



**AC 1334 B**  
**Legge di Bilancio 2019**

**Prima nota di lettura sui contenuti**

**Sommario**

<b>PREMESSA E SINTESI</b> .....	<b>3</b>
<b>NORME FONDAMENTALI ACCORDO 29 NOVEMBRE 2018</b> .....	<b>5</b>
Imposta pubblicità comunale–Rateizzazione rimborsi e ripristino maggiorazioni .....	5
Maggiorazione TASI.....	5
Fondo IMU-Tasi – Ripristino parziale (190 milioni) .....	5
Percentuale di accantonamento minimo al FCDE.....	6
Limite massimo anticipazioni di tesoreria a 4/12 .....	7
Fondo di solidarietà comunale (FSC) e percentuali di perequazione.....	7
Bando Periferie: ripristino risorse .....	8
<b>ALTRE NORME SULLA DISCIPLINA DEI TRIBUTI E SULLE ENTRATE CORRENTI</b>	
<b>COMUNALI</b> .....	<b>8</b>
Deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali ai fini dell'IRES e dell'IRPEF.....	8
Estensione agevolazione comodati ai fini dell'IMU .....	8
Incentivi agli uffici tributi.....	8
Coefficienti TARI.....	9
Fondo “contenzioso enti locali” .....	9
<b>ABOLIZIONE REGOLE FINANZIARIE AGGIUNTIVE, CONTABILITÀ E</b>	
<b>SEMPLIFICAZIONI</b> .....	<b>9</b>
Abolizione del saldo di competenza a decorrere dal 2019.....	9
Disapplicazione sanzioni per mancato rispetto del saldo finale di competenza in caso di elezioni comunali 2018.....	11
Abrogato obbligo del bilancio consolidato per i piccoli comuni.....	11
Utilizzo del risultato di amministrazione per gli enti in disavanzo.....	11
Semplificazione adempimenti contabili.....	13
Norme su dissesto e pre-dissesto .....	14

<b>RISORSE E REGOLE PER INVESTIMENTI .....</b>	<b>15</b>
Fondo pluriennale vincolato (FPV) per i lavori pubblici (commi 909-911).....	15
Modifica importi affidamenti sotto soglia .....	16
Fondo investimenti amministrazioni centrali.....	16
Fondo per gli investimenti degli enti territoriali .....	16
Fondi regionali e finanziamenti “indiretti” agli enti locali .....	17
Contributo 2019 per investimenti comunali di messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici.....	17
Contributi dal 2021 per investimenti di messa in sicurezza edifici e territorio dei comuni.....	18
Fondo mutui finalità sportive .....	19
Fondo bacino del Po per Città metropolitane, Province e ANAS.....	19
Struttura per la progettazione .....	19
Modifiche al fondo rotativo CDP per la progettualità (commi 171-175) .....	19
INVESTITALIA.....	20
<b>ALTRE NORME FINANZIARIE.....</b>	<b>20</b>
Rinegoziazione prestiti gestiti da CDP per conto del Mef.....	20
Anticipazioni di liquidità per pagamenti debiti pregressi.....	21
Sanzioni per ritardi persistenti nei pagamenti .....	22
Amministrazioni pubbliche: facoltà di affidamento diretto del servizio di tesoreria a poste italiane .....	23
Erogazioni liberali per interventi su edifici e terreni pubblici .....	24
Fondo “Sport e periferie” .....	24
Spese per lavori pubblici urgenti degli enti locali.....	24
Fondo aree di confine .....	24
Norme riguardanti singoli enti locali.....	24
<b>NORME RELATIVE A EVENTI SISMICI.....</b>	<b>25</b>
Sisma Centro Italia 2016.....	25
Sisma L’Aquila 2009 .....	26
Sisma 2012 Emilia-Romagna e territori colpiti da eventi atmosferici eccezionali nel 2014 .....	26
Sisma Marche-Umbria 1997 - Recupero di somme eccedenti da contenziosi .....	27
<b>PERSONALE.....</b>	<b>27</b>
Avvalimento .....	27
Procedure semplificate per reclutamento personale .....	28
Graduatorie.....	28
Assunzioni LSU.....	28
<b>ALTRE NORME DI INTERESSE DEI COMUNI .....</b>	<b>28</b>
PRiU.....	28
Micromobilità comma 102.....	28
Ingresso ZTL per auto elettriche o ibride .....	29
Stanziamiento per autostrade ciclabili.....	29
Concessioni demaniali .....	29
Deroga Bolkestein per commercio su aree pubbliche.....	29
Esclusione delle società controllate da società quotate in borsa dell’obbligo dei piani di razionalizzazione .....	29
Impianti alimentati da rinnovabili .....	29
Carta di identità elettronica.....	30
Minori non accompagnati.....	30

## **PREMESSA E SINTESI**

La valutazione complessiva dei Comuni sulla legge di bilancio non può essere positiva, nonostante vi siano misure favorevoli e significative su alcuni versanti. Dopo alcuni anni di assenza di tagli alle risorse comunali, rammarica fortemente che si torni al passato con tagli diretti che sembrano riguardare solo i Comuni. La restituzione di agibilità alla leva fiscale territoriale è solo un normale ritorno alla normalità ordinamentale e costituzionale, a quella autonomia di entrata e di spesa assegnata dall'articolo 119 della Costituzione. Autonomia nell'esercizio dei poteri e delle prerogative costituzionali e responsabilità verso i cittadini sono un binomio inscindibile che deve ritrovare svolgimento ordinario e non continue interruzioni, anche nell'ambito di una revisione organica della finanza comunale.

La grave stretta operata sulla spesa corrente deriva da un concorso di misure e previsioni negative. La preoccupazione si aggrava alla luce di alcuni dati di fatto che merita ricordare e che il Governo non ha voluto considerare: il comparto dei Comuni è quello che ha contribuito di più negli anni alle politiche di risanamento dei conti pubblici sia in termini assoluti che proporzionali, in rapporto agli altri livelli della PA. La spesa corrente dei Comuni si è ridotta sistematicamente dal 2010 (-7% senza considerare l'effetto dell'inflazione), lo stock di debito ha un costante trend decrescente, il personale comunale si è contratto di circa il 15% in un contesto di nuove funzioni devolute, di riforme da attuare, di oneri burocratici a cui far fronte.

La legge di bilancio è quindi sostanzialmente iniqua e introduce a sfavore dei Comuni una disparità di trattamento rispetto agli altri livelli di governo: prevede nuovi tagli e non restituisce le risorse sottratte da norme i cui effetti sono conclusi, come invece dovrebbe e come è accaduto per altri comparti oggetto delle stesse norme. Sembra venir meno un principio di eguaglianza istituzionale, con eventuali profili di illegittimità costituzionale.

In concreto, il disappunto si accresce considerate le proposte avanzate da ANCI che si limitavano ad elementi essenziali e fondamentali per assicurare alleggerimenti normativi e fondi di parte corrente dovuti in base a norme vigenti, che avrebbero dovuto completare gli importanti avanzamenti connessi al superamento definitivo dei vincoli finanziari aggiuntivi e all'abolizione del blocco dei tributi locali. Le richieste fondamentali hanno formato oggetto di un impegno formale in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali all'atto della formulazione del parere sul Fondo di solidarietà comunale.

Rispetto ai contenuti degli impegni ivi formulati sono stati accolte le seguenti richieste:

- Maggiorazione Tasi, come applicata negli scorsi anni
- Reintroduzione della maggiorazione dell'imposta pubblicità e rateazione degli eventuali rimborsi (a seguito della sentenza CCost n. 15/2018)
- Sospensione della progressione della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale
- Recepimento dell'accordo del 18 ottobre relativo al finanziamento del cd. "Bando Periferie" (riguarda 96 enti tra Comuni capoluogo e Città metropolitane).

Altre questioni fondamentali risultano accolte parzialmente, nonostante gli impegni: l'anticipazione di tesoreria, che viene ridotta a 4/12 (dai 5/12 costantemente mantenuti negli ultimi anni);

- l'ulteriore intervento per sostenere il pagamento dei debiti pregressi con il contributo di Cassa Depositi e prestiti, prefigurato come una nuova anticipazione di

liquidità, in concreto risulta poco efficace alla luce del rimborso entro l'anno e anzi aggiunge un pesantissimo ed inedito giro di vite sanzionatorio (dal 2020) caratterizzato da:

- o un meccanismo di mera anticipazione a restituzione ravvicinata (entro l'anno di acquisizione dei fondi), che non fornisce effettivo sollievo aggiuntivo e quindi ben diverso dal percorso di restituzione pluriennale attivato negli scorsi anni con il decreto-legge n. 35 del 2013.
- o criteri in base ai quali si determina l'obbligo di ingentissimi accantonamenti (fino al 5% della spesa per beni e servizi intermedi), anche nei casi in cui l'ente locale non ha nessun problema di ritardo nei pagamenti e, nei casi di persistenti problemi, di dimensioni tali da causare di per sé una crisi finanziaria irrimediabile;
- il concordato mantenimento al 75% (rispetto all'85% previsto dalla normativa vigente) della percentuale obbligatoria di accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) si concretizza invece in un aumento all'80%, per di più sottoposto al rispetto di condizioni relative al rispetto dei tempi di pagamento delle fatture commerciali, che rischiano di mettere in maggiori difficoltà proprio gli enti in condizioni di cassa più critiche. Inoltre, non viene assicurato che la stessa percentuale di accantonamento minimo in previsione sia applicabile anche a consuntivo;
- il fondo "IMU-Tasi", che lo stesso Ministero dell'Economia ha a suo tempo certificato formalmente in almeno 485 milioni di euro viene ulteriormente ridotto a 190 milioni. Inoltre, la norma suscita gravi preoccupazioni, in quanto sembra imporre l'utilizzo vincolato a spese di investimento. Questa lettura costituirebbe una evidente contraddizione con lo scopo del contributo che è di ristorare oltre 1.800 Comuni del gettito non più acquisibile con il passaggio dall'IMU alla Tasi avvenuto nel 2014, gettito che non aveva ovviamente alcun vincolo di destinazione.

Non viene presa in considerazione l'esigenza di rientro dal taglio di 564 milioni subito dai Comuni per effetto del decreto 66/2014, che lo stesso decreto limitava nel tempo fino al 2018, mentre crescono gli oneri di parte corrente anche per il rinnovo contrattuale del triennio 2019-21, quantificati in 180 milioni per il solo 2019.

Le Città metropolitane restano escluse dal fondo di 250 milioni per la manutenzione di strade e scuole pubbliche.

Non viene attivata la promessa ripetizione del riaccertamento straordinario dei residui, utile anche per attutire gli effetti negativi dell'abolizione senza compensazione dei debiti esattoriali 2000-2010 di importo fino a 1.000 euro (art. 4 del "decreto fiscale - dl 119/2018), che riguarda quasi esclusivamente i Comuni e che comporterà un peggioramento degli equilibri finanziari di molti enti.

Viene inoltre approvata una riduzione dei carichi fiscali per contribuenti in difficoltà finanziaria e indicatore ISEE fino a 20mila euro, che non è chiaramente delimitata ai debiti erariali e che se risultasse applicabile anche ai tributi locali comporterebbe ingenti perdite di gettito per i Comuni.

Nel complesso, quindi, i miglioramenti sul versante della capacità di spesa per investimenti (abolizione vincoli finanziari e contributi) non compensano l'ulteriore stretta di parte corrente che i Comuni dovranno fronteggiare per il 2019, dopo aver contribuito

in modo straordinario e sproporzionato al risanamento dei conti pubblici nel recente passato.

