



NOTA DI LETTURA

Decreto legge 25 luglio 2018, n.91, recante “*Proroghe di termini previsti da disposizioni legislative*” come convertito nella legge 21 settembre 2018 n. 108

Sommario

Premessa	3
Finanza locale	3
<i>Piani di riequilibrio (“predissesto”) – Art. 1, commi 2-quater e 2-quinquies</i>	3
<i>Proroga di termini in materia di spazi finanziari degli enti locali – Art. 1-bis</i>	4
<i>Disapplicazione sanzioni saldo 2017 per le Province e le Città metropolitane – Art. 1, co. 2-sexies</i>	4
<i>Rimodulazione tagli a carico degli enti colpiti dai terremoti 2009 e 2012 – Art. 9, co. 2.</i>	4
Finanziamento degli investimenti e sviluppo infrastrutturale del Paese	4
<i>Revisione della concertazione degli stanziamenti ex comma 140 – Art. 13, co. 01</i>	5
<i>Bando Periferie – Art. 13, co. 02-04</i>	5
<i>Spazi finanziari Regioni – Art. 13, co. 1-bis</i>	6
Gestione Associata e semplificazione (art. 1, co. 2.bis e 2.ter)	6
Istruzione	6
<i>Vulnerabilità sismica – Art. 6, co. 3-quinquies</i>	6
<i>Normativa adeguamento antincendio – Art. 6, co. 3 bis</i>	7
<i>Sisma. Numero alunni per classe – Art. 9, co. 2-ter</i>	7
Rete viaria di province e città metropolitane – Art. 4, co 1-bis	7
Proposte urgenti non recepite	8

Premessa

Il provvedimento contiene norme di rilievo per i Comuni, di seguito commentate nel dettaglio. **La valutazione complessiva dell'ANCI, tuttavia, non può che essere negativa alla luce della disposizione approvata dal Senato e non modificata dalla Camera che sospende fino al 2020 l'efficacia delle convenzioni riguardanti i progetti da "Bando periferie"** finanziati per circa 1.600 milioni di euro a favore di 87 Comuni e 9 Città metropolitane, per un totale di 326 Comuni e 20 milioni di cittadini coinvolti, di fatto intervenendo su rapporti convenzionali in corso sulla cui base sono stati assunti oneri, effettuate gare e avviati lavori.

La mobilitazione dei sindaci ha determinato tra le forze parlamentari e presso lo stesso Governo la consapevolezza delle criticità evidenziate dall'ANCI, da ultimo in un incontro con il Presidente Conte lo scorso 11 settembre. Ne è scaturito l'impegno – ripreso anche da due raccomandazioni (Odg 148 e Odg 153) approvate dalla Camera e accolte dal Governo – a rivedere la norma in questione con un decreto legge di prossima emanazione, ripristinando l'efficacia delle convenzioni e assicurando l'ordinata attuazione dei progetti nei tempi previsti da ciascun intervento.

Di seguito una nota di lettura delle norme di interesse contenute nel testo come approvato dal Senato e modificato dalla Camera.

Finanza locale

Piani di riequilibrio ("predissesto") – Art.1, commi 2-quater e 2-quinquies

La Camera ha modificato i commi 2-quater e 2-quinquies dell'articolo 1 inseriti nel corso dell'esame al Senato. In particolare, la nuova formulazione del comma 2-quater disciplina la possibilità, nelle more di una più generale revisione della normativa sulle crisi finanziarie degli enti locali (Tit. VIII del TUEL), per gli enti in predissesto, di presentare entro il 30 novembre 2018 un piano di riequilibrio pluriennale riformulato o rimodulato fino ad una durata massima di 20 anni, sulla base delle previsioni del comma 888, della legge di bilancio per il 2018 (la n. 205 del 2017), nonché sulla base della facoltà di prevedere il ripiano trentennale del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui stabilita dal comma 714, della legge di stabilità per il 2016 (la n. 208 del 2015). Vengono così ampliati i termini temporali a suo tempo previsti dalle due norme, particolarmente ristretti nel caso del comma 888.

La versione approvata del comma 2-quater stabilisce inoltre che la verifica relativa al raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano di riequilibrio ai sensi dell'articolo 243-quater, comma 7 del TUEL è effettuata all'esito dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 e comunque non oltre il termine di cui all'articolo 227, comma 2, del TUEL (30 aprile). Tale nuova formulazione modifica la precedente approvata in Senato, che prevedeva invece che la verifica degli obiettivi intermedi fosse effettuata con esclusivo riguardo al nuovo piano rimodulato o riformulato definitivamente approvato dalla Corte dei Conti, senza considerare l'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano originario. "Ai soli fini istruttori" resta fermo l'obbligo dell'organo di revisione di provvedere alla trasmissione della relazione sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio e quindi anche sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, ai sensi del comma 6 del citato articolo 243-quater TUEL.

