



***Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e  
pluriennale dello Stato  
(DDL legge di stabilità 2015)***

**Audizione presso le commissioni riunite  
V (Bilancio, tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati e  
5<sup>^</sup> (Programmazione economica, Bilancio) del Senato della Repubblica**

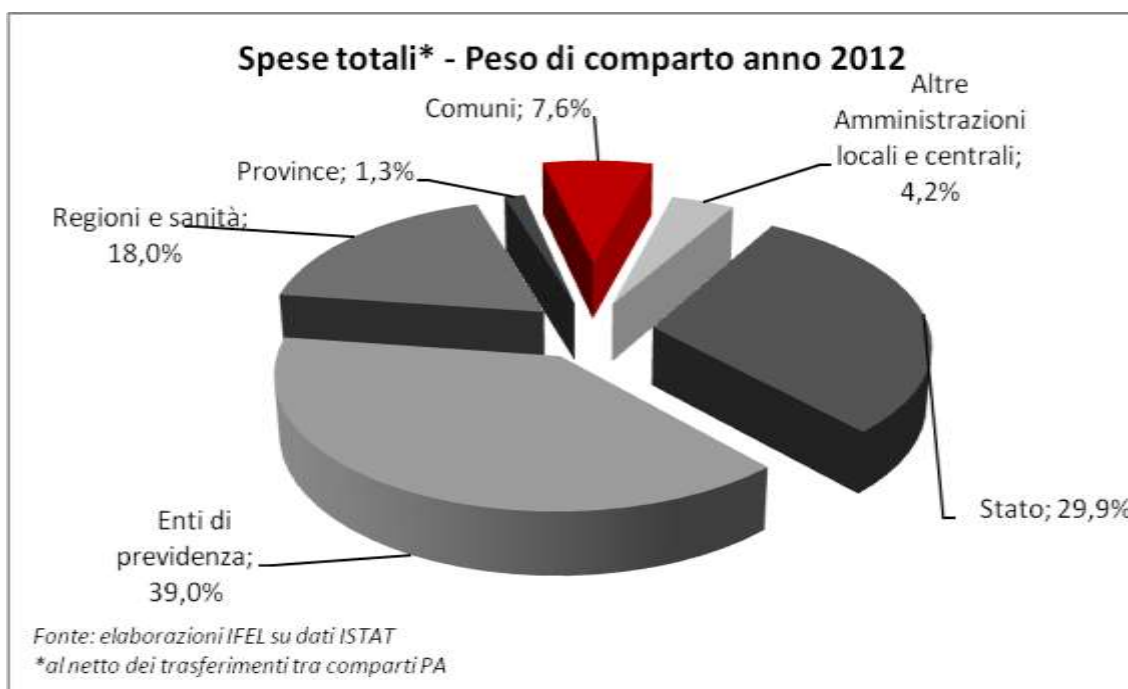
*Roma, 4 novembre 2014*

## LA LEGGE DI STABILITÀ E LA RIFORMA DEI BILANCI

### Sintesi considerazioni e proposte dell'ANCI

#### Il quadro finanziario dei Comuni

I Comuni rappresentano solo il 7,6 per cento della spesa pubblica totale, quindi il controllo dei conti dovrebbe essere esercitato sui settori che rappresentano il peso più rilevante della spesa pubblica, in primo luogo le amministrazioni centrali dello Stato.



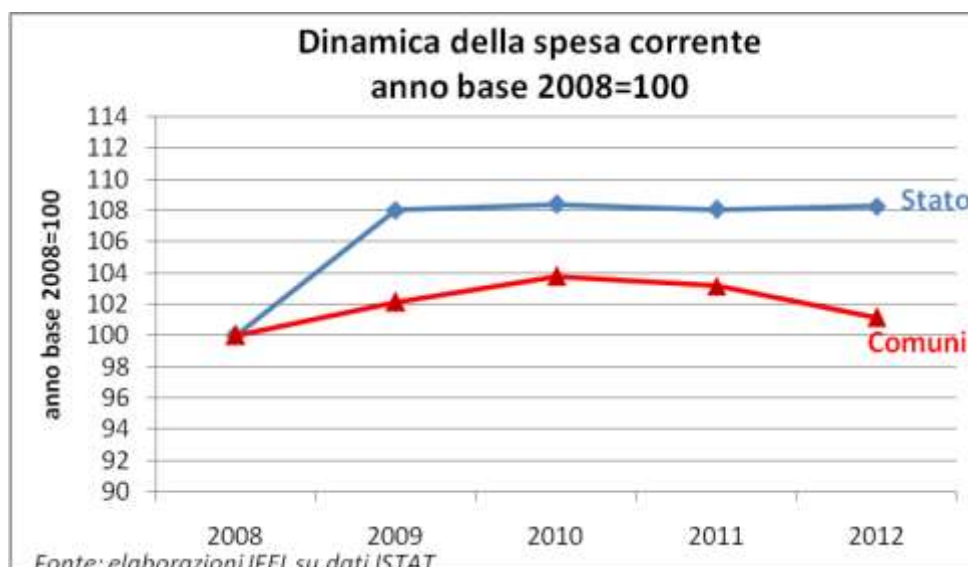
I Comuni rappresentano poi solo il 2,5% del debito totale e possono indebitarsi solo per investimenti.

Dal 2007 al 2014 i Comuni contribuiscono al risanamento della finanza pubblica per 16,4 miliardi di euro, di cui 8 miliardi e 700 milioni in termini di Patto di Stabilità interno e 7 miliardi e 700 milioni di euro in termini di riduzione di trasferimenti.

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze. Valori in milioni di euro

I Comuni nel 2012 presentano un avanzo (differenza tra le entrate e le spese) pari a 1 miliardo e 667 milioni, corrispondente al 2,57% delle entrate, a fronte di un deficit dello Stato di 52 miliardi, pari al 13,26% delle entrate (dati Istat).

