



Roma, 10 agosto 2018

Nota di lettura del decreto legge 25 luglio 2018, n.91, recante “Proroghe di termini previsti da disposizioni legislative” a seguito dell’esame da parte del Senato (AS 717)

Indice

Premessa	1
Finanza locale	2
<i>Piani di riequilibrio (“predissesto”)</i>	2
<i>Proroga di termini in materia di spazi finanziari degli enti locali</i>	3
<i>Disapplicazione sanzioni saldo 2017 per le Province e le Città metropolitane</i>	3
<i>Rimodulazione tagli a carico degli enti colpiti dai terremoti 2009 e 2012</i>	3
<i>Finanziamento degli investimenti e sviluppo infrastrutturale del Paese</i>	3
Istruzione.....	5
<i>Vulnerabilità sismica</i>	5
<i>Normativa adeguamento antincendio</i>	5
<i>Sisma. Numero alunni per classe</i>	5
Società partecipate.....	6
Rete viaria di province e città metropolitane	6
Questioni urgenti non considerate	6
<i>Bilancio consolidato piccoli Comuni</i>	6
<i>Disapplicazione/ mitigazione sanzioni</i>	6
<i>Termini e criteri per il contributo agli investimenti 2019</i>	7

Premessa

Il DL n. 91 del 2018 (cd. Milleproroghe 2018) è stato approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica nella seduta del 6 agosto, con alcune modifiche inserite a seguito dell’esame svolto presso la 1^a Commissione Affari costituzionali.

In particolare, sono state approvate alcune delle proposte di modifica formulate dall’ANCI, che rivestono carattere di indubbia importanza per gli enti locali.

Nonostante il recepimento di alcune questioni, la prima valutazione non può che essere negativa alla luce della disposizione approvata che differisce al 2020 l’efficacia delle convezioni riguardanti i progetti finanziati a 96 Comuni e città metropolitane, di fatto intervenendo su rapporti convenzionali in corso sulla cui base sono stati assunti oneri, effettuate gare e avviati lavori. Così come, pur apprezzando il primo segnale sulla liberazione degli avanzi dei Comuni chiesta da tempo dall’ANCI, si chiederà al Governo e al Parlamento di trovare altre fonti per le eventuali necessità di copertura, che sono rinvenibili nei tanti settori di spesa del bilancio dello Stato. Rimane altrettanto negativo il giudizio in ordine alla mancata attenzione alle importanti questioni poste per i Comuni medio piccoli.

Di seguito una prima nota di lettura sul testo approvato dal Senato ed inviato alla Camera (AC 1117).

Finanza locale

Piani di riequilibrio (“predissesto”)

L'art. 1, con l'inserimento del *comma 2-bis* recepisce in parte le richieste avanzate da Anci in materia di piani di riequilibrio. In particolare, si prevede che nell'anno 2018, se – “alla data di entrata in vigore del presente decreto” – gli enti locali hanno presentato o conseguito l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del TUEL (D. Lgs. n. 267 del 2000), rimodulato o riformulato ai sensi della normativa vigente in materia, **le procedure di controllo di cui al comma 7 dello stesso articolo 243-quater si applicano soltanto al nuovo piano definitivamente approvato dalla Corte dei Conti** e non si considera l'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano originario. Di conseguenza, per l'anno 2018, non si applicano le norme vigenti in contrasto con la disposizione in oggetto (art. 1, comma 2-ter).

La norma recepisce solo parzialmente un'istanza avanzata da Anci, in quanto prevede la non applicazione delle procedura di controllo previste all'art.243-*quater* e stabilisce la **sospensione dell'efficacia degli eventuali atti già intrapresi sui piani precedenti** a quelli in corso di esame per riformulazione o rimodulazione. Nella sostanza, la norma neutralizza l'effetto dell'accertamento del mancato rispetto degli obiettivi intermedi del piano originario, qualora l'ente, alla data di entrata in vigore del decreto, abbia presentato o abbia ottenuto l'approvazione di un piano rimodulato o riformulato. Pertanto, un eventuale successivo accertamento del mancato rispetto degli obiettivi del nuovo piano riformulato o rimodulato non si configurerebbe come “grave e reiterato” mancato rispetto degli obiettivi intermedi, tale da determinare il dissesto dell'ente.

