



AUDIZIONE

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissioni Affari Costituzionali e Bilancio

**Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215,
recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi**

AC 1633

Roma, 15 gennaio 2024

Premessa

Il decreto legge “Proroghe” si inquadra in una situazione generale caratterizzata da forti incertezze e criticità, dalla dinamica dei prezzi derivante da instabilità gravi di natura macroeconomica e geopolitica, alla ridefinizione degli accordi di convergenza europei.

Questo contesto accentua le fragilità territoriali e con esse le debolezze finanziarie di una parte delle amministrazioni locali italiane, evidenziando ulteriormente le aree di mancato intervento già segnalate con riferimento alla legge di bilancio per il 2024.

L’ANCI ritiene che i Comuni e le Città metropolitane abbiano fornito alla soluzione della crisi dello scorso decennio un contributo di enormi dimensioni che ha inciso in modo duraturo sulla capacità di esercitare le funzioni fondamentali da parte di un’ampia fascia di enti. La pandemia ha segnalato con crudezza l’importanza di presidi territoriali attrezzati ed efficienti in materia sociale, portando anche a qualche decisione importante sull’incremento di fondi destinati a servizi di più spiccata rilevanza sociale.

La prospettiva di un modello perequativo ordinario non finanziato dallo Stato ma lasciato alla regolazione puramente *orizzontale* delle risorse all’interno del comparto dei Comuni si scontra ora con gli effetti di medio e lungo periodo della recente fiammata inflazionistica. Non è pensabile che tra il 2025 e il 2030 si produca un travaso di risorse di valore non inferiore a 650 milioni di euro senza un’adeguata compensazione.

Il segnale fortemente negativo della ripresa di tagli lineari a carico degli enti locali, per 1,2 mld. di euro nel caso dei Comuni nel quinquennio 2024-28 e di 350 mln. nel caso delle Città metropolitane e delle Province – pur attenuati dall’accordo sull’utilizzo del surplus da certificazione finale delle risorse straordinarie da emergenza pandemica (commi 506-510 della Legge di bilancio) – deve essere bilanciato da una più attenta valutazione delle situazioni di fragilità che affliggono

gli enti locali, con interventi mirati non solo sotto il profilo strettamente economico, ma anche di carattere ordinamentale.

Con il decreto Proroghe ora in discussione è possibile intervenire per migliorare il contorno ordinamentale, facilitare l'assorbimento dei tagli e contribuire attraverso semplificazioni alla gestione corrente degli enti locali italiani.

Osservazioni e proposte su A.C. 1633

Il dl Proroghe (A.C. 1633) è un provvedimento in cui ritroviamo alcune importanti richieste dell'ANCI, ma alcune, altrettanto importanti, riteniamo debbano essere inserite in sede di conversione.

In particolare, abbiamo apprezzato nel provvedimento in conversione alcuni aspetti che derivano da richieste sostenute dall'ANCI:

- la disposizione che proroga di un anno il termine per la regolarizzazione delle posizioni contributive dei dipendenti dei Comuni, relative alle gestioni previdenziali esclusive, trattamenti di fine rapporto e di fine servizio, amministrati dall'INPS;
- la proroga al 30 giugno 2024 delle procedure di affidamento semplificate per gli interventi finanziati con risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza e dal Piano nazionale complementare;
- la proroga al 2025 dell'obbligo di accantonamento del Fondo anticipazioni di liquidità da parte degli enti in dissesto finanziario.

In merito alla proroga dell'obbligo di accantonamento del FAL per gli enti in dissesto, va ricordato che tale obbligo costituisce un peso insopportabile per molti degli enti in dissesto che hanno acquisito, in tempi ormai lontani, quote significative di liquidità finalizzata al pagamento di debiti commerciali pregressi. Una norma di fine 2022 rimetteva inaspettatamente a carico del bilancio dell'ente in difficoltà non solo l'onere delle rate semestrali di restituzione, ma anche l'obbligo di accantonamento della parte non ancora pagata a titolo di Fondo anticipazioni liquidità, sulla base di una discutibile interpretazione di una sentenza della Corte dei conti (la n. 8 del 2022) che in realtà andava in senso opposto. L'Anci ha contrastato questa interpretazione, chiedendo la sospensione/proroga del nuovo

obbligo in attesa di una necessaria revisione della disciplina delle crisi finanziarie. La norma inserita nel decreto legge è positiva, ma parziale, in quanto non solo non risolve alla radice il problema, ma omette di assicurare agli enti locali che se ne avvalgano le **modalità facilitate di assorbimento del disavanzo da ricostituzione del FAL una volta scaduto il termine ora prorogato**, di cui ai commi da 6-*quater* a 6-*sexies*, art. 16, del dl 115/2022. Pur nella convinzione che sia necessaria una soluzione di natura strutturale, **riteniamo necessario che** in sede di conversione del decreto legge **tale dispositivo sia espressamente richiamato**, così da dissipare qualsiasi dubbio sulle modalità applicative del regime introdotto con il dl 115/22, anche in presenza della proroga ora opportunamente estesa al 2024.

Come accennato, riteniamo necessario considerare alcune ulteriori norme di proroga molto importanti per i Comuni e le Città Metropolitane, che pure ANCI aveva segnalato al Governo nelle scorse settimane.

In particolare, rimandando al documento contenente tutte le proposte emendative, si segnalano di seguito le principali.

1. Proroga utilizzo risorse fondo piccoli Comuni per assunzioni PNRR

È necessario consentire ai piccoli Comuni che hanno ricevuto i contributi per le assunzioni di personale a tempo determinato e quelli per la copertura degli oneri del segretario comunale di poterli utilizzare anche nelle annualità successive a quelle di assegnazione, e comunque non oltre il 31/12/2026.

