte di politica pubblica e per ottenere la dovuta attenzione alla complessità ed organicità delle proposte avanzate, alcune delle quali riguardano problemi che si trascinano da tempo e più volte posti all'attenzione.**

Chiediamo: che il confronto veda presenti tutte le Amministrazioni competenti, per evitare ritardi o istruttorie non complete che impediscono la

definizione di soluzioni; che vi sia, dopo opportuna valutazione, precisa ed iniziale indicazione in sede politica delle proposte /misure su cui il lavoro tecnico può svolgersi.

L'esaustività delle soluzioni che si riuscirà a conseguire incide sulla stessa capacità dei Comuni e delle Città di rispettare al meglio le scadenze di bilancio.

Inoltre, su alcune proposte specifiche di interesse di singoli Dicasteri si promuoverà un apposito confronto anche attraverso i delegati politici e le Commissioni.

L'ANCI ritiene inoltre utile avviare da subito su alcuni temi il coinvolgimento delle forze politiche e parlamentari attraverso brevi seminari o conferenze stampa in modo da agevolare il successivo iter parlamentare della legge di bilancio e stimolare un'autonoma iniziativa propositiva delle forze politiche.

Inoltre si invitano tutti i sindaci anche attraverso le ANCI regionali a segnalare questioni e proposte che possono arricchire e integrare la presente piattaforma.

Piattaforma che sarà oggetto di discussione e confronto nell'Assemblea di Bari del 12/14 Ottobre, dove abbiamo posto al centro del dibattito tracce generali di riflessione: l'esigenza di completare un assetto più ordinato e semplice di compiti e responsabilità fra livelli di governo, fra politica e gestione/amministrazione; l'esigenza di completare il riassetto istituzionale in cui il sistema dei Comuni è impegnato, senza una adeguata regia e senza regole chiare e praticabili; l'esigenza di un recupero di ruolo della politica rispetto ad un eccesso di influenza tecnocratica; una rivendicazione forte di autonomia dei sindaci e del sistema dei Comuni anche nella eventuale prospettiva di istituzione del nuovo Senato che dovrà vedere, ferma restando una composizione che non ci soddisfa, una rappresentanza autonoma e libera degli interessi dei comuni; l'esigenza di dare maggiori strumenti al ruolo crescente del comune e del sindaco, quale soggetto attivo nello stimolare forme nuove di partecipazione della comunità nella gestione dei beni comuni, nel miglioramento della qualità della vita dei cittadini, nella costruzione di rapporti di solidarietà e relazioni di valore, nel contrasto ai fenomeni di degrado, nel miglioramento dei tempi di vita, nella elaborazione di uno stile di vita più sostenibile, nello sviluppo dei propri territori quali principali imprenditori

del patrimonio culturale, naturale, del tessuto produttivo e sociale; l'esigenza di stare a fianco e sostenere le battaglie spesso solitarie dei sindaci in nome della legalità e del rispetto delle regole, di trovare un giusto e sostenibile punto di equilibrio fra accoglienza ed integrazione e controllo del territorio; infine l'esigenza di riappropriarsi di una autonomia politica chiedendo di essere liberati da vincoli, limiti e soprattutto di poter recuperare autonomia finanziaria e autonomia di spesa per rispondere direttamente ai propri cittadini dei servizi erogati e della qualità del proprio operato.

Recupero di autonomia che significa rendere trasparente ai cittadini il rapporto fra prelievo fiscale e finanziamenti dei servizi, il rapporto fra quanto pago e cosa ricevo, riaffermando un principio **equità**, riferito sia alla necessità che siano garantite parità di condizioni nell'accesso ai servizi sia il giusto livello di contribuzione al loro finanziamento. Pertanto, l'obiettivo di contenere la **pressione fiscale** deve essere perseguito con tenacia e deve essere consentito a ciascun livello di governo di attuare politiche fiscali e redistributive sul proprio territorio. Su questo sino ad oggi hanno pesato i tagli alle entrate operati dai Governi, che hanno di fatto impedito, per compensare e garantire i servizi, più significativi e diffusi processi di riduzione della pressione fiscale.