L'ANCI chiede un provvedimento urgente finalizzato a evitare contenziosi e ad assicurare maggiori spazi di manovra limitando al minimo le insostenibili riduzioni di risorse di parte corrente, fondamentali per assicurare il ruolo dei Comuni nella ripresa economica e nella gestione dei servizi locali. A tal fine, predisporrà una bozza di decreto-legge da proporre alla discussione con il Governo, attivando comunque, in collaborazione con i Comuni, ogni iniziativa utile in sede giurisdizionale per far valere le ragioni dei Comuni al fine di ottenere le risorse sottratte necessarie a finanziarie il fabbisogno delle funzioni fondamentali.

## **NORME FONDAMENTALI ACCORDO 29 NOVEMBRE 2018**

### **Imposta pubblicità comunale–Rateizzazione rimborsi e ripristino maggiorazioni**

Il **comma 917** consente ai Comuni, in deroga alle norme di legge e regolamentari vigenti, di dilazionare i rimborsi delle maggiorazioni dell'imposta sulla pubblicità, pagate negli anni 2013-18 e rese inefficaci dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 15 del 2018, con pagamenti rateali entro un massimo di cinque anni dal momento in cui la richiesta dei contribuenti è diventata definitiva.

Il **comma 919** inoltre, ripristina la facoltà di tutti i comuni di prevedere una maggiorazione fino al 50% delle tariffe di cui al d.lgs. 507 del 1993, per le superfici superiori al metro quadrato soggette all'imposta comunale sulla pubblicità e al diritto sulle pubbliche affissioni.

### **Maggiorazione TASI**

Il **comma 1133, lettera b)** consente ai Comuni di confermare anche per l'anno 2019 la stessa maggiorazione della TASI già disposta per gli anni 2016-2018 con delibera del consiglio comunale.

Viene prorogato anche per il 2019 lo stesso dispositivo "straordinario" (co.28, della legge n. 208 del 2015) che ha consentito a oltre 2mila Comuni di mantenere, anche in regime di blocco della leva fiscale, una cospicua quota del gettito non recuperabile a seguito dell'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e dell'introduzione della Tasi con più restrittivi criteri di fissazione delle aliquote. Si tratta in realtà di risorse strutturali, che – come il Fondo IMU-Tasi di cui al punto successivo – dovranno essere stabilizzate o riconsiderate in un nuovo quadro dei tributi comunali.

### **Fondo IMU-Tasi – Ripristino parziale (190 milioni)**

I **commi 892-895** prevedono l'erogazione di un contributo "*a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dai comuni a seguito dell'introduzione della TASI*" per ciascuno degli anni dal 2019 al 2033. Il fondo viene quantificato in 190 milioni annui ed è attribuito ai comuni interessati (circa 1.800), previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto da emanarsi entro il 20 gennaio 2019, secondo gli stessi criteri seguiti negli scorsi anni e, quindi, in proporzione del gettito non più acquisibile a seguito del passaggio IMU-Tasi, come certificato dal Ministero dell'economia e delle finanze (DM 6

novembre 2014) ed indicato, da ultimo, alla tabella B allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 marzo 2017.

Le somme attribuite hanno quale vincolo di destinazione il “*finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale finalizzati alla manutenzione di strade, scuole ed altre strutture di proprietà comunale*” (co. 892) e devono risultare liquidate o liquidabili a norma del d.lgs. n. 118/2011 entro il 31 dicembre di ogni anno.

Se appare chiara la finalità degli interventi per spese di manutenzione, siano esse di natura ordinaria o straordinaria, suscita gravi perplessità il richiamo del comma 895 che dispone: “*Il monitoraggio delle opere pubbliche di cui ai commi da 892 a 893 è effettuato dai comuni beneficiari*” attraverso il sistema BDAP-MOP (d.lgs. n.229 del 2011) e indica quale classificazione la voce «Contributo investimenti Legge di bilancio 2019».

La possibile contraddizione tra il richiamo alla generica “manutenzione” (co.892) e il riferimento al monitoraggio delle “opere pubbliche” può essere superata solo considerando oggetto del monitoraggio le sole opere di investimento (manutenzioni straordinarie) che risultino comprese tra gli interventi attuati dai Comuni beneficiari del finanziamento.

Una diversa e più restrittiva interpretazione sarebbe gravemente in contraddizione anche con la finalità generale del contributo, il “*ristoro del gettito non più acquisibile dai comuni...*”, risorsa originariamente senza alcun vincolo di destinazione e quindi spendibile per oneri di natura corrente.

#### **Percentuale di accantonamento minimo al FCDE**

I **commi 1015-1018**, anziché determinare l’attesa riduzione generalizzata dell’incremento della percentuale di accantonamento minimo al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), si limitano a stabilire condizioni per contenere l’aumento dall’attuale 75% all’80% (rispetto all’85% previsto per il 2019). In particolare, tale facoltà è concessa ai soli enti che, al 31 dicembre 2018, rispettano contemporaneamente le due seguenti condizioni:

- a) l’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti relativo al 2018 (calcolato e pubblicato secondo le modalità stabilite dal DPCM 22 settembre 2014) è rispettoso dei termini di pagamento indicati dal d. lgs. 231 del 2002 (pagamenti entro 30 giorni, salvo casi specifici, per i quali sono previsti termini superiori) ed è stato pagato almeno il 75% dell’importo delle fatture ricevute e scadute nel 2018;
- b) il debito commerciale residuo, rilevato al 31 dicembre 2018, è diminuito del 10% rispetto a quello risultante nel 2017, oppure si è azzerato, oppure è costituito dai soli debiti oggetto di contenzioso o contestazione.

Il minor aumento dell’accantonamento è applicabile in corso d’anno anche da parte degli enti locali che, pur non rispettando le due precedenti condizioni alla fine del 2018, rilevano un miglioramento della propria situazione al 30 giugno 2019, con il soddisfacimento di entrambe le seguenti condizioni, mutate dal comma precedente:

- a) l’indicatore di tempestività dei pagamenti, calcolato al 30 giugno 2019, è rispettoso dei termini di legge ed è stato pagato almeno il 75% dell’importo delle fatture ricevute e scadute nel semestre;
- b) il debito commerciale residuo, rilevato al 30 giugno 2019, è diminuito del 5% rispetto a quello risultante al 31 dicembre 2018, oppure si è azzerato oppure è costituito dai soli debiti oggetto di contenzioso o contestazione.

Non possono avvalersi della facoltà di variare la quota di accantonamento ad FCDE come indicato ai punti precedenti dalla legge di bilancio 2019 gli enti che, pur rispettando le condizioni anzidette (al 31 dicembre 2018 o al 30 giugno 2019):

- non hanno pubblicato sul proprio sito internet, nei termini previsti dalla normativa, i dati relativi al debito commerciale residuo e agli indicatori dei tempi di pagamento,
- o non hanno inviato nei mesi precedenti l'avvio del SIOPE+ le comunicazioni relative al pagamento delle fatture alla Piattaforma elettronica dei crediti commerciali (PCC).

La facoltà di ridurre la quota di accantonamento al FCDE (dall'85% all'80%) in presenza delle condizioni previste dai commi 1015-1017 comporta un onere per la finanza pubblica, quantificato in 30 milioni di euro per l'anno 2019 in termini di indebitamento netto. Sulla base di questa quantificazione e della stima IFEL degli effetti del passaggio dal 75 all'85% di accantonamento minimo, pari a 440 mln. di euro, **la stretta finanziaria in termini di minore capacità di spesa dei Comuni per il 2019 è valutabile in oltre 400 milioni di euro.**

#### **Limite massimo anticipazioni di tesoreria a 4/12**

Il **comma 906** fissa a 4/12 delle entrate correnti complessive il limite massimo del ricorso ad anticipazioni di tesoreria da parte degli enti locali per il 2019. Tale misura, superiore rispetto al limite ordinario di 3/12 (art. 222 del TUEL), costituisce tuttavia una riduzione rispetto ai 5/12 degli ultimi anni. La norma è finalizzata ad agevolare il rispetto dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali da parte degli enti locali, tema sul quale la legge di bilancio interviene con ulteriori misure di anticipazione a breve termine discusse nel seguito (commi 849 e ss.).

#### **Fondo di solidarietà comunale (FSC) e percentuali di perequazione**

Il **comma 921**, in accoglimento di uno dei punti dell'accordo del 29 novembre, stabilisce che il fondo di solidarietà comunale è confermato per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 marzo 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, fatte salve le "operazioni aritmetiche" necessarie per considerare i nuovi comuni risultanti da procedure di fusione. Rimangono confermate le modalità di erogazione degli importi da parte del Ministero dell'interno e le modalità di recupero da parte dell'Agenzia delle entrate degli importi dovuti a titolo di alimentazione del Fondo.

Viene inoltre riportato in legge l'ammontare dell'accantonamento (15 milioni di euro) fin qui stabilito tramite il DPCM di determinazione del FSC e il prioritario utilizzo dello stesso per le medesime finalità dell'anno 2018: la compensazione di eventuali rettifiche delle stime dei gettiti standard e di talune compensazioni di gettiti immobiliari perduti a seguito di agevolazioni disposte per legge, con assegnazione delle eccedenze non utilizzate ad integrazione delle risorse incentivanti le fusioni di Comuni.

La sospensione dell'incremento della percentuale di risorse oggetto di perequazione, che nel 2019 era prevista crescere al 60% rispetto al 45% del 2018, è stata richiesta dall'ANCI per permettere un approfondimento degli effetti del percorso perequativo avviato nel 2015 anche alla luce delle rilevanti discordanze con le norme fondamentali di origine, in particolare la legge n. 42 del 2009, sul federalismo fiscale.



### **Bando Periferie: ripristino risorse**

Il **comma 913** dà seguito all'Accordo raggiunto il 18 ottobre 2018 tra il Governo e l'ANCI presso la Conferenza unificata e interviene sulle risorse destinate al programma straordinario per le periferie urbane di cui all'articolo 1, commi da 974 a 978, della legge n. 208 del 2015. La norma prevede che le convenzioni in essere producano **effetti finanziari dal 2019**. Viene quindi superato quanto stabilito, dall'articolo 13, comma 2, del decreto-legge n. 91 del 2018, che aveva previsto il congelamento fino al 2020 delle risorse relative a 96 enti locali (Comuni capoluogo e alcune Città metropolitane). Tali effetti sono limitati al rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate.

Le risorse relative alle economie di spesa prodotte nel corso degli interventi rimangono nel Fondo di provenienza, per essere destinate a interventi per spese di investimento dei Comuni e delle Città metropolitane. Al rimborso delle spese si provvede mediante utilizzo dei residui iscritti nel Fondo per lo sviluppo e la coesione per le medesime finalità del Programma straordinario in esame. La revisione degli utilizzi delle economie comporta la modifica delle convenzioni in essere tra la Presidenza del Consiglio e tutti gli enti beneficiari del Bando Periferie (110 tra Comuni capoluogo e Città metropolitane), da attuarsi nel gennaio 2019.

## **ALTRE NORME SULLA DISCIPLINA DEI TRIBUTI E SULLE ENTRATE CORRENTI COMUNALI**

### **Deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali ai fini dell'IRES e dell'IRPEF**

Il **comma 12** modifica l'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 23/2011, portando dal 20 al 40% la percentuale di deducibilità dell'IMU dovuta sugli immobili strumentali dalle imposte sui redditi. La norma non ha effetti quantitativi sulle entrate comunali se non nel senso di diminuire la distanza tra la deducibilità dell'IMU (ora 40%) e la deducibilità della Tasi (100%).

