

## **Gli Enti Locali nella legge di stabilità**

di Arturo Bianco - dal sito *Marco Aurelio*

Il Parlamento ha approvato, con largo anticipo, la legge di stabilità per l'anno 2012. Essa, fatte salve alcune disposizioni specifiche che non interessano gli enti locali, entrerà in vigore il prossimo 1 gennaio 2012.

Questo provvedimento interessa direttamente gli enti locali soprattutto per le misure in essa contenute che riguardano il personale, per le modifiche al patto di stabilità, per le altre novità dettate in materia finanziaria, per lo stimolo alla privatizzazione della gestione dei servizi pubblici locali e per le misure di snellimento e semplificazione burocratica. Siamo in presenza di disposizioni di grande rilievo, ma esse non hanno un carattere stravolgente rispetto ai principi attualmente in vigore.

### **IL PATTO DI STABILITA'**

In primo luogo viene prevista la integrale applicazione dei risparmi previsti dalla cd Tobin tax; i comuni hanno un allentamento della stretta per 520 milioni di euro. Si dispone la riduzione dei vincoli per gli enti virtuosi nella misura di 65 milioni di euro per i comuni. Sono ridotte a 2 le classi degli enti virtuosi ed i criteri sono modificati, in parte con lo spostamento di alcuni al 2013, nonché con la abrogazione del parametro dell'applicazione delle norme di liberalizzazione. Viene disposto l'obbligo della certificazione del rispetto del patto per l'acquisizione di mutui. Il patto si applicherà ai comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti dal 2013. Sono fissate le percentuali di riferimento da assumere come base; si conferma la cd competenza mista, con esclusione dei tagli ai trasferimenti. Si provvede alla definizione dei benefici per gli enti. Sono escluse le spese per gli interventi urgenti di protezione civile, per gli interventi per l'Expo di Milano, le risorse della UE ed i connessi oneri sostenuti dai comuni, salvo che per i cofinanziamenti nazionali, i trasferimenti ISTAT per il censimento, i comuni terremotati dell'Abruzzo, le spese del comune di Parma per la realizzazione della Agenzia europea, le spese per la utilizzazione dei beni demaniali trasferiti.

Si confermano l'obbligo di approvazione del bilancio preventivo in modo da rispettare il patto; il monitoraggio semestrale tramite trasmissione telematica alla RGS dei modelli prescritti, ribadendo che la mancata trasmissione equivale al mancato rispetto del patto; la trasmissione della certificazione sull'avvenuto rispetto del patto entro il 31 marzo, con il ribadire che l'inadempimento equivale a mancato rispetto ed il ritardo determina il divieto di effettuare assunzioni. Si offre alla Ragioneria Generale dello Stato la possibilità di intervento in caso di prelevamenti eccessivi dalla tesoreria.

Sono dettate misure specifiche a vantaggio di Roma capitale. Sono confermate le sanzioni già previste per gli enti inadempienti. I contratti di servizio elusivi dei vincoli del patto sono nulli. Sono irrogate sanzioni per gli amministratori nel caso in cui il conseguimento del patto è stato raggiunto con artifici.

### **LE ALTRE DISPOSIZIONI FINANZIARIE**

Il tetto all'indebitamento degli enti locali viene diminuito all'8% nel 2012, al 6% nel 2013 ed al 4% dal 2014. Viene previsto l'obbligo, tramite uno specifico regolamento che sarà adottato dal Governo, per regioni ed enti locali di ridurre l'entità del debito pubblico. In caso di inadempienza si dispone la irrogazione delle sanzioni del divieto di assumere impegni in misura maggiore dell'anno precedente e di assumere personale a qualunque titolo.

Le amministrazioni pubbliche, tranne gli enti locali commissariati per mafia, rilasciano entro 60 giorni certificazioni sulla certezza, liquidità ed esigibilità delle somme dovute a privati. Viene

prevista la possibilità di inserire l'obbligo della anticipazione del pagamento di tali somme nelle nuove convenzioni di tesoreria.

## IL PERSONALE

Viene stabilito che gli enti locali non potranno spendere per le assunzioni a tempo determinato, per il conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, per i contratti di formazione e lavoro e per la somministrazione una cifra superiore al 50% di quanto sostenuto allo stesso titolo nel 2009. Il tetto di spesa del 20% dell'anno precedente si applica esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato.

Viene integralmente riscritto l'articolo 33 del DLgs n. 165/2001 in modo da facilitare il collocamento in quiescenza del personale pubblico eccedente. Viene stabilito l'obbligo per tutte le PA, a pena del divieto di effettuare nuove assunzioni, di effettuare la ricognizione annuale delle eccedenze di personale e l'inadempimento determina in capo ai dirigenti il maturare degli estremi per la irrogazione delle sanzioni disciplinari. E' stabilito l'obbligo di informazione preventiva ai soggetti sindacali. In caso di eccedenza di personale si dispone il collocamento in quiescenza di coloro che hanno raggiunto 40 anni di anzianità contributiva, la definizione di intese per il ricollocamento in altre PA, l'applicazione del passaggio diretto ad altri enti del comparto se previsto in un contratto collettivo. In caso di esito negativo di queste attività viene disposto il collocamento in disponibilità, con erogazione per 2 anni dello 80% del trattamento economico. Queste disposizioni non si applicano ai concorsi già banditi ed alle assunzioni già autorizzate in precedenza.

