



## OSSERVAZIONI

ATTO CAMERA N. 1386

Conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008 ,  
n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico,  
la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione  
della finanza pubblica e la perequazione Tributaria".

3 Luglio 2008

## **BREVI CONSIDERAZIONI GENERALI**

Il provvedimento in discussione contiene numerose e diversificate misure e previsioni che da un lato mirano al conseguimento di risultati, in particolare di contenimento finanziario sul versante della spesa pubblica, riguardanti l'arco temporale del secondo semestre 2008, dall'altro intendono avviare politiche di sviluppo attraverso interventi di più ampio respiro. Va aggiunto che per una valutazione complessiva ed approfondita è opportuna una lettura del provvedimento congiuntamente al disegno di legge licenziato dal Consiglio dei Ministri che lo integra e completa per alcune disposizioni.

Per quanto concerne le previsioni riguardanti i Comuni si possono esprimere alcune considerazioni generali: emerge una prospettiva strategica, già sostenuta dall'ANCI, di rafforzamento del ruolo dei Comuni, in particolare nella veste di terminale della pubblica amministrazione nel suo complesso, anche con l'assegnazione di nuovi compiti (si pensi alla nuova disciplina in materia di sportello unico o il più stabile coinvolgimento nell'importante attività di contrasto all'evasione fiscale).

Allo stesso tempo, però, è necessario sottolineare che tale prospettiva non deve concretizzarsi nella mera assegnazione di competenze, ma deve essere accompagnata da politiche di altro segno che consentano ai Comuni di poter esercitare, e di poterlo fare in modo efficace, nuove o diversamente regolate attribuzioni ( si pensi alle competenze relative alle verifiche metriche o alle procedure per la banda larga).

Pertanto, preoccupano alcune previsioni in particolare in materia di spese di personale, in quanto il provvedimento in questione modifica il quadro normativo vigente con un impatto immediato sulla programmazione già avviata dai Comuni, ripristinando regole superate, quali ad esempio il divieto di assunzione per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente.

## **CONSIDERAZIONI SU ALCUNE DISPOSIZIONI DI INTERESSE DEI COMUNI**

**INTERVENTI PER LA STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA. IL CONTRIBUTO DEI COMUNI.**

Una politica di bilancio incentrata soprattutto su una azione correttiva di contenimento e di riqualificazione della spesa pubblica è una costante linea di intervento che trova conferma nel Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2009-2013 .

I Comuni hanno costantemente e diligentemente fornito il contributo richiesto al risanamento della finanza pubblica, realizzando un forte miglioramento delle principali voci di bilancio.

Infatti i dati che emergono dai *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche* Istat indicano che nell'ultimo triennio i Comuni hanno fatto registrare un netto miglioramento del saldo di bilancio, passando da 3 miliardi e 700 milioni di deficit nel 2004 a 325 milioni di avanzo nel 2007, avanzo che sembra consolidarsi anche nelle variazioni tendenziali (i Comuni - in assenza di ulteriori manovre - restano in avanzo fino al 2011).

La dinamica delle principali voci di spesa (*Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche* Istat) conferma la buona tenuta dei conti del comparto comunale e mostra che i Comuni, di fatto, hanno già posto in essere azioni volte a contenere l'espansione della spesa.

Le **Uscite Complessive** dei Comuni fanno registrare nel 2007 un aumento dell'1,97%, contro il ben più consistente incremento delle Amministrazioni centrali (+4,90%) e delle Regioni (+3,09%).

Tale risultato è stato conseguito grazie a un forte contenimento delle **Uscite correnti**, che per il comparto comunale crescono appena dello 0,16%, a fronte di un aumento per le Amministrazioni centrali del 6,12% e per le Regioni del 4,20%.

Gli aumenti di spesa per i Comuni si sono quindi concentrati sulle **Uscite in Conto Capitale** - risorse che vanno a finanziare gli *Investimenti* - che fanno registrare una crescita del 6,84%, contro una contrazione sia per le Amministrazioni Centrali (-4,60%), sia per le Regioni (-3,31%).