### **Estensione agevolazione comodati ai fini dell'IMU**

Il **comma 1092** estende la riduzione del 50 per cento della base imponibile IMU, prevista dalla legge per le abitazioni concesse in comodato d'uso a parenti in linea retta, anche al coniuge del comodatario, in caso di morte di quest'ultimo in presenza di figli minori. La norma ha effetti negativi minimi sul gettito dell'IMU e permette di superare ostacoli formali per la piena fruizione dell'agevolazione sui comodati tra familiari.

### **Incentivi agli uffici tributi**

Il **comma 1091**, recependo una proposta da tempo formulata dall'ANCI, consente ai Comuni che hanno approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini di legge, di destinare, con proprio regolamento, il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'IMU e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato, nella misura massima del 5% e limitatamente all'anno di riferimento, al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, in deroga ai limiti di legge relativi all'ammontare complessivo dei fondi destinabili al salario accessorio.



La quota destinata al trattamento economico accessorio è attribuita al personale impiegato nel raggiungimento degli obiettivi del settore entrate, anche con riferimento alle attività connesse alla partecipazione del comune all'accertamento dei tributi erariali e dell'evasione contributiva (ex art. 1 dl n. 203 del 2005). Il beneficio attribuito non può superare il quindici per cento del trattamento tabellare annuo lordo individuale. Le norme in commento non si applicano qualora il servizio di accertamento sia affidato in concessione.

Quest'ultima limitazione appare eccessiva, in quanto, anche in regime di affidamento esterno del servizio, diverse attività possono e devono essere sviluppate all'interno delle strutture comunali per assicurare non solo il monitoraggio, ma anche il miglior funzionamento della concessione.

### **Coefficienti TARI**

In attesa di una revisione complessiva del DPR 158/1999 il **comma 1093** estende anche al 2019 la possibilità per i Comuni di adottare i coefficienti di cui alle tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b dell'allegato 1 dello stesso DPR, in misura inferiore ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento. La facoltà, in vigore da alcuni anni, è volta a semplificare l'individuazione dei coefficienti di graduazione delle tariffe Tari, evitando altresì cambiamenti troppo marcati del prelievo su talune categorie.

### **Fondo “contenzioso enti locali”**

Il **comma 764** dispone l'istituzione di un fondo di 20 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, e di 7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023, per fronteggiare gli oneri che derivano dai contenziosi relativi “*all'attribuzione di pregressi contributi erariali conseguenti alla soppressione o alla rimodulazione di imposte locali*”.

Il nuovo fondo è un'ulteriore dimostrazione delle difficoltà nelle quali versa il sistema di finanziamento dei Comuni, esposto a crescente insoddisfazione da parte degli enti e a contenziosi sulle numerose poste finanziarie oggetto di calcolo ai fini della determinazione dei rimborsi di gettiti fiscali e delle assegnazioni da Fondo di solidarietà.

Il fondo è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno e può essere incrementato con le “risorse che si rendono disponibili nel corso dell'anno relative alle assegnazioni a qualunque titolo spettanti agli enti locali, corrisposte annualmente dal Ministero dell'interno”, espressione poco chiara che sembra doversi riferire a residui di risorse non assegnate in quanto rivelatisi non spettanti.

## **ABOLIZIONE REGOLE FINANZIARIE AGGIUNTIVE, CONTABILITÀ E SEMPLIFICAZIONI**

### **Abolizione del saldo di competenza a decorrere dal 2019**

I **commi da 819 a 826** sanciscono il definitivo superamento del saldo di competenza in vigore dal 2016 e – più in generale – delle regole finanziarie aggiuntive rispetto alle norme generali sull'equilibrio di bilancio, imposte agli enti locali da un ventennio. Dal 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018, gli enti locali (le città metropolitane, le province ed i comuni) potranno utilizzare in modo

pieno sia il Fondo pluriennale vincolato di entrata sia l'avanzo di amministrazione ai fini dell'equilibrio di bilancio (**co. 820**). Dall'anno prossimo, dunque, già in fase previsionale il vincolo di finanza pubblica coinciderà con gli equilibri ordinari disciplinati dall'armonizzazione contabile (D.lgs. 118/2011) e dal TUEL, senza l'ulteriore limite fissato dal saldo finale di competenza non negativo. Gli enti, infatti, si considereranno "*in equilibrio in presenza di un risultato di competenza non negativo*", desunto "*dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto*", allegato 10 al d.lgs. 118/2011 (**co. 821**).

Il **comma 822** richiama la clausola di salvaguardia (di cui all'art.17, co. 13, della legge 196/2009) che demanda al Ministro dell'economia l'adozione di iniziative legislative finalizzate ad assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione qualora, nel corso dell'anno, risultino andamenti di spesa degli enti non coerenti con gli impegni finanziari assunti con l'Unione europea.

Il nuovo impianto normativo autorizza non solo l'utilizzo degli avanzi di amministrazione effettivamente disponibili e del fondo pluriennale vincolato (compresa la quota derivante da indebitamento), ma anche l'assunzione del debito nei soli limiti stabiliti all'art. 204 del TUEL. Si tratta di un fattore determinante per una maggiore autonomia nella gestione finanziaria dell'ente, che potrà fare pieno affidamento non solo sul fondo pluriennale vincolato, ma anche sugli avanzi disponibili e sulle risorse acquisite con debito (comprese le potenzialità di indebitamento nei limiti stabiliti dalle norme vigenti in materia) per le spese di investimento, che potranno pertanto contare su un più ampio ventaglio di risorse a supporto.

Lo sblocco degli avanzi garantirà un significativo vantaggio anche sul versante della parte corrente, in quanto non sarà più necessario trovare una ulteriore copertura per le spese afferenti alle quote già accantonate in bilancio per obblighi di legge o per ragioni dettate dalla prudenza contabile (fondo contenziosi, fondo rischi ...), fattore che costituiva un grave ed ingiustificato onere in capo al singolo ente. Sarà inoltre possibile realizzare progetti di spesa corrente finanziati da contributi (in primis regionali) confluiti in avanzo vincolato, mentre la quota di avanzo disponibile costituirà una sorta di entrata *una tantum* per finanziare le spese correnti «a carattere non permanente», nei limiti dell'articolo 187 del TUEL.

Per quanto riguarda invece il Fondo pluriennale vincolato, con il superamento del saldo finale di competenza, le eccezioni per il mantenimento delle risorse nel FPV assumeranno una valenza strettamente contabile, e non costituiranno più una «strategia» utile a garantire una copertura delle spese di investimento ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica. L'opzione tra eccezione *pro* FPV e confluenza in avanzo delle risorse dovrà essere effettuata esclusivamente in relazione alla data di affidamento dei lavori (prima o dopo il 30 aprile), al fine di assicurare la necessaria continuità agli interventi in corso.

L'abolizione dei vincoli di finanza pubblica comporta, parallelamente, rilevanti elementi di semplificazione amministrativa. Dal 2019 cessano di avere applicazione i commi della legge di bilancio 2017 e 2018 che riguardano non solo la definizione del saldo finale di competenza, ma anche quelli relativi alla presentazione di documenti collegati al saldo di finanza pubblica e agli adempimenti ad esso connessi: prospetto dimostrativo del rispetto del saldo, monitoraggio e certificazione, sanzioni per il mancato rispetto del saldo, premialità. Viene altresì meno la normativa relativa agli spazi finanziari ed alle sanzioni

previste in caso di mancato utilizzo degli stessi (**co. 823**). Relativamente al saldo finale di competenza 2018 restano fermi solo gli obblighi connessi all'invio del monitoraggio e della certificazione, che avranno pertanto solo valore conoscitivo. La legge di bilancio esplicita **l'abbandono delle sanzioni in caso di mancato rispetto del vincolo di pareggio nel 2018** ed il mancato utilizzo degli spazi finanziari acquisiti in corso d'anno. Restano **purtroppo in vigore le sanzioni per il mancato rispetto del vincolo di pareggio nell'anno 2017**.

La nuova disciplina vale anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, mentre restano escluse le Regioni a statuto ordinario, che continueranno ad essere sottoposte al vincolo del saldo finale di competenza fino all'anno 2020 (**co. 824**).

Sulla base del nuovo assetto di finanza pubblica, viene abolita anche la norma che riconosceva agli enti colpiti dal sisma Centro Italia del 2016 la possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione ed il debito per gli investimenti "connessi alla ricostruzione". Anche in questo caso rimangono in essere solo gli obblighi connessi alla certificazione degli investimenti realizzati per il biennio 2017-2018 (**co. 825**).

Il **comma 826** provvede ad ulteriore copertura degli oneri derivanti dai commi che precedono, attingendo a risorse del Fondo per gli investimenti degli enti territoriali, di cui al comma 122. Le coperture in questione (tra i 404 mln. di euro nel 2020 a importi annuali oscillanti tra 1,5 e 2 mld. di euro negli anni successivi) integrano quelle già disponibili per effetto degli stanziamenti di spazi finanziari (900 mln. per il 2019 e 800 mln. annui dal 2020 al 2023) ora non più necessari e per effetto del parziale blocco del "Bando Periferie" di cui al dl 91/2018.

### **Disapplicazione sanzioni per mancato rispetto del saldo finale di competenza in caso di elezioni comunali 2018**

Il **comma 827** dispone la disapplicazione della sanzione per mancato rispetto del saldo di competenza 2017, relativa al divieto di assunzione di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale (compresi i processi di stabilizzazione in atto) ai Comuni che abbiano rinnovato i propri organismi con le elezioni del giugno 2018;

### **Abrogato obbligo del bilancio consolidato per i piccoli comuni**

Il **comma 831** abolisce l'obbligo di redazione del bilancio consolidato a carico dei Comuni fino a 5000 abitanti, in parziale accoglimento di una proposta emendativa dell'ANCI che comprendeva un più ampio pacchetto di misure di semplificazioni contabili per i piccoli Comuni, che non risultano invece approvate. Ci si riferisce in particolare all'abrogazione dell'obbligo di tenuta della contabilità economico-patrimoniale il cui impianto e i cui adempimenti appaiono – per enti di così piccole dimensioni – eccessivi e del tutto irragionevoli rispetto agli obiettivi di conoscenza fissati dalle norme. In tali Enti infatti, la contabilità finanziaria risulta già ampiamente idonea a gestire l'attività di bilancio e a fornire le indicazioni affidabili sulle effettive condizioni economico-patrimoniali.

### **Utilizzo del risultato di amministrazione per gli enti in disavanzo**

I **commi 897-900** disciplinano l'utilizzo degli avanzi vincolati anche per gli enti che si trovano in una condizione di disavanzo complessivo, recependo – purtroppo solo in piccola parte – le istanze avanzate da Anci in sede di Commissione Arconet. Su tale

problematica alcune sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti erano già intervenute con interpretazioni molto restrittive, che imponevano all'ente in disavanzo complessivo l'obbligo di finanziare l'utilizzo dei vincoli con nuove risorse (n. 238/2017 SR Campania, SR Piemonte n. 134/2017). Queste posizioni mettevano in discussione la copertura fornita a specifiche tipologie di spesa dall'avanzo vincolato, ritenendo quest'ultimo insussistente quando l'ente si trova in una situazione caratterizzata da disavanzo di amministrazione, mettendo a rischio impegni presi dall'ente che potrebbero risultare disattesi.

