



Milano, 30 ottobre 2017

Emendamenti Legge bilancio 2018

Sommario

Proposte di semplificazione ordinamentale	5
Proposte di modifica normativa di natura finanziaria	12
Proposte di modifica su inconfiribilità e status amministratori	18

Note introduttive

E' necessaria una nuova stagione per i Comuni. Un nuovo patto che riconosca autonomia e responsabilità degli amministratori locali per ricostruire un tessuto di fiducia tra cittadini ed istituzioni.

Sulla base della specificità dei Comuni lombardi si avanzano alcuni emendamenti e alcune proposte da inserire nella legge di bilancio 2018.

Finanza locale

In particolare si avanzano proposte relative agli aspetti finanziari in considerazione della dura stagione vissuta dai Comuni in seguito al patto di stabilità e ai tagli imposti dalle diverse manovre economiche dal 2010 al 2015.

C'è bisogno di investire sul capitale sociale del nostro Paese, di valorizzare il diffuso tessuto associativo, imprenditoriale, culturale che caratterizza le zone più avanzate dell'Italia e dell'Europa. Di questo tessuto fanno parte le istituzioni locali che in questi anni di crisi sono state le garanti della coesione sociale.

I comuni hanno fatto davvero la spending review in questi anni, contribuendo molto di più di quanto non sia il loro peso all'interno della P.A.

Oggi i Comuni vivono una situazione di difficoltà nonostante il positivo superamento del patto di stabilità con il saldo di competenza finanziaria. E' positivo l'inserimento all'interno del saldo sia in entrata che in uscita del Fondo Pluriennale Vincolato per il prossimo triennio (2017-2019) che permette l'utilizzo dell'avanzo. Molti Comuni lombardi però hanno già utilizzato l'avanzo, anche per l'estinzione del debito, e si trovano nella situazione di non poter accedere all'indebitamento

perché non possono disporre su entrate correnti adeguate anche in considerazione del blocco delle aliquote fiscali locali. Per questo si chiede uno sblocco della tassa di scopo per permettere alle comunità che lo vorranno di aumentare le entrate per far fronte o a improvvise necessità in termini di servizi o di accedere all'indebitamento per realizzare investimenti e manutenzioni.

Si insiste sulla necessità di reintrodurre il patto territoriale incentivato che permette la messa a disposizione di Province, Città Metropolitane e Comuni di spazi finanziari. In particolare questo strumento di flessibilità finanziaria è necessario per i piccoli Comuni, specie per quelli con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti che per la prima volta nel 2016 sono stati assoggettati a un vincolo finanziario, al fine di sbloccarne gli investimenti.

Per i piccoli Comuni, in particolare per quelli inferiori ai 5.000 abitanti, si propone l'abolizione del DUP anche in considerazione della scarsa rilevanza dei dati e alla non presenza di strumenti analitici e di risorse umane capaci di dare sostanza allo strumento.

Relativamente al FSC si sottolinea come in Lombardia esistano diverse decine di Comuni "incapienti", che cioè versano al Fondo non ricevendo nulla. Una situazione sempre più insostenibile e neppure legata ad una maggiore capacità fiscale di questi Comuni. Si propone quindi che si adotti una clausola di salvaguardia per cui nessun Comune possa essere incapiente.

Si propongono anche norme relative al personale per cercare una soluzione alla questione della scarsità di disponibilità della figura dei segretari comunali, specie nei comuni piccoli e medio-piccoli e una norma che trovi una soluzione riguardo all'incentivo al personale per la progettazione senza la quale c'è il rischio del blocco delle attività negli enti.

Semplificazione ordinamentale

Avanziamo alcune proposte di emendamenti per riconoscere l'autonomia gestionale ed organizzativa ai Comuni e per riconoscere ai Comuni margini finanziari per effettuare investimenti e garantire la qualità dei servizi.

Il Comune cui viene assegnato un obiettivo finanziario deve vedersi riconosciuta l'autonomia nella scelta delle priorità e degli strumenti per raggiungerlo.

In questi anni i Comuni sono stati vittime della burocrazia e della iperproduzione legislativa.

In particolare si sottolinea la necessità di operare una semplificazione delle norme e del sistema di controlli cui i Comuni sono sottoposti. Un piccolo Comune deve ottemperare a 60 incombenze tra controlli e monitoraggi che, soprattutto nei piccoli centri, spesso bloccano di fatto l'azione amministrativa.

Proponiamo l'abrogazione o il cambiamento di norme che sono entrate nel dettaglio indicando limiti di spesa su diversi campi ed oggetto anche di sentenze della Corte Costituzionale che ne hanno

rilevato la contraddittorietà rispetto all'equi ordinamento-istituzionale costituzionalmente garantito dall' art 114 della Costituzione.