Concentrandosi sui **Redditi da lavoro dipendente** (Spesa per il Personale), i Comuni raggiungono un risultato assolutamente importante, riducendo nel 2007 la spesa del 6,09% e facendo perciò meglio delle Regioni, che la riducono del 4,09%, e delle Amministrazioni centrali, che la aumentano del 5,54%.

In ultimo, la **Spesa per consumi finali** ha mantenuto per i Comuni un'evoluzione assolutamente virtuosa, crescendo di appena lo

0,14%, con le Amministrazioni centrali che crescono invece del 4,38%.

In questo quadro economico- finanziario del comparto Comuni, con il decreto legge n.112/08 viene prevista una manovra a carico dei Comuni, in riferimento al 2009, di 1 miliardo e 340 milioni di euro, calcolata confrontando il "peso" dei Comuni in confronto alla Pubblica amministrazione in ragione della spesa. In questo modo i Comuni raggiungono il pareggio nel 2009, mentre lo Stato - ai sensi di quanto contenuto nel DPEF - lo raggiungerà nel 2011. Per gli anni successivi il contributo dei Comuni diventa poi molto più pesante: 2 miliardi e 370 milioni di euro per il 2010 e 4 miliardi e 145 milioni per il 2011. Ciò significa che il comparto si posiziona nettamente in avanzo, cioè una parte delle entrate non è più destinata alla spesa locale ma al risanamento della finanza pubblica, con il rischio di effetti fortemente riduttivi sui servizi erogati.

Peraltro, è evidente che la quantificazione della manovra è operata su meccanismi endogeni alle dinamiche di comparto, assegnando ai Comuni obiettivi che, considerando solo una delle voci di bilancio (la spesa), rischiano di essere insostenibili se riferiti ai complessivi equilibri di bilancio.

In merito al meccanismo di funzionamento del patto si auspica l'adozione dei seguenti principi nelle modalità di applicazione ai singoli enti:

- a. **mantenimento saldi di competenza ibrida:**
- b. **abbandono serie storica fissa:** introduzione del meccanismo di miglioramento dell'ultimo deficit disponibile
- c. **differenziazione secondo diversi criteri di virtuosità in riferimento alla spesa, all'autonomia finanziaria ed al rispetto del patto.**

### **Vendita patrimonio**

I Comuni in Italia, rispetto agli altri membri dell'UE, sono i soggetti su cui grava la più elevata percentuale degli investimenti pubblici realizzata dalle amministrazioni (circa 75% del totale, ovvero 10 punti percentuali al di sopra della media europea ), in virtù del patto di stabilità sono tenuti a contribuire al risanamento della finanza pubblica attraverso il

miglioramento del saldo. La necessità di rispettare i saldi obiettivo del patto pone certamente dei limiti all'indebitamento, incidendo sulla possibilità dei Comuni di reperire risorse per effettuare gli investimenti.

Il provvedimento in questione offre una opportunità positiva per i Comuni, stabilendo una procedura agevolata per la vendita del patrimonio immobiliare, senza però introdurre incentivi, che potrebbero essere individuati in un abbattimento dell'obiettivo di miglioramento del saldo rilevante ai fini del patto di stabilità in ragione della percentuale di debito abbattuta.

### **Quadro generale. Entrate dei Comuni**

La finanza locale sta vivendo momenti di profonda instabilità legati all'incertezza delle entrate, sia di fonte statale che autonoma.

Il taglio dei trasferimenti di cui al Decreto Visco, il taglio per i costi della politica e, da ultimo, il Decreto legge 93/2008, che esenta il pagamento ICI abitazione principale, causano una forte e pericolosa variabilità nelle entrate degli Enti locali, sia dal punto di vista della quantificazione che dei tempi di erogazione, rischiando un massiccio ricorso degli enti all'anticipazione di tesoreria, con un evidente aumento dei costi per il sistema.

