



AUDIZIONE

AC 2325

Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONI RIUNITE I AFFARI COSTITUZIONALI E V BILANCIO

Roma, 15 gennaio 2020

Premessa

Il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante “*Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 31 12 2019, contiene alcune norme positive per gli enti locali.

In particolare, si segnala l'estensione alle Città metropolitane e alle Province della disciplina in materia di determinazione della capacità assunzionale già introdotta dal c.d. Decreto Crescita (DL n. 34/2019) per i Comuni, l'introduzione della possibilità di ristrutturazione del debito degli enti locali, con accollo allo Stato, al fine di conseguire una riduzione del valore finanziario delle passività totali, nonché una maggiore disponibilità di cassa per gli in stato di finanziario pluriennale interessati dai criteri più restrittivi introdotti a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 18/2019.

Il decreto non affronta tuttavia temi e problematiche che necessitano di un'urgente soluzione normativa e che qui si provano a sintetizzare:

1. MISURE URGENTI IN MATERIA DI PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

1.1. Assunzioni di personale della Polizia locale. Bisogna rafforzare i servizi di sicurezza urbana, consentendo in primo luogo assunzioni di polizia locale.

Tale rafforzamento è reso indispensabile dalle normative urgenti (si pensi ai decreti in materia di sicurezza urbana).

Appare **indispensabile un intervento normativo volto a svincolare le assunzioni del personale di Polizia locale dalle limitazioni finanziarie attualmente vigenti per le assunzioni del restante personale**, in linea con analoghi provvedimenti urgenti adottati per le annualità 2018 e 2019.

1.2. Straordinari e trattamento accessorio del personale della Polizia Locale.

Analogamente a quanto disposto dalla Legge di Bilancio 2020 per il personale delle Forze di Polizia statale, al fine di consentire il **potenziamento dei servizi festivi e notturni necessari** è necessario rimuovere alcune limitazioni al salario accessorio del personale della Polizia locale. Si richiede in particolare una misura utile a chiarire che gli incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, erogati a valere sulla **quota percentuale delle sanzioni amministrative per violazione al Codice della strada** (art. 208 C.d.s.), possono essere destinati a forme di incentivazione per gli incrementi qualitativi e quantitativi delle prestazioni ordinariamente richieste al personale della polizia locale, anche in deroga alle limitazioni alla spesa per lavoro straordinario stabilite dalla legge e dai contratti collettivi, e non sono soggetti ai tetti finanziari al salario accessorio.

1.3. Inoltre è necessario stabilire la **disapplicazione della sanzione del blocco assunzionale** conseguente il mancato rispetto di una serie di adempimenti che nulla hanno a che vedere con la gestione del personale, ma che impattano pesantemente sull'erogazione dei servizi ai cittadini (rispetto del termine per l'approvazione del bilancio di previsione/rendiconto/consolidato e relative comunicazioni alla BDAP; rispetto del termine per la certificazione dei crediti; adozione del piano delle azioni positive; adozione del piano della performance).

L'ANCI chiede inoltre di fare chiarezza in merito alla **durata degli incarichi del personale di supporto agli organi politici (art. 90 TUEL)**. Ci sono infatti alcune decisioni dei giudici di merito che hanno disposto l'obbligo per i comuni di risarcire il danno per il superamento dei 36 mesi dei rapporti a tempo determinato con il personale degli uffici di staff, che in base alla disciplina speciale contenuta nel TUEL hanno durata pari al mandato elettivo, cioè 5 anni. E' necessario chiarire con una norma di interpretazione autentica, per prevenire un'ondata di contenziosi.

Incentivi per le funzioni tecniche. Considerati i perduranti mutamenti di orientamento applicativo da parte della Corte dei Conti circa la possibilità o meno di erogare gli incentivi per le funzioni tecniche nel periodo che va tra l'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti e la norma della legge di Bilancio 2018 che ne ha chiarito il regime finanziario, si rende indispensabile una norma volta a dare piena coerenza normativa a situazioni peraltro già definite.

2. SISMA

Il decreto legge n. 123/2019 convertito in legge 12 dicembre 2019 n. 156, è stato seguito con particolare attenzione da ANCI Nazionale e, dal Coordinamento delle Anci Regionali colpite dal Sisma del 2016, nella ferma consapevolezza che si trattasse di un'occasione da non perdere per dare risposte concrete alle esigenze di accelerazione della ricostruzione del tessuto non solo edilizio ma, e soprattutto, anche economico e sociale delle comunità colpite dal sisma del 2016.