Si ricorda che ai sensi del comma 7 dell'articolo 243-*quater* del TUEL, nel caso in cui il piano non sia stato presentato nei termini di legge o non sia stato approvato, ovvero nel caso in cui la Corte dei Conti accerti il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, o qualora l'ente non raggiunga il riequilibrio finanziario al termine del periodo di durata del piano stesso, il Prefetto assegna all'ente locale un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

Si ritiene che nel caso ricorra la fattispecie di cui all'art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, ossia **in caso di inizio mandato di una nuova amministrazione**, l'ente che si avvale della facoltà di rimodulare o riformulare il piano (nel termine di legge dei 60 giorni decorrenti dalla relazione di inizio mandato), possa avvalersi della norma ora approvata ed anche applicare il più ampio arco temporale di cui al citato comma 888, purché sia in grado di formulare il nuovo piano entro il termine più ravvicinato tra i 60 giorni di legge e la data di conversione del DL 91.

La norma non recepisce invece la richiesta di Anci per **la riapertura dei termini di presentazione del nuovo piano di riequilibrio ai fini della più ampia applicazione dei commi 848-849 e 888-889** della legge di bilancio per il 2018. In particolare, il comma 888 permette di considerare un arco temporale più lungo per l'applicazione del piano di riequilibrio (fino a 20 anni a seconda della dimensione delle passività da ripianare). Tuttavia, non tutti gli enti locali interessati dalla possibilità di riformulare o rimodulare il piano sono riusciti a rispettare i termini – ingiustificatamente ristretti – previsti dalla procedura delineata dai commi 849 e 889.

Proroga di termini in materia di spazi finanziari degli enti locali

L'art. 1-bis, in analogia a quanto già disposto per il 2017 dal DL Mezzogiorno (art. 15-sexies comma 1), prevede **una nuova “finestra” temporale, per il 2018, ai fini dell’attribuzione o redistribuzione di spazi finanziari** da intese regionali (ex art. 10 della legge 243 del 2012). In particolare, la norma dispone che le regioni e le province autonome possano attivare nuovamente le intese regionali verticali per la cessione di spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio, dando comunicazione al MEF-RGS degli ulteriori spazi ceduti dalla Regione e acquisiti dagli enti locali **entro il termine perentorio del 30 settembre 2018**.

Disapplicazione sanzioni saldo 2017 per le Province e le Città metropolitane

Anche per l’anno 2018 è stata prorogata la **disciplina derogatoria in materia di sanzioni a favore delle province e delle città metropolitane** delle Regioni a statuto ordinario e delle regioni Siciliana e Sardegna che non hanno rispettato il vincolo di finanza pubblica nell’anno 2017. A tali enti, pertanto, come già per l’anno precedente, non si applicano le sanzioni per il mancato rispetto del saldo finale di competenza non negativo (art. 1, comma 2-quater).

Rimodulazione tagli a carico degli enti colpiti dai terremoti 2009 e 2012

La disposizione di cui al *comma 2 dell’articolo 9*, modificata in sede referente, prevede una **maggiore graduazione della ripresa dell’applicazione del taglio di 1.200 milioni di euro a valere sull’FSC** disposto dal comma 435 della legge di stabilità 2015 e sospeso negli anni 2015 e 2016 per i comuni colpiti dai sismi del 2009 (L’Aquila) e del 2012 (Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia).

In particolare, la norma prevede che tale riduzione venga applicata con la seguente gradualità:

- nell’anno 2019 nella misura del 50% dell’importo della riduzione non applicata;
- nell’anno 2020 nella misura del 75% dell’importo della riduzione non applicata;
- a decorrere dall’anno 2021, in misura pari al 100 per cento dell’importo della riduzione non applicata.