Infatti, la Legge 286 del 2006 (conversione del cd Decreto Visco) prevede la riduzione dei trasferimenti erariali, per gli anni 2007-2009, in relazione all'aumento del gettito ICI dovuto all'ampliamento della base imponibile ICI per diverse categorie di immobili. I trasferimenti erariali sono stati ridotti senza attendere il reale aumento di gettito, generando una riduzione delle risorse destinate ai Comuni pari all'8,53% per l'anno 2007, fino alla concorrenza della somma di 609,4 milioni di euro. A questa somma si aggiunge il taglio di 768 mln di euro per il 2008. Il totale del taglio, ad oggi, quindi equivale a 1.377 mln di euro.

Inoltre, l'articolo 2 comma 31 della Finanziaria per il 2008, ha disposto un taglio di 313 milioni di euro, basato sulla presunta diminuzione dei costi della politica. In particolare, la norma prevede una riduzione del numero di assessori e del tetto massimo dell'indennità di funzione dei Consiglieri che viene portata da un 1/3 ad un ¼ del compenso spettante ai Sindaci.

Il calcolo risulta sovrastimato in quanto parte dal presupposto che tutti i consiglieri comunali e provinciali abbiano optato per l'indennità di funzione (possibilità peraltro ora abrogata dalla stessa manovra finanziaria). Malgrado i dati ufficiali siano in corso di raccolta il taglio ha operato già sui trasferimenti 2008.

A tutto ciò si aggiunge il meccanismo di restituzione del mancato gettito ICI prima casa, in particolare in riferimento alla quantificazione del fondo compensativo.

Il DL 93 del 2008 stanziava 1 miliardo e 700 milioni di euro per completare la esenzione ICI prima casa, infatti tale somma si aggiunge a quanto già contenuto nella finanziaria di quest'anno, pari a 904 milioni di euro, per un totale di 2 miliardi e 604 milioni. Invece l'elaborazione dei certificati di conto consuntivo dell'anno 2006 fornisce un dato pari a circa 3 miliardi, che aggiornati all'anno 2008, in riferimento alla crescita naturale dell'imposta, ed all'ampliamento della base imponibile operata, porta ad una previsione di mancato gettito non inferiore ai 3 miliardi e 400 milioni di euro.

Al fine di evitare problemi di cassa ai Comuni in data 12 giugno, in Conferenza Stato città, è stato raggiunto un accordo tra ANCI e Ministeri competenti che prevede un rimborso ai Comuni, a titolo di primo acconto, pari al 50% dell'importo indicato nel Decreto ministeriale del 15 febbraio 2008 (finanziaria 2008).

In sede di conversione il DL 93 del 2008 è stato integrato attraverso l'inserimento di criteri per il riparto del fondo compensativo: efficienza nella riscossione dell'imposta, rispetto del patto di stabilità interno 2007 e tutela dei piccoli Comuni, aprendo una difficile interpretazione sui criteri di riparto che superano di fatto il principio della integrale restituzione, con gravi rischi sulla gestione finanziaria dei bilanci che sono stati chiusi con la previsione di un gettito che potrebbe non essere garantito.

#### **Riduzione risorse trasferite**

<b>Risorse</b>	<b>Anno 2007</b>	<b>Anno 2008</b>	<b>Anno 2009</b>
<b>Decreto Visco</b>	<b>609</b>	<b>768</b>	<b>818</b>
<b>Costi politica</b>		<b>313</b>	<b>313</b>

ICI		796	796
<b>Totale</b>		<b>1.877</b>	

### **Spese di personale per gli enti locali**

Tali disposizioni destano forti preoccupazioni per un duplice ordine di ragioni: 1. impatto immediato sulla programmazione dei fabbisogni del personale per il 2008 già in fase di attuazione nei Comuni sulla base del quadro normativo, che viene modificato dal decreto; 2. forte ed ulteriore irrigidimento del regime già previsto dalla Legge Finanziaria per il 2008.