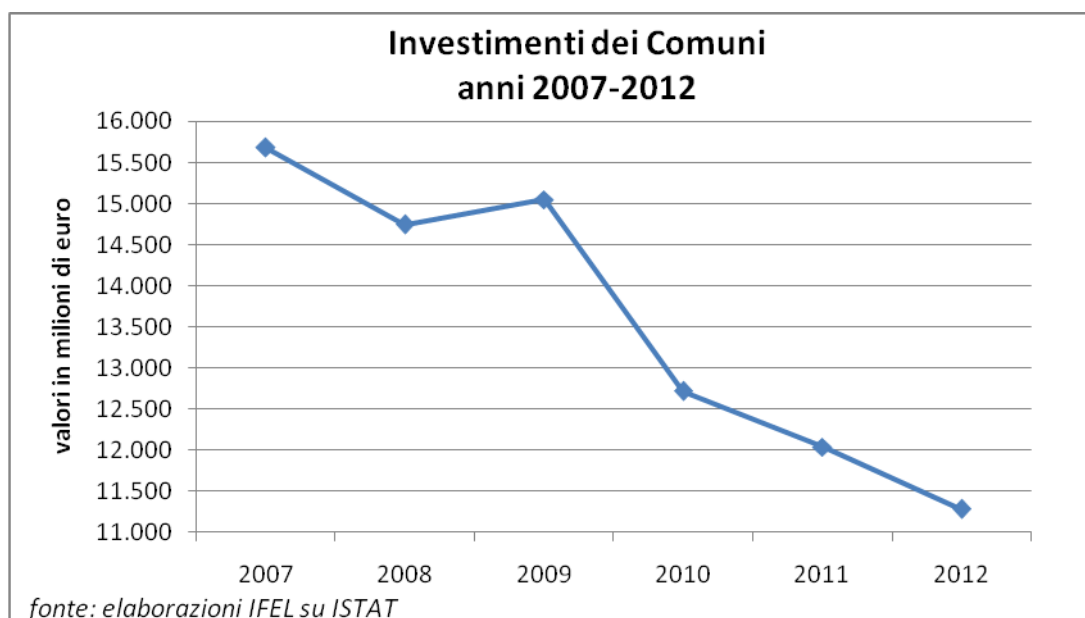
I Comuni riducono la spesa corrente del 2,5% dal 2010 al 2012 mentre la spesa corrente dello Stato registra un aumento dell'8% rispetto al 2008 (salto nel 2009 e poi stabile dal 2009 al 2012).



Nell'anno 2013, con il decreto legge n. 35 del 2013, al fine di accelerare i pagamenti in conto capitale alle imprese sono stati messi a disposizione dei Comuni 3 miliardi e 832 milioni in termini di spazi finanziari.

Nel 2014 continua a gravare sui Comuni una manovra in termini di Patto di stabilità pari a 4 miliardi e 500 milioni di euro, generando un avanzo finanziario, cioè risorse incassate non spendibili.

La stretta finanziaria imposta in questi anni dal Patto di stabilità si è scaricata principalmente sulla spesa maggiormente comprimibile, quella per investimenti, che registra una riduzione del 28% dal 2007 al 2012.



Questi dati confermano quanto sostiene l'ANCI ormai da anni: il contributo richiesto ai Comuni per il risanamento dei conti pubblici non è più sostenibile sia in ordine alla parte di investimenti che alla parte corrente. Tra gli effetti provocati dalla manovra a carico del comparto vi è la diminuzione degli investimenti. La tipologia di opere di interesse dei Comuni riguarda settori importantissimi per la qualità della vita e per la sicurezza delle persone. In particolare i Comuni realizzano e sono responsabili di opere di tutela del

territorio (rischio idrogeologico e infrastrutture di rete), infrastrutture per la viabilità e i trasporti, opere a servizio della scuola e interventi per la pubblica sicurezza e la giustizia. Il prezzo sociale dell'impatto delle manovre finanziarie su questi interventi è ormai insostenibile per la collettività e per le imprese.

**Negli ultimi anni il comparto dei Comuni non alimenta il debito pubblico, ma contribuisce sensibilmente al risanamento finanziario**

**Riassetto delle risorse e tagli subiti dai Comuni**

Nell'ultimo quinquennio, l'assetto delle entrate comunali è stato oggetto di continui cambiamenti, riguardanti sia l'ammontare delle risorse disponibili, sia la disciplina dei principali tributi.

Per quanto riguarda le risorse disponibili, tra il 2011 e il 2015, a legislazione vigente, la riduzione operata sulle assegnazioni statali supera gli 8 mld. di euro.

LA MANOVRA DEL COMPARTO COMUNALE - I TAGLI 2011-2015 (in mln. di euro)			
		importo	periodo
<b>Totale Tagli</b>		<b>8.052</b>	
<i>di cui:</i>			
D.L. 78/2010	riduzione trasferimenti statali	2.500	2011-12
D.L. 201/2011	in % base IMU	1.450	2012
errate Stime ICI	sottovalutazione ICI 2010	464	2012
spending review D.L. 95/2012	spesa intermedia Siope 2010-12	2.600	2012-15
spending review D.L. 66/2014	spesa Siope 2011-13 +correttivi	563	2014-15
altri tagli minori (valutazione di massima)		(*)	475

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze. Valori in milioni di euro

(\*) comprende: costi della politica, taglio 172 mln. 2014, restituzione IMU immobili comunali, unioni comuni e minori immigrati 2013, più altre riduzioni stimate su assegnazioni extra federalismo.

Le riduzioni aggiuntive già previste da norme vigenti per il 2015 ammontano a circa 300 mln. di euro, a cui rischia di aggiungersi **l'ulteriore taglio (1,2 mld. di euro) previsto nelddl di stabilità 2015**. Nel corso del 2014 sono state disposte riduzioni strutturali (cioè con effetto anche sugli anni successivi per 547 mln. di euro (dl 66 e riduzione di 171 mln. connessa alla revisione dell'IMU 2013).

Il contributo dei Comuni alla finanza pubblica avviene inoltre attraverso i vincoli del Patto di stabilità, che ha prodotto nel periodo 2007-2014 un miglioramento complessivo di oltre 8,7 miliardi di euro, di cui si auspica il netto superamento, anche in relazione all'avvio del nuovo sistema contabile dal 2015 (Armonizzazione dei bilanci pubblici).

