



Roma, 14 ottobre 2015

Decreto-Legge 1 ottobre 2015, n. 154

“Disposizioni urgenti in materia economico-sociale” (AC3340)

PROPOSTE NORMATIVE

Sommario

1. Regolazione in bilancio delle spese per il funzionamento degli uffici giudiziari	3
2. Misure per consentire lo svolgimento delle gare di distribuzione del gas	4
3. Misure di semplificazione in materia di spesa di personale	7
Fondo di solidarietà, altre assegnazioni e tributi comunali	8
4. Sanatoria delle delibere IMU, Tasi, Tari e Addizionale comunale all'Irpef	8
5. Regolazione delle eventuali trattenute non operate a valere sul Fondo di solidarietà comunale 2014	9
6. IMU terreni agricoli 2015	10
Interventi sul Patto di stabilità e sui vincoli gestionali e di bilancio	11
7. Scadenze relative ai patti territoriali	11
8. Centrali Uniche di Committenza	12
9. Utilizzo ai fini del Patto dell'avanzo vincolato derivante dall'armonizzazione contabile	14
10. Effetti sul Patto di stabilità delle dismissioni societarie	15
11. Armonizzazione contabile. Regolazione del subentro in passività di aziende partecipate o a seguito di progetti di partenariato pubblico-privato	16
12. Armonizzazione contabile. Disavanzo tecnico	17
13. Fondo liquidità a sostegno armonizzazione bilanci	18
14. Disposizioni sulle anticipazioni di cassa degli enti locali	19
Piani di riequilibrio (cd pre-dissesto)	20
15. Riequilibrio finanziario pluriennale. Estensione dell'orizzonte temporale del ripiano in coerenza con le previsioni del d.lgs. 118 (armonizzazione contabile)	20
Alluvione Liguria e mutui piccoli Comuni montani	21
16. Riduzione incidenza del patto di stabilità per i Comuni liguri colpiti dall'alluvione del 2014	21
17. Differimento del pagamento rate mutui per i Comuni montani fino a 5 mila abitanti	22

1. Regolazione in bilancio delle spese per il funzionamento degli uffici giudiziari

Nelle more della definizione delle somme da riconoscere ai comuni sedi di uffici giudiziari, i comuni stessi accertano nel bilancio 2015 a titolo di contributo spettante un importo pari al 70 per cento delle spese di cui si prevede di chiedere il riconoscimento con riferimento all'esercizio 2015. Con riferimento alle somme da mantenere a titolo di residui attivi per gli anni dal 2012 al 2014, i comuni possono imputare, anche in deroga al principio contabile vigente, un importo annuo pari al 70 per cento delle spese di cui è stato chiesto il riconoscimento, al netto degli eventuali acconti ricevuti. Le predette imputazioni sono cancellate o rettifiche sulla base del definitivo riconoscimento delle somme dovute.

Motivazione

Nelle more della definitiva soluzione delle problematiche connesse alle spese sostenute dai Comuni per il funzionamento degli uffici giudiziari è necessario definire regole precise a fronte di un insieme di riferimenti poco chiari contenuti nei nuovi principi contabili, che possono costituire ingiustificata penalizzazione per i Comuni coinvolti.

In particolare l'incerto riferimento recato nel principio contabile relativo ai rimborsi per spese degli uffici giudiziari (Allegato n. 4/2 al D.Lgs 118/2011, paragrafo 3.6) agli acconti ricevuti di anno in anno (in attesa del formale riconoscimento del credito da parte del Ministero) potrebbe costringere i Comuni ad imputare a titolo di contributo statale una frazione anche molto esigua delle spese effettivamente sostenute, con grave rischio per gli equilibri contabili correnti.

2. Misure per consentire lo svolgimento delle gare di distribuzione del gas

Si propongono due interventi in alternativa:

A- Con proroga dei termini per lo svolgimento delle gare

“1. I termini di cui all’articolo 3, comma 1, del Regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per i rapporti con le regioni e la coesione territoriale 12 novembre 2011, n. 226, relativi alla mancata pubblicazione del bando di gara di cui all’allegato 1 dello stesso decreto, sono prorogati rispettivamente di 7 mesi per gli ambiti del primo raggruppamento, di 9 mesi per gli ambiti del secondo raggruppamento, di 11 mesi per gli ambiti del terzo, quarto e quinto raggruppamento, di 8 mesi per gli ambiti del sesto e settimo raggruppamento, di 5 mesi per gli ambiti dell’ottavo raggruppamento, in aggiunta alle proroghe di cui all’articolo 4, comma 3, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, all’articolo 1, comma 16, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, all’articolo 30-bis, comma 2, del decreto legge 24 giugno, n.91, convertito con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 e all’articolo 3, comma 3 - quater della legge 27 febbraio 2015, n. 11. Restano esclusi gli ambiti di cui all’articolo 4, comma 3-bis, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n.98, ad eccezione di quelli del primo raggruppamento i cui termini relativi alla mancata pubblicazione del bando di gara vengono prorogati di ulteriori 3 mesi.