Dallo 1 gennaio 2012 la indennità di cd galleggiamento dei segretari dovrà essere applicata in modo restrittivo, cioè maturerà solo dopo che permanga la differenza a seguito della applicazione della maggiorazione della retribuzione di posizione. Tale regola si applica anche ai conteggi relativi a periodi precedenti, fatta salva la esecuzione dei giudicati.

## LE SEMPLIFICAZIONI

I certificati delle PA si applicheranno solamente nei rapporti tra i privati; in quelli con le PA si applicheranno unicamente le autocertificazioni. E' introdotto l'obbligo per le PA e per i gestori di servizi pubblici di acquisire direttamente le informazioni necessarie. Ed ancora tutte le amministrazioni dovranno acquisire direttamente la dichiarazione di regolarità contributiva. E' previsto l'obbligo per tutte le PA di individuare un unico ufficio e responsabile per le certificazioni da rilasciare. La mancata risposta alle richieste delle altre PA, oltre che violazione dei doveri di ufficio, viene valutata nell'ambito della performance.

Si dispongono: la estensione delle zone a burocrazia zero in tutto il paese fino al 31.12.2013; la istituzione degli uffici locali del Governo, a cui partecipano anche i rappresentanti degli enti locali interessati, per rendere applicabile questa disposizione; la semplificazione dei vincoli per le piccole società.

## LE LIBERALIZZAZIONI

Gli enti locali dovranno valutare la utilità dell'affidamento simultaneo di una pluralità di servizi pubblici locali. Sono previsti i rafforzamenti dell'obbligo di invio alla Autorità antitrust delle delibere degli enti locali, delle sanzioni per gli enti locali che non adottano tale delibera e dei vincoli per le gestioni in house. I prefetti avranno un potere di controllo e di surrogazione in caso di inadempimento. Si estendono di vincoli per le società di altri paesi europei gestori di servizi pubblici locali in Italia. Le PA devono rendere noti i dati sui costi e sulla qualità dei servizi. Il contenuto di tali informazioni e delle deliberazioni degli enti locali sarà definito in un decreto del Ministro per gli affari regionali.

Vincoli finanziari nuovi, sia attraverso il patto di stabilità che attraverso la riduzione dell'indebitamento; restrizioni alla possibilità di affidamento diretto a società in house della gestione dei servizi pubblici locali; ampliamento assai rilevante del ricorso alla autocertificazione: sono queste le principali novità dettate dalla legge n. 183/2011, cd legge di stabilità per il 2012. Ricordiamo che la legge di stabilità ha preso il posto di quella finanziaria. Tali novità si aggiungono a quelle dettate in materia di personale e che abbiamo già analizzato in precedenza, cioè l'ampliamento della possibilità di ricorso al collocamento in disponibilità, i nuovi tetti alle assunzioni a tempo determinato e l'interpretazione restrittiva che viene dettata della cd indennità di galleggiamento.

Le nuove disposizioni vanno nella direzione di mantenere i vincoli attualmente in vigore, soprattutto per la parte finanziaria e di semplificare e snellire le attività dei privati. In questa direzione si deve evidenziare il rilievo che assumono le disposizioni che prevedono l'ampliamento del ricorso alla autocertificazione ed i vincoli che vengono dettati alle Pubbliche Amministrazioni.

## I VINCOLI FINANZIARI

Si devono segnalare, in primo luogo, le disposizioni che impongono a tutti gli enti locali di abbassare il livello del proprio indebitamento. Siamo in presenza di una norma che si presenta come assai innovativa e, per molti versi, inedita. Per la sua concreta attuazione viene prevista la approvazione di uno specifico decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze da adottare d'intesa con la Conferenza Unificata. La disposizione consente agli enti locali di raggiungere lo stesso risultato attraverso il conferimento di propri immobili. Il legislatore impone inoltre una ulteriore e significativa riduzione del livello massimo di indebitamento da parte degli enti locali e delle regioni. Una ulteriore novità è quella che dispone la modifica delle regole che disciplinano il rilascio da parte degli enti locali della certificazione con cui vengono attestati i crediti vantati nei loro confronti da parte dei cittadini.