Ai tagli veri e propri, poi, si sono aggiunte le variazioni compensative delle assegnazioni statali, cioè gli aggiustamenti operati a fronte di cambiamenti delle norme sui tributi comunali (di solito calcolate a gettiti standard), ovvero le integrazioni compensative di agevolazioni stabilite per legge (di solito calcolate sul gettito effettivo). Si tratta di interventi, riassunti di seguito, determinati dalle continue modifiche all’assetto delle entrate comunali e, in particolare, alla struttura del gettito dei tributi a base immobiliare.

#### LE VARIAZIONI COMPENSATIVE 2011-2015 - Comuni delle RSO e Isole

		Importo	periodo
<b>Totale variazioni compensative</b>		<b>-3.298</b>	
<i>di cui:</i>			
D.L. 201/2011	compensazione ICI-IMU	-3.059	2012
D.L. 66/2014	revisione IMU terreni montani	-350	2014
Stabilità 2014	agevolazioni ruralità	111	2014
D.I. 133/2013	agevolazioni IMU non coperte da Tasi	75	2014
D.L. 16/2014	integrazione sforzo fiscale Tasi	625	solo 2014
D.L. 102 - D.L. 133 / 2013	abolizione IMU ABP 2013 (poi coperta da Tasi per 3,7 mld.)	4.355	solo 2013

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell’Interno e Ministero dell’Economia e delle Finanze. Valori in milioni di euro

La principale voce di compensazione negativa (compensazione ICI-IMU ex dl 201/2011), di oltre 3 mld. di euro ha avuto carattere strutturale e permanente ed ha assicurato allo Stato l’intero maggior gettito ad aliquote di base che è derivato, a decorrere dal 2012, dal passaggio dall’ICI all’IMU, comprensivo dell’estensione del prelievo all’abitazione principale.

Vanno inoltre menzionati i rilevanti spostamenti di risorse all’interno del comparto operati attraverso la diversa determinazione delle “assegnazioni da federalismo” (FSR e FSC) – spesso ad esercizio finanziario concluso – in corrispondenza delle revisioni delle stime IMU (in particolare 2012), del riassetto del gettito IMU del 2013 (attribuzione allo Stato dei fabbricati D ad aliquota base e ai Comuni di tutto il resto) e dell’introduzione della TASI in sostituzione dell’IMU sull’abitazione principale (2014).

Nel complesso, tra il 2010 e il 2013, le variazioni riguardanti il “perimetro” delle risorse che rilevano ai fini dell’attuazione del federalismo fiscale sono così sintetizzabili:

- le entrate tributarie comunali rilevanti (ICI-IMU-TASI) sono passate dai circa 9,6 mld. di euro dell’ICI 2010 a circa 20,1 mld. dell’IMU 2013, comprensivi delle

compensazioni statali per l'abolizione del prelievo sull'abitazione principale (e su parte di terreni agricoli);

- dal 2013 l'IMU comprende la quota destinata all'alimentazione del Fondo di solidarietà comunale, per ben 4,7 mld. di euro. I Comuni si stanno quindi facendo carico della maggior parte delle esigenze di riequilibrio di comparto;

**-i trasferimenti statali complessivi sono passati da circa 16,5 mld. di euro del 2010 a 2,5 miliardi di euro del 2013.**

In sostanza, la parziale tenuta delle capacità di entrata del comparto si realizza con aumenti della pressione fiscale locale molto accentuati e in larga parte ascrivibili a passaggi obbligati: impatto dei tagli; sostituzione dell'ICI con l'IMU, rafforzata sia attraverso il maggior valore imponibile di base, sia per effetto dell'aliquota di base superiore al livello ICI; applicazione della TASI a tutta la platea contributiva.

### **PERCHÉ È UNA MANOVRA TROPPO ONEROSA PER I COMUNI**

**Il ddl Stabilità 2015 e l'attuazione della “armonizzazione dei bilanci” (d.lgs. 126/2014) comportano un effetto combinato di riduzione delle risorse correnti comunali sul 2015 per oltre 3,7 miliardi di euro. Questa, infatti, è la cifra a cui si giunge sommando gli impatti finanziari dei diversi provvedimenti riguardanti la finanza comunale.**

In primo luogo, al contenimento della spesa per 1,2 miliardi (articolo 35, co. 16) si devono aggiungere 300 milioni di riduzioni previste da provvedimenti precedenti (dl 66/2014 e dl 95/2012), per un totale di 1 miliardo e 500 milioni.

Ad avviso dell'ANCI il riparto della manovra fra i livelli di governo risulta iniquo e non proporzionato a quanto ciascun comparto ha già contribuito negli anni passati, nonché a quanto ciascun comparto pesa complessivamente sulla spesa pubblica complessiva della P.A.. ANCI chiede pertanto che a saldi complessivi invariati si modifichi il riparto della manovra fra i livelli di governo.

In secondo luogo, la riforma dei bilanci pubblici (l'armonizzazione ex d.lgs. 126/2014) prevede che i crediti di dubbia esigibilità – stimati dalla Ragioneria in 2,25 mld., ma in realtà valutabili in almeno 2,8 miliardi – siano sterilizzati riducendo di pari importo le entrate disponibili sul bilancio di parte corrente, ciò determina una contrazione sulla spesa corrente.

In terzo luogo, nel saldo del Patto di stabilità con obiettivo nominale ridotto a 1,3 mld., il ddl Stabilità inserisce l'importo del Fondo corrispondente a tali crediti (FCDE), vanificando del tutto anche la riduzione dell'obiettivo di Patto (art. 37, comma 2).

Il ddl Stabilità, infine, non rfinanzia il c.d. Patto verticale incentivato che nel 2014 destinava risorse statali per circa 1,3 mld. di euro alle Regioni per diminuire gli obiettivi di Patto dei Comuni (954 mln.) e delle Province (318 mln). **Il sostegno statale alla riduzione degli obiettivi di Patto 2015 dei Comuni è quindi negativo (850 mln. dichiarati per il 2015 a fronte di 954 mln. del 2014, non rfinanziati).**

L'effetto complessivo rischia di essere insostenibile per un'ampia fascia di Comuni.