2. I commi 4 e 5 dell’articolo 4 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, sono abrogati. Nel comma 2 del medesimo articolo l’ultimo periodo è sostituito con il seguente: “*Scaduti tali termini, la Regione competente sull’ambito assegna ulteriori 5 mesi per adempiere, decorsi i quali avvia la procedura di gara attraverso la nomina di un commissario ad acta, ai sensi dell’articolo 14, comma 7, del decreto legislativo 23 maggio 2000 n. 164. Decorsi due mesi dalla scadenza di tale termine senza che la Regione competente abbia proceduto alla nomina del commissario ad acta, il Ministero dello Sviluppo Economico, sentita la Regione, interviene per dare avvio alla gara nominando un commissario ad acta. L’importo eventualmente anticipato dai gestori uscenti per la copertura degli oneri di gara, di cui all’articolo 1, comma 16-quater del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, è trasferito dalla stazione appaltante al commissario ad acta entro un mese dalla sua nomina, al netto dell’importo relativo agli esborsi precedentemente effettuati per la preparazione dei documenti di gara.*”

Oppure:

B- Con revisione della procedura e delle sanzioni in caso di mancato esperimento delle gare

1. Al decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, all’articolo 4, sono apportate le seguenti modifiche:
 - a) Al comma 2 l’ultimo periodo è sostituito con il seguente: “*Scaduti tali termini, la Regione competente sull’ambito assegna ulteriori 5 mesi per adempiere, decorsi i quali avvia la procedura di gara attraverso la nomina di un commissario ad acta, ai*

sensi dell'articolo 14, comma 7, del decreto legislativo 23 maggio 2000 n. 164. Decorsi due mesi dalla scadenza di tale termine senza che la Regione competente abbia proceduto alla nomina del commissario ad acta, il Ministero dello Sviluppo Economico, sentita la Regione, interviene per dare avvio alla gara nominando un commissario ad acta. L'importo eventualmente anticipato dai gestori uscenti per la copertura degli oneri di gara, di cui all'articolo 1, comma 16-quater del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, è trasferito dalla stazione appaltante, al commissario ad acta entro un mese dalla sua nomina, al netto dell'importo relativo agli esborsi precedentemente effettuati per la preparazione dei documenti di gara.”.

b) I commi 4 e 5 sono abrogati.

2. Gli effetti prodotti dalle disposizioni di cui al comma 1 lettera b) sono annullati a decorrere dal 1° luglio 2015.

Motivazione

L'intervento sul percorso di liberalizzazione dei servizi di distribuzione del gas è necessario alla luce del complesso contesto regolatorio delle gare per l'affidamento della distribuzione del gas naturale per ambiti territoriali, estremamente penalizzante per i Comuni.

Con la versione A, il comma 1 della norma proposta introduce una proroga ai termini perentori previsti dalla normativa vigente per la pubblicazione del bando di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale negli Ambiti territoriali minimi. In particolare tale proroga risulta necessaria per evitare l'intervento sostitutivo della Regione competente laddove la stazione appaltante non abbia rispettato i suddetti termini. Infatti, molte stazioni appaltanti si trovano ad affrontare ritardi nella predisposizione degli atti di gara non a motivo della loro inerzia, ma a causa di ritardi attribuibili ai singoli comuni facenti parte dell'ambito nel fornire dati, o a comportamenti dilatori di alcuni gestori o, ancora, ad incertezze legate alla pendenza di ricorsi avverso atti amministrativi. La norma pertanto comporta la riprogrammazione delle scadenze per tutti i raggruppamenti di ambiti di cui all'allegato 1 del decreto ministeriale n. 226/2011.

Con il comma 2 si abrogano le disposizioni previste ai commi 4 e 5 dell'articolo 4 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Al comma 4 era previsto l'intervento sostitutivo del Ministero dello sviluppo economico in caso di inerzia della Regione nell'esercizio del proprio potere sostitutivo laddove la stazione appaltante non pubblichi tempestivamente il bando di gara. Al comma 5 era prevista una forma di penalizzazione per gli Enti locali che non avessero rispettato i termini preordinati alla pubblicazione del bando di gara. Entrambi i commi richiamati sono ora abrogati. Viene prevista invece la sostituzione dell'ultimo periodo del comma 2 del medesimo articolo 4 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, con un nuovo periodo che riformula termini e modalità per l'intervento sostitutivo della Regione e del Ministero dello sviluppo economico. In particolare viene concesso, a seguito della diffida della Regione, un tempo di cinque mesi alle stazioni appaltanti per adempiere prima che la Regione stessa intervenga con la nomina del commissario ad acta. In caso di inerzia della Regione poi, dopo ulteriori due mesi, è previsto l'intervento del Ministero dello sviluppo economico. È previsto inoltre che, laddove siano stati anticipati alla stazione appaltante gli importi per la copertura degli oneri di gara, essi siano trasferiti al commissario ad acta. In generale, la norma proposta comporta una maggiore flessibilità per gli enti locali coinvolti nelle fasi propedeutiche all'avvio della gara d'ambito.