Le proposte che si avanzano partono dal principio della semplificazione e della leale collaborazione istituzionale. Una volta definiti gli obiettivi di risparmio che i Comuni devono conseguire va riconosciuta la loro autonomia nel raggiungerli, investendo sulla responsabilità degli amministratori locali e sulla capacità di giudizio delle comunità locali e sullo svolgimento del ruolo di controllo degli organi preposti.

Per questo si avanzano proposte:

- di semplificazione ordinamentale, che appositamente non entrano nel merito degli obiettivi finanziari posti agli enti, per restituire margini di iniziativa agli Enti Locali;
- riguardanti il personale, per rendere più semplici alcuni passaggi;
- abrogative di norme che limitano la possibilità per le Amministrazioni Comunali di ricorrere a professionalità disponibili ad impegnarsi per il bene pubblico in CdA di Fondazioni o Enti partecipati. Si propone anche la riformulazione della norma relativa all'inconferibilità di incarichi per amministratori locali oggi eccessivamente penalizzante e fonte di discriminazione.

Si fanno proprie, infine le proposte avanzate dal ddl a firma Antonio Misiani che individua diverse misure di semplificazione per i Comuni.

Si propongono anche, in attesa di una riforma organica, norme relative allo status degli amministratori, con l'obiettivo di estendere a tutte le tipologie di lavoro la possibilità di svolgere il compito di amministratore comunale e per superare situazioni di blocco non giustificabili prodotte dalla legislazione attuale.

Proposte di semplificazione ordinamentale

Norma

All'art. 14, comma 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, primo periodo, dopo le parole "degli istituti di formazione", sono aggiunte le parole "dei comuni e delle loro associazioni rappresentative, delle unioni dei comuni, delle Aziende speciali di cui all'art. 114 del d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 e successive modificazioni,". Nel caso di reiterazione del vincolo di cui all'art. 1, comma 5, del D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla L.30 ottobre 2012, n. 125, in fine, si chiede che vengano aggiunte le seguenti parole: "I divieti e le limitazioni di cui ai periodi precedenti del presente comma non si applicano ai comuni, alle loro associazioni rappresentative, e alle unioni di comuni". All'art. 6, comma 7, ultimo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, dopo le parole: "non si applicano", sono aggiunte le seguenti: "ai comuni, alle unioni dei comuni,"

Motivazione

La limitazione agli incarichi di studio ricerca e consulenza ha prodotto un rilevante impoverimento della capacità di iniziativa ed innovazione delle amministrazioni locali, determinando anche ripercussioni negative sulla capacità di sviluppare progettazioni idonee ad intercettare linee di finanziamento comunitarie e proposte di investimento dirette al capitale sociale. Inoltre la proposta è supportata anche dalla continua assegnazione ai Comuni di compiti e funzioni da parte della legislazione nazionale e regionale che presuppongono, per essere effettivamente svolte, il possibile ricorso a competenze specifiche che non sono presenti nei Comuni, specie di piccole e medio-piccole dimensioni. Il rigoroso rispetto della disciplina del conferimento, recata dall'art. 7, commi 6 e 6 bis, del d.lgs n.165/2001 è idoneo a scongiurare abusi.

Norma

All'art. 6, comma 8, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, in fine, è aggiunto il seguente periodo: "Ai comuni, alle loro associazioni rappresentative, e alle unioni di comuni il divieto di cui al presente comma si applica limitatamente alle spese per relazioni pubbliche, pubblicità e rappresentanza. Sono spese di rappresentanza quelle destinate ad omaggiare e all'ospitalità: a) di personalità di notoria fama o prestigio; b) di rappresentanti di organismi pubblici o privati di rilevanza nazionale o internazionale. Le spese destinate alla diffusione di informazioni di pubblica utilità, alla promozione del territorio per finalità turistiche e per l'attrattività dei territori ai fini dell'insediamento di attività economiche

non rientrano tra le spese per pubblicità. Le spese per pubblicità e relazioni pubbliche interamente finanziate con risorse erogate da soggetti pubblici e privati non concorrono a determinare i limiti di cui ai presente comma”.

Abrogare il comma 9 dell’art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, il quale prevede che “A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni”.

Motivazione

I comuni sono titolari delle funzioni di promozione del territorio, dello sviluppo economico e della cultura in ambito locale. La limitazione di spese per convegni e mostre limita, fino ad annullare, l'esercizio di funzioni proprie dei suddetti enti, peraltro frapponendo ostacoli ad iniziative spesso fonte di ricavi (bigliettazione, sponsorizzazioni).

Norma

All’art. 6, comma 12, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, in fine è aggiunto il seguente periodo: “Ferma l’abolizione delle indennità di missione, i comuni, le loro associazioni rappresentative, e le unioni di comuni adottano misure per contenere le spese per le missioni di amministratori e dipendenti. In particolare, definiscono i limiti massimi dei rimborsi e anticipazioni delle spese di viaggio, di alloggio e di vitto distintamente per spostamenti entro e al di fuori del territorio comunale e nazionale”.