La legge di bilancio 2019 dà parziale risposta alla questione, prevedendo che tutti gli enti sottoposti alle regole dell'armonizzazione contabile (quindi sia quelli in avanzo che in disavanzo) possono applicare al bilancio di previsione **la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello derivante dal risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'anno precedente (risultante alla lettera A)** del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione dell'allegato 10 al decreto legislativo n. 118 del 2011) **diminuito della quota accantonata minima obbligatoria del fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazioni di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione.** Nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, si fa riferimento al prospetto riguardante il risultato di amministrazione presunto allegato al bilancio di previsione. In caso di esercizio provvisorio, si fa riferimento al prospetto di verifica del risultato di amministrazione effettuata sulla base dei dati di preconsuntivo. Gli enti che non approvano nei termini il proprio rendiconto non possono utilizzare la facoltà prevista dalla norma fino all'avvenuta approvazione di tale documento contabile.

Nel caso in cui, invece, **il risultato di amministrazione di cui alla lettera A) del prospetto dimostrativo sia negativo** o inferiore alla somma della quota minima accantonata del FCDE e del fondo anticipazioni liquidità (FAL) **gli enti possono applicare al bilancio di previsione un importo dell'avanzo vincolato, accantonato e destinato non superiore all'ammontare del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione.**

Nel corso dell'esame parlamentare di conversione della legge di bilancio 2019, Anci ha proposto una modifica, non accolta, a tale impianto normativo, al fine di consentire agli enti che si trovano in una condizione di disavanzo complessivo la possibilità di poter utilizzare l'avanzo di amministrazione vincolato (ad esclusione delle quote il cui vincolo è stabilito autonomamente dall'ente) o comunque di utilizzare l'avanzo vincolato limitatamente non al solo "disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione", ma anche all'eventuale maggior recupero realizzato nell'esercizio precedente. **Il mancato sblocco dell'avanzo vincolato per l'ente che si trovi in una condizione di disavanzo complessivo mette in grave difficoltà alcune centinaia di enti, che si vedono "congelare" totalmente risorse in parte già disponibili in quanto accantonate nel proprio bilancio, con gravi limitazioni nell'azione di rilancio degli investimenti.**

Le regioni a statuto ordinario possono accantonare le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione secondo le modalità individuate per gli enti locali, ma senza dover tenere in considerazione la quota accantonata del fondo anticipazioni liquidità (FAL).

Le regioni e le province autonome nelle quali la Giunta approva in ritardo il rendiconto per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non possono applicare l'avanzo secondo le modalità stabilite dalla norma al comma 897 fino all'avvenuta approvazione del documento contabile.

### **Semplificazione adempimenti contabili**

I **commi 902-904** introducono alcune semplificazioni contabili a carico degli enti locali, in più occasioni segnalate da Anci.

Il **comma 902** abroga dal 2019 i certificati del bilancio di previsione e del rendiconto della gestione da inviare al Ministero degli interni, dal momento che l'invio del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione alla BDAP esauriscono gli obblighi conoscitivi in materia contabile posti a carico degli enti locali. Solo nel caso in cui vi fosse la necessità di avere ulteriori informazioni contabili, non già presenti in BDAP, il **comma 903, modificando l'art. 161 del TUEL** dà facoltà al Ministero dell'interno di richiedere specifiche certificazioni, la cui struttura, modalità di redazione e termini di presentazione sono stabiliti, previo parere di Anci e Upi, con decreto del Ministero stesso. I dati delle certificazioni così ottenuti saranno resi disponibili sul sito del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno e anche acquisiti alla BDAP. Viene infine **prevista una sanzione** nel caso in cui gli enti non trasmettano, entro 30 giorni dal termine previsto per l'approvazione, i dati del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio consolidato. In questo caso sono sospesi i pagamenti delle risorse dovute dal Ministero dell'interno, comprese quelle a valere sul fondo di solidarietà comunale. In sede di prima applicazione, la sanzione decorre dal 1° novembre 2019 relativamente al bilancio di previsione.

Il **comma 904 precisa che la sanzione di divieto di assunzioni di personale** a qualsiasi titolo (*ex art.9, co.1-quinquies, del dl n. 113/2016*) **si applica nel caso del mancato invio dei dati alla BDAP entro trenta giorni dal termine previsto** per l'approvazione dei documenti contabili e non "dalla approvazione" dei documenti stessi. Viene pertanto esteso il termine entro il quale l'ente deve adempiere all'invio dei dati in BDAP, nel caso in cui i documenti contabili siano approvati entro il termine previsto dalla normativa.

**Il comma 905 introduce alcune semplificazioni per i comuni (e le loro forme associative) condizionate all'approvazione dei bilanci entro i termini ordinari previsti dal TUEL**, ossia il bilancio consuntivo entro il 30 aprile dell'anno successivo e il bilancio preventivo entro il 31 dicembre dell'anno precedente all'esercizio di riferimento. Le norme che non trovano applicazione sono le seguenti:

- commi 4 e 5 dell'articolo 5 della legge n. 67/1987, relativo **all'obbligo di comunicazione** al Garante delle telecomunicazioni **delle spese pubblicitarie** effettuate nel corso di ogni esercizio finanziario, con deposito di riepilogo analitico. L'obbligo riguarda tutte le amministrazioni pubbliche anche in caso di dichiarazione negativa. A norma del comma 5, sono esentati dalla comunicazione negativa i comuni con meno di 40.000 abitanti;
- comma 594, articolo 2, della legge n. 244/2007, il quale dispone che ai fini del contenimento delle spese di funzionamento delle proprie strutture, le amministrazioni pubbliche (di cui all'art.1, co.2, del D.lgs. 165/2001), adottano **piani triennali** per l'individuazione di misure finalizzate alla **razionalizzazione dell'utilizzo delle**

**dotazioni strumentali**, anche informatiche, delle autovetture di servizio, dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali;

- commi 12 e 14 dell'articolo 6 del Dl 78/2010, relativi alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi. In sintesi, il comma 12 prevede che le amministrazioni pubbliche non possono effettuare **spese per missioni per un ammontare superiore al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009**. Il comma 14 dispone che a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche non possono **effettuare spese per autovetture** (acquisto, manutenzione, noleggio, buoni taxi), **per un ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009**;
- comma 1-ter dell'articolo 12 del Dl 98/2011, il quale prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2014, gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale, al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, effettuano **operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità** attestate dal responsabile del procedimento;
- comma 2 dell'articolo 5 del Dl 95/2012, che dispone che a decorrere dal 1° maggio 2014, le amministrazioni pubbliche non possono effettuare **spese per autovetture, di ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011**;
- articolo 24 del Dl 66/2014, che riguarda le norme in materia di locazioni e manutenzioni di immobili da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, la disposizione in questione prevede specifici **obblighi volti a ridurre le spese concernenti la locazione e la manutenzione degli immobili**, anche attraverso il recesso contrattuale.

### **Norme su dissesto e pre-dissesto**

**Il comma 828 esclude l'applicazione delle "limitazioni amministrative" connesse alle sanzioni** per violazioni del patto di stabilità o del saldo di competenza relativo all'anno 2016 che siano state accertate dalla Corte dei Conti e che alla data di tale accertamento si trovavano in dissesto o in pre-dissesto. Ad un primo esame e considerando estensivamente la nozione di limitazione amministrativa, le sanzioni disapplicate per effetto della norma in questione sono:

- riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio,
- limiti agli impegni di spesa corrente,
- divieto di indebitamento per gli investimenti,
- divieto di assunzione di personale,
- riduzione delle indennità di funzione,
- obbligo di versare entro 60 giorni l'importo corrispondente allo scostamento di bilancio registrato.

Va segnalato che il **comma 830 sembra riproporre gli stessi contenuti del comma 828**, con riferimento limitato alle violazioni del saldo di competenza 2016 e non anche a quelle riguardanti il patto di stabilità relativo alle annualità fino al 2015. La norma appare quindi superflua in quanto già ricompresa nella precedente.

**Il comma 829 esclude l'applicazione delle sanzioni** relative al mancato rispetto del saldo di competenza **agli enti locali in stato di dissesto che hanno adottato la procedura semplificata** di accertamento e liquidazione dei debiti di cui all'art. 258 del



TUEL, nel caso in cui il mancato raggiungimento del saldo sia imputabile al pagamento dei debiti residui mediante utilizzo dell'avanzo accantonato.

**Il comma 907 assegna un'anticipazione di somme per pagamenti in sofferenza ai soli comuni che abbiano dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel secondo semestre 2016.** Tali enti possono richiedere, entro il 31 gennaio 2019, una richiesta motivata al Ministero dell'interno per ottenere l'anticipazione di somme da destinare ai pagamenti in sofferenza. L'assegnazione è effettuata entro il limite massimo complessivo di 20 milioni di euro e di 300 euro per abitante e deve inoltre essere restituita nei tre esercizi successivi, in parti uguali, entro il 30 settembre di ciascun anno. In caso di mancato versamento entro tale termine, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero nei confronti del comune inadempiente all'atto del pagamento allo stesso dell'imposta municipale propria (IMU). Lo stesso comma 907 prevede anche che gli enti beneficiari, in caso di disavanzo, possono *“applicare al bilancio la quota del risultato di amministrazione accantonato nel fondo anticipazioni per il rimborso triennale dell'anticipazione”*. La copertura finanziaria della norma è assicurata dal fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali, di cui all'articolo 243-ter del TUEL.

Per effetto del **comma 960, gli enti che chiedono di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (pre-dissesto)**, visti i tempi necessari per l'accoglimento o il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della Corte dei Conti, **possono chiedere al Ministro dell'interno un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione pari al massimo al 50% dell'anticipazione massima concedibile** da destinare al pagamento dei debiti fuori bilancio nei confronti delle imprese nonché a transazioni e accordi con i creditori. Tale importo sarà riassorbito in sede di concessione dell'anticipazione stessa a seguito dell'approvazione del piano di riequilibrio. In caso di diniego del piano di riequilibrio o in caso di mancata previsione nel predetto piano delle prescrizioni per l'accesso al Fondo di rotazione, le somme anticipate sono recuperate dal Ministero dell'interno a valere su qualunque assegnazione finanziaria dovuta dal Ministero stesso all'ente locale e, in caso di incapacienza, tramite trattenuta effettuata dall'Agenzia delle entrate sull'IMU spettante all'ente.

## **RISORSE E REGOLE PER INVESTIMENTI**

### **Fondo pluriennale vincolato (FPV) per i lavori pubblici (commi 909-911)**

La modifica normativa in tema di FPV, attesa dai funzionari degli enti territoriali, si è resa necessaria a seguito delle modifiche apportate dal codice degli appalti (d.lgs. n. 50 del 2016) e recepisce le conclusioni di un sottogruppo di lavoro costituito presso la Commissione Arconet incaricato di formulare integrazioni e correzioni all'allegato 4/2 (principio applicato della contabilità finanziaria) del decreto legislativo n. 118/2011. La natura delle proposte necessita di una modifica normativa, sulla cui base potrà essere emanato il decreto ministeriale di variazione del principio.