Si conferma, infine, la previsione già introdotta dal Senato che esclude dalle cause di diniego del piano di riequilibrio il mancato adeguamento dei tempi di pagamento dei debiti commerciali di cui alla normativa vigente, fermo restando il rispetto dei termini di pagamento oggetto di accordo con i creditori di cui al piano riformulato o rimodulato.

Il successivo comma 2-*quinquies* del medesimo articolo 1 dispone la non applicazione delle norme vigenti in contrasto con quanto disposto al precedente comma 2-*quater*, eliminando opportunamente la precedente limitazione “Per l’anno 2018” che poteva costituire un elemento di confusione circa l’efficacia delle norme sopra illustrate.

Proroga di termini in materia di spazi finanziari degli enti locali – Art. 1-bis

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**.

Si segnala che la Camera ha abrogato una disposizione di tenore analogo (il comma 1-*ter* dell’art.13) approvata per errore nel corso dell’esame del Senato.

Disapplicazione sanzioni saldo 2017 per le Province e le Città metropolitane – Art. 1, co. 2-*sexies*

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-*sexies**).

Rimodulazione tagli a carico degli enti colpiti dai terremoti 2009 e 2012 – Art. 9, co. 2

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

Revisione della concertazione degli stanziamenti ex comma 140 – Art. 13, co. 01

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.

Bando Periferie – Art. 13, co. 02-04

La norma, inoltre, al *comma 02* **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, 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, a norma del *comma 04*, 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*”. 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 ha proposto 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 attraverso l'uso improprio di finanziamenti già destinati dallo Stato agli stessi Comuni. Questa strada è stata considerata impercorribile dal Governo, che ha però preso l'impegno, anche oggetto di due “raccomandazioni” approvate dalla Camera, di intervenire nei prossimi giorni con una apposita norma modificativa.

Spazi finanziari Regioni – Art. 13, co. 1-bis

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.

Gestione Associata e semplificazione (art. 1, co. 2.bis e 2.ter)

La Camera è intervenuta sul regime di gestione associata dei servizi comunali, oggi oggetto di una normativa vincolistica e inattuabile, i cui termini sono da anni di volta in volta prorogati.

È stato infatti approvato un emendamento proposto dall'ANCI che prevede – entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto – l'istituzione di un Tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate alla revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e Città Metropolitane e del superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni, nonché per la semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni (*art. 1, commi 2 bis e 2 ter*).

A tal fine, per quanto riguarda le gestioni associate, è stata prevista una ulteriore proroga al 30 giugno 2019 delle scadenze altrimenti previste a fine anno.

Istruzione

Vulnerabilità sismica – Art. 6, co. 3-quinquies

L'art. 6, comma 3-quinquies 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 – Art. 6, co. 3 bis

L'art. 6, comma 3-bis **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-ter) 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 – Art. 9, co. 2-ter

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.

Rete viaria di province e città metropolitane – Art. 4, co 1-bis

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.**

Proposte urgenti non recepite

Restano non considerate dal decreto, anche dopo l'esame della Camera, diverse questioni poste dall'ANCI, di seguito sintetizzate.

- il rinvio della redazione del **bilancio consolidato** al 2019 con riferimento all'esercizio 2018, per i Comuni fino a 5mila abitanti, e la revisione dei tempi di deliberazione dei documenti relativi alla contabilità economico-patrimoniale;
- **l'imposta comunale sulla pubblicità**, la cui maggiorazione è considerata illegittima da una recente sentenza della Corte costituzionale con conseguenti problemi nella consistenza delle entrate proprie di molti Comuni;
- la **disapplicazione o mitigazione delle sanzioni** per mancato rispetto del saldo finale di competenza nell'anno 2016;
- la **mitigazione del 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);
- la **proroga della scadenza** prevista 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, che avrebbe consentito di modificare ed integrare le priorità nell'assegnazione dei fondi;
- la **proroga dei termini in materia di società partecipate** di cui al d.lgs. 175/2016, che consentirebbe agli enti locali l'alienazione delle partecipazioni oggetto di razionalizzazione e di vincoli normativi, in tempi più congrui (rispetto al 30 settembre 2018), a fronte di evidenti complessità procedurali e considerata la fase di prima applicazione della riforma;
- le **modifiche all' art. 40 del codice contratti** pubblici, in materia di obbligo di invio telematico degli atti;
- la **proroga per gli enti locali del sisma Centro Italia della durata dei contratti a tempo determinato** e dei contratti di collaborazione stipulati per esigenze connesse al sisma;
- **Trasporto pubblico locale** rinvio del termine entro il quel procedere ad affidamenti per non subire decurtazioni del fondo;
- **Completamento PRiU**: proroga dei termini per il completamento dei PriU.