La versione B dell'intervento proposto, alternativa alla prima, abroga le disposizioni previste ai commi 4 e 5 dell'articolo 4 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 relative alle sanzioni per i Comuni, annullandone gli effetti prodotti per alcuni ambiti già scaduti nel 2015. Al comma 4 ex dl

69/13 era previsto l'intervento sostitutivo del Ministero dello sviluppo economico in caso di inerzia della Regione nell'esercizio del proprio potere sostitutivo laddove la stazione appaltante non pubblichi tempestivamente il bando di gara. Al comma 5 del decreto succitato era prevista una forma di penalizzazione per gli Enti locali che non avessero rispettato i termini preordinati alla pubblicazione del bando di gara. A fronte di tale abrogazione viene quindi disposta la sostituzione dell'ultimo periodo del comma 2 del medesimo articolo 4 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, che riformula termini e modalità per l'intervento sostitutivo della Regione e del Ministero dello sviluppo economico. In particolare viene concesso, a seguito della diffida della Regione, un tempo di cinque mesi alle stazioni appaltanti per adempiere prima che la Regione stessa intervenga con la nomina del commissario ad acta. In caso di inerzia della Regione poi, dopo ulteriori due mesi, è previsto l'intervento del Ministero dello sviluppo economico. È previsto inoltre che, laddove siano stati anticipati alla stazione appaltante gli importi per la copertura degli oneri di gara, essi siano trasferiti al commissario ad acta. In generale, la norma proposta comporta una maggiore flessibilità per gli enti locali coinvolti nelle fasi propedeutiche all'avvio della gara d'ambito.

3. Misure di semplificazione in materia di spesa di personale

La lett. a) dell'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è abrogata.

Motivazione

La disciplina sul contenimento delle spese di personale negli Enti sottoposti al patto di stabilità interno ha trovato un punto di equilibrio il decreto-legge n. 90/2014. Con tale provvedimento il legislatore ha reso più flessibili i margini per attuare politiche di gestione del personale nei Comuni e ha introdotto, inserendo il comma 557-quater nell'art. 1 della legge n. 296/2006, un parametro quantitativo stabile (valore medio del triennio 2011-2013) per ancorare il tetto alla spesa di personale, dopo circa un decennio di progressiva contrazione della spesa di personale indotta attraverso il contingentamento del turn-over.

A fronte di tale innovazione è necessario procedere ad una semplificazione e ad un riordino normativo eliminando alcune stratificazioni che generano difficoltà interpretative sia nella fase applicativa che in quella di controllo. Tale semplificazione è coerente con il disegno dispiegato del legislatore della Riforma introdotta con il decreto-legge n. 90/2014 e con l'esigenza di garantire i necessari spazi di autonomia organizzativa ai Comuni.

Secondo il disposto dell'art. 1, comma 557, lett. a) della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli enti soggetti al patto di stabilità assicurano il contenimento delle spese di personale, tra l'altro, attraverso la "a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile".

E' necessario emendare tale inciso, in ragione dell'avvenuto complessivo ridisegno del regime assunzionale per gli Enti soggetti al patto di stabilità. In particolare l'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014, sostituisce, sin dall'esercizio 2014, la disciplina pregressa, stabilendo, tra l'altro:

- l'espressa abrogazione dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112/2008, che condizionava l'esercizio della capacità assunzionale alla quantificazione dell'incidenza di spesa di personale sulla spesa corrente;*
- l'ampliamento progressivo delle capacità assunzionali dei Comuni (passando dal 40% al 60% dei cessati già dal 2014; all'80% dal 2016; al 100% dal 2018);*
- l'immediata ri-espansione della capacità assunzionale al 100% dei cessati per gli Enti con una bassa incidenza di spesa di personale sulla spesa corrente (inferiore o pari al 25%);*
- l'individuazione della media del triennio 2011-2013 come parametro quantitativo statico per definire il tetto alla spesa di personale (comma 557-quater).*

Altresì, all'art. 11, comma 4-bis, dello stesso decreto-legge n. 90/2014, sono state riformulate le limitazioni finanziarie per il ricorso al lavoro flessibile.

L'urgenza di procedere all'armonizzazione della disposizione in commento deriva anche dall'esigenza di rimuovere una misura che limita le possibilità di ricollocazione presso i Comuni del personale soprannumerario delle Città metropolitane e delle Province.

L'emendamento non comporta oneri aggiuntivi perché restano comunque fermi gli obblighi di riduzione della spesa di personale complessiva previsti dai commi 557 e 557-quater dell'art. 1, legge n. 296/2006.

Fondo di solidarietà, altre assegnazioni e tributi comunali

4. Sanatoria delle delibere IMU, Tasi, Tari e Addizionale comunale all'Irpef

1. In deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2015 sono valide le deliberazioni regolamentari e tariffarie in materia di IMU, TASI, tassa sui rifiuti (TARI) e addizionale comunale all'Irpef adottate dai comuni entro il 30 ottobre 2015. Restano in ogni caso fermi, ai fini dell'efficacia delle deliberazioni di variazione di cui al periodo precedente, i termini dettati dalle norme vigenti, per la pubblicazione nell'apposita sezione del Portale del Federalismo fiscale”.

Motivazione

La norma prevede una sanatoria di tutte le delibere tariffarie sui tributi locali approvate oltre il termine previsto per l'approvazione dei bilanci di previsione, che quest'anno è stato il 30 luglio.

La proposta in questione si rende necessaria anche alla luce delle incertezze che hanno interessato tutto il 2015 ed in particolare l'entità del Fondo di solidarietà comunale e la sua metodologia di riparto, che solo a fine settembre sarà reso noto. Tale circostanza ha infatti rallentato le decisioni delle amministrazioni comunali da inserire nel bilancio di previsione 2015 e, di conseguenza, anche l'approvazione delle delibere tariffarie.

Il secondo periodo della proposta emendativa lascia comunque fermi, ai fini dell'efficacia delle delibere e dei regolamenti in materia di IMU, Tasi, TARI e addizionale comunale all'Irpef, i termini previsti dalla normativa vigente per l'invio delle delibere e dei regolamenti sul sito informatico del Mef.