In assenza di questa proroga temporale, gli enti che hanno già ricevuto il contributo per l'anno 2023, ma non hanno fatto in tempo ad utilizzarlo a causa sia del ritardo nell'emanazione dei decreti di assegnazione, che dei tempi tecnici necessari per il reclutamento a tempo determinato o per l'assegnazione del segretario comunale da parte del Ministero dell'Interno, saranno costretti a restituire il contributo, e la stessa situazione si replicherà negli esercizi successivi.

Si ricorda che l'art. 31-bis, comma 5, del D.L. n. 152/2021 ha istituito un fondo con lo stanziamento di 30 milioni di euro per ciascuna annualità dal 2022 al 2026, per sostenere economicamente i Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti per

effettuare assunzioni di personale a tempo determinato finalizzate all'attuazione del PNRR, e che la legge di bilancio 2023 (L. n. 197/2022, art. 1, comma 828) ha consentito l'impiego del fondo anche per il contributo alla spesa per il trattamento economico del segretario comunale. In assenza della proroga richiesta l'utilizzo dei fondi in questione risulterebbe fortemente ed ingiustificatamente limitato.

2. Alleggerimento oneri da indebitamento e rinegoziazione mutui

La spesa corrente di Comuni è quella maggiormente messa in difficoltà dai tagli dell'ultima legge di bilancio e dal più generale contesto economico-finanziario. Una recente modifica normativa (dl 132/2023, art. 6-*quinquies*) ha opportunamente esteso al 2026 la possibilità di utilizzare liberamente, quindi anche per spese correnti, i risparmi derivanti da operazioni di rinegoziazione dei mutui.

Si ritiene altresì necessario estendere al 2024 le facilitazioni – già concesse per il 2023 – all'adesione a rinegoziazioni o sospensioni del pagamento della quota capitale dei mutui, permettendo agli enti locali di deliberare anche nel corso dell'esercizio provvisorio e anche attraverso delibera dell'organo esecutivo. Ciò facilita l'attuazione di eventuali accordi siglati tra ABI e le associazioni rappresentative degli enti locali, permettendo che eventuali sospensioni della quota capitale 2024 dei mutui bancari possano avvenire in deroga alle regole dell'art. 204 TUEL e senza la verifica di convenienza di cui all'art. 41 della legge 448 del 2001.

3. Proroga termine indennità sindaci (art. 1, co. 20 ter del dl n. 198/2022)

L'apposizione del termine del 31 dicembre 2023, previsto dall'art. 1, co. 20-*ter*, del d.l. 29 dicembre 2022, n.198, convertito in legge 24 febbraio 2023 n. 14, ha aperto ad interpretazioni della norma che escludono, dal 2024, la possibilità che il contributo statale per l'indennità degli amministratori locali possa essere attribuito anche agli amministratori che abbiano deliberato una riduzione della stessa. Occorre dunque una proroga di detto termine senza il quale l'eventuale riduzione dell'indennità da parte degli amministratori avrebbe l'effetto paradossale di penalizzarli proprio per questo.

4. Proroga verifica rispetto tempi di pagamento legato al Piano della Performance dei dipendenti ee.ll.

La circolare n. 1 del 3 gennaio 2024 del MEF-RGS, che disciplina le prime modalità operative in attuazione dell'art. 4 bis del decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13 convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41 sulla verifica dei tempi di pagamento, è intervenuta dopo il termine dell'esercizio 2023 e non può che applicarsi nel piano della performance per il 2024. La richiesta di ANCI non incide sugli obblighi di convergenza verso tempi di pagamento coerenti con le direttive europee e con la legislazione nazionale, ma riguarda gli eventuali mancati adempimenti sull'adeguamento del piano delle performance e sugli incentivi ai dirigenti relativi al 2023. Questo va sottolineato anche in relazione allo spostamento al 2025 dei termini per la completa attuazione del raggiungimento della piena tempestività del pagamento dei debiti commerciali (Riforma 1.11 del PNRR), che richiede il massimo impegno delle amministrazioni pubbliche proprio nel corso del 2024.

Restano quindi fermi gli adempimenti, i termini e le sanzioni previsti per l'alimentazione della piattaforma per le certificazioni di cui la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

5. Abolizione delle sanzioni per ritardata o mancata comunicazione della certificazione risorse Covid 2022.

L'utilizzo delle risorse Covid erogate nel biennio 2020-21 è stato opportunamente esteso al 2022, potendo anche concorrere agli oneri per l'incremento dei costi energetici. Conseguentemente, la prevista verifica finale dell'utilizzo dei fondi Covid è stata prorogata di un anno, sulla base di certificazioni comunali da presentare entro il mese di maggio 2023. In associazione a questo obbligo la norma ha previsto sanzioni particolarmente severe: il mero ritardo comporta una sanzione pari ad almeno l'80% dei fondi ricevuti dal Comune nel 2021. Si tratta di una misura incongrua e sproporzionata, in quanto la certificazione relativa al 2022 permetteva all'ente di giustificare ulteriori assorbimenti di risorse rispetto a quanto già certificato nel biennio precedente, ovvero l'utilizzo dei fondi relativi al caro-energia.

L'assenza di tale adempimento determina l'impossibilità da parte dell'ente di far valere ulteriori spese e – conseguentemente – l'obbligo di restituzione di quote di eventuali contributi inutilizzati. Nella gran parte dei casi tali irregolarità sono state sanate in tempo utile per le elaborazioni che hanno poi condotto alla verifica finale prevista dalla legge e la sanzione appare del tutto sproporzionata.

In continuità con la sanatoria delle sanzioni per irregolarità nella presentazione delle precedenti certificazioni dei fondi Covid, l'emendamento proposto dall'ANCI rimuove la sanzione anche con riferimento all'ultima certificazione.