Un recupero di autonomia può consentire un **più forte stimolo agli investimenti locali**: finanziamenti certi e stabili, visione di lungo periodo e capacità programmatica, una attenta valutazione del debito, che in sé non è un nemico. Va superato il corto circuito per cui la sostenibilità del debito è garantita dalla crescita economica, quest'ultima viene stimolata anche dagli investimenti pubblici, che sono però a loro volta alimentati anche da debito. **Il paradosso è che l'impossibilità di contrarre nuovo debito a minor costo comprime la capacità espansiva delle nuove regole di bilancio.**

Autonomia significa una vita più semplice per i Comuni. 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 sordoordinato 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. Dobbiamo essere consapevoli che la semplificazione non è una mera razionalizzazione, ma il terreno di scontro con vecchie mentalità e apparati burocratici che traggono dall'eccesso di controllo e dalla complicatezza procedurale la propria ragione di esistere.

FINANZA LOCALE

ELEMENTI DI CONTESTO

Il quadro della finanza locale è profondamente mutato nel biennio 2015-16, con elementi di positività che vanno però per definire uno stabile e soddisfacente punto di approdo.

Quattro elementi di riconversione strutturale stanno producendo o produrranno effetti positivi importanti, da accompagnare con manovre di attuazione ed adeguamento nel 2017:

- 1. l'assenza di tagli per il Comparto dei Comuni che va assolutamente stabilizzata ed integrata con la soluzione di diverse questioni aperte;**
2. la regolazione finanziaria basata sul **nuovo saldo di competenza** che segna una netta cesura rispetto ai vincoli ciechi del vecchio Patto di stabilità interno e che **va tempestivamente rafforzata con misure di stabilizzazione ed efficientamento delle regole per il triennio 2017-19** (stabilizzare Fondo pluriennale vincolato, rivedere monitoraggio e patti infrannuali, rifondare il sistema delle sanzioni) puntando a valorizzare anche utilizzo degli avanzi;
- 3. l'avvio della nuova contabilità "armonizzata"** che determina un processo di crescita della qualità dei bilanci, con uno sforzo di migliaia di amministratori ed operatori finanziari dei Comuni che va maggiormente riconosciuto e premiato;
4. la **revisione della legge sul pareggio di bilancio** degli enti territoriali (la legge 243 del 2012) elimina la pesante ipoteca rappresentata dall'imposizione del pareggio sui saldi di competenza e di cassa, che avrebbe affossato qualsiasi prospettiva di autonomia e di riequilibrio strutturale e sostenibile della finanza locale.

Le innovazioni citate portano l'impronta del contributo politico e tecnico che l'Associazione ha costantemente fornito nel confronto con il Governo e con le strutture tecniche centrali, in una dialettica a volte aspra.

Siamo tuttavia ben consapevoli dei limiti che tuttora caratterizzano il quadro finanziario generale dei Comuni e taluni aspetti delle riforme indicate, limiti sui quali è necessario intervenire fin dalla prossima Legge di bilancio per il 2017.

La cornice nella quale le nuove regole finanziarie si sono innestate è ampiamente condizionata dalla **lunga stagione di tagli 2011-2015**, circa 9 miliardi di euro in riduzione di risorse e 3,5 mld. in aggravio di obiettivi di patto.

Gli effetti di questo sistematico razionamento di risorse incidono in modo particolare su fasce di enti più deboli, la cui fragilità deriva da diverse concause: rigidità strutturale dei bilanci degli enti più piccoli; eredità di gestioni pregresse meno rigorose; peso del debito contratto per varie ragioni, amplificato oggi da tassi di interesse e penali elevati in quanto determinati in contesti di mercato finanziario differenti; l'incremento della domanda sociale e la diminuzione di risorse proprie dovuti ambedue all'effetto di una crisi economica, oltre che della finanza pubblica mondiale, di straordinaria persistenza.

Infine, **l'assetto delle risorse comunali** è di nuovo caratterizzato da una quota rilevante di trasferimenti statali dovuta alle abolizioni di gettito disposte dal 2016 (e da altre quote minori già stabilite in precedenza), per circa 5 miliardi di euro.

A questo esito si è giunti dopo un quinquennio di continui mutamenti normativi: dall'incremento del gettito immobiliare in larga parte a vantaggio dello Stato attraverso il passaggio dall'ICI all'IMU, alla diversa ripartizione del gettito IMU tra Comuni e Stato, alle ripetute scelte di sospensione e abolizione dei prelievi sull'abitazione principale e su altre aree di imposizione, fino alla attuale convivenza di due tributi, l'IMU e la Tasi sostanzialmente identici. Un'instabilità perenne che determina incertezze applicative, confusione tra i contribuenti, difficoltà nella gestione e nella programmazione finanziaria dei Comuni.