Vi sono una serie di modifiche ulteriori al patto di stabilità, modifiche che non ne intaccano le regole essenziali. In primo luogo si dispone che i 1800 milioni di gettito presunto della cd Robin tax ed i 200 milioni delle incentivazioni previste per gli enti virtuosi saranno ripartiti direttamente in misura proporzionale alla incidenza del contributo del comparto alla manovra. Si prevede inoltre che 20 milioni di euro siano destinati agli enti che sperimentano l'applicazione delle nuove regole di calcolo del patto. Vengono rinviate al 2013 numerose clausole previste per la individuazione degli enti virtuosi e le classi in cui collocare tali amministrazioni sono ridotte a 2. Quelli inseriti nella prima classe di virtuosità dovranno limitarsi a raggiungere il cd saldo zero. Quanto al concorso degli enti locali alla manovra esso viene quantificato per le province in 1.200 milioni di euro per il 2012 e 1.300 milioni di euro a decorrere dal 2013; per i comuni in 4.200 milioni di euro per il 2012 e 4.500 milioni a decorrere dal 2013. Da tali cifre vanno sottratti i contributi della cd Robin tax e quelli previsti per gli enti virtuosi. Viene ribadito che i comuni con più di 1.000 abitanti saranno sottoposti al patto di stabilità dal 2013, mentre oggi il vincolo è dettato per i comuni che hanno più di 5.000 abitanti. Vengono esclusi dal patto di stabilità gli oneri per fronteggiare le condizioni di emergenza; quelli per i grandi eventi, quelli per il censimento e quelli necessari per le manutenzioni dei beni trasferiti dallo Stato nell'ambito del cd federalismo demaniale, nonché quelli dei comuni terremotati della provincia de L'Aquila. Viene stabilito che comune di Roma concorderà annualmente con il Ministro dell'Economia e delle Finanze le modalità di suo concorso al raggiungimento degli obiettivi del patto. Sul terreno della concreta applicazione si dispone che la condizione per l'erogazione dei mutui è costituita dall'attestazione del rispetto del patto di stabilità nell'anno precedente. Ed ancora che la certificazione del rispetto del patto deve essere trasmessa dai comuni e dalle province entro il 31 marzo dell'anno successivo. Inoltre si rimette al Governo la possibilità di ridurre il volume dei prelevamenti in tesoreria se si manifesteranno condizioni di

difficoltà finanziarie ulteriori. Si prevedono la riconferma delle disposizioni per gli enti di nuova istituzione e per quelli commissariati ed il taglio del 30% della indennità di carica e del gettone di presenza per gli amministratori e per i consiglieri. Infine viene confermata la nullità dei contratti di servizio stipulati in elusione delle regole del patto e alle sanzioni a carico dei responsabili della non corretta imputazione delle voci di bilancio o di altre forme elusive.

### L'AUTOCERTIFICAZIONE

Tutte le amministrazioni pubbliche non potranno più richiedere certificati ai cittadini, ma dovranno limitarsi ad utilizzare l'autocertificazione dagli stessi prodotta. Inoltre, sui certificati dovrà essere espressamente indicato che si applicano solamente nei rapporti tra privati e non possono essere utilizzati nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Esse dovranno chiedere direttamente alle altre PA le informazioni necessarie e/o la conferma di quanto contenuto nelle autocertificazioni. A tal fine viene stabilito che ogni soggetto pubblico deve individuare un responsabile dei rapporti con le altre amministrazioni per la fornitura di queste informazioni. La mancata risposta entro 30 giorni alle richieste delle PA viene considerata violazione dei doveri d'ufficio. Di ciò si dovrà inoltre tenere espressamente conto nell'ambito della valutazione delle performance ai fini della erogazione delle indennità connesse, cioè di quella di risultato per dirigenti e titolari di posizione organizzativa e della produttività per il personale. Inoltre si dovrà tenere conto nella valutazione anche del fatto che nei certificati deve essere inserita la formulazione che essi non sono utilizzabili nei confronti delle PA, ma solamente nei rapporti tra privati.

Si impone infine a tutte le amministrazioni di acquisire direttamente le informazioni sulla regolarità della posizione contributiva, senza obbligare i cittadini a produrre direttamente tali informazioni.

### LE SOCIETA'

La legge di stabilità rafforza ancora i limiti dettati alla possibilità di affidare direttamente a società in house la gestione dei servizi pubblici locali. Da segnalare, come fa opportunamente l'Anci, che siamo in presenza della ennesima modifica delle disposizioni e che tutto ciò determina conseguenze in termini di aumento delle condizioni di incertezza. Ed inoltre che la concreta applicazione di queste disposizioni abbisogna dei provvedimenti attuativi del Governo. L'affidamento di più servizi può essere disposto solamente attraverso una specifica gara in cui si indichino anche le ragioni di "convenienza economica". Si rafforzano i compiti di controllo dell'Autorità antitrust ed il rilievo della deliberazione quadro che le amministrazioni devono adottare. Sull'affidamento cd in house si dispone il divieto del frazionamento e che dal prossimo mese di marzo cesseranno tutti gli affidamenti diretti non conformi ai principi comunitari dell'in house, con regole specifiche per le società quotate in borsa, in cui il capitale pubblico deve necessariamente scendere. I prefetti vengono impegnati a verificare il rispetto dei termini indicati dal legislatore, con eventuale esercizio (previa diffida) del potere sostitutivo. Le nuove regole sono estese a tutti i servizi pubblici locali, anche modificando le disposizioni dettate dalla normativa di settore.