I **commi 909-911** disciplinano tali modifiche. Nello specifico, **i commi 909 e 910** modificano, rispettivamente, il decreto istitutivo dell'armonizzazione contabile (art. 56 comma 4 del d. lgs. 118 del 2011) e l'art. 183, comma 3 del TUEL, prevedendo che le economie delle spese di investimento per lavori pubblici concorrono alla determinazione



del fondo pluriennale secondo le modalità definite con decreto interministeriale di modifica dei principi contabili, da adottarsi entro il 30 aprile 2019, su proposta della Commissione Arconet. Il **comma 911** modifica il comma 1-ter dell'articolo 200 del TUEL, prevedendo che per l'attività di investimento che comporta impegni di spesa in scadenza su più esercizi finanziari, deve essere dato specificamente atto, al momento dell'attivazione del primo impegno, di aver predisposto la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento, anche se la forma di copertura è stata già indicata nell'elenco annuale del programma triennale dei lavori pubblici previsto dall'articolo 21 del d.lgs. n. 50 del 2016 (attualmente si fa invece riferimento al piano delle opere pubbliche di cui all'art. 128 del decreto legislativo n. 163 del 2006).

### **Modifica importi affidamenti sotto soglia**

Il **comma 912** introduce, nelle more della revisione del codice dei contratti, **fino al 31 dicembre 2019** una deroga alla disciplina vigente in materia di affidamenti di appalti di lavori di importo inferiore alla soglia europea: per importi pari o superiori a 40 mila euro e sino a 150 mila euro si può procedere con affidamento diretto previa consultazione se esistenti di tre operatori economici; per importi pari o superiori a 150 mila euro e inferiori a 350 mila euro mediante procedura negoziata previa consultazione sempre ove esistenti di almeno 10 operatori economici.

### **Fondo investimenti amministrazioni centrali**

I **commi 95-96 e 98** prevedono un fondo investimento pluriennale 2019-2033 a favore delle amministrazioni centrali da destinare, in base alle previsioni del **comma 98**, con DPCM su proposta del Ministro dell'Economia di concerto con i Ministeri interessati a programmi settoriali presentati dalle Amministrazioni centrali. I decreti di riparto sono adottati entro il 31 gennaio 2019. Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia che esprimono il proprio parere entro 30 giorni.

Risulta opportuno che siano considerate proposte di programmi settoriali in grado di coinvolgere i Comuni, a partire dal finanziamento della messa in sicurezza delle opere che richiedono intervento prioritario, tenuto conto del monitoraggio effettuato nei mesi scorsi dai Provveditorati interregionali su richiesta del MIT, in base al decreto-legge che seguì al crollo del Ponte Morandi a Genova.

### **Fondo per gli investimenti degli enti territoriali**

I **commi 122 e 123** istituiscono un fondo destinato a diverse finalità connesse agli investimenti degli enti territoriali (comprese le Regioni). La dotazione del fondo è di 2,78 miliardi di euro per il 2019, 3,18 mld. per il 2020, 1,26 mld. mld. per il 2021, oltre a circa 28 miliardi di euro complessivi tra il 2022 e il 2033, mentre dal 20134 l'importo è fissato in 1,5 mld. di euro.

Il fondo finanzia diversi interventi diretti riportati nei punti seguenti, e sopperisce ad esigenze di copertura diverse, in primo luogo gli oneri relativi all'abbandono del saldo di competenza (co. 826) che ne assorbono gran parte e, a regime, la totalità (1,5 mld. di euro). Nel 2019 e 2020 il contributo agli investimenti "diretti e indiretti" delle Regioni (commi da 832 a 842) determina l'assorbimento di ben 2,5 mld./anno, mentre per il periodo 2019-2033 lo stesso fondo finanzia **il contributo annuo di 250 mln. di euro**

**che il co. 899 destina alle sole Province** delle regioni a statuto ordinario per la manutenzione, anche ordinaria, di strade e scuole provinciali, inspiegabilmente escludendo le Città metropolitane.

### **Fondi regionali e finanziamenti “indiretti” agli enti locali**

I **commi da 832 a 843** stabiliscono diverse regole relative al concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario e alla mitigazione/compensazione del suo impatto attraverso un sistema di contribuzione statale “virtuale” (in quanto la sua non materiale erogazione costituisce la modalità del concorso regionale alla finanza pubblica), a fronte di nuovi investimenti “diretti e indiretti” che le Regioni stesse sono tenute ad effettuare. L’ammontare complessivo delle risorse che potrebbero tradursi in investimenti territoriali è pari a 4,2 miliardi di euro nell’arco del quinquennio 2019-2023. Parte di tali risorse potranno essere assegnate – a seconda della discrezionalità di ciascuna Regione – agli enti locali dei rispettivi territori. Va segnalato che non ha avuto esito, anche per l’opposizione delle Regioni, la proposta dell’ANCI che una quota minima predeterminata degli investimenti regionali fosse riservata ai rispettivi enti locali.

L’argomento sarà oggetto di approfondimento nelle prossime settimane, anche con riferimento al termine del 31 luglio di ciascun anno, che, fin dal 2019, le Regioni devono rispettare per assicurare l’effettuazione degli investimenti previsti dalla norma. Nel 2019 le risorse minime oggetto di investimento sono pari a 800 mln. di euro.

Va anche ricordato che il **comma 832** riduce il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario di 750 milioni di euro annui, in accoglimento della sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 2018 che ha dichiarato l’illegittimità della prosecuzione ulteriore del taglio espressamente temporaneo di cui al dl 66 del 2014 (art. 46, co. 6). La decisione – per le motivazioni che la sostengono – appare di grande rilievo anche in relazione al mancato finanziamento, di cui si è detto in premessa, della decadenza del taglio disposto dallo stesso dl 66 nei confronti del comparto dei Comuni per 564 milioni di euro “fino al 2018” (art. 47, co. 8).

### **Contributo 2019 per investimenti comunali di messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici.**

I **commi da 107 a 114** disciplinano l’assegnazione, entro il 10 gennaio 2019, di contributi da parte del Ministero dell’interno ai Comuni, per 400 milioni di euro. L’assegnazione riguarda indistintamente tutti i Comuni fino a 20mila abitanti sulla base delle seguenti misure, predeterminate per fascia demografica:

- fino a 2mila abitanti: 40.000 euro
- tra 2mila e 5mila abitanti: 50.000 euro
- tra 5.000 e 10.000 abitanti: 70.000 euro
- tra 10.000 e 20.000 abitanti: 100.000 euro

Gli investimenti oggetto del contributo devono riguardare opere di messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, non interamente finanziate da altri soggetti ed aggiuntive rispetto a quanto previsto nella prima annualità del piano triennale delle opere pubbliche di cui all’art. 21 del d.lgs n. 50/2016 (**co. 108**). Il Comune è tenuto ad avviare i lavori entro il 15 maggio 2019 (**co.109**).

L’erogazione del contributo (**co. 110**) è prevista in due tranches: il 50% alla verifica dell’avvio dei lavori tramite il sistema di monitoraggio BDAP-MOP (**co. 112**) e il restante

50% a seguito di “*trasmissione al Ministero dell'interno del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori*”, di cui all'articolo 102 del codice degli appalti.

I commi **111 e 113** stabiliscono i criteri di revoca e assegnano ai ministeri dell'Interno e delle Infrastrutture poteri di controllo a campione, mentre il **comma 114** dispone obblighi di comunicazione pubblica, da parte del Comune beneficiario, del contributo e delle opere ad esso correlate.

### **Contributi dal 2021 per investimenti di messa in sicurezza edifici e territorio dei comuni**

I **commi 134-148** prevedono due distinti programmi – gestiti rispettivamente dalle singole regioni e dal Ministero dell'interno – aventi però la medesima finalità di consentire la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio. Per la realizzazione di tali programmi sono assegnati ai comuni, **per il periodo 2021-2033**, mediante riparto effettuato dal soggetto gestore, contributi per un importo complessivo di circa 8,1 miliardi di euro, di cui circa un terzo su scala regionale e circa due terzi attraverso il programma nazionale. Nel complesso gli interventi in questione perseguono finalità analoghe a

I **commi 134-138** assegnano alle Regioni a statuto ordinario 135 mln. di euro annui dal 2021 al 2025, 315 mln. annui per dal 2027 al 2032 e 360 mln. per il 2033. Il riparto tra le Regioni è indicato nella tabella 1 della legge e può essere modificato “*entro il 31 gennaio 2020*” sulla base di accordo tra le regioni stesse. Il **comma 135** dispone che “*almeno il 70%*” delle somme assegnate a ciascuna Regione siano destinate ai rispettivi Comuni, entro il “*30 ottobre*” dell'anno precedente per finalità di investimento relative alla messa in sicurezza del territorio, di strade, ponti e viadotti di edifici pubblici – con priorità per le scuole e di altre strutture dei Comuni. Il **comma 136** obbliga il Comune beneficiario ad affidare i lavori entro 8 mesi dall'assegnazione dei fondi e il monitoraggio segue le regole del sistema BDAP-MOP (**co. 138**).

Con finalità analoghe il **commi 139-148** istituiscono un **programma nazionale di sostegno agli investimenti comunali** “*relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio*”, stanziando 250 milioni di euro annui dal 2021 al 2025, 400 milioni per il 2026, 450 milioni annui dal 2027 al 2031 e 500 milioni per gli anni 2032 e 2033. Le condizioni di accesso, controllo e monitoraggio riprendono quelle adottate per i contributi analoghi di cui ai commi 853 e seguenti della legge di bilancio per il 2018, tuttora in atto fino al 2021. Diversamente da tale normativa, il **comma 140**, alla lettera b) determina soglie per le assegnazioni a ciascun Comune a seconda della dimensione demografica: 1 milione di euro fino a 5mila abitanti, 2,5 milioni tra i 5mila e i 25mila abitanti, 5 mln. di euro per i Comuni con popolazione superiore. Inoltre, in caso di richieste maggiori delle disponibilità annue, la priorità viene data ai Comuni con minore disponibilità di avanzi, ma la quota destinabile agli enti in disavanzo viene limitata ad “*un ammontare non superiore alla metà delle risorse disponibili*” (**commi 141 e 142**). Anche in questo caso, il Comune beneficiario deve affidare i lavori entro 8 mesi dall'assegnazione del contributo (**co. 143**) e il monitoraggio è effettuato attraverso il sistema BDAP-MOP (**co. 146**). Il Ministero dell'Interno gestisce tutti gli aspetti del contributo a cominciare dal decreto di determinazione delle modalità di richiesta, al controllo, ai casi di revoca e riutilizzo delle relative somme. Per il supporto nello

svolgimento di tali compiti, il ministero può stipulare una convenzione con la Cassa depositi e prestiti.

### **Fondo mutui finalità sportive**

Il **comma 653** incrementa di 12,8 mln. di euro per l'anno 2019, la dotazione del Fondo per la concessione da parte dell'Istituto per il credito sportivo di contributi in conto interessi per i mutui agevolati destinati ad impianti sportivi (L. 1295/1957).