All'abolizione di gettiti disposta nel 2016, si è poi accompagnato il blocco della leva fiscale, nonché dalla perdita di basi imponibili (abitazione principale, terreni agricoli, parte dei fabbricati industriali), che seppur compensata diminuisce la capacità di manovra fiscale, comprime l'autonomia finanziaria e contrasta

diametralmente con il percorso di perequazione delle risorse avviato nel 2015 e in via di progressivo ampliamento.

Un ulteriore elemento che va evidenziato attiene alla persistente incertezza su vari settori delle erogazioni regionali che mettono in seria difficoltà la capacità dei Comuni di assicurare la stabilità dei servizi e la rapidità degli investimenti.

AUTONOMIA DI ENTRATA: RECUPERARE RISORSE- CHIUDERE I CONTI CON LO STATO.

Gli attuali elementi di contesto, come sinteticamente descritti, determinano la fissazione di alcuni obiettivi fondamentali.

Ripristino generalizzato di una quota delle risorse correnti sottratte al comparto dei Comuni, in una misura che è stata autorevolmente giudicata “sproporzionata”.

Avanziamo una proposta articolata che miri da un lato ad affermare l'autonomia finanziaria e fiscale e **contestualmente all'assegnazione di nuove risorse, sia a chiusura delle numerose partite aperte, sia a carattere vincolato.**

Va pertanto definita una chiusura positiva di alcuni versanti e conti ancora aperti:

- 1. il riparto dei ristori dei gettiti IMU-Tasi aboliti**, avviata con l'accordo sul FSC 2016 del marzo scorso, presenta quote da assegnare quantitativamente minori, ma significative per molti Comuni, relative ai terreni, alle abitazioni date in comodato e a quelle affittate a canone concordato.
- 2. Assicurare le assegnazioni per compensare le spese degli Uffici giudiziari, sostenute da molti Comuni tra il 2012 e il settembre 2015** senza alcun corrispettivo o con la corresponsione di acconti irrisori.
- 3. Dare soluzione al taglio subito 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.**
- 4. 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.

5. Concordare **esito delle sentenze favorevoli del Consiglio di Stato**, in particolare circa il passaggio ICI/IMU, considerato il lungo confronto intercorso e l'impegno assunto dal Governo a trovare una soluzione (si tratta di una compensazione pari a circa 60/90 ml annui per 5 anni).

In ordine al tema dell'autonomia fiscale e finanziaria, va promossa un'attenta ed approfondita riflessione che consenta di definire un giusto equilibrio fra servizi ai cittadini, perseguimento di obiettivi di equità e di perequazione. Il condiviso proposito di procedere con la perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e le capacità fiscali standard (le percentuali di perequazione crescono di 10-15 punti ogni anno, + 10 nel 2017, +15 nel 2018) trova un obiettivo ostacolo nell'impossibilità di manovrare le proprie basi fiscali, condizione essenziale nel disegno perequativo.

Inoltre, la presa d'atto dell'archiviazione – si spera temporanea – del progetto semplificatorio della tassazione locale e della riforma del Catasto non deve impedire un intervento di manutenzione del prelievo immobiliare che superi 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.**

Un tema che è arrivato al capolinea e che richiede assoluta priorità è quello della **riscossione locale**. Siamo davanti all'ennesima proroga con un deterioramento del sistema di riscossione che rappresenta invece una leva fondamentale per completare il processo di risanamento e messa in ordine del sistema finanziario e contabile. La grave assenza di una proposta da parte del Governo va colmata urgentemente. L'ANCI da tempo ha avanzato proposte di varia natura e profondità, consapevoli del fatto che la capacità di riscossione è tra le variabili cruciali ai fini del rispetto del nuovo vincolo finanziario. **Nell'attesa di comprendere quale ruolo il Governo vuole affidare ad Equitalia in materia di entrate comunali, è urgente intervenire su alcuni punti già contenuti nella Delega fiscale.** Si tratta in primo luogo di **riaffermare la centralità del governo pubblico** di una funzione

strumentale all'esercizio del governo locale, tenendo conto del carattere del peculiare delle entrate comunali e del relativo processo di esazione, caratterizzato da **elevata frammentazione** e dalla presenza di **crediti di modesta entità**. In tale ottica il perimetro delle scelte gestionali dovrebbe contare sul **potenziamento della capacità operativa** dell'ente locale, sia che gestisca direttamente, in forma associata o tramite **società in house**, sia che debba assicurare una adeguata capacità di indirizzo e controllo dell'operato di soggetti privati abilitati.