Motivazione

Molte amministratori si trovano nella situazione di non veder riconosciute le spese sostenute per lo svolgimento delle attività istituzionali e per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli Enti Locali per i limiti di spesa imposti agli Enti. La norma proposta si propone, pur assumendo il criterio della sobrietà della spesa, di permettere il normale svolgimento delle attività istituzionali.

Norma

Nel caso di reiterazione del vincolo di cui all’art. 1, comma 141, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, si chiede venga aggiunto il seguente periodo: “Le disposizioni di cui al presente comma si applicano ai comuni, alle loro associazioni rappresentative, alle unioni di comuni e alle aziende speciali di cui all’art. 114, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente alle spese dirette all’acquisto di arredi di locali non strumentali alla gestione di servizi e all’esercizio di funzioni pubbliche”.

Motivazione

Molte amministrazioni si trovano in situazione di disagio e di poco decoro vista l'applicazione della norma. In alcuni casi l'applicazione della norma rende inutilizzabili spazi oggetto di recenti ristrutturazioni avviate in passato anche con finalità di razionalizzazione dell'uso del patrimonio pubblico. La norma proposta si propone di superare l'attuale situazione di blocco pur mantenendo una rigorosa selezione delle iniziative possibili e non toccando altre norme riguardanti spazi standard per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Norma

All'art. 1, comma 557-bis, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni e integrazioni, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: "La spesa per il personale impiegato in servizi offerti dai comuni e unioni di comuni non in regime di esclusiva o privativa è computata al netto dei ricavi da tariffa. La misura delle entrate da tariffa da dedurre dalla spesa del personale è pari al rapporto tra dette entrate e i costi complessivi del servizio"

Motivazione

La modifica ha lo scopo di evitare gli effetti paradossali della limitazione della spesa per il personale: nei servizi resi verso corrispettivo la limitazione della spesa può provocare perdite di entrate superiori ove le capacità operative non consentano il mantenimento degli standard di produzione.

Norma

Abrogare il comma 13 dell'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, il quale prevede che "A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dalle Forze di Polizia tramite i propri organismi di formazione".

Motivazione

La riduzione delle spese di formazione ha determinato un blocco della crescita professionale dei funzionari della P.A. locale mentre proprio la formazione è sempre più ritenuta necessaria per rispondere in modo adeguato ai nuovi compiti e sfide che le amministrazioni locali hanno di fronte.

Norma

L'art.1, comma 143, della legge 28 dicembre 2012, n. 228 si applica ai comuni, alle loro associazioni rappresentative, e alle Unioni di Comuni limitatamente all'acquisto di autovetture esclusivamente destinate al trasporto di amministratori e dirigenti. Non si applica all'acquisto di autovetture e motoveicoli strumentali all'esercizio di servizi e allo svolgimento di funzioni pubbliche. Nel contesto della determinazione a contrattare il competente dirigente attesta la destinazione dell'autoveicolo o motoveicolo ai servizi e alle funzioni pubbliche.

All'art. 5, comma 2, del D.L.6 luglio 2012, n. 95, in fine, sono aggiunte le seguenti parole: "I divieti e le limitazioni di cui ai periodi precedenti non si applicano ai comuni, alle loro associazioni rappresentative, e alle unioni di comuni".

All'art. 6, comma 14, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, in fine, è aggiunto il seguente periodo: "Quanto previsto nel presente comma non si applica ai comuni, alle loro associazioni rappresentative, alle unioni di comuni e alle aziende speciali di cui all'art. 114, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Abrogazione del comma 14 dell'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L.30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni il quale prevede che "A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere. La predetta disposizione non si applica alle autovetture utilizzate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica".

Motivazione

Il divieto ha l'effetto di prolungare l'utilizzo di autoveicoli e motoveicoli ad elevato impatto ambientale e con costi elevati di consumo. Paradossalmente, l'applicazione di tale divieto, produce incremento di costi e incrementi di spesa poiché a causa del divieto le amministrazioni sono costrette ad avvalersi di servizi esterni più costosi. Eccetto i comuni di maggior dimensione, le spese registrano andamenti sinusoidali. L'aggancio a

specifiche annualità in molti casi condanna le amministrazioni ad ancorare le basi di computo a valori pressoché nulli.

Norma

Al fine di contenere i costi di amministrazione degli enti locali derivanti dalla soddisfazione del fabbisogno informativo delle amministrazioni centrali, delle autorità indipendenti (inclusa l’Autorità Nazionale Anti Corruzione) e dalla Corte dei Conti, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l’ISTAT predispone un sistema unico di rilevazione dei dati e delle informazioni richieste ai comuni e alle unioni dei comuni. Il modello di rilevazione, realizzato mediante tecnologia web, può essere aggiornato ad intervalli non inferiori al biennio. Nessuna informazione e nessun dato può essere richiesto ai comuni e alle unioni di comuni al di fuori del sistema unico di rilevazione”.