### **Fondo bacino del Po per Città metropolitane, Province e ANAS**

Il **comma 891** istituisce nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo con una dotazione annua di 50 milioni di euro dal 2019 al 2023 per gli interventi di messa in sicurezza dei ponti esistenti e la realizzazione di nuovi ponti in sostituzione di quelli esistenti con problemi strutturali di sicurezza sul bacino del Po, da ripartire con decreto ministeriale, a favore delle Città metropolitane, delle Province territorialmente competenti e dell'ANAS S.p.A. (articolo 1, comma 891)

### **Struttura per la progettazione**

I **commi da 162 a 170** istituiscono presso la Presidenza del Consiglio una struttura per il supporto alla progettazione delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali. Il funzionamento della nuova struttura di missione sarà determinato nel dettaglio da un DPCM (**co. 162**), mentre i compiti, molto vasti, assegnati dalla legge sono indicati dal **comma 163**: *“favorire lo sviluppo e l'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici, ... contribuire alla valorizzazione, all'innovazione tecnologica, all'efficientamento energetico e ambientale nella progettazione e nella realizzazione di edifici e beni pubblici, alla progettazione degli interventi di realizzazione e manutenzione, ordinaria e straordinaria, di edifici e beni pubblici, anche in relazione all'edilizia statale, scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria, nonché alla predisposizione di modelli innovativi progettuali ed esecutivi per edifici pubblici e opere similari e connesse o con elevato grado di uniformità e ripetitività.”*. Il **comma 165** dimensiona in 300 unità di personale (con prevalenza di profili tecnici e con un massimo di dirigenti entro il 5%), selezionate *“con procedura selettiva pubblica, le cui modalità di svolgimento e i cui criteri per la selezione sono improntati a principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità e valorizzazione della professionalità”*, mentre per accelerare l'operatività della Struttura, in base al **comma 167** le prime 50 unità possono essere reclutate *“prescindendo da ogni formalità”* nell'ambito del personale di ruolo sulla base di protocolli d'intesa con le amministrazioni di appartenenza. Per il finanziamento della Struttura, il **comma 170** rimanda al comma 106, che autorizza la spesa di 100 milioni di euro *“a favore dell'Agenzia di demanio”*.

### **Modifiche al fondo rotativo CDP per la progettualità (commi 171-175)**

I **commi da 171 a 175** recano profonde modifiche alle modalità di accesso ed utilizzo del Fondo rotativo per la progettualità gestito dalla Cassa depositi e prestiti istituito dalla legge n. 549/1995, quale misura di rafforzamento della capacità progettuale delle amministrazioni pubbliche finalizzata a favorire la spesa per investimenti pubblici.

Tra le modifiche di maggior rilievo si segnalano: l'utilizzo delle risorse del Fondo anche per i contratti di Partenariato Pubblico-Privato, per la redazione delle valutazioni di impatto ambientale e dei documenti componenti tutti i livelli progettuali previsti dalla

normativa vigente, per il dissesto idro-geologico e per la prevenzione del rischio sismico, nonché la complementarietà del Fondo con analoghi fondi istituiti a supporto delle attività di progettazione (**co.171, lett. a**).

Le norme regolano inoltre i rapporti tra Mef e Cdp in caso di mancato rimborso delle anticipazioni del Fondo, le relative modalità di recupero nei confronti degli Enti locali in base alle procedure di cui alla legge n. 228/2012 (**co. 171, lett. b**), le competenze di Cdp in ordine alla individuazione delle modalità e della documentazione necessaria per l'accesso al Fondo (**co. 171, lett. c, d, e**), le priorità di utilizzo, nel limite del 30 per cento e fino al 2020, per le esigenze progettuali degli interventi di edilizia scolastica (**co. 173**), il potenziamento delle attività di progettazione di fattibilità per opere da realizzare mediante contratti di PPP (**co. 174**). Il **comma 175** regola la transizione alle nuove regole in attesa di un decreto attuativo del Mef.

## **INVESTITALIA**

Con il **comma 179** viene istituita, attraverso apposito DPCM una Struttura di missione, denominata "InvestItalia", per il supporto alle attività del Presidente del Consiglio dei Ministri nel coordinamento dell' sviluppo di investimenti pubblici e privati.

Vengono attribuiti alla struttura compiti di analisi e valutazione di programmi di investimento e di riassetto delle infrastrutture delle PP.AA.; di verifica degli stati di avanzamento dei progetti; di elaborazione di studi di fattibilità economico-giuridico e di soluzioni operative in materia di investimento in collaborazione con i competenti Uffici dei Ministeri; ogni altra attività o funzione che, in ambiti economici o giuridici, le sia demandata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

E' assegnato a "InvestItalia" un contingente di personale, anche estraneo alla P.A., dotato di elevata qualificazione scientifica e professionale, individuato tramite procedure che assicurino pubblicità, imparzialità e trasparenza delle selezioni.

La norma stabilisce che InvestItalia, posta alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio, opera anche in raccordo con la Cabina di regia Strategia Italia di cui all'articolo 40 del decreto-legge n. 109 del 2018. Viene autorizzata per l'attuazione dell'articolo e per lo svolgimento dei compiti di "InvestItalia" una spesa di 25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019. Il comma 368 prevede che, con riferimento agli investimenti locali, Investitalia si avvale della collaborazione tecnica della Fondazione Patrimonio comune dell'Anci.

## **ALTRE NORME FINANZIARIE**

### **Rinegoiazione prestiti gestiti da CDP per conto del Mef**

I **commi da 961 a 964** consentono l'apertura di una tornata di rinegoiazione dei mutui rimasti nella titolarità del Ministero dell'economia e delle finanze dopo la riforma della Cassa di depositi e prestiti del 2003, sui quali Cdp mantiene esclusivamente la gestione operativa. I destinatari sono i Comuni, le Province e le Città metropolitane. Lo stock complessivo di tali posizioni debitorie è stimato in circa 2,2 mld di euro. Dalle operazioni di rinegoiazione dovrà derivare una riduzione del valore finanziario delle passività totali; in altri termini l'operazione ora attivata, diversamente da precedenti operazioni di rinegoiazione riguardanti i mutui Cassa depositi e prestiti, *ristruttura* il debito locale



tenendo conto della discesa dei tassi di interesse intervenuta negli ultimi anni, diminuendo l'onere per gli enti per alcune decine di milioni di euro complessivi.

Il **comma 962** precisa le caratteristiche dei mutui che potranno essere oggetto di rinegoziazione: a tasso fisso, con oneri di rimborso a diretto carico del soggetto beneficiario, con scadenza successiva al 31/12/2022, con debito residuo superiore a 10.000 euro, non rinegoziati ai sensi del dm Mef 20 giugno 2003, non già differiti da norme relative agli enti locali siti in territori colpiti da eventi sismici.

Il **comma 963** rimanda ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze da emanarsi entro il 28 febbraio 2019 l'individuazione dei mutui che saranno oggetto di rinegoziazione, nonché i criteri e le modalità di perfezionamento delle operazioni. La norma precisa altresì che le rinegoziazioni saranno determinate sulla base della curva dei rendimenti di mercato dei titoli di Stato, secondo un piano di ammortamento a tasso fisso e a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi.

### **Anticipazioni di liquidità per pagamenti debiti pregressi**

I **commi da 849 a 858** introducono un dispositivo che consente a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni di richiedere anticipazioni di liquidità a breve termine finalizzandone l'utilizzo alla accelerazione del pagamento dei debiti commerciali. La norma consente agli istituti di credito (banche, Cdp, intermediari finanziari, istituzioni finanziarie UE) di concedere anticipazioni di liquidità agli enti, da destinare al pagamento di debiti, certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2018, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali. La misura massima concedibile per gli Enti locali, e quindi anche ai Comuni, è di 3/12 (tre/dodicesimi) delle entrate accertate nel 2017 relativamente ai primi tre titoli delle entrate. Per le Regioni e le Province autonome, il limite massimo è fissato al 5 per cento delle entrate accertate nell'anno 2017 afferenti al primo titolo di entrata del bilancio (**co. 850**).

Le anticipazioni non costituiscono indebitamento e possono essere richieste anche nel corso dell'esercizio provvisorio (**co. 851**). Possono essere finanziati anche i debiti fuori bilancio purché riconosciuti con le modalità previste dal TUEL (art. 194). Le anticipazioni sono assistite da delegazione di pagamento e sono soggette alle disposizioni di limitazione all'applicazione di atti esecutivi disposte dall'articolo 159, comma 2 del TUEL e di esclusione dalla competenza dell'OSL per gli enti in dissesto di cui all'articolo 255, co.10, dello stesso TUEL (**co. 852**). La richiesta di anticipazione deve essere rivolta agli istituti finanziatori entro il 28 febbraio 2019 mediante apposita dichiarazione, redatta in base al modello previsto dalla Piattaforma per la certificazione dei crediti, contenente l'indicazione dei debiti cui sono riferite (**co. 853**). Il pagamento dei debiti deve avvenire entro 15 giorni dalla data di erogazione dell'anticipazione, che dovrà essere restituita non il 15 dicembre 2019, o comunque al momento (eventualmente antecedente) del ripristino di una normale gestione della liquidità. Gli istituti finanziatori possono richiedere la restituzione delle somme erogate e non utilizzate per il pagamento dei debiti (**commi 854-856**).

L'intervento in questione non assicura una reale dotazione di liquidità aggiuntiva agli enti per sostenere il pagamento dei debiti pregressi, in quanto i termini ristretti di

restituzione delle anticipazioni concesse comportano la necessità che le risorse per i pagamenti siano in sostanza nella disponibilità corrente dell'ente richiedente, nell'arco dell'esercizio di concessione dei fondi. Nulla a che vedere con il percorso di anticipazione di liquidità attivato con il dl n. 35 del 2013, che permetteva un lungo periodo di restituzione delle anticipazioni ricevute.

### **Sanzioni per ritardi persistenti nei pagamenti**

Il dispositivo di anticipazione rafforzata a breve termine di cui al punto precedente prelude ad un pesantissimo giro di vite sanzionatorio disposto dai **commi da 857 a 865**, a decorrere dal 2020. I commi in questione, su cui si tornerà con una specifica nota di approfondimento obbligano gli enti non in regola con i pagamenti ad ingentissimi (e del tutto sproporzionati) accantonamenti al nuovo "Fondo di garanzia debiti commerciali". Evidenti imperfezioni della norma sotto il profilo dei criteri di valutazione adottati – in particolare nel richiedere riduzioni delle fatture pagate anche in assenza di condizioni di ritardo – producono effetti non dovuti anche nei casi in cui l'ente locale non ha nessun problema di ritardo nei pagamenti.

Le nuove sanzioni decorrono dal 2020 e non producono effetti diretti sul 2019. Il nocciolo del meccanismo sanzionatorio è costituito (per gli enti che applicano la contabilità finanziaria) dal **comma 862**, che stabilisce (sempre dal 2020) che entro il 31 gennaio di ciascun anno sia rilevato lo stato dei pagamenti relativo all'anno precedente e verificate le condizioni di cui al **comma 859**: a) se il debito commerciale residuo non si è ridotto almeno del 10% rispetto a quello del secondo esercizio precedente; b) se la condizione a) è rispettata, ma l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti (sulle fatture ricevute e scadute l'anno precedente) non rispetta i termini di pagamento dei debiti commerciali di cui al d.lgs. 231 del 2002.

In caso di ricorrenza delle condizioni di inottemperanza dei tempi di pagamento, "*con delibera di giunta*" le amministrazioni hanno l'obbligo di stanziare al nuovo fondo di garanzia "*che a fine esercizio confluisce nella quota libera del risultato di amministrazione*", importi pari:

a) *al 5 per cento degli stanziamenti di spesa dell'esercizio in corso per acquisto di beni e servizi*, in caso di mancata riduzione del 10 per cento del debito commerciale residuo oppure per ritardi superiori a sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

b) *al 3 per cento degli stessi stanziamenti*, per ritardi compresi tra trentuno e sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

c) *al 2 per cento degli stessi stanziamenti*, per ritardi compresi tra undici e trenta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

d) *all'1 per cento degli stessi stanziamenti*, per ritardi compresi tra uno e dieci giorni, registrati nell'esercizio precedente.