Deve essere infine rivisto e rafforzato **l'accesso dei Comuni alle informazioni necessarie all'attività di riscossione**, che dovrà avvenire anche per via telematica, eliminando le asimmetrie esistenti tra Comuni ed Agente della riscossione sia in ordine al processo di formazione degli atti sia nella fase di verifica dello stato patrimoniale del debitore propedeutica all'avvio delle procedure esecutive misurate ed efficaci.

AUTONOMIA DI SPESA: AGIBILITA' FINANZIARIA E CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI. ABBATTERE VINCOLI E SEMPLIFICARE I CONTROLLI.

Il percorso di superamento del Patto di stabilità interno a favore di una regolazione basata sul saldo di competenza e la revisione degli equilibri di bilancio previsti dalla legge n. 243 del 2012 costituiscono un ancoraggio di riferimento per la stabilizzazione delle modalità di applicazione del saldo 2016 anche al triennio 2017-19.

Il primo necessario intervento riguarda il **consolidamento del saldo finale di competenza** regola di finanza pubblica, come adottato "per il 2016", **comprensivo del Fondo pluriennale vincolato** non finanziato da debito. Intervento essenziale – che dovrebbe essere al più presto autorevolmente annunciato da parte del Governo – al fine di rimuovere le residue e diffuse incertezze nella programmazione degli investimenti, anche sotto il profilo della realizzazione di opere già programmate, finanziate ed avviate grazie al superamento del patto di stabilità interno.

Si tratta di **attivare la prospettiva fornita dalla revisione della legge 243**, su spinta dell'ANCI, con un intervento triennale (2017-19), prima della definitiva stabilizzazione prevista dal 2020. Le eventuali difficoltà di "copertura finanziaria" che questo intervento può porre appaiono positivamente sovrastate dai benefici derivanti da una stabile ripresa degli investimenti locali che hanno finora subito

rallentamenti, rispetto alle risorse pur previste nei bilanci, sia dall'incertezza delle regole sopra menzionata, sia per il cambiamento delle regole sugli appalti dovuto all'entrata in vigore della riforma. I dati di monitoraggio del saldo mostrano una marcata **tendenza alla crescita degli impegni per investimenti locali nel primo semestre 2016**, ai quali potranno seguire realizzazioni in linea con le aspettative soltanto in un quadro di regole finanziarie stabile e favorevole.

In questo contesto, meriterebbe migliorare la condivisione dei dati e dei flussi finanziari al fine di destinare risorse e spazi di saldo nei comparti e nei settori urgenti e strategici si può coniugare con misure ad hoc che aiutino l'uso di avanzi accumulati negli anni dei vincoli di Patto.

Un ruolo fondamentale in questo senso rivestono **gli strumenti di flessibilità infrannuale dei saldi** attraverso intese regionali e il dispositivo nazionale di redistribuzione, anch'essi da rivedere 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. Al contempo, il comparto dei Comuni ha sempre fornito alla finanza pubblica saldi complessivamente ben superiori agli obiettivi assegnati. 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.

Si pensi all'urgenza di realizzare con "CasaItalia" il programma di risanamento antisismico e idrogeologico che il Paese attende da tempo. Un **piano pluriennale di messa in sicurezza dei territori**, che può dispiegare efficacia attraverso un contributo che i Comuni devono poter dare sotto vari aspetti e che ai fini di un rapido **adeguamento del patrimonio edilizio pubblico**, dovrà concretizzarsi in una mobilitazione eccezionale di risorse, anche in deroga ai vincoli finanziari ordinari.

L'ANCI chiede che si avvii a partire da questa legge di stabilità dando priorità ad edifici pubblici, quali scuole, ospedali.

Le deroghe devono riguardare in modo equilibrato: l'utilizzo degli avanzi di amministrazione con particolare riferimento agli enti a basso debito; il

riconoscimento di quote di debito a copertura del saldo per gli enti sprovvisti di avanzi.