Motivazione

I Comuni oggi sono chiamati a numerosi, e a volte sovrapposti, compiti di comunicazione di dati da parte di diversi soggetti istituzionali. Tale attività comporta una notevole quantità di lavoro da parte dei funzionari che rende difficile, specie nei comuni di minore dimensione demografica, il normale svolgimento delle attività istituzionali. La norma proposta, comprendendo il valore di una messa a disposizione di dati, vuole semplificare le procedure individuando una modalità omogenea e costante. Del resto lo spirito della proposta è di evitare la duplicazione di richieste simili e di rendere disponibili a tutti i soggetti istituzionali i dati richiesti una sola volta al Comune.

Norma

“I dipendenti di ruolo degli enti locali in categoria D3 che hanno svolto per almeno 5 anni le funzioni di vicesegretario ed hanno il diploma di laurea previsto per l’accesso al “corso-concorso” i segretari comunali e provinciali, possono fare domanda per l’iscrizione nella fascia iniziale dell’albo dei segretari comunali e provinciali nella regione di appartenenza. Con decreto del ministro dell’interno da emanarsi entro il 28 febbraio 2018 verrà stabilito il numero delle iscrizioni per ogni regione che non può essere superiore alla metà delle sedi delle segreterie vacanti al 31 dicembre 2017 nelle singole regioni. In caso di domande superiore alle iscrizioni da ammettere, sarà titolo di preferenza il maggior punteggio conseguito nel diploma di laurea.”

Motivazione

Il blocco dei corsi-concorsi per l’assunzione di segretari comunali la cui soppressione annunciata ma poi non attuata, a causa della dichiarazione di incostituzionalità della legge 124/2015 nella parte in cui non prevedeva l’intesa con le regioni, ha determinato, soprattutto nelle segreterie dei comuni fino a 3.000 abitanti dove la titolarità delle stesse, è assegnata ai segretari comunali appartenenti alla fascia iniziale (fascia c), una

situazione non più sostenibile. Soltanto in Lombardia il numero delle sedi vacanti è di circa 150 e nelle altre regioni del nord il numero delle sedi vacanti supera le 500 unità.

Il tempo per espletare il corso concorso richiede tempi relativamente lunghi, non compatibili con l'urgenza di coprire le sedi vacanti, che sono coperte (e talvolta con difficoltà), con il ricorso all'istituto dello "scavalco" da parte di segretari comunali che prestano così ed in maniera quasi abituale, la loro attività in molteplici segreterie comunali, con pregiudizio della qualità del servizio (la quantità, per un fenomeno naturale, pregiudica la qualità della prestazione)

E' necessario, al fine di colmare la carenza esistente, aprire l'albo dei segretari comunali e provinciali, almeno per l'iscrizione alla fascia iniziale C), a quanti, in possesso del diploma di laurea magistrale richiesto per l'accesso al corso concorso per segretari comunali, svolgano già le funzioni di vicesegretario e siano dipendenti di ruolo negli enti locali in categoria D3 giuridica).

Ovviamente si potrebbe chiedere come ulteriore requisito una determinata anzianità di servizio e un voto di laurea non inferiore ad un punteggio di 105/110 o addirittura superiore.

L'apertura dell'albo ai vicesegretari è già avvenuta con il dpr 465/1997, che all'art.12 comma 6, aveva previsto la facoltà, in sede di prima applicazione della nuova disciplina, ai vicesegretari in servizio e senza neppure richiedere il possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla categoria, di fare domanda al Consiglio di amministrazione per l'iscrizione nella fascia iniziale.

Si può stabilire un numero massimo di iscrizione per singole regioni, non superiore alla metà delle sedi vacanti, con l'obbligo di permanenza nella regione di iscrizione per almeno 5 anni.

La facoltà (semplice iscrizione) che non significa assunzione fino a quando l'iscritto non sarà nominato titolare di sede di segreteria comunale non comporta maggiori spese per lo Stato.

Non si viola, poi, alcuna regola o principio che possa pregiudicare la professionalità della categoria anche perché i segretari comunali possono transitare con l'istituto delle mobilità in altre pubbliche amministrazioni: infatti, i segretari iscritti in fascia C) transitano come funzionari nelle altre p.a., mentre quelli iscritti in fascia a) e b) come dirigenti (quelli in fascia b che sono titolari di segreterie da 3001 a 10.000 abitanti!).

Non si capirebbe la ragione per cui i segretari possono usufruire dell'istituto della mobilità per prestare la propria attività lavorativa nelle altre pubbliche amministrazioni sia dello Stato che degli enti locali, mentre i dipendenti degli enti locali che hanno maturato una specifica professionalità nel settore e in possesso del diploma di laurea magistrale richiesto non possano iscriversi all'albo dei segretari.

Norma

“Gli incentivi di cui all'art.113 del D.lgs. n. 50 del 2016 non concorrono ai fini del rispetto del limite di spesa di cui all'art.23, comma 2, del D.lgs. n. 75 del 2017”.