Si ricorda in proposito che il termine generale per la pubblicazione di tutte le deliberazioni regolamentari e tariffarie relative alle entrate tributarie degli enti locali è fissato dall'articolo 13, co. 15 del decreto legge n.201/2011, il quale prevede l'invio entro 30 giorni dalla data in cui sono diventate esecutive (termine peraltro già fissato dall'art.52, co.2, del decreto legislativo n.446/1997) e comunque entro trenta giorni dalla data di scadenza del termine stabilito per l'approvazione del bilancio di previsione. In tale termine rientrano le delibere sulla TARI.

Nel caso dell'IMU e della TASI il termine per l'invio delle deliberazioni regolamentari e tariffarie è stato fissato da norme speciali al 21 ottobre di ciascun anno, per la pubblicazione entro il 28 ottobre. Le norme di riferimento sono, per la TASI, il co.688, art. 1 della legge di stabilità 2014 e, per l'IMU, l'art. 13, co.13-bis del dl 201 del 2011.

Infine, anche per quanto riguarda l'addizionale comunale all'Irpef vige un termine speciale, fissato al 20 dicembre di ciascun anno dall'art. 4, co.1 del decreto legge n.16 del 2012. L'obbligo di comunicazione entro il predetto termine costituisce condizione indispensabile sia per l'efficacia della delibera di istituzione o variazione delle aliquote, sia per l'effetto della delibera di variazione ai fini del calcolo degli acconti.

5. Regolazione delle eventuali trattenute non operate a valere sul Fondo di solidarietà comunale 2014

“1. All’art.3 del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, inserire, infine, i seguenti commi:

"4-ter. Le somme trattenute dalla struttura di gestione dell’Agenzia delle entrate a titolo di alimentazione del fondo di solidarietà comunale 2014 a norma del comma 380-ter della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che non sono state effettuate per intero alla data del 31 gennaio 2015, sui gettiti dell’imposta municipale propria (IMU) o del tributo per i servizi indivisibili (TASI) 2015, non sono considerate tra le spese finali di cui all’articolo 31, comma 3, della Legge 12 novembre 2011 n. 183, rilevanti ai fini del Patto di stabilità interno.

4-quater. Le somme trattenute dalla struttura di gestione dell’Agenzia delle entrate a titolo di recupero dell’anticipazione del gettito della prima rata della TASI ai sensi dell’articolo 4 del decreto legge 24 aprile 2014, n.66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n.89, che non sono state effettuate per intero alla data del 31 gennaio 2015, sui gettiti dell’imposta municipale propria (IMU) o del tributo per i servizi indivisibili (TASI) 2015, non sono considerate tra le spese finali di cui all’articolo 31, comma 3, della Legge 12 novembre 2011 n. 183, rilevanti ai fini del Patto di stabilità interno.

4-quinquies. Gli impegni di spesa determinati in conseguenza delle mancate trattenute di cui ai commi 1 e 2, non incidono sul computo della spesa corrente ai fini della determinazione degli obblighi di finanza pubblica a carico di ciascun ente”.

Motivazione

Sull’argomento è stato approvato, con parere favorevole del Governo, un apposito odg dalla Camera dei Deputati, nonché si è espresso il Ragioniere generale dello Stato dichiarando che “nulla osta ad una modifica normativa nel senso indicato”.

A seguito del lungo iter di approvazione del provvedimento di determinazione e riparto del Fondo di solidarietà comunale per il 2014, i recuperi di anticipazioni erogate ai Comuni nel corso dello stesso anno a titolo di Tasi, nonché parte delle trattenute destinate all’alimentazione del Fondo di solidarietà comunale stesso attraverso una quota del gettito comunale dell’IMU, non sono state in molti casi effettuate per intero, per effetto dell’incapienza delle somme incassate a titolo di IMU e Tasi nell’ultimo scorcio del 2014.

I numerosi Comuni che si trovano in queste condizioni registrano pertanto un eccesso di entrata corrente nel 2014 (gettiti IMU e Tasi non trattenuti), al quale corrisponde nel 2015 una decurtazione di pari importo al momento del completamento delle trattenute stesse.

La proposta di emendamento è diretta ad evitare che tale fenomeno comporti un’alterazione ingiustificata dei conti pubblici e un aggravio dei vincoli effettivi del Patto di stabilità per il 2015, a fronte di maggiori “spese” determinatesi in realtà a seguito di anomalie nell’effettuazione delle trattenute sul gettito IMU previste dalla legge.

6. IMU terreni agricoli 2015

“1. Alla fine del comma 9-*quinquies* dell’articolo 1 del Dl n. 4 del 2015, convertito in legge, con modificazioni, dall’ art. 1, comma 1, L. 24 marzo 2015, n. 34, è aggiunto il seguente periodo:

“Entro il termine del 29 febbraio 2016, Il Ministero dell’economia e delle finanze, sulla base di una metodologia condivisa con l’Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e adottata sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, provvede, secondo le modalità di cui al primo periodo, alla verifica del gettito anche per l’anno 2015. Per lo stesso anno 2015, i comuni, in deroga all’articolo 175 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano convenzionalmente gli importi, a titolo di maggior gettito IMU, risultanti dall’allegato A del presente decreto, sul bilancio 2015, a fronte della riduzione corrispondente dell’assegnazione dal Fondo di solidarietà comunale”.