Casa Italia dovrebbe permettere l'utilizzo di una quota di capacità aggiuntiva coerente con le priorità individuate e tendenzialmente omogenea tra situazioni di pari priorità. L'ente che deve finanziare un certo ammontare di opere potrà attivare risorse extra saldo di competenza, prioritariamente impiegando l'avanzo eventualmente disponibile e, in subordine, acquisendo nuovo debito. L'ammontare complessivo di risorse così attivabili può naturalmente essere predeterminato dalla programmazione nazionale, di macroarea e di ambito, secondo modalità simili a quanto praticato per il sostegno all'edilizia scolastica.

Infine, sotto il profilo della disponibilità di risorse, andranno valutati i casi di radicale carenza di capacità proprie, enti in dissesto, situazioni particolari, assicurando adeguati strumenti straordinari.

Per accompagnare i Comuni nel sostegno alla crescita dei territori, è necessario porre in essere un'azione efficace di sostegno e collaborazione per la redazione delle proposte progettuali. Su questo Anci può svolgere una funzione di coordinamento nonché di supporto tecnico-amministrativo.

A tal proposito, va definito un percorso che consenta di **aprire una stagione di ristrutturazione del debito dei Comuni**, dopo le due fasi significative di rinegoziazione dei mutui, attraverso un confronto che permetta di fissare interessi aderenti alle attuali condizioni di mercato per stimolare investimenti e condizioni che agevolino l'abbattimento del debito, oggi troppo onerose. **Si fa presente che lo stock di debito comunale continua a diminuire ed è ormai inferiore al 2% del debito complessivo della PA.** Il fondo per attenuare il peso degli oneri da estinzione anticipata dei mutui, contenuto nel recente "decreto enti locali" (art. 9-ter del dl 113/2016), è insufficiente nella dotazione e va risolta la questione della ristrutturazione del debito delle grandi città. Per i debiti di dimensione maggiore, come l'ANCI richiede da tempo, serve uno strumento specifico sul modello già applicato per le Regioni. L'iter amministrativo di assegnazione e riparto del fondo, che prevede entro il 31 ottobre 2016 l'invio da parte dei Comuni delle richieste di accesso al fondo, costituirà l'occasione per fare il punto su una più precisa quantificazione del fabbisogno.

La legislazione in tema di **contabilità e vincoli di finanza pubblica** negli ultimi anni ha stravolto la gestione finanziaria degli enti locali. I risultati raggiunti sono significativi anche in termini di contributo degli enti locali al controllo della finanza pubblica nel suo complesso.

L'integrazione dell'armonizzazione contabile con il saldo finale di competenza necessita tuttavia di poche ma significative correzioni per dare stabilità e coerenza. In questo senso vanno le proposte di coordinamento normativo – anche in chiave di semplificazione della gestione finanziaria che l'Anci ha più volte presentato e che solo in parte sono state recepite nella legislazione degli ultimi due anni. Si tratta di aspetti tecnici, sostanzialmente privi di impatti sulla finanza pubblica, che risultano essenziali per normalizzare la gestione e abbattere gli aggravii prodotti dalla riforma contabile.

La sofferenza di molti dei **Comuni fino a 1000 abitanti** che si sono confrontati per la prima volta con il saldo di competenza (in precedenza erano esclusi dal patto di stabilità) non è ad esempio stata trattata con la necessaria cura e solo poche Regioni finora hanno svolto un ruolo attivo in questo campo; anche nel caso delle **fusioni di Comuni**, l'esclusione dal saldo per il solo 2016 è una mera misura-tampone che andrà messa a regime in modo coerente con le aspettative di forte sviluppo degli investimenti locali che molte delle fusioni in atto degli ultimi anni avevano programmaticamente previsto, forti dell'esclusione quinquennale dal vecchio patto. Devono altresì essere **neutralizzati i cambiamenti nelle classificazioni contabili** dovuti alla riforma, che determinano ora impropri aggravii del vincolo finanziario: dalle spese elettorali, agli accantonamenti per gestione *post mortem* delle discariche, alla regolazione dei contributi – in prevalenza regionali – il cui allineamento con i movimenti di bilancio dei Comuni è ancora da conseguire.