Motivazione

Negli Enti sti sta producendo una situazione di difficile gestione che potrebbe portare ad un blocco delle attività di progettazione proprio mentre sti sta operando per incentivare la ripresa degli investimenti. E' necessario quindi operare nell'immediato per permettere di riconoscere gli incentivi al personale relativi alla progettazione in attesa di una ridefinizione sistematica legata anche al nuovo contratto.

Norma

A) All'articolo 6, comma 14, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è aggiunta in fine la seguente frase: "Le predette disposizioni non si applicano, a decorrere dall'esercizio 2018, ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, alle unioni di comuni ed ai comuni sorti a seguito di fusione anche per incorporazione"

B) All'articolo 3, comma 5, del DPCM 25 settembre 2014, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 287 del 2014, è aggiunta in fine la seguente norma.

"Le predette disposizioni non si applicano, a decorrere dall'esercizio 2018, ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, alle unioni di comuni ed ai comuni sorti a seguito di fusione anche per incorporazione"

C) Al comma 2 dell'articolo 5 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come sostituito dall'articolo 1, commi da 1 a 4-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125 e dal comma 1 dell' articolo 15 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, dopo le parole "scadenza del contratto" sono aggiunte le parole "con esclusione, a decorrere dall'esercizio 2018, dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, delle unioni di comuni e dei comuni sorti a seguito di fusione anche per incorporazione"

Motivazione

Tali norme fanno riferimento alle spese per benzina e manutenzione del parco auto. Sono gravose e spingono i Comuni, specie di piccole dimensioni, all'immobilismo con grave nocumento allo svolgimento di funzioni e servizi. Se ne propone la loro modifica per i Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti, Unioni e Comuni nati da fusione.

Proposte di modifica normativa di natura finanziaria

Fondo di solidarietà, altre assegnazioni e tributi comunali

Norma

All'art 64, comma 6, del ddl di legge bilancio 2017 alla fine aggiungere: "in ogni caso nessun Comune può avere un FSC in negativo".

Motivazione

Sono centinaia i Comuni che a causa della metodologia utilizzata per il calcolo del FS si trovano nella situazione di avere un maggiore prelievo rispetto a quanto percepiscono. Ciò non è nella maggior parte dei casi giustificato da situazioni di particolare diversità rispetto a Comuni anche vicini. Si chiede dunque che nessun Comune si trovi nella situazione di avere una trattenuta sul FSC superiore a quanto versa.

Norma

L'art. 1, comma 424, della L. 23 dicembre 2014, n. 190 si interpreta nel senso che negli anni 2015 e 2016 rimane fermo quanto previsto dagli artt. 30, 31, 33, 34 e 34-bis del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Motivazione

Formulandola come interpretazione autentica rimangono automaticamente salve le mobilità nel frattempo concluse dai Comuni risolvendo le criticità che sono sorte dopo i diversi pronunciamenti della Corte dei Conti.

Norma

All'art....della Legge di bilancio 2018 il quale prevede la proroga al 2018 del blocco delle aliquote, aggiungere infine: "Per il solo esercizio 2018 i comuni che nell'anno 2015 hanno applicato l'imposta municipale unica o il tributo sui servizi indivisibili con aliquote inferiori ai massimi di legge possono applicare l'incremento dello 0,80 per cento sull'aliquota massima della predetta imposta municipale unica ai sensi dell'art. 1, comma 679, della legge 190 del 2014".

All'artdella legge di bilancio 2018 aggiungere il seguente comma: "3. Resta esclusa da quanto previsto l'imposta di scopo di cui all'articolo 1, comma 145, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dall'articolo 6 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23".

Motivazione

Diversi comuni nel 2015 hanno applicato aliquote IMU e TASI inferiori ai massimi consentiti per non gravare sui propri cittadini in una situazione di difficoltà generale e perché di fronte ad entrate straordinarie che permettevano la chiusura di bilanci in equilibrio. Il blocco delle aliquote avanzato comporta una difficoltà per questi Comuni che si trovano con risorse bloccate e nessuna possibile manovra fiscale mentre altri Enti potranno continuare ad applicare l'aliquota massima provocando così una differente possibilità di investimento

e di servizi non giustificata. Tale difficoltà viene esaltata dall'introduzione delle nuove e pur positive modalità di calcolo del saldo di competenza.

Si propone, in subordine, di escludere dal blocco l'imposta di scopo di cui si assume la totale responsabilità l'amministratore locale che la individua come necessaria, contingente e limitata nel tempo, per la realizzazione di un investimento o per garantire la erogazione di un servizio.

Norma

Le sanzioni di cui al comma 723, lettera a) dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, relative al mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710 del medesimo articolo 1, non trovano applicazione e, qualora già applicate, ne vengono meno gli effetti nei confronti degli enti locali con popolazione fino a 1000 abitanti.