Va segnalato un metodo di confronto molto positivo e costruttivo con il Governo sulle proposte avanzate dall'ANCI, molte delle quali hanno trovato, sia pur in modo parziale o con formulazioni diverse, anche accoglimento (proroga dello stato di emergenza; possibilità di svolgere funzioni di stazioni appaltanti anche per i piccoli Comuni del cratere in deroga all'obbligo di aggregazione; maggiorazione dei contributi in caso di demolizione e ricostruzione di strutture con murature di grande spessore; possibilità di assumere ulteriore personale a tempo determinato; proroghe per il pagamento di mutui e tributi, modifiche della sagoma degli immobili oggetto di interventi di ricostruzione, prime misure di sostegno a famiglie e imprese, solo alcuni esempi).

Rimane tuttavia un provvedimento in cui non è stata pienamente risolta la questione più importante per le comunità e cioè l'introduzione di misure vere di snellimento e semplificazione delle procedure amministrative relative alla ricostruzione degli immobili danneggiati dal sisma.

Si segnala infine, il mancato accoglimento di proposte dell'Associazione in merito all'introduzione di una disciplina delle ZES nelle aree colpite dal sisma; il finanziamento a carico della gestione commissariale dei segretari comunali che possono essere individuati anche in deroga alle fasce professionali di appartenenza per supplire alla grave carenza degli stessi; la proroga delle autorizzazioni in deroga all'utilizzo di siti di deposito e stoccaggio temporaneo delle macerie.

Anci ritiene che non più procrastinabile la soluzione di tali problematiche e auspica che la presente legge diventi lo strumento legislativo per approvare le sue proposte di correttivi in materia.

3. RISTRUTTURAZIONE DEL DEBITO LOCALE

L'intervento di ristrutturazione del debito, recato in modo sintetico dal comma 557 della legge di bilancio, costituisce un punto di svolta su un tema che i Comuni sentono particolarmente. Anni e anni di tassi di interesse calanti e stabilmente bassi hanno consentito un significativo sollievo per la finanza pubblica nel suo complesso, ma non

hanno avuto effetti di rilievo sugli oneri gravanti sugli enti locali. L'esigenza di un intervento strutturale di alleggerimento degli oneri per il rimborso dei mutui rappresenta uno specifico elemento di novità emerso proprio a seguito dell'enorme contributo richiesto ai Comuni dalle politiche di risanamento dei conti pubblici, che ha fortemente ridotto i margini di agibilità sui bilanci.

Tuttora, per via della scarsa manovrabilità che l'ordinamento concede agli enti locali, **il tasso medio sui mutui contratti si aggira sul 4,5%**, rendendo impossibile attuare operazioni di sostituzione dei vecchi mutui con nuovi tassi di mercato molto più favorevoli, soprattutto a causa dell'**elevato costo delle penali**, in particolare per ciò che riguarda i mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti. Questa situazione appare tanto più iniqua, oltre che insostenibile, in ragione di due elementi:

- in primo luogo, la **piccola dimensione del debito locale** (42 miliardi di cui 37 in capo ai Comuni), in costante diminuzione nel corso del decennio appena trascorso, a fronte di una dimensione del debito pubblico di oltre 2.400 miliardi;
- **l'asimmetria rispetto al costo** sopportato per l'indebitamento statale che vede tassi all'emissione di poco superiori all'1%.

I Comuni nutrono quindi grandi aspettative dall'operazione di ristrutturazione del debito che viene ora meglio specificata dall'articolo 39 del dl "Milleproroghe" ed auspicano altresì che il percorso di attuazione della norma possa portare a vedere i primi benefici nel più breve tempo, già a partire dal 2021.

L'articolo 39 prospetta – correttamente – che il costo del debito rimanga in carico agli enti locali, ma risulti ridotto a seguito di complesse operazioni di rinegoziazione,

ristrutturazione e accollo da parte dello Stato. Riteniamo necessario però focalizzare l'attenzione sul fatto che **il principale ostacolo al conseguimento dell'obiettivo di riduzione degli oneri è rappresentato dalla copertura dei costi per indennizzi e penali gravanti sugli enti locali nel caso di estinzione anticipata** dei prestiti. La norma in questione (art. 39, comma 3) prevede espressamente che in caso di estinzione anticipata, anche parziale, gli enti si impegnino a destinare risorse proprie alla copertura delle spese per penali e indennizzi, ma è essenziale che tale impegno si concretizzi in **forme di assolvimento diluite nel tempo e compatibili con il risultato di un tangibile e rilevante alleggerimento di oneri sui bilanci**, che rappresenta la finalità sostanziale dell'operazione.

Riteniamo che l'intervento prospettato dall'articolo 39, permetta allo Stato, nell'ambito del ruolo di intermediazione che la norma gli riserva, di delineare soluzioni positive anche su questo fondamentale aspetto.