La revisione delle sanzioni e della premialità sul saldo di competenza è un'occasione importante non solo per assicurare quei criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed efficacia ora esplicitamente previsti dalla legge 243 e sempre invocati dall'ANCI, ma anche per incentivare i processi di riqualificazione della spesa e di rigorosa gestione di bilancio di fatto ignorati dalle sanzioni del patto. Una radicale revisione delle sanzioni e dei premi permetterà di **chiudere con la stagione delle sanzioni irragionevoli seguite dalle inevitabili richieste di**

abbattimenti e sanatorie, che i Comuni per primi ritengono degradanti e negative per le amministrazioni che mantengono una linea di prudenza e correttezza in rapporto ai vincoli. **Riteniamo che bisogna capovolgere la logica: passare da sanzioni per sforamento a sanzioni che colpiscono chi non utilizza gli spazi disponibili.**

Altro tema di confronto rimasto aperto e che va portato a definitivo approdo riguardare l'esigenza di introdurre norme di ulteriore manutenzione che accompagnino il risanamento degli enti in difficoltà, ed in particolare in **predissesto e dissesto**. Anci da tempo ha formulato varie proposte che sono state parzialmente condivise.

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 abbatte i 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.

Questi obiettivi, per essere realizzati, devono essere accompagnati da una robusta **semplificazione della vita istituzionale ed amministrativa dei Comuni.**

Meno comunicazioni amministrative e contabili, che si lega ad un'istanza di semplificazione generale degli adempimenti e dei vincoli e dei conseguenti controlli tuttora imposti ai Comuni e alla necessaria eliminazione di alcuni vincoli sul personale, nel solco già tracciato nei recenti interventi normativi. L'ANCI ha proposto, con accoglimento parziale da parte del Governo e del Parlamento, uno sblocco graduale del turn over, tenendo conto dei parametri di deficitarietà. Questa misura va estesa a tutti i Comuni.

Appare pertanto non più rinviabile **una riforma organica all'insegna dell'autonomia in tema di reclutamento e di gestione** delle risorse umane per consentire 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. A tal proposito la riforma della dirigenza non può tradursi in un mero controllo della spesa ma deve avere quale finalità principale sostenere merito e produttività, nonché migliorare il rapporto fra organi di indirizzo politico e vertice burocratico dell'ente titolare del potere gestionale e soprattutto dotare i sindaci di quelle leve 'aziendali' per garantire maggiore efficienza della macchina amministrativa.

COMPLETAMENTO DEL RIASSETTO ISTITUZIONALE. VITA SEMPLICE PER I PICCOLI COMUNI. REGOLE FACILI E DEFINITIVE PER L'ASSOCIAZIONISMO.

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'.

CITTA' METROPOLITANE. PORTARE A COMPIMENTO UN CANTIERE APERTO.

In ordine al completamento del percorso istituzionale delle Città metropolitane, non solo ma anche alla luce del quadro di regole costituzionali oggetto di referendum, va sottoposta ad attenta riflessione l'opportunità di **promuovere un ulteriore salto di qualità nell'assetto ordinamentale e della governance** che faccia tesoro di alcuni aspetti che appaiono difficilmente superabili: difficoltà a dare alle Città metropolitane una forma di finanziamento stabile ed autonomo aggiuntivo; esigenza, alla luce della forte riduzione del personale, a procedere ad una radicale riorganizzazione e ripensamento della struttura burocratica che sia in linea con ruolo e funzioni; uscire definitivamente dalla logica sempre contrastata delle Città metropolitane, quali ex Province, e pertanto definire nel 2017 un identikit delle Città metropolitane che sottolineando la peculiarità della coincidenza del sindaco capoluogo con sindaco metropolitano ne faccia il reale valore aggiunto dell'area dando al vertice politico strumenti e poteri effettivi. L'idea su cui lavorare potrebbe essere quella di una spinta ulteriore alla semplificazione che porti a valutare l'opportunità che la struttura burocratica della Città metropolitana diventi parte di quella del Comune capoluogo quale 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.

In ordine agli aspetti finanziari, appare necessario intanto procedere alla formalizzazione del Comparto autonomo delle Città metropolitane, cancellare il taglio incrementale previsto nel 2017.

ALTRE QUESTIONI GENERALI

POLITICHE NAZIONALI PER LA MOBILITA E PER LA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE'

L'Anci da tempo supporta i Comuni nell'affrontare da un punto di vista organico il tema della **sostenibilità ambientale ed energetica**, che nei territori ha delle ricadute pesanti sia da un punto di vista finanziario sia per gli impatti dovuti ai cambiamenti climatici e sostiene la necessità di costruire insieme alle amministrazioni centrali e regionali dei piani attuativi tarati sulla base della conoscenza dei beneficiari dell'intervento, del territorio, dei fabbisogni e dello stato dell'arte delle iniziative che ne sono espressione.