Motivazione

La norma è finalizzata a disapplicare l'effetto, oltremodo gravoso per i Comuni di piccole dimensioni, delle sanzioni per mancato rispetto del patto di stabilità per gli enti locali con una popolazione pari o inferiore ai 1000 abitanti.

Norma

Limitatamente agli esercizi 2018 e 2019 gli enti locali possono utilizzare i proventi derivanti dall'alienazione di beni immobili e mobili durevoli per il pagamento della quota capitale di ammortamento dei mutui.

Motivazione

La proposta ha l'obiettivo di permettere agli enti di avere margini per effettuare investimenti e garantire servizi pure in presenza del blocco delle aliquote comunali.

Norma

Nel 2018 alle regioni a statuto ordinario, alla Regione siciliana, alla regione Sardegna e alla regione Friuli Venezia Giulia è attribuito un contributo di 250.000.000 di euro, in misura pari agli spazi finanziari validi ai fini del saldo assegnato agli enti locali, ceduti da ciascuna di esse e attribuiti previa intesa con le ANCI regionali, agli enti locali ricadenti nel loro territorio, nei limiti degli importi indicati per ciascuna regione mediante accordo da sancire, entro il 10 febbraio 2018, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Gli spazi finanziari sono ceduti con priorità ai Comuni inferiori ai 1.000 abitanti ed eventualmente assegnando le disponibilità residue per il 75 per cento ai comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti e per il 25 per cento alle province e alle città metropolitane. Il contributo

non rileva ai fini del saldo di cui al comma 710 ed è destinato dalle regioni all'estinzione anticipata del debito. Gli spazi finanziari ceduti da ciascuna regione sono utilizzati dagli enti locali beneficiari per sostenere le spese in conto capitale. Qualora emergano, sulla base del monitoraggio, spazi finanziari concessi ma non utilizzati, l'ente locale è penalizzato nella determinazione del saldo per l'anno in corso, per un importo pari al 50 per cento dell'inutilizzo. Entro il termine perentorio del 15 marzo 2018, le regioni comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

Motivazione

La proposta emendativa mira principalmente a neutralizzare, per l'anno in corso, gli effetti negativi sui bilanci degli enti fino allo scorso anno esclusi dai vincoli del Patto di stabilità interno, dovuti al sopravvenuto obbligo di conseguire un saldo finale di competenza non negativo, escluse le risorse rivenienti da debito e senza l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Per soddisfare prioritariamente tale finalità il correttivo proposto favorisce, sul piano della sostenibilità finanziaria, gli enti regionali che intendano attivare sul proprio territorio lo strumento del cosiddetto patto verticale, negli scorsi anni implementato essenzialmente in virtù di un apposito contributo erariale.

Sebbene non venga prevista alcuna quota regionale additiva rispetto al contributo statale stanziato, si ritiene che la proposta formulata costituisca ugualmente un importante incentivo alla ripresa degli investimenti locali, autorizzando per tale finalità risorse aggiuntive altrimenti bloccate dalle regole che disciplinano il nuovo vincolo di finanza pubblica.

Si precisa, infine, che l'accoglimento dell'emendamento non comporterebbe un peggioramento dei conti pubblici in termini di indebitamento netto, mentre il saldo netto necessario per finanziare la misura proposta potrebbe essere alimentato mediante corrispondente riduzione delle disponibilità in conto residui iscritte nel bilancio dello Stato.

Norma

All'art 170 del D.Lgs 267/2000, sostituire il comma 5 col seguente: I Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono esclusi dalla presentazione del DUP di cui al comma 1. Per gli enti con popolazione tra 5.001 e 15.000 abitanti la presentazione del DUP è facoltativa".

Motivazione

Il DUP, previsto dal nuovo art. 170 TUEL, rappresenta lo strumento di base della programmazione e, come tale, contiene gli indirizzi strategici dell'ente e le dimensioni finanziarie della spesa e dei relativi finanziamenti. Si tratta di un documento sicuramente utile, se non proprio indispensabile, per gli enti locali di ampia e complessa dimensione.

Per la grande maggioranza dei comuni minori (si ipotizza la consueta popolazione fino a 5.000 abitanti), pur nella versione semplificata prevista dal principio contabile (Allegato al d.lgs. 118/2011 e s.m. n. 4/1, paragrafo 8.4), costituisce invece un superfluo adempimento burocratico che appesantisce la programmazione, la quale si presenta semplice e facilmente delineabile e controllabile con gli altri strumenti previsti dal nuovo ordinamento contabile. Detto ordinamento, già di per se assai ampio e complicato, impegna quasi la totalità del tempo a disposizione di strutture finanziarie assai ridotte e spesso minime. In tale contesto l'eliminazione obbligatoria del DUP consentirebbe di utilizzare in maggior misura le strutture finanziarie al recupero dell'evasione tributarie e tariffaria, che la crisi in atto sta notevolmente allargando.