Motivazione

La verifica del gettito operata con riferimento al 2014 ha reso evidente, per numerosi Comuni, la sussistenza di un rilevante scostamento negativo tra il gettito stimato dal Ministero e quello effettivamente riscosso dagli enti coinvolti dalla revisione dei criteri di esenzione dall’Imu operata dal Dl n.4 del 2015. A livello dell’intero comparto comunale nel luglio 2015 risultavano incassati complessivamente poco più di 115 milioni di euro a fronte dei 230 milioni di euro decurtati dal Fondo di solidarietà 2014.

*Nell’attesa che l’intera disciplina venga organicamente rivista alla luce di fattori significativi quali la redditività delle colture e il rischio idrogeologico, l’evidenza dei rilevanti scostamenti riscontrati nel 2014 rende indispensabile estendere il meccanismo di verifica previsto dal comma 9-*quinquies* anche al gettito del 2015. Tale necessità risulta ancora più evidente se si considera che a partire dal 2015 la questione dei terreni agricoli si rende più complessa a causa dell’operare congiunto di esenzioni oggettive e soggettive (per i comuni parzialmente montani), tra le quali la detrazione dei 200 euro di cui al comma 1 bis art. 1 del decreto legge n.4 del 2015, suscettibili di acuire ampiamente la differenza tra le stime ministeriali ed il gettito effettivo.*

L’incertezza circa la misura degli importi che saranno complessivamente riscossi per l’anno 2015 pone, altresì, la necessità di consentire ai Comuni di accertare convenzionalmente in entrata gli importi recati dall’allegato A del Dl n. 4 del 2015 per compensare, in bilancio, la corrispettiva decurtazione del Fondo di solidarietà comunale 2015.

Interventi sul Patto di stabilità e sui vincoli gestionali e di bilancio

7. Scadenze relative ai patti territoriali

In alternativa:

“1. In deroga ai termini di cui ai commi 482 e 485 dell’articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ai fini dell’assegnazione di ulteriori spazi finanziari agli enti locali, sono prese in considerazione le comunicazioni regionali pervenute al Ministero dell’Economia e delle finanze entro il 31 ottobre 2015”.

oppure:

1. All’articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 485, come modificato dall’art. 9 comma 3 del decreto legislativo 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, le parole “e del 30 settembre 2015” sono sostituite da “e del 31 ottobre 2015”;
- b) al comma 482, le parole “entro il 15 settembre” sono sostituite da “entro il 15 ottobre” e le parole “entro il termine perentorio del 30 settembre” sono sostituite da “entro il termine perentorio del 31 ottobre”.

Motivazione

La redistribuzione degli spazi finanziari in corso d’anno, in applicazione delle norme di flessibilizzazione del Patto di stabilità su base regionale, non ha finora permesso di assicurare un equilibrio soddisfacente tra enti con eccessi di spazi ed enti in deficit.

Negli scorsi anni questa inefficienza, dovuta anche alle incertezze del quadro normativo di riferimento per la finanza locale, spesso definito ad esercizio finanziario ampiamente in corso, ha determinato per il comparto dei Comuni un eccesso di raggiungimento degli obiettivi prefissati (overshooting) complessivamente pari a oltre un miliardo e mezzo di euro.

Le deroghe o proroghe proposte riguardano il termine per la definizione degli spazi a titolo di patto verticale incentivato (lett.a) e di patto orizzontale, ambedue regolati su base regionale.

Lo scopo è quello di favorire un’applicazione più efficiente degli strumenti previsti dalla legge in materia di patti territoriali.

La norma proposta permette di concedere un ulteriore intervallo di tempo alle Regioni per l’assegnazione di spazi per gli enti locali a livello regionale. L’approvazione della modifica, pur successivamente al nuovo termine proposto (31 ottobre), permette comunque di attivare un’ulteriore attribuzione di spazi evitando fenomeni di overshooting.

8. Centrali Uniche di Committenza.

Si propongono in alternativa due versioni della proposta emendativa:

A- Soglia esente anche per comuni minori

“1. All’art 23-ter, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 11 agosto 2014, n. 114, le parole “con popolazione superiore a 10.000 abitanti” sono soppresse”.

Oppure:

B- Armonizzazione entrata in vigore obblighi di ricorso ad aggregazioni

All’art. 1, comma 169 della Legge 13 luglio 2015 , n. 107 le parole: «1° novembre 2015» sono sostituite dalle seguenti: *«dalla data di entrata in vigore del nuovo codice contratti pubblici di lavori, servizi e forniture»*

Motivazione

Nella versione A della proposta, viene estesa anche ai Comuni con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti la soglia di spesa esclusa dagli obblighi di ricorso ad aggregazioni o centrali di committenza.

Con il Decreto legge n. 192 del 2014 “Milleproroghe” (legge 11/2015), è stato prorogato al 1 settembre 2015 l’obbligatorietà dell’aggregazione degli acquisti di forniture, servizi e lavori. L’ANCI condivide pienamente il principio sotteso al risparmio della spesa pubblica e la necessità di ridurre le numerose stazioni appaltanti ad oggi esistenti, tuttavia si esprime la forte preoccupazione dei Comuni per le difficoltà amministrative legate ai processi di aggregazione, in particolare dei comuni non capoluogo di provincia che potrebbero determinare uno stato di paralisi del mercato.