Finanziamento degli investimenti e sviluppo infrastrutturale del Paese

L’art. 13, al *comma 01*, **pone rimedio alla mancata previsione, nel testo originario del comma 140 della legge di bilancio 2017, di un adeguato coinvolgimento delle Regioni** e Province Autonome nelle decisioni di riparto dei fondi su materie di competenza “concorrente” tra Stato e Regioni, come eccepito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 74 del 2018.

Si prevede ora di poter recuperare la mancata concertazione in sede di Conferenza permanente, facendo nel contempo salvi sia le finalità originarie della norma in questione, gli atti già adottati, sia i processi di spesa nel frattempo eventualmente avviatisi, nei limiti di quanto indicato dalla stessa sentenza.

La norma, inoltre, **modifica unilateralmente, peraltro ad esercizio finanziario in corso, la tempistica del Bando periferie**, oggetto di convenzioni già siglate tra la Presidenza del Consiglio e 96 enti beneficiari (Comuni capoluogo e Città metropolitane). L’efficacia delle convenzioni è infatti “sospesa” fino al 2020, con un blocco di fatto dei

progetti approvati e dell'erogazione degli acconti, spesso a fronte di molte spese preliminari già sostenute (*art. 13, comma 02*), progettazione esecutiva trasmessa, e lavori in alcuni casi avviati. Tale rinvio costituisce fonte di grave preoccupazione, come sottolineato in questi giorni dagli interventi dell'Anci e di molti dei sindaci coinvolti, in quanto rischia di compromettere seriamente la corretta programmazione e gestione delle risorse per gli enti firmatari, in un quadro finanziario già di per sé piuttosto incerto e in forte tensione. Rimane il giudizio assolutamente contrario e negativo manifestato in tutte le sedi.

Gli pseudo "effetti positivi" sulla finanza pubblica, in termini di minori erogazioni statali, determinati dalle modifiche di cui sopra sono quantificati in 1.030 milioni di euro nel quadriennio 2018-2021, ripartiti come segue (*art. 13, comma 03*):

- 140 milioni di euro per il 2018;
- 320 milioni di euro per il 2019;
- 350 milioni di euro per il 2020;
- 220 milioni di euro per il 2021.

Tali risorse confluiscono in un apposito fondo del Ministero dell'economia e delle finanze come dotazione di sola cassa, finalizzato a "*favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti*" (*art. 13, comma 04*). In pratica, il rinvio delle erogazioni da "bando periferie" andrebbe a finanziare l'abbandono delle attuali regole di pareggio di bilancio, passaggio peraltro reso obbligatorio dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018, secondo cui gli avanzi di bilancio sono da considerare a tutti gli effetti come "risorse proprie" degli enti territoriali, i quali devono quindi poterne disporre senza alcun vincolo. ANCI proporrà a tutte le forze politiche in Parlamento e al Governo di eliminare la norma che sospende l'efficacia delle 96 convenzioni e di rinvenire una copertura diversa in altri settori del bilancio dello Stato cosa necessaria e possibile e non in fondi di finanziamento dello stato agli stessi Comuni. Rimane il paradosso di coprire l'uso degli avanzi risorse proprie dei comuni con finanziamenti statali agli stessi Comuni.

Il comma 1-bis dell'art. 13 fa salva la previsione già inserita al comma 495 della legge di bilancio 2017, confermando gli spazi finanziari ivi previsti a favore delle Regioni per un miliardo di euro in due anni (2018 e 2019). Tali spazi restano finalizzati alla realizzazione di ulteriori investimenti tramite l'utilizzo dei risultati di amministrazione o di risorse rinvenienti da debito. Il DL Milleproroghe stabilisce la ripartizione di tali risorse per il 2018 e il 2019, fissando nuovi termini entro i quali le Regioni dovranno adottare gli atti sugli investimenti (rispettivamente al 31 ottobre 2018 e al 31 luglio 2019), in modo da assicurare almeno l'esigibilità degli impegni nel medesimo anno di riferimento per la quota di competenza di ciascuna Regione. Entro il 31 marzo di ogni anno le Regioni dovranno certificare l'avvenuta realizzazione degli investimenti riferiti all'anno precedente. La nuova norma specifica anche i criteri per considerare come "nuovi" gli investimenti effettuati dalle Regioni.