Sulla sostenibilità, nonostante il tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici stia cominciando a radicarsi, lo strumento di pianificazione più ampio e integrato oltre che omogeneo rimane il PAES, che ad oggi interessa una gran parte dei Comuni italiani (comprese molte Unioni), 3.163 in totale di cui: 2959 PAES già accettati dalla Commissione quindi a pieno titolo legittimati, 629 PAES con risultati già monitorati.

Anci chiede di **destinare una quota parte dei fondi ETS** –derivanti dal sistema comunitario di scambio delle quote di emissione di gas a effetto serra “Emission Trading” – **a interventi realizzati dai Comuni per incrementare la sostenibilità urbana e ridurre la quota di CO2.**

La proposta dell'ANCI è quindi quella di destinare una percentuale pari al 40% della quota di aste assegnata al Ministero dell'Ambiente ai Comuni, per interventi di cui ai punti precedenti, che devono essere dettagliati con decreto attuativo da emanarsi nei successivi 30 giorni, previa intesa in Conferenza Unificata.

Il paniere degli interventi potrà quindi interessare, a titolo esemplificativo e promuovendo la massima integrazione possibile, una tipologia di attività sintetizzabili in tal modo:

- efficientamento dell'illuminazione pubblica;
- produzione di energia da fonti alternative, risorse proprie del territorio, e con finalità prevalentemente termiche (piccoli impianti diffusi alimentati da stralci da potatura o boschivi)
- utilizzo – anche in gestione associata per i comuni di piccole dimensioni – di mezzi sostenibili per la mobilità all'interno del comune e/o tra comuni limitrofi, e/o per il collegamento a nodi di rete e punti di scambio serviti a livello nazionale (stazioni ferroviarie di alta percorrenza o AV, rete autostradale, prossimità aeroporti, ecc.);
- incentivazione della sostituzione del parco automobilistico privato verso veicoli da basse emissioni a zero emissioni, sostenendo filiere locali in ottica di recupero risorse come quelle agricole o di manutenzione del verde urbano (ad esempio biometano) fino all'elettrico;
- sostituzione dei veicoli pubblici o ad utilizzo collettivo (autobus o navette di servizio, taxi, car sharing, mezzi per la raccolta differenziata, mezzi pulistrada, ecc.) con veicoli da basse emissioni a zero emissioni, sostenendo filiere locali in ottica di recupero risorse come quelle agricole o di manutenzione del verde urbano (ad esempio biometano) fino all'elettrico.

POLITICHE ORGANICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTA' E DI SOSTEGNO AI DEBOLI

Le misure di contrasto alla povertà ed esclusione sociale si basano su una serie di strumenti, alcuni attivi, altri in via di definizione parlamentare: 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 avere 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). In aggiunta a ciò, 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 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.*

POLITICHE PER LA CASA

Le politiche sulla Casa rappresentano un settore tradizionalmente legato ad un intervento pubblico frammentato per gli strumenti utilizzati: Fondo per la morosità incolpevole, Fondo locazioni, Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, solo per fare alcuni esempi. Soprattutto, trattasi di interventi legati a logiche emergenziali. **Occorre invece attivare un piano nazionale pluriennale che superi la logica dell'emergenza in favore di politiche stabili per la riduzione del disagio abitativo che interessa soprattutto le famiglie monoreddito e monoparentali.** L'esiguità del patrimonio immobiliare dei Comuni non consente di fronteggiare tale emergenza e per questo è necessario che i Comuni e le Città Metropolitane possano disporre di alloggi e di strumenti flessibili che consentano politiche attive. Si propone quindi di rivedere gli strumenti finora adottati nei loro meccanismi procedurali di finanziamento, abbreviandone la filiera, il che consentirebbe un recupero di autonomia e, soprattutto, un'accelerazione nell'esecuzione degli interventi. Un'ulteriore misura da realizzare in materia e su cui l'Associazione ha già individuate proposte normative è quella di consentire a Comuni e Città Metropolitane, di recuperare il patrimonio inutilizzato dagli enti previdenziali, ad

esempio perchè rimasto invenduto a seguito di aste pubbliche, destinandolo ad iniziative di utilità sociale, per soddisfare le esigenze abitative locali.