Nello specifico si fa riferimento alla problematica maggiormente sentita di non consentire ai comuni fino a 10.000 abitanti, acquisti in autonomia, per importi al di sotto di 40.000 euro – ma anche inferiori a questo ammontare - nonché agli interventi di somma urgenza.

Ci sono situazioni in cui occorre intervenire immediatamente, che tuttavia non rientrano nelle spese economali e che non sono rinvenibili su CONSIP/MEPA o che seppur rintracciabili comportano lungaggini controproducenti per l’Amministrazione.

Per fare alcuni esempi: la rottura del vetro di una scuola; le spese dei piccoli mezzi per la raccolta rifiuti; le spese del pulmino della scuolabus, servizi assistenziali ed infermieristici per centro anziani gestito dall’Amministrazione. In tali casi la norma che è stata posticipata al 1 settembre 2015 non consentirà al Comune di poter immediatamente intervenire, ma dovrà attendere la procedura messa in atto dalla Centrale Unica di committenza. Un simile sistema, senza l’emendamento prospettato, indurrebbe ad un’eccessiva burocratizzazione, in contrasto con principi di snellimento ed efficacia dell’azione amministrativa.

Pertanto si ritiene opportuno ripristinare il limite degli acquisti di servizi, forniture e lavori in autonomia fino a 40.000 euro per tutti i comuni per consentire il regolare svolgimento delle attività a vantaggio dei cittadini, garantendo, quindi, il quotidiano funzionamento dell’Amministrazione.

Resta comunque fermo che la migliore definizione delle soglie di esclusione, anche in rapporto a specifiche categorie di spesa potrà essere determinata a regime dalla normativa attuativa in corso di definizione.

Con la versione B, preferibile sotto il profilo della sistematicità delle norme, si fa riferimento alla entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti, prevista nell'arco del primo semestre 2016.

Infatti, in previsione dell'emanazione del nuovo decreto legislativo sui contratti pubblici (Codice appalti) è preferibile disporre una proroga dell'entrata in vigore dell'obbligo per i comuni sotto i 10.000 abitanti di ricorrere ad una delle modalità di aggregazione/centralizzazione degli acquisti di beni e servizi e lavori previste dal riformulato art. 33 comma 3 bis del Codice Appalti (d.lgs. 163/2006 e s.m.i.). Il predetto obbligo, attualmente, è fissato al 1 novembre 2015 in base all'art. 1 comma 169 della legge "Buona Scuola - legge n. 107 del 2015. La richiesta di proroga è motivata dal fatto che:

a) entro aprile 2016 verranno recepite le direttive comunitarie in materia di appalti pubblici; entro luglio 2016 verrà emanato il nuovo codice appalti e quindi è fondamentale attendere la seconda di tali scadenze per ragioni di coerenza legislativa. Diversamente il rischio è di confondere ulteriormente i comuni e creare situazioni di paralisi dell'attività dei comuni per le acquisizioni di beni e servizi e lavori, con gravi ripercussioni sul mercato nazionale;

b) il ddl appalti (AC 3194) in discussione in Parlamento prevede l'autonomia per i comuni non capoluogo di svolgere gare d'appalto fino a 100.000 euro purché siano state qualificate dall'ANAC.

9. Utilizzo ai fini del Patto dell'avanzo vincolato derivante dall'armonizzazione contabile

“1. Dopo il comma 7 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, è aggiunto il seguente comma:

7-bis. Nel saldo finanziario in termini di competenza mista, individuato ai sensi del comma 3, rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, non sono considerate le spese di parte corrente finanziate con l'avanzo vincolato di cui all'articolo 187, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Motivazione

La modifica al Testo Unico degli enti locali ad opera del D.Lgs. n. 126 del 2014 determina un incremento dell'avanzo vincolato per un diverso trattamento di impegni assunti a fronte di entrate vincolate per legge. La nuova modalità di contabilizzazione costringe a rilevare nuovamente sul 2015 e successivi impegni già registrati in precedenza.

Tale duplicazione incide negativamente sul saldo rilevante ai fini del patto di stabilità interno a partire dall'esercizio in corso. Non trattandosi di una nuova spesa, ma semplicemente di una duplicazione contabile di impegni già contabilizzati in precedenza, la norma proposta ne prevede la neutralizzazione ai fini del calcolo dei saldi utili al rispetto del patto di stabilità interno.

La modifica proposta non ha effetti sui saldi di finanza pubblica

10. Effetti sul Patto di stabilità delle dismissioni societarie

“1. La lettera d) del comma 609 della Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 è abrogata”.

Motivazione

La disposizione oggetto di abrogazione pone forti vincoli finanziari a fronte di operazioni di dismissioni societarie degli enti locali.

Si tratta pertanto di una norma che disincentiva le dismissioni, poiché impedisce gli effetti positivi nel breve periodo sul patto di stabilità per gli enti che decidono di effettuare delle dismissioni e rinvia tali effetti agli anni futuri, sulla base dell'andamento dei SAL delle opere finanziate con le dismissioni.

L'abrogazione della norma ha l'effetto di ripristinare la rilevanza tra gli aggregati utili ai fini del rispetto del patto di stabilità interno dei proventi derivanti dalla cessione di quote societarie, costituendo pertanto uno strumento di facilitazione del riassetto delle società partecipate, che rappresenta un obiettivo generale di migliore gestione delle risorse locali.