Alla luce della nuova "finestra" temporale per le intese regionali verticali, introdotta dall'articolo 1-bis con termine 30 settembre 2018, è lecito attendersi indirettamente da questa misura un significativo beneficio anche per gli enti locali, tramite lo stanziamento di consistenti *plafond* verticali in ciascun ambito regionale.

Istruzione

Vulnerabilità sismica

L'art. 6, comma 3-novies **proroga al 31 dicembre 2018 il termine per le verifiche di vulnerabilità sismica degli edifici scolastici** nelle zone classificate a rischio sismico 1 e 2 (previsto dall'art. 20 bis del dl 8/2017), nonché per la progettazione degli eventuali interventi che risulteranno necessari a seguito delle verifiche.

Tale proroga era stata richiesta dall'ANCI, in considerazione del fatto che, ad oggi, è stata solo pubblicata sul sito del MIUR, con il decreto direttoriale del 18 luglio 2018, la graduatoria degli interventi dei Comuni beneficiari dei contributi per la verifica di vulnerabilità sismica ricadenti nelle zone sismiche 1 e 2, ma non si conosce ancora la data di assegnazione delle risorse. A fronte di questa situazione, la proroga di soli 4 mesi appare insufficiente. Si fa presente, comunque, che le risorse rese disponibili serviranno a finanziare solo una parte dei Comuni che hanno fatto richiesta; da fonti del MIUR sembrerebbe infatti che circa 3.000 Comuni dovranno provvedere con risorse proprie. Non si esclude che sarà necessario un ulteriore differimento, senza considerare l'incertezza che permane in relazione allo stesso termine per le zone sismiche 3 e 4, per le quali, non essendoci adeguata disponibilità di fondi, il termine potrebbe risultare ancor più difficile da rispettare.

Normativa adeguamento antincendio

L'art. 6, comma 3-sexies **proroga al 31 dicembre 2018 il termine per l'adeguamento alla normativa antincendio degli edifici scolastici** e dei locali adibiti a scuola. Di conseguenza, dal 1° gennaio 2019 tutte le scuole dovranno essere dotate del Certificato Prevenzione Incendi (che dal 2011 è diventato Segnalazione Certificata Inizio Attività – SCIA antincendio) e dovranno rispettare le disposizioni delle “Norme [prescrittive] di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica” (decreto ministeriale 26 agosto 1992) o, in alternativa, delle “Norme tecniche [prestazionali] di prevenzione incendi per le attività scolastiche” (decreto ministeriale 7 agosto 2017).

Per gli asili nido, analogamente, la proroga al 31 dicembre 2018 (*art. 6, comma 3-septies*) è riferita unicamente ai requisiti previsti dall'art. 6, comma 1, lettera a) del decreto del Ministero dell'Interno 16 luglio 2014 “Regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio degli asili nido”. Per quanto riguarda i requisiti previsti dallo stesso art. 6, comma 1, lettera b) e lettera c), del citato decreto, le scadenze per l'adeguamento sono rispettivamente il 31 dicembre 2020 ed il 31 dicembre 2023.

Sul tema, l'ANCI ha da tempo richiesto il superamento della logica delle proroghe di anno in anno, proponendo una pianificazione pluriennale che preveda un progressivo adeguamento alla normativa, stanziando le risorse necessarie per dare credibilità a tale programmazione.

Sisma. Numero alunni per classe

L'art. 9, comma 2-ter, lettera a), **proroga per l'anno scolastico 2018-2019 la possibilità per i dirigenti scolastici, nei comuni interessati dal sisma, di derogare al numero minimo e massimo di alunni** previsto per classe, per ciascun tipo e grado di scuola. Tale modifica mira a contrastare il rischio di spopolamento dei territori colpiti dagli eventi sismici, le cui popolazioni si trovano ancora alloggiate temporaneamente in territori diversi dal proprio comune di appartenenza.