Va poi considerato che la riforma della contabilità introduce il divieto di utilizzo dell'avanzo di amministrazione non vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio: trattasi di circa 1 miliardo. E che dal 2015 gli oneri di urbanizzazione (permessi di costruire) potranno essere utilizzati solo per spese di investimento, con la conseguenza che circa 900 mln. di euro non potranno più finanziare la spesa corrente comunale.

E, infine, avendo le Regioni ipotizzato di ridurre il loro taglio di 4 miliardi rinunciando ai 2 incrementali della sanità, è quasi certo che agiranno sul restante taglio di 2 riducendo i trasferimenti ai Comuni su TPL e welfare.

### **QUALI CORREZIONI CHIEDONO I COMUNI PER RENDERE SOSTENIBILE LA MANOVRA**

1. Assorbire almeno i 300 milioni di tagli da decretazione precedente entro il taglio di 1,2 del 2015 (riduzione da 1.200 a 900 mln. del taglio previsto dall' art. 35 co.16 del ddl Stabilità).
2. Rendere effettivo l'allentamento del Patto di Stabilità con un'aggiunta, agli attuali 850 milioni, di altri 800 milioni che agirebbero in conto debito e non in termini di saldo netto da finanziare (modifica delle percentuali di cui alle lettere c) e d) dell'art. 37, comma 1, da 7,71% a 6,11% per il 2015 e da 8,26% a 6,66% per gli anni successivi).
3. Escludere il Fondo crediti dubbia esigibilità dal calcolo del saldo del Patto di Stabilità perché comporta una doppia restrizione, vanificando l'allentamento dell'obiettivo (abolizione del comma 2, art. 37, del ddl Stabilità).
4. Valutare una riassegnazione agli enti locali di risorse statali già a supporto del Patto verticale incentivato (ripresa delle norme previgenti o utilizzo delle somme in questione per riduzione obiettivo/taglio).
5. Ridefinire i criteri e i riferimenti normativi per il riparto dell'obiettivo di Patto fra i Comuni (modifica del comma 4, art. 31 c. 3 legge n. 183/2011 e conseguente modifica delle percentuali art. 38, co.1, ovvero introduzione di un provvedimento attuativo che permetta di modificare in modo concertato criteri e percentuali, a parità di obiettivo di comparto).

In particolare, le modifiche 2 e 3 sono indispensabili per evitare che le misure relative ai crediti di incerta esigibilità vanifichino del tutto gli spazi offerti con l'allentamento di Patto di Stabilità.

Peraltro è sempre possibile al Governo provvedere in corso d'anno a correzioni degli obiettivi di Patto a seconda dell'effettiva dimensione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (come già previsto dal ddl Stabilità).

## **ALTRE QUESTIONI RILEVANTI**

1. È necessario abolire il riferimento formale alla “spesa corrente” nella formulazione del taglio di 1,2 in quanto sostanzialmente inapplicabile e suscettibile di determinare contenziosi ed interpretazioni difformi degli organi di controllo, revisori, sezioni regionali della Corte dei Conti (abolire primo periodo del comma 16, art. 35 del ddl Stabilità).
2. Va rimodulato il taglio di 1 miliardo a Città metropolitane e Province, tenendo conto che la Legge Delrio assegna alle Città metropolitane maggiori funzioni rispetto all’ordinamento provinciale uscente e che alle nuove Province – anche con minori funzioni – vanno comunque assicurate le risorse indispensabili alle funzioni loro attribuite. Pertanto si chiede di disciplinare autonomamente il comparto delle Città metropolitane escludendo il taglio.
3. La giusta e apprezzata scelta di far carico direttamente allo Stato delle spese per gli uffici giudiziari deve decorrere dal 1° gennaio 2015, perché l’attuale previsione (decorrenza dal 1 settembre 2015 e rifinanziamento dal capitolo rimborsi) rischia di vanificare il beneficio della misura, caricando l’onere sui Comuni per 8/12 del 2015. Così come vanno definiti tempi e modi del rimborso dei crediti pregressi fin qui maturati dai Comuni (circa 350 milioni).
4. È indispensabile la rimozione dei tanti vincoli ordinamentali imposti ai Comuni con provvedimenti di questi anni, adottando i saldi come unico criterio per definire lo sforzo richiesto a ciascun comparto della pubblica amministrazione.
5. Nuovo Tributo immobiliare. E’ urgente superare il sistema dei tributi locali a compartecipazione sulla medesima base imponibile, definendo i tributi in competenza piena ed esclusiva dei Comuni, e garantendo:
  - regime stabile nel tempo, semplificazione per i contribuenti, equità e autonomia;
  - gettiti standard coerenti con quelli già registrati TASI IMU;
  - regolazione nazionale di riferimento del prelievo sull’abitazione principale comprensivo di una detrazione standard;
  - introduzione di ipotesi di imposte di scopo (ad esempio *congestioncharge* sulla mobilità);
  - infine, risultano inopportuni interventi attuativi dell’Imu secondaria.
6. Fondo finanziamento metropolitane delle grandi aree urbane. Il Fondo che stanziava 1 miliardo è stato eliminato (art. 17 comma 3 del primo testo), con grave pregiudizio per i Comuni che si vedono tagliate le risorse per la spesa corrente senza alcun ristoro sulla spesa per investimenti.
7. Finanziamento diretto TPL alle Città metropolitane.
8. Risolvere in via definitiva l’annosa tematica del regime della riscossione locale che incide direttamente sulla capacità degli enti di assicurare una buona gestione contabile ed economica.



**Si riportano di seguito alcune osservazioni più dettagliate sulle norme contenute nel ddl stabilità 2015 di particolare interesse per gli enti locali.**

### **RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE LOCALI**

Pur condividendo l'obiettivo proposto nell'art. 43, volto ad incentivare le aggregazioni societarie l'ANCI, in via collaborativa e costruttiva, evidenzia alcune tematiche che necessitano di opportuni correttivi, onde evitare il sorgere di criticità operative.