11. Armonizzazione contabile. Regolazione del subentro in passività di aziende partecipate o a seguito di progetti di partenariato pubblico-privato

“1. I conferimenti o l'aumento di capitale a favore di società a capitale interamente pubblico partecipate dagli enti locali a seguito del subentro dell'ente locale al debitore originario, nonché le acquisizioni connesse a concessioni di garanzie da parte dell'ente locale nell'ambito di progetti di partenariato pubblico-privato, non rientrano nel saldo finanziario di cui all'articolo 31, comma 3, della legge 12 novembre 2011, n. 183”.

Motivazione

La modifica delle registrazioni contabili introdotte con l'avvio a regime dell'armonizzazione determina l'esigenza di raccordare i nuovi principi, improntati sulla trasparenza e sulla rappresentatività dei fatti gestionali, con gli attuali vincoli di finanza pubblica, al fine di consentire agli enti locali la piena autonomia delle proprie scelte nell'ambito delle facoltà concesse dal legislatore.

La norma proposta esclude dal patto di stabilità interno le registrazioni connesse al subentro del debito di un ente a fronte di conferimenti di capitale o aumento di capitale sociale nelle società partecipate (ovviamente nei limiti consentiti dall'attuale quadro normativo) ai fini di una gestione unitaria del debito locale.

La norma include inoltre i casi di subentro obbligato dell'ente locale in debiti derivanti da garanzie concesse dall'ente nell'ambito di progetti di project financing.

12. Armonizzazione contabile. Disavanzo tecnico

“1.All’art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183 dopo il comma 14-quater inserire il seguente

14-quinques - “Qualora l’ente locale, nel corso di un esercizio finanziario, si trovi nella situazione di disavanzo tecnico di cui all’art. 3, comma 13, del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nel saldo finanziario espresso in termini di competenza mista, individuato ai sensi del comma 3, rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, non sono considerate spese per un importo complessivo non superiore al disavanzo tecnico stesso. Analogamente, nei bilanci degli esercizi successivi, i residui attivi reimputati eccedenti la somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata non sono rilevanti ai fini del patto.”

Oppure, in alternativa

“Qualora l’ente locale, nel corso di un esercizio finanziario, si trovi nella situazione di disavanzo tecnico di cui all’art. 3, comma 13, del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nel saldo finanziario espresso in termini di competenza mista, individuato ai sensi del comma 3, rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, non sono considerati impegni di spesa per un importo complessivo pari o inferiore al disavanzo tecnico stesso. Analogamente, nei bilanci degli esercizi successivi i residui attivi reimputati eccedenti la somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata non sono rilevanti ai fini del patto”.

Motivazione

Nel caso in cui l’ente locale abbia approvato il bilancio di previsione 2015 in disavanzo tecnico, a seguito della diversa re-imputazione temporale di accertamenti ed impegni per effetto all’applicazione dei nuovi principi contabili, la norma proposta consente di non considerare rilevanti ai fini patto di stabilità interno l’importo pari a tale disavanzo tecnico. Analogamente non sono rilevanti ai fini patto di stabilità interno i residui attivi reimputati eccedenti la somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata.

La soluzione proposta consente di adeguare la normativa sul patto di stabilità interno alle regole previste dai nuovi principi contabili relativamente alla possibilità data all’ente locale di chiudere il rendiconto della gestione 2015 in disavanzo tecnico.

13. Fondo liquidità a sostegno armonizzazione bilanci

“1. All’articolo 8 del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, dopo il comma 7, è inserito il seguente:

“7-bis. Con il decreto di cui al precedente comma 7, una quota delle disponibilità non inferiore al 15 per cento, è riservata a favore degli enti locali che, all’esito del riaccertamento straordinario dei residui di cui all’articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, nonché all’esito del primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, risultino contestualmente in disavanzo di amministrazione e in anticipazione di cassa”.

Motivazione

La norma proposta permette – in fase di attuazione dell’erogazione di liquidità finalizzata all’estensione del dispositivo del dl 35/2013 in materia di agevolazione al pagamento dei debiti commerciali della Pubblica amministrazione – di riservare una quota di liquidità a sostegno del passaggio alla nuova contabilità nei casi in cui gli enti locali si trovino contemporaneamente nella situazione di dover assorbire un disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e di dover ricorrere ad anticipazioni di cassa.

14. Disposizioni sulle anticipazioni di cassa degli enti locali

“1. Al comma 1 dell'articolo 222 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunto in fine il seguente periodo:
"Tale limite può essere superato in misura pari all'importo dei trasferimenti erariali o regionali dovuti all'ente locale e determinati per effetto di norme statali o regionali vigenti, ma non ancora corrisposti".

Motivazione

I limiti quantitativi dell'anticipazione di tesoreria sono fissati ordinariamente dall'articolo 222 del TUEL sono individuati nei “tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio”, aumentati a cinque dodicesimi da diverse norme, attualmente in scadenza al 31 dicembre 2015.

La norma proposta permette di ampliare il volume delle anticipazioni nei limiti dell'importo di trasferimenti erariali e regionali determinati in base alla normativa vigente, ma non ancora corrisposti.