Società partecipate

L'emendamento 1.70, che risulterebbe approvato dai verbali della 1^a Commissione (1.70 Pirovano), stabilisce che **l'alienazione delle partecipazioni oggetto di razionalizzazione straordinaria di cui al d. lgs. n. 175 del 2016, avvenga entro 24 mesi** dalla delibera di ricognizione delle partecipazioni, sia straordinari che a regime, e dunque – in prima applicazione – entro il 30 settembre 2019, in luogo dei 12 mesi attuali. Verrebbero così assicurati tempi più congrui rispetto alla complessità procedurale delle dismissioni e considerata la fase di prima applicazione della riforma avviata.

Si deve però segnalare che l'emendamento 1.70, pur risultando approvato dalla 1^a Commissione del Senato (ved. anche il Dossier di documentazione del servizio studi del Senato al link: http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/dossier/50320_dossier.htm), **non è tuttavia presente nel testo del DDL di conversione inviato alla Camera (AC 1117)**. L'emendamento in questione risulterebbe ora sottoscritto dal Relatore, riformulato e successivamente ritirato.

È fortemente auspicabile che la Camera recuperi questa norma, di particolare importanza per l'ordinato svolgimento del processo di riforma delle aziende pubbliche locali.

Rete viaria di province e città metropolitane

L'art. 4, comma 1-bis **proroga al 30 giugno 2019 il termine per la comunicazione al Ministero delle Infrastrutture dell'effettuazione degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e Città metropolitane**.

Questioni urgenti non considerate

Diverse questioni risultano non affrontate dal decreto e dalle modifiche approvate dal Senato ed **è auspicabile che possano essere considerate nel seguito dell'esame parlamentare**.

Bilancio consolidato piccoli Comuni

In primo luogo, **il mancato rinvio della redazione del bilancio consolidato** al 2019 con riferimento all'esercizio 2018, per i Comuni fino a 5mila abitanti, adempimento in scadenza al 30 settembre e di particolare gravosità, ma di scarso contributo alla migliore conoscenza degli assetti finanziari locali. La norma appare necessaria per non produrre un disallineamento tra i Comuni minori che, con grande sforzo, hanno approvato gli schemi della contabilità economico-patrimoniale entro il 30 aprile scorso e quelli invece che si sono avvalsi della facoltà di rinviare l'approvazione di tali schemi grazie ad un pronunciamento tardivo della Commissione Arconet, intervenuta quando ormai molti enti avevano già presentato al Consiglio i documenti contabili economico-patrimoniali.

Disapplicazione/mitigazione sanzioni

Tra gli emendamenti non approvati vi sono anche quelli finalizzati a **disapplicare l'effetto delle sanzioni per mancato rispetto del saldo finale di competenza nell'anno 2016**, primo anno di applicazione del nuovo vincolo di finanza pubblica, per gli enti locali che abbiano visto riconosciuto lo sfioramento in anni successivi, anche a

seguito di pronunce definitive da parte delle competenti sezioni della Corte dei Conti su materie di incerta interpretazione. Non è stata approvata nemmeno la disapplicazione delle sanzioni limitatamente ai Comuni esclusi dai vincoli di finanza pubblica nell'anno 2015 in quanto con popolazione fino a 1.000 abitanti.

Parimenti **non considerata la proposta di mitigare il divieto assoluto di assunzioni nel caso di ritardo nell'approvazione dei bilanci** e nella trasmissione dei relativi dati alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), con la quale si consentivano assunzioni a tempo determinato in settori particolarmente critici (scuola, vigilanza urbana).

Termini e criteri per il contributo agli investimenti 2019

Non è stato infine accolto l'emendamento finalizzato **a posticipare le scadenze previste per il 2019 per la richiesta e l'assegnazione dei contributi agli investimenti per la messa in sicurezza del territorio di cui al comma 853** della legge di bilancio 2018, così da permettere anche una revisione dei criteri di assegnazione, mediante accordo in Conferenza Stato-città e alla luce delle prevedibili modifiche che interverranno nella disciplina dei margini finanziari disponibili. Pertanto, in assenza di un intervento della Camera, restano in vigore il termine del 20 settembre 2018 per la richiesta di contributi per il 2019 e i criteri di assegnazione di cui ai commi 853 e seguenti della legge di bilancio.