PER UN SISTEMA DI ACCOGLIENZA EQUO E SOSTENIBILE

Anci è fermamente convinta che si possa organizzare in Italia un sistema di accoglienza ed integrazione sostenibile, programmato, equilibrato e diffuso dei richiedenti asilo e Rifugiati a livello regionale, provinciale e comunale. Per farlo, è necessario puntare al coinvolgimento, su base volontaria, dei Comuni italiani (oggi le presenze, circa 150 mila, sono distribuite su 1.200 Comuni).

Sarebbe un esempio per gli altri paesi europei e consentirebbe, quando sarà a regime, di gestire un fenomeno così complesso garantendo al contempo ordine e controllo del territorio e percorsi reali di integrazione.

Il tema dell'esigenza di accoglienza dei profughi è oramai un dato stabile, non può davvero più essere gestito in modo solo emergenziale, a scapito dei territori. La risposta politica deve saper coniugare ordine e controllo del territorio con i doveri di accoglienza.

ANCI chiede al Governo un cambio di passo e nel farlo concorre a proporre una soluzione dando una risposta fattiva alle difficoltà dei sindaci. Dobbiamo essere tutti consapevoli che non fare questo salto di qualità nel sistema di accoglienza significa non dare risposta al disagio sempre più diffuso nelle comunità e tra i Sindaci.

Oggi, il sistema è basato su un doppio binario: **1.** prefetti che collocano sui territori, spesso con numeri troppo elevati in proporzione agli abitanti, spesso in strutture alberghiere, senza il coinvolgimento dei comuni e del mondo associativo, creando di fatto situazioni di disagio e tensione sociale; **2.** lo SPRAR, caratterizzato da progetti fatti dai comuni con le associazioni e ospitati in strutture, per numeri sostenibili, che quindi garantiscono controllo e integrazione.

Per superare questo sistema duale bisogna attivare meccanismi incentivanti per i Comuni che decidano di aderire allo SPRAR, in due direzioni:

clausola di salvaguardia: i Comuni della rete Sprar che attivano strutture di accoglienza con i numeri previsti dal Piano saranno tenuti esenti da qualsiasi altra forme di accoglienza non concertata con il Sindaco.

incentivi conomici a favore dei Comuni SPRAR, a partire dallo sblocco delle assunzioni finalizzate a gestire l'immigrazione.

Far parte della rete Sprar vuol dire entrare in un sistema pubblico di accoglienza che prevede il diretto coinvolgimento degli attori locali, del terzo settore e della comunità locale nonché la possibilità di disporre di fondi, reti, assistenza e interventi che vanno a vantaggio di tutto il territorio con regole certe e trasparenti di monitoraggio.

Attraverso un sistema per classi di Comuni, viene definito un criterio di ripartizione che indica la quota minima di posti da assegnare ad ogni Comune, ai fini dell'applicazione della clausola di salvaguardia sopra menzionata.

SICUREZZA URBANA

Da tempo grazie anche al contributo dell'ANCI è pronta una proposta organica che mira a rafforzare i poteri dei sindaci in materia di sicurezza urbana e contrasto al degrado.

La rilevanza di dare corso a questa proposta risiede anche nella necessità di completare un pacchetto di misure che riguardano il miglioramento della qualità della vita nelle aree a più forte marginalità sociale. **Pertanto accanto al fondo di 500 ml per le periferie che alla luce della significativa risposta dei Comuni / 120 enti hanno presentato proposte per un totale di progetti molto ampio) chiediamo di rifinanziare il fondo in modo da assicurare il finanziamento delle proposte.**

Il provvedimento su cui si è lavorato tocca vari aspetti rilevanti: viene ridefinito il potere sindacale uscendo dalla logica della contingibilità ed urgenza consentendo di adottare provvedimenti stabili ed ordinari; vengono introdotte misure aa tutela della sicurezza e del decoro di particolari luoghi, nonché la previsione di sanzioni, fino all'introduzione divieto di accesso, nonché vengono inaspriti i divieti contro i **parcheggiatori abusivi e l'accattonaggio molesto.**

Si tratta quindi di un testo che coniuga l'obiettivo della legalità e del rispetto delle regole con intervento per migliorare la vivibilità e il decoro delle città.