**In merito a ciò si valuta positivamente l'incentivo all'aggregazione societaria per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica mediante la rideterminazione della scadenza delle concessioni in essere, in coerenza con la necessità di garantire l'equilibrio economico-finanziario.**

Il meccanismo proposto però va maggiormente contestualizzato. Il richiamo all'art. 143 comma 8 del d.lgs. 163/2006 s.m.i. (che potrebbe dar luogo ad interpretazioni procedurali difformi rispetto al fine previsto) andrebbe sostituito prevedendo invece tempi certi di risposta da parte dell'Autorità di settore, ove istituita.

Si evidenzia inoltre che il continuo richiamo all'obbligo di adesione dei Comuni agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (incluso i rifiuti) potrebbe generare una stratificazione normativa di non semplice lettura.

**Rispetto poi agli interventi strutturali a livello di ATO ed al relativo affidamento, sono necessarie alcune rettifiche. A tal proposito l'ANCI ritiene debbano essere assolutamente eliminati:**a) l'obbligo dell'ente di governo dell'Ato di allegare alla relazione preaffidamento un piano economico-finanziario con le relative modalità di finanziamento, asseverato da un istituto di credito o equipollente; b) in caso di affidamento in house, l'obbligo di accantonamento nel bilancio degli enti locali proprietari, pro-quota da subito e poi ogni triennio, di un corrispettivo pari al capitale proprio previsto nel triennio.

Nel primo caso tali elementi costituiscono ulteriori oneri economici ed amministrativi che non trovano giustificazione nella fase propedeutica all'affidamento. Per quanto attiene l'affidamento in house invece, l'accantonamento costituirebbe un aggravio economico immediato per il bilancio comunale che, unitamente a quello disposto dalla legge 147/2013, in caso di perdita, comporterebbe una doppia penalizzazione per l'ente, discriminando la possibile aggregazione e gestione pubblica.

**Condivisibile e necessaria invece la previsione che le spese per investimento effettuate con i proventi delle dismissioni totali o parziali delle partecipazioni in società, inclusi i proventi stessi, sono escluse dai vincoli del patto di stabilità.** Andrebbe però chiarito che tale misura riguarda tutte le società indipendentemente dal settore, evitando così un'eventuale interpretazione restrittiva che ne limiterebbe gli effetti. L'Associazione rileva infine la mancanza di alcune disposizioni necessarie ed urgenti e di altre complementari che darebbero un forte impulso alla riduzione delle società.

**Nello specifico l'ANCI ritiene assolutamente necessario prevedere:**

- 1. che in caso di attivazione delle nuove procedure previste nell'articolato - fino alla realizzazione delle stesse - gli enti locali sono esclusi, dall'accantonamento ai sensi dei commi 550 e seguenti della legge 147/2013;**
- 2. che gli enti locali possono, autonomamente, approvare un piano di razionalizzazione delle società partecipate (a prescindere dal settore di attività), volto a favorirne l'accorpamento e/o la dismissione nonché a**

- contenere i costi delle strutture, con esclusione dall'obbligo di accantonamento di cui al punto precedente;**
- 3. l'estensione almeno di un'altra annualità, delle misure incentivanti lo scioglimento e la liquidazione delle società partecipate, di cui al comma 568-bis della legge 147/2013 uniformandole alle prescrizioni comunitarie;**
  - 4. la modifica - come già evidenziato dall'Anci nelle competenti sedi - della procedura di cui al comma 569 della l. 147/2014 (inerente l'obbligo di dismissione delle società non aventi finalità istituzionale) affetta da molteplici problematiche operative, non esaustiva e con scadenza degli adempimenti al 31 dicembre 2014.**

Senza questi correttivi le misure proposte potrebbero essere oggetto di interpretazioni tali da renderne poco agevole l'operatività, col rischio di un impatto ridotto rispetto al fine previsto.

### **MISURE PER LA FAMIGLIA**

Al di là della valutazione, più volte riproposta dall' ANCI, sull' opportunità di destinare le risorse disponibili all'attivazione/erogazione di servizi sul territorio piuttosto che a trasferimenti monetari diretti alle persone (questi non si coordinano, in via generale, con il sistema integrato locale di interventi e servizi sociali attivo sotto la regia del comune), il limite di reddito indicato, pari a 90 mila euro nell'anno solare precedente, necessario per il riconoscimento dell'assegno - 960 euro annui per tre anni per ogni figlio nato - è ritenuto elevato. In ogni caso, dovrebbe essere tradotto in valore ISEE (del nuovo ISEE).

Il comma 6 dell'articolo 13 reca l'istituzione di un fondo di 298 milioni di euro *“da destinare a interventi in favore della famiglia”*, con destinazione, criteri di riparto, individuazione degli obiettivi da determinare (è previsto un futuro DPCM). **E' estremamente opportuno richiedere almeno l'acquisizione del parere della Conferenza Unificata, visto che gli interventi non potranno coinvolgere gli enti locali.**

### **PIANO DI SVILUPPO DEL SISTEMA TERRITORIALE DEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI**

All'art. 17, comma 7, nell'ambito dello stanziamento del Fondo Nazionale per le politiche sociali è prevista a partire dal 2015 una quota massima fino a 100 milioni di euro destinata al rilancio di un piano di sviluppo del servizio territoriale per i servizi socio-educativi, nelle more della definizione dei livelli essenziali delle relative prestazioni. Si torna finalmente a finanziare il sistema dei servizi socio-educativi, dopo il piano straordinario previsto per il triennio 2007-2009 nella finanziaria del 2007.

Al comma 9, si prevede a partire dal 2015, il finanziamento di 200 milioni di euro in favore della scuola non statale, somma inferiore a quella prevista per il 2014 e che sta subendo da diversi anni a questa parte una progressiva riduzione. Sarà necessario prevedere un incremento di tali risorse che sono destinate anche alle scuole paritarie degli enti locali, in particolare per le scuole dell'infanzia, se non si vuole correre il rischio concreto di chiusura determinando di conseguenza una maggiore domanda in quelle statali con un aggravio di costi a carico dello Stato.