La modifica permette di far fronte ai ritardi nella corresponsione delle somme trasferite dai principali livelli di governo che hanno rapporti strutturali con gli enti locali, contribuendo ad evitare crisi di liquidità, che risultano oggi potenzialmente accentuate dal fatto che le entrate dei Comuni, delle Città metropolitane e degli enti di area vasta sono pressoché interamente derivanti da gettiti fiscali con scadenze di incasso predeterminate.

Piani di riequilibrio (cd pre-dissesto)

15. Riequilibrio finanziario pluriennale. Estensione dell'orizzonte temporale del ripiano in coerenza con le previsione del d.lgs. 118 (armonizzazione contabile)

All'art. 2, comma 5 del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, le parole da “sperimentatori” a “n. 118” sono soppresse; dopo le parole “o del 2014” inserire le parole “, o del 2015”

Motivazione

La norma estende a tutti i comuni che hanno in corso procedure di riequilibrio pluriennale a norma dell'articolo 243-bis del TUEL /cd “pre-dissesto” quanto attualmente previsto per i soli comuni sperimentatori, relativamente ai più ampi termini temporali di ripiano del disavanzo derivante dalla revisione straordinaria dei residui.

Alluvione Liguria e mutui piccoli Comuni montani

16. Riduzione incidenza del patto di stabilità per i Comuni liguri colpiti dall'alluvione del 2014

Alla legge 12 novembre 2011, n. 183, inserire alla fine del comma 7 dell'art 31, il seguente periodo:

“1. Nel saldo finanziario in termini di competenza mista, individuato ai sensi del comma 3, rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, non sono considerate le spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dai Comuni, in qualunque modo finanziate, per fronteggiare i danni provocati dagli eventi meteorologici del 2014 individuati negli Ocdpc n. 203 del 14 novembre 2014 e n. 216 del 30 dicembre 2014. L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché attestata da una dichiarazione del Sindaco asseverata dal responsabile servizi finanziari e dal collegio dei revisori”.

Motivazione

A seguito degli eventi alluvionali dell'ottobre/novembre 2014 nei Comuni liguri sono state avviate procedure per lavori in somma urgenza, a cui si sono aggiunti ulteriori lavori di necessaria manutenzione idrogeologica, che si sono attuati dalla fine del 2014 ad oggi. Gli effetti in termini di pagamenti in conto capitale, e quindi sui saldi del patto di stabilità, ricadono pertanto quasi integralmente nell'anno in corso.

La norma proposta permette ai Comuni liguri alluvionati, individuati dalle Ordinanze del Commissario Delegato della Protezione Civile, di assorbire l'intero ammontare di tali pagamenti grazie all'esclusione dal saldo finanziario in termini di competenza mista delle spese per fronteggiare i danni provocati dalle alluvioni di cui sopra.

17. Differimento del pagamento rate mutui per i Comuni montani fino a 5 mila abitanti

Articolo / comma aggiuntivo al dl 154 - Sospensione e differimento dei termini per il pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti dovuti dai comuni montani di piccole dimensioni

1. Il pagamento delle rate dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. ai comuni montani, con popolazione compresa tra i 1.001 e i 5.000 abitanti, trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'articolo 5, commi 1 e 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, in scadenza nel mese di dicembre 2015 e negli esercizi 2016 e 2017, è differito, senza applicazione di sanzioni e interessi, agli anni immediatamente successivi alla data di attuale scadenza del periodo di ammortamento, sulla base della periodicità di pagamento prevista nei provvedimenti e nei contratti regolanti i mutui stessi e senza cumulo di pagamenti riferiti a più annualità nel medesimo esercizio finanziario. Il presente comma entra in vigore alla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale. Ai relativi oneri ... (si rinvia la quantificazione e copertura a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Motivazione

La presente proposta introduce una sospensione al pagamento delle rate di ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti a favore dei piccoli comuni montani per le scadenze comprese tra dicembre 2015 e il 2017.

I Comuni montani di minore dimensione, assoggettati dal 2013 alle regole del Patto di stabilità interno, nonché gravati in misura particolarmente pesante dalle riduzioni di risorse del biennio 2014-15, presentano situazioni finanziarie di generale e grave criticità connesse all'esigenza di amministrare territori comunali piuttosto ampi, montuosi, con scarsa densità abitativa, nei quali, alle problematiche connesse all'erogazione dei servizi istituzionali si aggiungono quelle derivanti dalle esigenze di difesa dei suoli e di sicurezza ambientale.

Le rate dei mutui in scadenza, nel periodo dalla fine del 2015 al 2017 compreso, vengono differite agli anni immediatamente successivi al periodo di ammortamento, senza cumulare il pagamento di più annualità in un medesimo esercizio. Pertanto le rate in scadenza nel 2015 saranno poste in pagamento nel primo anno successivo alla scadenza dell'ammortamento del mutuo; le rate in scadenza nel 2016 nel secondo anno successivo e così via fino alla copertura del triennio.

Questa emendamento innova la legislazione vigente, ma prende spunto da una analoga misura introdotta dal legislatore a favore dei comuni e delle province colpite dal sisma del 20 e 29 maggio 2012 con legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015, art. 1 comma 503, legge 147/2013 art. 1 comma 356) e prima ancora con il decreto legge n. 74 del 2012, convertito in legge n. 122 del 2012.

La norma necessita di copertura, per quanto di modesta entità, al cui fine si rinvia al Ministero dell'Economia e delle Finanze per le indicazioni necessarie.