4. SITUAZIONE FINANZIARIA DELLE CITTÀ METROPOLITANE

La mancata introduzione di strumenti di finanziamento strutturali per le Città metropolitane, fatto salvo il dovuto ripristino del taglio a suo tempo operato con il dl n. 66 del 2014 (190 mln. riattribuiti dal 2019), non permette di considerare "in sicurezza" gli equilibri previsionali di questo importante settore.

Se il periodo più drammatico della riduzione di risorse è ormai alle nostre spalle, restano aperti problemi di equilibrio corrente che a loro volta comprimono la capacità delle CM nel campo degli investimenti, nonché per ciò che riguarda le funzioni innovative di programmazione su area vasta che non è attualmente possibile sviluppare.

L'integrazione di fondi per le Città metropolitane e per le Province siciliane (i "liberi consorzi") disposta dalla legge di bilancio (co. 875, per 80 milioni annui) contribuisce a mitigare le gravi criticità finanziarie degli enti dell'isola.

I problemi emersi nelle scorse settimane riguardano anche le altre CM e, in particolare, le due città maggiori. Il fenomeno dell'"emigrazione" delle società di noleggio auto verso le Regioni a statuto speciale del Nord ha eroso in modo drammatico le entrate da IPT (e in parte anche quelle da RCAuto), con perdite insostenibili per il sistema Province-CM, ma particolarmente acute per le grandi città.

Su questo punto l'ANCI sollecita un intervento nella conversione del dl Proroghe che consenta una maggior dotazione di risorse per manutenzioni ordinarie delle CM, nelle more della sempre necessaria revisione delle loro fonti di entrata.

5. INTERVENIRE SULLE CRISI FINANZIARIE

Alcune importanti proposte dell'ANCI ad integrazione del dl Proroghe riguardano l'argomento delle crisi finanziarie che è rimasto pressoché ignorato nella manovra 2020.

Va sottolineato che la nostra attenzione a questo tema non vuole fornire facili scorciatoie a fronte di gestioni finanziarie poco rigorose. Le norme che regolano il dissesto e il riequilibrio pluriennale (il cd "predissesto") sono tanto disorganiche quanto eccessivamente dettagliate nel disciplinare ogni aspetto della gestione delle crisi. Il risultato è che il sostegno ai percorsi di risanamento è rigido e ogni ulteriore necessità di intervento deve essere specificamente prevista dalla legge.

È necessario accelerare l'avvio della riforma della *governance* delle crisi finanziarie, la riscrittura del Titolo VIII del TUEL annunciata lo scorso anno, così da poter spostare l'accento sulla prevenzione e assicurare maggiore flessibilità alla gestione delle crisi finanziarie.

Il pacchetto di proposte che formuleremo punta, nell'immediato, ad affrontare le emergenze in atto considerato il crescente numero di enti coinvolti (attualmente oltre 400, circa 80 nuove situazioni emerse nel 2019).

Le principali proposte riguardano:

- incremento della dotazione del Fondo di rotazione per la stabilità degli enti locali previsto dall'art. 243-ter del TUEL ed estensione del relativo ambito di operatività al contenzioso censito nel Piano di riequilibrio;

- facoltà di revisione del riaccertamento straordinario dei residui da effettuare in sede di rendiconto dell'esercizio 2019 secondo le modalità già utilizzate ai sensi di quanto già disposto dal comma 848 della legge di bilancio 2018;
- facoltà per gli enti in dissesto o predissesto di contrarre prestiti o anticipazioni per il cofinanziamento di progetti finanziati in prevalenza con risorse provenienti dall'Unione europea o da amministrazioni ed enti nazionali, pubblici o privati;
- una più ampia utilizzabilità degli avanzi vincolati anche in condizioni di generale disavanzo;
- avvio sperimentale del pagamento della Tari nella bolletta elettrica quale misura di potenziamento della capacità di riscossione delle entrate, da sempre determinante negativa delle situazioni di crisi finanziaria, nonché di mitigazione dell'impatto delle regole contabili (FCDE) nella gestione degli insoluti;
- eliminazione delle sanzioni economiche, non ancora applicate alle violazioni del patto di stabilità (2015) e del saldo di competenza (2016 e 2017);
- rifinanziamento delle misure per "l'emergenza liquidità" degli enti commissariati per infiltrazioni mafiose.

Si ribadisce poi l'esigenza dell'approvazione di una **norma che consenta l'utilizzo delle economie e dei ribassi d'asta per gli interventi finanziati dal cosiddetto bando periferie** si tratta di risorse immediatamente spendibili ad ampliamento degli interventi realizzati o in corso di realizzazione che consentono di stimolare ulteriormente l'economia locale e la migliore riuscita dei processi di trasformazione urbana.

La limitazione dell'utilizzo risulta paradossale e non prevista dalle altre misure di investimento.