Va ben tenuto presente che a norma del **comma 861**, i ritardi di pagamento sono calcolati "*mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni*" di cui al dl 35 del 2013 (art. 7, co.1), considerando anche le "*fatture scadute che le amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare*".

La norma punta quindi ad assicurare per via amministrativa ( e con le "maniere forti") l'aggiornamento della cd. PCC, una piattaforma mal concepita e mai funzionante con



riferimento alle informazioni richieste agli enti locali per l'enormità di adempimenti manuali richiesti agli enti stessi in condizioni da grandissima difficoltà sotto il profilo organizzativo e di scarsità di personale che caratterizza da anni soprattutto i Comuni di minore dimensione. Non pochi Comuni, quindi, non alimentano correttamente la piattaforma, perché non comunicano la scadenza delle fatture, spesso da correggere o imputare manualmente e non caricano nel sistema le contestazioni o il contenzioso, anch'esse operazioni manuali. Come più volte osservato, anche nell'ambito delle attività di impianto di SIOPE+, il ritardo rilevato dalla piattaforma è quindi spesso sovrastimato, mentre con le norme in commento questo diventa dal 2019 l'unico dato ufficiale di riferimento.

Le nuove norme, in sostanza, addossano ai Comuni le colpe delle disfunzionalità evidenti della PCC, con una operazione dirigista, tipica di una gestione accentrata dell'informatica pubblica – specie in materia finanziaria – tanto diffusa quanto incapace di adattare alla realtà gli strumenti tecnologici che dovrebbero ben considerare le condizioni istituzionali e tecnico-organizzative degli enti cui si rivolgono. La stretta avviene poi in concomitanza con l'avvio generalizzato del sistema SIOPE+ attivo ormai presso tutti i gli enti locali a seguito di un intervento di comunicazione e formazione sui territori che è stato possibile grazie all'attivo contributo dell'ANCI. Invece di ampliare progressivamente il nuovo sistema che già centralizza in flussi informatici centralizzati ogni singolo pagamento delle amministrazioni, si sceglie di mantenere in vita un sistema mal concepito qual è la PCC, il cui superamento sarebbe invece a portata di mano, anche sulla base delle proposte tecniche che ANCI ed IFEL hanno formulato nel gruppo tecnico di coordinamento di SIOPE+.

Nel complesso, dunque le norme relative alle condizioni di mitigazione dell'incremento del FCDE (commi 1015-1018), all'acquisizione di anticipazioni ulteriori di liquidità a breve termine (commi 849-858) e sulle successive sanzioni in termini di accantonamenti obbligatori oggetto qui di commento sintetico, configurano il rischio di una ulteriore manovra restrittiva sui bilanci dei Comuni, paragonabile a quanto correntemente prodotto dal Fondo crediti di dubbia esigibilità, in un contesto di grave indifferenza del legislatore e del regolatore alle condizioni strutturali che determinano il persistere di ritardi di pagamento in alcune fasce di Comuni.

### **Amministrazioni pubbliche: facoltà di affidamento diretto del servizio di tesoreria a poste italiane**

Il **comma 908** estende a tutte le amministrazioni pubbliche (art.1, co.2, del d.lgs. n. 165 del 2001) operanti nei piccoli Comuni la facoltà, già concessa ai piccoli Comuni medesimi dalla legge n. 158/2017 ("legge Realacci", art. 9, co. 3, lett. b), di affidare in via diretta a Poste italiane la gestione del servizio di tesoreria.

Occorre a tal proposito ricordare che il comma 878 della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017), ha autorizzato la Cassa depositi e prestiti a concedere anticipazioni di tesoreria agli enti che ne facciano richiesta nell'ambito delle attività di gestione del servizio di tesoreria affidato a Poste italiane.

Le amministrazioni interessate dalla norma sono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i

Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del SSN, l'ARAN e le Agenzie fiscali.

La norma ha un'indiretta influenza sui Comuni in quanto, da un lato, amplia la gamma di servizi che possono essere affidati a Poste Italiane in condizioni di scarsa disponibilità dell'offerta bancaria e, dall'altro, conferma, oltre ogni dubbio interpretativo, l'intenzione del citato articolo 9 della "legge Realacci" di concedere la facoltà di affidamento diretto dei servizi di tesoreria anche da parte dei Comuni interessati, in deroga alle procedure del codice degli appalti.

### **Erogazioni liberali per interventi su edifici e terreni pubblici**

I **commi da 156 a 161** istituiscono un credito d'imposta pari al 65 per cento delle erogazioni liberali per interventi di bonifica ambientale su edifici e terreni pubblici, compresa la rimozione dell'amianto dagli edifici, la prevenzione e il risanamento del dissesto idrogeologico, la realizzazione o ristrutturazione di parchi e aree verdi attrezzate e il recupero di aree dismesse di proprietà pubblica.

### **Fondo "Sport e periferie"**

Il **comma 640** prevede che le risorse previste per le opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei ministri dal 2 al 15 giugno 2014 (c.d. Cantieri in comune), non assegnate o non utilizzate, siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione, con delibera CIPE, allo stato di previsione del MEF, al Fondo "Sport e Periferie".

### **Spese per lavori pubblici urgenti degli enti locali**

Il **comma 901** semplifica le modalità di riconoscimento delle spese per lavori pubblici urgenti, cagionati da eventi eccezionali e imprevedibili, prevedendo che la Giunta possa sottoporre alla deliberazione consiliare il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da tali spese anche nell'ipotesi in cui non ricorra la circostanza della dimostrata insufficienza dei fondi specificamente previsti in bilancio per tali finalità.

### **Fondo aree di confine**

Il **comma 969** aumenta lo stanziamento del Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano per il triennio 2019-2021: di 10 mln. per il 2019, di 6 mln. per il 2020 e di 20 mln. per il 2021 (annualità finora non finanziata). Sono inoltre rimosse le limitazioni all'assegnazione dei fondi che ne impedivano l'accesso in caso di fruizione dei benefici ex l. n. 191 del 2009.

### **Norme riguardanti singoli enti locali**

Il **comma 96**, con riferimento al fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali istituito al comma 95, destina al **prolungamento della metropolitana di Milano M5**

fino a Monza “*almeno*” 15 milioni di euro per il 2019, 10 mln. per il 2020, 25 mln. per il 2021, e ulteriori 850 mln. di euro tra il 2022 e il 2027.

Il **comma 612** autorizza la spesa di 2 milioni di euro per il 2019, per la realizzazione di iniziative culturali e di spettacolo a **Matera**, capitale italiana della Cultura per il 2019.

Il **comma 613** autorizza la spesa di 3 milioni di euro per il 2019, al fine di sostenere iniziative per la valorizzazione del patrimonio culturale della **città di Parma**, designata capitale italiana della Cultura 2020.

Il **comma 765** prevede l'erogazione di una somma complessiva di 35 milioni di euro a favore del **Comune di Torino** (7 milioni annui, per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023), all'attuazione della sentenza del TAR del Lazio n. 4878 del 18 maggio 2014 e della sentenza del Consiglio di Stato n. 5013 del 3 novembre 2015. Si tratta di un pronunciamento circa le modalità di quantificazione della compensazione connessa con il passaggio dall'ICI all'IMU e in particolare sulla quantificazione dell'ICI. Il comma dispone inoltre che le risorse sono erogate dal Ministero dell'Interno subordinatamente alla rinuncia a ogni ricorso pendente da parte del Comune di Torino nei confronti dello Stato. La relazione tecnica chiarisce che la norma è resa necessaria dal fatto che, all'esito della verifica contabile effettuata, non è stato possibile raggiungere un accordo sul piano meramente tecnico. Il fondo di cui al comma 764 concorre alla copertura dell'onere per il triennio 2019-21, mentre per gli anni successivi la norma ricorre alla riduzione del fondo “esigenze indifferibili” di cui al comma 1116.

I commi **da 922 a 930 e 932** regolano le operazioni finalizzate alla definitiva ricognizione della massa passiva da parte del Commissario di governo per la gestione del debito pregresso del Comune di Roma.

Il **comma 931** dispone l'impiego di fondi per il completamento e la manutenzione straordinaria delle linee della **metropolitana di Roma Capitale** (55 mln. di euro per il 2019; 65 mln. per il 2020; 25 mln. per il 2021). I **commi 933-935** intervengono a sostegno **del ripristino della viabilità principale di Roma Capitale** attraverso l'assegnazione di 40 mln. di euro per il 2019 e 20 mln. per il 2020 (oltre che di 5 mln. annui per il triennio 2019-21 per l'acquisto di mezzi strumentali), che possono essere impiegati per finanziare il concorso del Ministero della Difesa, “*nei casi emergenziali*”.

Il **comma 1129 autorizza il Comune di Venezia ad adottare, un contributo di sbarco previsto per le isole minori**. Il nuovo prelievo è distinto dall'imposta di soggiorno e sembra riservato ai turisti che non pernottano nel Comune di Venezia. L'importo massimo consentito per il nuovo contributo e per l'imposta di soggiorno è elevato a 10 euro, misura massima del contributo di soggiorno riservata finora soltanto a Roma Capitale, richiamato espressamente dalla norma.

## **NORME RELATIVE A EVENTI SISMICI**

### **Sisma Centro Italia 2016**

Il **comma 988 proroga, al 31 dicembre 2019, lo stato di emergenza per i territori colpiti dal sisma Centro Italia** e incrementa di 360 milioni di euro la dotazione per il 2019 del Fondo per le emergenze nazionali.

**Il comma 989 destina un importo di 85 milioni di euro versato dalla Camera dei deputati** al Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate dell'Italia centrale.

**Il comma 990 dispone la proroga al 31 dicembre 2020 della gestione straordinaria per la ricostruzione post sisma Centro Italia.** La proroga riguarda, nei limiti di spesa previsti per il 2018, anche gli Uffici speciali per la ricostruzione, la struttura alle dipendenze del Commissario straordinario e il personale assunto da Comuni e dal Dipartimento della Protezione civile a fronte dell'emergenza. Si prevede inoltre la proroga automatica, fino alla data della proroga prevista del personale distaccato, comandato, fuori ruolo o altro, presso gli Uffici per la ricostruzione e la struttura commissariale.

**Il comma 991 proroga al 1° giugno 2019 il termine per la ripresa dei versamenti dei tributi** sospesi, nonché degli adempimenti e dei versamenti contributivi, nelle zone colpite dal sisma Centro Italia, elevando a 120 il numero di rate in cui sono dilazionabili i versamenti.

**Il comma 993 proroga all'anno d'imposta 2020** (rispetto al previsto 2018) **l'esenzione da IRPEF e IRES dei redditi dei fabbricati** ubicati nelle zone colpite dagli eventi sismici del Centro Italia nel 2016 e 2017 (allegati al decreto-legge n. 189 del 2016), ove distrutti o oggetto di sgombero in quanto inagibili. La proroga riguarda **anche l'esenzione dall'IMU e dalla Tasi** degli immobili distrutti o inagibili e comporta il rimborso del minor gettito ai Comuni coinvolti

**I commi 994 e 995 prorogano al 1° gennaio 2020** (in luogo del 1° gennaio 2019) **la sospensione dei termini per la notifica delle cartelle** di pagamento e per la riscossione delle somme risultanti dagli atti di accertamento esecutivo e delle somme accertate e a qualunque titolo dovute all'INPS (articoli 29 e 30 del decreto-legge n. 78/2010), nonché per le attività esecutive da parte degli agenti della riscossione, e dei termini di prescrizione e decadenza relativi all'attività degli enti creditori, ivi compresi quelli degli enti locali.