## **FONDO NON AUTOSUFFICIENZE**

In merito al comma 8 dell'art. 17, inerente il Fondo per le non autosufficienze si evidenzia che il bisogno di interventi e servizi espresso dalle persone con disabilità e dalle loro famiglie non è diminuito nell'ultimo anno; va raccolta quindi **la sollecitazione proveniente da enti locali ed associazioni di ripristinare, per il 2015, il finanziamento a favore del Fondo per le non Autosufficienze ai livelli 2014, pari a 350 milioni di euro.**

## **ISTITUTI SUPERIORI DI STUDI MUSICALI**

All'art. 28, ai comma 24 e 25, nel testo presentato dal Governo alla Camera erano previste risorse per l'AFAM. Al comma 24 si stabiliva, ferme restando le destinazioni per l'anno 2014, fino a 5 milioni di euro per gli istituti ex pareggiati dei Comuni nell'ambito del sistema dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, per le finalità di cui all'art.16, comma 4, della l.128/13; al comma 25 l'istituzione, a partire dal 2015, di un Fondo per il potenziamento e la valorizzazione del sistema AFAM che ricomprende anche gli ex pareggiati (istituti superiori di studi musicali) per una dotazione di 10 milioni di euro. Purtroppo però tali norme sono state stralciate dalla Commissione Bilancio.

L'ANCI chiede che in attesa che si avvii il percorso di statizzazione di tali istituti, le dotazioni finanziarie previste nella prima stesura della legge di stabilità siano inserite dal Governo nel primo provvedimento utile al fine di evitare la chiusura di questi prestigiosi istituti musicali i cui costi del personale docente e non docente, nonché la gestione delle strutture, ricadono ancora per la quasi totalità a carico dei bilanci dei Comuni (circa una ventina), e Province ove tali istituzioni hanno sede.

## **IMMIGRAZIONE – ACCORDO SPRAR E MINORI NON ACCOMPAGNATI**

I commi 13, 14 e 15 dell'articolo 17 contengono gli strumenti finanziari e di governance necessari a dare una prima applicazione all'intesa sancita in sede di conferenza unificata lo scorso 10 luglio, contenente il "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati", ed in particolare:

- al principio secondo il quale il Sistema di accoglienza per richiedenti asilo - SPRAR diventi il perno del sistema di accoglienza di secondo livello sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati;
- con particolare riferimento ai minori stranieri non accompagnati, all'esigenza di ricondurre a un sistema di governance di sistema la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, pianificandone l'accoglienza nell'ambito del sistema SPRAR, adeguatamente potenziato e finanziato.

In particolare, il comma 13 prevede che *"al fine di assicurare l'ampliamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo [...] è incrementato di 187,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2015"*.

Il comma 14 prevede che *"al fine di una migliore gestione e allocazione della spesa, a decorrere dal 1 gennaio 2015, le risorse del Fondo di cui all'art. 23, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 135, che è conseguentemente soppresso, sono trasferite, per le*

*medesime finalità, in un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, istituito nello stato di previsione del ministero dell'Interno. Tale Fondo è incrementato di 12,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2015".*

*Infine, il comma 15 prevede che "Fermo restando quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 26 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, i minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio nazionale accedono, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili, ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, di cui all'articolo 1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39".*

**Il combinato disposto dei tre commi porta a un nuovo assetto complessivamente aderente con le posizioni portate avanti dall'ANCI, in quanto:**

1. si stabilisce con norma l'accesso dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale (non più solo, dunque, richiedenti o titolari di protezione internazionale) al sistema SPRAR: per la prima volta questo target viene preso in carico in maniera organica, nell'ambito di servizi territoriali specificamente autorizzati e dedicati all'accoglienza dei minori ma finanziati dallo Stato;
2. la dotazione del Fondo politiche e servizi dell'asilo, che finanzia lo SPRAR, è incrementato di 187,5 milioni annui, che si aggiungono ai circa 56 milioni di euro di dotazione fino ad ora garantita in via ordinaria, può contare su una somma stabile di 243,5 milioni annui, che dovrebbero consentire da un lato di mantenere l'attuale capienza di più di 20.000 posti e dall'altro un primo ampliamento di posti a favore dei minori stranieri non accompagnati;
3. la soppressione del Fondo presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, la cui dotazione viene trasferita al Ministero dell'Interno, fornisce un essenziale elemento di chiarezza e di semplificazione dei processi amministrativi di pagamento dei contributi a favore dei comuni. La titolarità dell'intero processo viene chiaramente assunta in capo al Ministero dell'Interno. D'altronde, l'importante strumento del "Fondo per l'accoglienza dei minori non accompagnati" potrà contare su una dotazione di 20 milioni, già stanziati con la finanziaria dell'anno scorso, a cui si aggiungono i 12,5 milioni stanziati in questa sede, giungendo a una capienza di 32,5 milioni complessivamente.

**ACCORDO DI PARTENARIATO**

All'interno dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 vengono individuate distintamente due priorità territoriali su cui concentrare gli interventi: l'Agenda urbana e le Aree interne. La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) interessa quelle aree più lontane dai servizi di base, in forte declino demografico, in cui prevedere interventi integrati e progetti d'area finalizzati alla promozione dello sviluppo locale e al riequilibrio dei servizi di base per le collettività (prioritariamente sanità, scuola e mobilità).

Le azioni di sviluppo locale saranno finanziate, grazie all'approccio plurifondo, con risorse FESR, FSE e FEASR, mentre alla seconda classe di azioni finalizzate all'adeguamento dei servizi essenziali come scuola, sanità e mobilità sono stati destinati finanziamenti *ad hoc* dalla legge di stabilità 2014, art. 1, commi 13-17.

Il comma 38 dell'art. 44 ne prevede il rafforzamento attraverso un incremento della dotazione del Fondo di rotazione (per l'attuazione delle politiche comunitarie) istituito dall'art. 5 della legge 183 del 1987 nell'ambito della Ragioneria Generale dello Stato.

L'incremento previsto è pari a 90 milioni di euro per il triennio 2015-2017, pertanto la dotazione complessiva del Fondo sale a 180 milioni di euro di cui 3 milioni di euro per

l'anno 2014, 23 milioni di euro per l'anno 2015, 60 milioni di euro per l'anno 2016 e 94 milioni di euro per l'anno 2017 (comma 39).