D'altra parte si osserva che per le medesime ragioni in questa sede patrocinate per il DUP, anche il nuovo ordinamento contabile ha reso facoltativa, per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, l'adozione del documento attuativo della programmazione, rappresentato dal Piano Esecutivo di Gestione (PEG).

Norma

All'art. 232 del TUEL, aggiungere il seguente comma 2-bis:

“Per gli enti locali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti la tenuta della contabilità economico – patrimoniale è facoltativa”.

Motivazione

Per la grande maggioranza di detti enti, in applicazione degli impegni di spesa e degli accertamenti di entrata secondo i nuovi principi contabili, i dati finanziari sono assai prossimi a quelli economici e la formazione dell'inventario dei beni mobili ed immobili, per detti enti, è facilmente effettuabile a fine esercizio, senza fare ricorso alla complicata contabilità integrata prevista dal nuovo ordinamento contabile.

Norma

All'art. 11 del d.lgs. 118/11 e s.m. si propone per tutti i comuni l'unificazione e la semplificazione dei seguenti documenti: Nota integrativa (comma 5) e Relazione sulla gestione (comma 6).

Motivazione

I due documenti sono molto laboriosi e contengono la richiesta di dati simili. Sarebbe utile una operazione di unificazione e semplificazione dei dati e delle informazioni.

Norma

All'art. 11-bis del d.lgs. 118/11 e s.m. viene aggiunto il comma 4-bis disponendo che
“Per gli enti locali con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti la formazione del bilancio consolidato è facoltativa”.

Motivazione

Nella quali totalità di detti enti il valore significativo del bilancio consolidato è inesistente.

Norma

Il comma 13 dell'art. 77-bis del Decreto legge 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, è sostituito dal seguente:

“Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica agli Amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede l'ente di appartenenza spettano le sole spese di viaggio effettivamente sostenute e documentate per la partecipazione alle sedute degli Organi assembleari ed esecutivi dell'ente di appartenenza, nonché per la presenza giuridicamente necessaria presso gli uffici. Agli amministratori che, in ragione del proprio mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione in caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio in caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentate. In caso di utilizzo di mezzo proprio il rimborso chilometrico è determinato secondo le Tabelle nazionali dei costi chilometrici di esercizio di autovetture e motocicli elaborate dall'ACI ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 314/1997. L'utilizzo del mezzo proprio è consentito solo in caso di compatibile assenza di trasporto pubblico certificata dal segretario comunale. E' soppressa ogni altra disposizione vigente in materia.”

Motivazione

E' assolutamente necessario fare chiarezza in materia stante l'attuale esistenza di disposizioni contrastanti che hanno portato a pareri discordi di Sezioni regionali della Corte dei conti. Inoltre il riferimento a 1/5 del prezzo della benzina, contenuto in alcune disposizioni, non è esaustivo stante l'esistenza di mezzi di trasporto che utilizzano carburanti differenti dalla benzina stessa.

Norma

Abrogare l'art. 158 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico per gli Enti Locali), il quale prevede che “1. Per tutti i contributi straordinari assegnati da amministrazioni pubbliche agli enti locali è dovuta la presentazione del rendiconto all'amministrazione erogante entro sessanta giorni dal termine dell'esercizio finanziario relativo, a cura del segretario e del responsabile del servizio finanziario. 2. Il rendiconto, oltre alla dimostrazione contabile della spesa, documenta i risultati ottenuti in termini di efficienza ed efficacia dell'intervento. 3. Il termine di cui al comma 1 è perentorio. La sua inosservanza comporta l'obbligo di restituzione del contributo straordinario assegnato. 4. Ove il contributo attenga ad un intervento realizzato in più esercizi finanziari l'ente locale è tenuto al rendiconto per ciascun esercizio.”

Motivazione

Le amministrazioni pubbliche che assegnano contributi agli enti locali già prevedono specifiche rendicontazioni tecnico-finanziarie degli interventi finanziari. Trattasi, pertanto, di un doppio adempimento a carico dei comuni. In merito alla dimostrazione contabile della spesa, l'obbligo risulta inoltre anacronistico, stante i nuovi principi derivanti dall'armonizzazione contabile, per i contributi "a rendicontazione" per i quali l'esborso dell'ente finanziatore segue necessariamente l'esigibilità (la liquidazione) della spesa dell'ente finanziato.