**Il comma 997 esenta dall'imposta sulle insegne di esercizio e dalla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche le attività commerciali e di produzione di beni o servizi** con sede legale od operativa nei territori del sisma Centro Italia. La norma non menziona i corrispondenti ed alternativi canoni che i Comuni e le Province hanno potuto applicare ai sensi del d.lgs. 446 del 1996 e il **comma 998** demanda ad un regolamento del Mef da emanarsi entro il mese di marzo 2019 l'applicazione dell'esenzione.

### **Sisma L'Aquila 2009**

**Il comma 996, assegna un contributo di 2 milioni di euro**, per l'anno 2019, in favore dei comuni colpiti dagli eventi sismici dell'aprile 2009 diversi dal Comune dell'Aquila.

### **Sisma 2012 Emilia-Romagna e territori colpiti da eventi atmosferici eccezionali nel 2014**

**Il comma 985 proroga l'esenzione dall'applicazione dell'IMU sugli immobili distrutti** od oggetto di ordinanze sindacali di sgombero adottate entro il 30 novembre 2012 per i comuni dell'Emilia-Romagna colpiti dal sisma del 2012, così come individuati dall'art. 2-bis, co. 43, del Dl 148/2017, fino alla definitiva ricostruzione e agibilità dei fabbricati stessi e comunque non oltre il 31 dicembre 2019.

**Il comma 987 proroga al 31 dicembre 2019 la sospensione delle rate dei mutui in essere con banche o intermediari finanziari** (art. 3, comma 2-bis, Dl 4/2014). La norma riguarda i soggetti titolari di mutui, ipotecari o chirografari, relativi a edifici distrutti, inagibili o inabitabili – anche parzialmente – ovvero relativi alla gestione di attività economiche svolte nei medesimi edifici e che abbiano residenza o sede legale o operativa in uno dei comuni colpiti dal sisma. La previsione si estende inoltre ai territori dei comuni colpiti dall'alluvione del 17 e 19 gennaio 2014 e dei comuni colpiti dagli eccezionali eventi atmosferici del periodo tra il 30 gennaio e il 18 febbraio 2014.

**I commi 1006-1009 prorogano la sospensione del pagamento delle rate di mutui per gli enti colpiti dal sisma 2012 (Emilia Romagna, Lombardia e Veneto).** Nello specifico, il **comma 1006** dispone la proroga all'anno 2020 della sospensione degli oneri relativi al pagamento delle rate dei mutui gestiti dalla Cassa depositi e prestiti da corrispondere nell'anno 2019 (incluse quelle il cui pagamento è stato differito ai sensi delle leggi di stabilità 2013-2015), nei confronti degli enti locali colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012. A partire dal 2020, gli oneri dovranno essere corrisposti in dieci rate annuali di pari importo, senza il pagamento di sanzioni ed interessi. Va precisato che la proroga riguarda esclusivamente i mutui che nel 2003, in occasione della riforma della Cdp, sono rimasti nella titolarità del Mef. L'intero portafoglio dei mutui Cdp potrà essere oggetto della medesima proroga solo a seguito di autonoma determinazione da parte della Cassa.

#### **Sisma Marche-Umbria 1997 - Recupero di somme eccedenti da contenziosi**

Il **comma 992** conferma l'obbligo del beneficiario di restituire al Comune le somme eccedenti il contributo dovuto, relative alle spese sostenute dal medesimo Comune per l'intervento sostitutivo, qualora, per inadempimenti non imputabili ai beneficiari, insorga un contenzioso relativo alla progettazione, direzione o realizzazione dei lavori di ricostruzione relativi al terremoto del settembre 1997.

## **PERSONALE**

### **Avvalimento**

Il **comma 124** disciplina una fattispecie già regolata da fonte contrattuale, stabilendo che, al fine di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse, gli enti locali e le regioni possono utilizzare, con il consenso dei lavoratori interessati, personale assegnato da altri enti cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Regioni ed enti locali per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo mediante convenzione e previo assenso dell'ente di appartenenza. La convenzione definisce, tra l'altro, il tempo di lavoro in assegnazione, nel rispetto del vincolo dell'orario settimanale d'obbligo, la ripartizione degli oneri finanziari e tutti gli altri aspetti utili per regolare il corretto utilizzo del lavoratore. Si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 14 del CCNL 22 gennaio 2004 del comparto Regioni-autonomie locali.

### **Procedure semplificate per reclutamento personale**

Il **comma 360** prevede che dal 2019 con decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione da adottarsi entro 2 mesi dall'entrata in vigore della legge siano definite modalità semplificate per il reclutamento del personale.

### **Graduatorie**

I **commi 361-367** prevedono che le graduatorie dei concorsi banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso. Si ribadisce altresì la durata triennale delle graduatorie e si regola un regime transitorio per la validità delle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2010 con tempistiche e requisiti differenti e articolati.

### **Assunzioni LSU**

Il **comma 446** stabilisce che nel triennio 2019 – 2021, le amministrazioni pubbliche utilizzatrici dei lavoratori socialmente utili nonché dei lavoratori già rientranti nell'abrogato articolo 7 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 e dei lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità, anche mediante contratti di lavoro a tempo determinato o contratti di collaborazione coordinata e continuativa nonché mediate altre tipologie contrattuali, **possono procedere all'assunzione a tempo indeterminato dei suddetti lavoratori**, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale, nel rispetto di alcune condizioni dettate dalla norma. Di particolare rilevanza, la possibilità, nelle more del completamento delle procedure assunzionali, di prorogare sino al 31 ottobre 2019 i contratti a tempo determinato, in deroga alle disposizioni vigenti in materia di termini e percentuali dei contratti flessibili e a valere sulle risorse stanziare per la stabilizzazione.

## **ALTRE NORME DI INTERESSE DEI COMUNI**

### **PRiU**

Il **comma 100** riguarda i programmi PRiU di cui al D.M. 9 settembre 2015 e ha lo scopo di "normare" un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui i cd. *fermi cantiere* che si registrano per cause indipendenti dal prestatore d'opera o dal committente sono da considerarsi eventi di forza maggiore, comportando uno slittamento dei termini per la realizzazione dell'opera.

### **Micromobilità comma 102**

Il **comma 102** intende promuovere l'uso di dispositivi prevalentemente elettrici di mobilità personale (monopattini, mono ruota, ecc.) oggi in corso di veloce diffusione specie nelle grandi città. Si prevede l'adozione entro 30 giorni di un decreto del Ministro Infrastrutture per la definizione delle modalità di attuazione degli strumenti operativi della sperimentazione. E' quanto mai necessario che nella fase attuativa della sperimentazione, il Ministero dei Trasporti condivida con i Comuni e l'ANCI modalità,



tempi e regolazione per l'impatto che ciò ha sulla competenza, le scelte e le politiche delle amministrazioni locali.

### **Ingresso ZTL per auto elettriche o ibride**

Il **comma 103** stabilisce che i comuni concedono l'ingresso gratuito nelle zone a traffico limitato ai veicoli propulsione elettrica o ibrida.

Tale misura incide sull'autonomia regolamentare comunale, non tenendo in dovuta considerazione le politiche volte in particolare a liberare alcuni centri storici dalle auto private. Pur apprezzandone la finalità, bisognerà verificare l'estensione a tutte le tipologie a ridotto impatto ambientale così come definite nel recepimento della direttiva Dafi.

### **Stanziamento per autostrade ciclabili**

Il **comma 104** istituisce un Fondo per finanziare interventi di progettazione di autostrade ciclabili con uno stanziamento di 2 milioni di euro per l'anno 2019. , allo scopo di finanziare interventi finalizzati alla progettazione delle autostrade ciclabili, Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare entro 90 giorni, sono definite le modalità di erogazione delle risorse del predetto Fondo, nonché le modalità di verifica e controllo dell'effettivo utilizzo da parte degli enti territoriali delle risorse erogate per le finalità di cui al medesimo comma.

### **Concessioni demaniali**

Il **comma 675** proroga le concessioni balneari di 15 anni. Dispone l'emanazione entro 120 giorni di un DPCM che fissi i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime. Si ricorda che in questa materia altra norma consente ai titolari di concessioni demaniali marittime e punti di approdo di mantenere installati manufatti amovibili fino al 31 dicembre 2020.

### **Deroga Bolkestein per commercio su aree pubbliche**

Il **comma 686** esclude il commercio al dettaglio su aree pubbliche dall'ambito di applicazione della direttiva UE cd "Bolkestein"

### **Esclusione delle società controllate da società quotate in borsa dell'obbligo dei piani di razionalizzazione**

Il **comma 724** esclude dall'ambito di applicazione dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 175/2016 e ssmii le società controllate da società pubbliche quotate in borsa.

### **Impianti alimentati da rinnovabili**

Il **comma 953**, ferma restando la natura giuridica di libera attività d'impresa dell'attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica, fa salvi i proventi economici liberamente pattuiti dagli operatori del settore con gli enti locali sul cui territorio insistono gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, sulla base di **accordi sottoscritti prima del 10 settembre 2010**, data di entrata in vigore delle linee guida per lo svolgimento del procedimento di autorizzazione e di installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, restano acquisiti nei bilanci degli enti locali, mantenendo tali accordi piena efficacia.



Dal 1 gennaio 2019, tali accordi sono rivisti alla luce delle predette linee guida (approvate con D.M. 10 settembre 2010) e segnatamente dei criteri contenuti nell'allegato 2. Si dispone altresì che gli importi già erogati o da erogarsi in favore degli enti locali concorrono alla formazione del reddito di impresa del titolare dell'impianto alimentato da fonti rinnovabili.

Trattasi di una proposta che l'ANCI ha fortemente voluto e sostenuto anche nella discussione della passata legge di bilancio ed è il frutto di un lavoro che l'Associazione ha fatto con il Ministero dello Sviluppo Economico ed una rappresentanza di Comuni interessati che rischiavano altrimenti il dissesto finanziario.

### **Carta di identità elettronica**

Il **comma 811** consente al Ministero dell'interno di stipulare **convenzioni** ai fini della riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione delle modalità di richiesta, gestione e rilascio della **carta d'identità elettronica**, nel limite di spesa di **750 mila euro a decorrere dal 2019**, con soggetti che abbiano i seguenti requisiti:

- siano dotati di una rete di sportelli diffusa su tutto il territorio nazionale;
- siano *Identity provider*;
- abbiano la qualifica di *Certification Authority*.

Gli addetti alle procedure definite dalla convenzione sono incaricati di pubblico servizio e sono autorizzati a procedere all'identificazione degli interessati. I soggetti incaricati dalla convenzione riversano i corrispettivi delle carte d'identità elettroniche rilasciate e trattengono i diritti fissi e di segreteria.

### **Minori non accompagnati**

Il **comma 769** interviene sulla disciplina dei minori stranieri non accompagnati di cui al dl 113 del 2018, abolendo la lettera h-bis del comma 2 dell'articolo 12, che salvaguardava in modo esplicito i Comuni da qualsiasi onere aggiuntivo derivante dalla gestione del fenomeno. La modifica rischia pertanto di comportare un aggravio di spesa per i Comuni interessati.