**A questo punto, a fronte del suddetto rifinanziamento, non è più rinviabile da parte delle amministrazioni regionali, ai sensi dell'Accordo di partenariato deputate alla selezione delle aree interne, un ampliamento delle aree prese in considerazione a partire dal 2015.**

### ***UFFICI GIUDIZIARI***

All'art. 38 commi 6-10 si fa riferimento alle norme relative agli Uffici Giudiziari. **L'Anci condivide appieno la riconduzione al Ministero della Giustizia delle spese di tali Uffici, finora anticipate dai Comuni, proponendo che la decorrenza del termine (previsto al comma 6) possa partire dal 1 gennaio 2015 e non, come indicato nel provvedimento, dal 1 settembre 2015. In tal senso, si ritiene utile avviare una specifica Commissione di lavoro, con la partecipazione dell'Agenzia del Demanio, volta a semplificare i processi territoriali anche al fine di promuovere Accordi circa i trasferimenti di proprietà e per gli aspetti legati alla gestione patrimoniale.**

In base al comma 7, **le spese continueranno ad essere sostenute dai Comuni fino al 31 agosto 2015** e il Ministero della Giustizia erogherà i contributi mediante il trasferimento dei fondi previsto nel capitolo 1551 dello stato di previsione di detto Ministero, **fondi che si ricorda essere insufficienti rispetto a quanto anticipato dalle casse comunali**. A partire dall'anno 2016 la dotazione di bilancio del predetto capitolo è incrementata di 200 milioni di euro annui.

Positiva anche la previsione del comma 10 per la quale si prevede che il personale delle province eventualmente in esubero sia prioritariamente assegnato al Ministero della giustizia per lo svolgimento dei compiti correlati.

**Si fa presente infine la necessità di definire la compensazione dei contributi erogati dai Comuni nelle annualità pregresse.**

### ***PROTEZIONE CIVILE***

**Si segnala il taglio di risorse** alla Tabella C, relativa agli stanziamenti autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge di stabilità, e che prevede, per quanto riguarda il soccorso civile:

- **Reintegro Fondo Protezione Civile (D.L. 142/1991) – Annualità 2015: € 50.420.807 – Annualità 2016: € 47.782.919 – Annualità 2017: € 47.782.919 (con un taglio di risorse previste pari a circa 16 milioni di euro sul biennio 2016-2017. Infatti la legge di stabilità 2014 prevedeva risorse pari a € 56.974.000 per l'annualità 2015 e a € 57.149.000 per l'annualità 2016).**
- **Disposizioni in materia di Protezione Civile (D.L. 90/2005) – Annualità 2015: € 6.691.617 – Annualità 2016: € 6.446.463 – Annualità 2017: € 6.882.995 (con un taglio di risorse previste pari a quasi 2 milioni di euro sul biennio 2016-2017. Infatti la legge di stabilità 2014 prevedeva risorse pari a € 7.467.000 per l'annualità 2015 e a € 7.472.000 per l'annualità 2016).**
- **Integrazione Fondo Protezione Civile per eventi alluvionali ed altre calamità (Legge di stabilità n. 228/2012) – Annualità 2015: € 44.746.078 (con un taglio di**

**risorse previste pari a circa 5 milioni di euro per l'annualità in considerazione).**

- **Fondo Emergenze Nazionali (D.L. 93/2013)** – Annualità 2015: € 140.000.000 – Annualità 2016: € 140.000.000– Annualità 2017: € 140.000.000 **(con un taglio di risorse previste pari a quasi 40 milioni di euro sul biennio 2016-2017. Infatti la legge di stabilità 2014 prevedeva risorse pari a € 184.374.000 per l'annualità 2015 e a € 134.621.000 per l'annualità 2016).**

### ***AMMORTIZZATORI SOCIALI***

L'articolo 11 reca disposizioni circa l'attuazione di provvedimenti in materia di ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive. **L'Anci propone che per la piena realizzazione di progetti di pubblica utilità, siano coinvolti i soggetti detenuti o di rifugiati, titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari** in modo che tali prestazioni di lavoro accessorio, inserite in un percorso riabilitativo e/o di accoglienza non entrino in contrasto con le attività lavorative flessibili svolte da altri lavoratori impiegati dagli enti locali.

## **GRUPPO DI LAVORO SU SEMPLIFICAZIONE E SISTEMI DI CONTROLLO**

Si propone infine la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto per la semplificazione e la ridefinizione del sistema dei controlli (funzioni di Tar, Corte dei Conti, Consiglio di Stato)

**Vi è la necessità e l'urgenza di prevedere alcuni interventi di semplificazione normativa che solo apparentemente possono non avere attinenza con la finanza locale e che riguardano norme e procedure che incidono anche in termini di costi "nascosti" nella spesa dei Comuni, posto che resta essenziale, anche per l'inapplicabilità oggettiva nei piccoli Comuni, il superamento delle attuali regole del patto di stabilità per i Comuni con popolazione da 1.001 a 5.000 abitanti.**

**In particolare, per i piccoli Comuni sotto 5.000 abitanti si segnala:**

### **A) SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA**

**1) Ricondere tutti gli adempimenti ministeriali richiesti ai Comuni ed alle loro forme associative, ad un PORTALE UNICO PA ENTI LOCALI,** con modelli di comunicazione unificati.

Questa proposta eviterebbe di disperdere le già risorse umane dei Piccoli Comuni in inutili e spesso complicati adempimenti.

In particolare, rispetto alla costituzione di un **PORTALE UNICO**, è auspicabile **l'unificazione delle comunicazioni e dei seguenti certificati di carattere contabile in un unico documento** secondo uno schema predisposto dal Ministero dell'Interno: certificato del bilancio di previsione, certificato del conto consuntivo, relazione dei revisori alla Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sul bilancio e sul rendiconto, relazione e conto del personale, comunicazione degli incarichi, quote di partecipazione societaria, censimento del personale.

**2) Eliminazione dell'obbligo di comunicare il Responsabile del Procedimento. L. 241/1990.**

Nei piccoli comuni tutti conoscono gli impiegati comunali ed i loro compiti per cui la comunicazione del responsabile del procedimento agli interessati si presenta come del tutto superflua.