Per gli Enti non sottoposti al patto di stabilità, infatti, viene ripristinato il regime previsto dalla Finanziaria 2007 (secondo il quale le spese di personale in tali enti non possono superare quelle sostenute ad analogo titolo nel 2004 e le assunzioni a tempo indeterminato possono essere effettuate a copertura del turn over), abrogando la possibilità di derogare a tali limiti, nel rispetto di alcuni parametri, prevista dal comma 121 dell'articolo 3 della Finanziaria 2008. Tale possibilità di derogare, motivandone analiticamente le ragioni, costituiva una importantissima clausola di salvaguardia per gli Enti con dotazioni organiche sottodotate, nell'ambito di un regime controllato dettato dal rispetto dei parametri fissati dal legislatore. Pertanto, si chiede il ripristino del regime precedente che garantiva un giusto equilibrio fra l'obiettivo del contenimento della spesa del personale e esigenze specifiche di alcuni enti che comunque rientravano in determinati parametri che attestavano oggettive carenze di risorse umane.

Per quanto riguarda gli Enti sottoposti al patto di stabilità, si pone un problema di coordinamento del comma 5 dell'articolo 76 con il restante impianto già disegnato dal legislatore per il contenimento della spesa di personale da parte di tale tipologia di Enti.

Il comma 5 dell'articolo 76 prevede un nuovo obbligo di ridurre l'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti: tale previsione di fatto si sovrappone al già vigente obbligo di riduzione della spesa e alla contestuale possibilità di derogare allo stesso nel rispetto dei parametri fissati dal comma 120 dell'articolo 3 della Finanziaria

2008. La disposizione sembrerebbe non modificare le regole vigenti, si pone quindi un significativo problema di coordinamento con la nuova previsione, tale da dare certezze agli enti sulla loro applicazione.

Si ritiene quindi che ai fini di un organico riassetto delle regole di contenimento della spesa, tale da non mortificare l'autonomia e la capacità di erogare servizi da parte delle amministrazioni, l'ulteriore vincolo relativo alla riduzione dell'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti debba rientrare negli obiettivi da individuare nell'ambito del DPCM previsto dal successivo comma 6, nel contesto, quindi, di una più generale ed organica revisione delle norme di contenimento della spesa e di contestuale ridefinizione dei parametri di virtuosità e degli obiettivi di risparmio di ciascuna amministrazione.

Un ulteriore problema si pone in relazione alla reintroduzione del divieto di procedere ad assunzioni a qualunque titolo per gli Enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente.

Si ritiene infatti che qualunque tipo di sanzione conseguente al mancato rispetto delle norme relative al Patto di stabilità, in ossequio al generale principio di legalità, non può che essere prevista contestualmente alla definizione o ridefinizione delle regole del Patto medesimo.

Il comma 4 dell'articolo 76 invece introduce una sanzione "a posteriori", creando gravissime ripercussioni sull'attività delle amministrazioni. Occorre quindi fare salve le procedure concorsuali legittimamente avviate, facendo decorrere dal 1 gennaio 2009 il divieto di procedere ad assunzioni come sanzione relativa al mancato rispetto delle norme sul patto di stabilità per il 2008.

#### **Collaborazioni e consulenze nella Pubblica Amministrazione**

Si esprime una valutazione positiva in ordine alla revisione della disciplina relativa al ricorso alle collaborazioni e agli incarichi esterni. Si consente, infatti, di derogare al possesso del requisito della laurea nel caso di conferimento di incarichi a soggetti iscritti ad albi o ordini professione, possibilità di deroga richiesta in questi mesi con forza dall'ANCI in

considerazione dei gravi problemi arrecati ai Comuni dalla disciplina precedente assai più rigida.

### **Lavoro flessibile**

Valutazione positiva sulla nuova formulazione dell'articolo 36 del d.lgs. n.165/01 che ripristina il regime previgente, consentendo quindi di stipulare contratti di lavoro flessibile secondo una prospettiva temporale più congrua.