Norma

all'articolo 120 quater del Testo Unico Bancario (D. Lvo 1.09.1993 n. 385) così come da ultimo modificato dal d.lvo 14.11.2016 n. 223 è aggiunto al comma 9 il seguente periodo: "a ter) si applicano altresì ai contratti di finanziamento conclusi da istituti di credito, intermediari bancari e finanziari con gli Enti locali ed i Comuni"

Motivazione:

Gli Enti locali possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31.12.1996, come stabilito dall'art. 41 comma 2 della Legge 28.12.01 n. 448, anche con istituti diversi rispetto agli originali enti mutuatari, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli stessi;

L'art. 120 quater del T.U. Bancario prevede la facoltà di surrogazione ivi descritta con esclusione espressa di penali od altri oneri di qualsiasi natura per i clienti in surroga, nonché una procedura snella e con tempi definiti per la determinazione della portabilità dei mutui;

L'andamento dei tassi di mercato attuali giustifica l'Ente ad effettuare una revisione del carico derivante dall'indebitamento e, quindi, una rinegoziazione delle condizioni da operare, secondo il disposto dell'art. 41 comma 2 della Legge 28.12.01 n. 448;

Diversi Comuni hanno concluso negli anni passati contratti di mutuo per la realizzazione di opere pubbliche a tassi di finanziamento notevolmente superiori a quelli attuali. Gli enti che intendono esercitare, al fine di ridurre le spese per interessi passivi a carico dei propri bilanci, la facoltà di surrogazione prevista dall'art. 1202 c.c. e dalla Legge n. 448/01, si trovano spesso di fronte la previsione di clausole penali di importo particolarmente elevato che impediscono di fatto la portabilità del finanziamento e la realizzazione dell'operazione di surroga, non potendo in tal modo concorrere alla realizzazione degli obiettivi di contenimento delle passività a carico degli Enti locali e di riduzione del debito pubblico complessivo.

Proposte di modifica su inconfiribilità e status amministratori

Amministratori di enti, aziende e società

Norma

Abrogare l'Art. 1, comma 734 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (già dichiarato incostituzionale con riguardo alle Regioni e Province autonome):

734. Non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi.

Motivazione

Si ritiene l'attuale formulazione in contraddizione con l'art. 1, comma 554, della legge 147/2013. A decorrere dall'esercizio 2015, le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante.

Norma

Modificare l'art. 5, comma 9 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, come segue:

E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché delle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi. Incarichi e collaborazioni sono consentiti, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia.

Motivazione

La modifica risulta opportuna per sopprimere l'assurda regola che vieta la nomina negli organi amministrativi delle società e degli enti che svolgono servizi pubblici e strumentali di personale collocati in quiescenza.

Inconferibilità degli incarichi in enti che gestiscono servizi pubblici

Norma

Modificare l'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 come segue:

A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico:

- a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione;
- b) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera a);
- c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale;
- d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della stessa amministrazione che conferisce l'incarico, salvo che per le fondazioni e le associazioni e sempreché sia prevista la gratuità dell'incarico.

Motivazione

L'ambito regionale è troppo esteso per essere riferimento per l'inconferibilità degli incarichi (es. inconferibilità incarico di amministratore in ente della Provincia di X a chi sia stato membro di giunta o di consiglio di ente territoriale di altra Provincia) e al fine di consentire la partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali negli enti (fondazioni e associazioni) ove si pone con minore rilevanza la distinzione tra controllori e controllati.

Norma

L'articolo 5, comma 5, del decreto legge 31.05.2010, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si interpreta nel senso che non rientrano negli incarichi tutti i contratti di lavoro subordinato, anche a tempo determinato, e le collaborazioni coordinate e continuative, ivi compresi quelli di cui all'art. 90 del D.lgs. 267/2000

Motivazione

Al fine di garantire la compatibilità della previsione di cui all'articolo 5, comma 5, del DL 78/2010 ai principi generali che disciplinano i rapporti di lavoro subordinato e parasubordinato, si rende necessario escludere che le suddette fattispecie possano rientrare nella definizione di incarico.

Infatti, in seguito alla deliberazione 11/2017 della sezione autonomie della Corte dei Conti la gratuità degli incarichi conferiti dalla P.A. a soggetti che ricoprono cariche elettive è gratuita in senso assoluto e riferita anche agli incarichi conferiti ex art 90 del TUEL.

La Sezione Autonomie, nella stessa deliberazione, sottolinea come la nuova formulazione della norma contenuta nell'art 22, comma4, del DL 50/2017 non modifichi in senso sostanziale quanto previsto dal comma 5 dell'art 5 del DL 78/2010 in riferimento alla gratuità degli incarichi ma solo ne "delimita il perimetro di attuazione, precisando ciò che può essere remunerato ed a quali condizioni".

Inoltre, il testo della norma si riferisce esclusivamente a prestazioni professionali e quindi non agli altri tipi di incarico, tra i quali appunto quelli ex art.90 del TUEL.

Norma

L'articolo 5, comma 5, del decreto legge 31.05.2010, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si interpreta nel senso che non rientrano negli incarichi tutti i contratti di lavoro subordinato, anche a tempo determinato, e le collaborazioni coordinate e continuative, ivi compresi quelli di cui all'art. 90 del D.lgs. 267/2000

Motivazione

Al fine di garantire la compatibilità della previsione di cui all'articolo 5, comma 5, del DL 78/2010 ai principi generali che disciplinano i rapporti di lavoro subordinato e parasubordinato, si rende necessario escludere che le suddette fattispecie possano rientrare nella definizione di incarico.