**3) Eliminazione dell'obbligo (legge 212/1956 e s.m.i) di disporre di tabelloni per la propaganda elettorale nei centri abitati con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.**

La predisposizione dei tabelloni costituisce spesso un intralcio alla viabilità e all'estetica oltre che un notevole onere di installazione e disinstallazione e di acquisto dei tabelloni con scarsa utilità. L'eliminazione dell'obbligo opererebbe nel senso della facoltatività.

**4) Esenzione da artt. 196, 197, 229 e 230 (controllo di gestione, conto economico, conto del patrimonio) di cui al TUEL.**

**Il rendiconto della gestione, di cui all'art. 227 del TUEL, va limitato al conto di bilancio.** I Comuni con meno di 5.000 abitanti quindi vanno esentati dalla formazione ed approvazione del conto economico (art. 229) e dal conto del patrimonio (art. 230).

La tenuta del conto economico e del conto del patrimonio nei piccoli comuni presenta una utilità pressoché nulla e costituisce pertanto un inutile appesantimento delle incombenze degli uffici di ragioneria. La contabilità finanziaria infatti appare totalmente idonea e sufficiente a gestire l'attività di bilancio di un piccolo comune.

**5) Esenzione dell'obbligo di affidare il servizio di tesoreria mediante gara in caso di presenza di un solo sportello nel territorio comunale.** (art 210 del TUEL).

Nei piccoli comuni spesso vi è un solo sportello bancario e quindi, salvo non servirsi di sportelli localizzati in altri Comuni più o meno limitrofi, la scelta diventa obbligata e la gara un inutile procedimento formale.

**6) Concedere ai piccoli Comuni la possibilità di limitarsi alla pubblicazione del solo estratto di gara, per quelle gare d'appalto per cui è prevista la pubblicazione del bando integrale sulla Gazzetta Ufficiale (D.Lgs. n. 163/2006).**

Questo accorgimento permetterebbe ai Piccoli Comuni di risparmiare decine di migliaia di euro in parte corrente. Inoltre, i costi di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del bando integrale degli appalti di beni, servizi e lavori, è risultato sinora un serio ostacolo sulla strada della centralizzazione delle gare d'appalto, soprattutto di quelle di beni e servizi, impedendo di fatto lo sviluppo di gestioni associate e di economie di scala derivanti dalle gare associate.

**7) Riordino e semplificazione delle disposizioni sul contenimento delle spese di personale e definizione di una disciplina specifica per i Comuni coinvolti nei processi di associazionismo.**

Occorre una revisione complessiva del sistema di regole che governano il contenimento delle spese di personale: è necessario definire poche regole, rigorose ma chiare e coerenti, che restituiscano i giusti margini di autonomia ai Comuni e che tengano conto delle specificità organizzative e dimensionali degli stessi.

Contestualmente, occorre prevedere regole specifiche per i Comuni coinvolti nei processi di associazionismo e per le Unioni di Comuni; l'assenza infatti di regole ad hoc che tengano conto della complessità dei processi associativi sta rallentando se non impedendo l'effettiva realizzazione degli stessi.

**Nello specifico:**

**Spese di personale.** E' necessaria una modifica alla normativa vigente per evitare che i Comuni di minori dimensioni demografiche, assoggettati al patto di stabilità a decorrere dal 2013, debbano applicare il regime relativo alle spese e alle assunzioni di personale attualmente previsto per gli enti sottoposti al patto di stabilità, maggiormente penalizzante per il turn over e tale da compromettere, negli enti di minori dimensioni, la conservazione degli organici minimi necessari per assicurare lo svolgimento delle funzioni fondamentali e l'erogazione dei servizi, tra l'altro da gestire obbligatoriamente in forma associata entro la fine del 2014.

Fermi restando i vincoli complessivi previsti dalle vigenti disposizioni in materia di spese di personale ed assunzioni, i processi associativi possono essere realizzati garantendo forme di compensazione fra le spese di personale e possibilità assunzionali degli Enti coinvolti.

**Sanzioni per il mancato rispetto dei tempi di pagamento.**

La disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 41 del DL 66/2014 stabilisce che le amministrazioni che, sulla base delle attestazioni di cui al comma 1 del medesimo articolo, registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n.



231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.

Prevede poi il divieto per gli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della predetta disposizione.

La sanzione stabilita per il superamento dei termini indicati dalla norma è inappropriata e sproporzionata.

L'esistenza di un ritardo rispetto ai tempi medi di pagamento può essere infatti dovuta dall'esigenza di rispettare i vincoli del patto di stabilità interno, la cui violazione prevede, tra le altre, proprio la sanzione dell'impossibilità di effettuare assunzioni. La sanzione contenuta nel comma 2 è quindi potenzialmente produttiva di effetti paradossali in ordine al rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno. Inoltre la disposizione non considera la condizione degli Enti che hanno accumulato ritardi nei tempi medi dei pagamenti in conseguenza dei ritardi nella erogazione di importi dovuti da altre amministrazioni.

Infine non tiene conto del fatto che il contributo richiesto ai comuni per il risanamento della finanza pubblica ha generato in molti casi situazioni di ritardo nei pagamenti.

#### **8) Centrali Uniche di Committenza - CUC**

Le disposizioni attuali in materia di acquisti centralizzati (comma 3-*bis* dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, introdotto dall'articolo 9, comma 4, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, come convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, entrano in vigore il 1° gennaio 2015, quanto all'acquisizione di beni e servizi e il 1° luglio 2015 quanto all'acquisizione di lavori), pur condivisibili nella ratio generale, rischiano di essere causa di ulteriori penalizzazioni e aumenti di costi dovuti al quadro normativo eccessivamente complesso e che, in particolare nei piccoli Comuni, rischia di ingessare ogni tipo di acquisizione. Occorre prevedere una esenzione dall'obbligo di ricorrere alla CUC fino ad un valore di 40.000 euro, per tutti i Comuni, anche quelli inferiori a 10.000 abitanti per gli acquisti di beni, servizi e lavori, come previsto dalla precedente normativa.