### **Banda larga**

Si manifesta apprezzamento per il deciso investimento a favore della diffusione delle reti ed impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica.

Si evidenzia allo stesso tempo, considerata la grande rilevanza degli interventi, l'esigenza di chiarire o correggere alcune delle previsioni procedurali contenute nell'articolo 2 che riguardano in particolare le competenze degli uffici comunali.

### **Piano casa**

Si manifesta apprezzamento per le misure stabilite in tema di emergenza casa con la previsione di due rilevanti tipologie di intervento che riguardano sia la questione dell'incremento del patrimonio abitativo destinato all'edilizia residenziale sociale sia quella del recupero urbano.

Forte preoccupazione va però espressa in ordine agli accordi o programmi già sottoscritti dai Comuni in attuazione a quanto previsto da recenti provvedimenti in materia di emergenza abitativa, impegni in alcuni casi già assunti nei bilanci. Si chiede, pertanto, una espressa salvaguardia a favore dei progetti previsti dal decreto legge n.159/07.

### **Valorizzazione patrimonio residenziale pubblico**

Valutazione positiva circa il sostegno previsto per la valorizzazione del patrimonio immobiliare degli IACP e per l'attribuzione di un ruolo strategico alla concertazione istituzionale nell'ambito della Conferenza unificata. Va però sottolineata la previsione secondo cui la determinazione del prezzo di vendita va commisurato al canone di locazione, parametro che potrebbe determinare valori molto al di sotto di quelli di mercato con una penalizzazione eccessiva del patrimonio pubblico

### **Tutela dei consumatori e apparecchi di misurazione**

Si manifesta preoccupazione per l'attribuzione ai Comuni di competenze che nel 2000 erano state trasferite alle Camere di commercio, congiuntamente alle relative risorse umane e finanziaria. Si tratta di funzioni che comportano gravi oneri e incombenze a carico degli uffici comunali, con possibili immediati rallentamenti nelle attività di verifica. Pertanto si chiede l'abrogazione di tale previsione.

### **Impresa in un giorno**

Valutazione positiva in merito all'art. 38, anche se va rilevato che un'efficace semplificazione della disciplina relativa allo Sportello unico per le attività produttive è determinata dall'effettiva interoperabilità tra tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento.

L'Anci tra le sue proposte emendative richiederà non solo di prevedere, in considerazione della materia trattata, l'espressione del parere da parte della Conferenza Unificata nel corso dell'iter di approvazione del decreto successivo in cui sarà operata tale semplificazione ma anche di rivedere quanto previsto al punto d) del comma 3, ossia la collaborazione con il sistema camerale. Si sta infatti lavorando con Unioncamere all'evoluzione del portale unico nazionale in modo da poter conseguire realmente l'impresa in un giorno.

### **Istruzione e organizzazione scolastica**

Per quanto riguarda l'intervento in materia di libri di testo, pur esprimendo una considerazione positiva sulla facilitazione delle modalità di accesso ai supporti didattici, si fa presente l'esigenza di un chiarimento in ordine alla ripartizione dei costi e in ordine alle modalità per favorire la diffusione di libri di testo in forma digitale.

Si manifesta poi preoccupazione circa le misure relative al contenimento del personale scolastico che sembra non tener conto della domanda crescente soprattutto nella scuola primaria, anche per la presenza di alunni stranieri e/o di alunni diversamente abili. Pertanto, si chiede di verificare attentamente le misure tenendo conto delle implicazioni che si potrebbero determinare sull'attuale organizzazione del tempo scuola, ad esempio la

contrazione del tempo pieno, così come in ordine alla garanzia del diritto allo studio ovvero del pieno accesso delle famiglie all'istruzione scolastica pubblica, oltrechè alle difficoltà nell'organizzazione scolastica per i Comuni di minor dimensione demografica.