



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

19/183/CR6/C1-C2

**POSIZIONE IN MERITO ALLE MODIFICHE AL TESTO UNICO DELLE LEGGI
SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI, DI CUI AL DECRETO
LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267, E ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA
DI STATUS E FUNZIONI DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI, DI
SEMPLIFICAZIONE DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E DI FINANZA
LOCALE**

Considerato il grande rilievo istituzionale dei temi in discussione, non può in primo luogo non apprezzarsi il coinvolgimento delle Regioni già in questa fase di avvio dell'iter legislativo.

È poi rilevante evidenziare come, pur trattandosi di un progetto di legge di iniziativa parlamentare, si sia registrata la sostanziale adesione agli obiettivi perseguiti dallo stesso, da parte dell'esecutivo stesso, che ha peraltro già annunciato la volontà di precisarne ulteriormente la portata con proprie iniziative già nella prossima finestra di approvazione della manovra di bilancio e sulle quali anche le Regioni potranno ulteriormente intervenire.

Nel merito il progetto di legge ripropone pressoché integralmente il testo elaborato dall'Associazione nazionale comuni italiani, già sottoscritto da tutti i sindaci dei comuni capoluogo e da oltre 2000 sindaci di comuni c.d. medio-piccoli, a riprova di un condivisibile atteggiamento di ascolto verso le istanze dei territori e delle loro rappresentanze.

La proposta di legge si concentra sull'obiettivo prevalente di alleggerire i sindaci da una serie di adempimenti e dall'esercizio di poteri spesso ereditati da fasi storiche del nostro ordinamento anche assai risalenti e legati al tradizionale cumulo nella figura del sindaco della veste di rappresentante della comunità locale con quella – effettivamente non sempre condivisibile laddove si versi in ipotesi che richiedono un'elevata competenza tecnica come nel caso emblematico dell'ordinanza che dispone il TSO - di ufficiale di governo e autorità in materia sanitaria.

Alla luce di questa esigenza prevalente, nell'articolato, si possono in effetti identificare:

- un primo gruppo di norme in materia di status degli amministratori locali, con particolare riferimento alla revisione di talune ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità;
- un secondo gruppo di misure di semplificazione, riduzione degli oneri burocratici e snellimento dell'azione amministrativa comunale e locale;
- un terzo gruppo di misure afferenti taluni profili di finanza locale.

Se, come si ravvisa, la proposta di legge in esame riguarda prevalentemente competenze e funzioni degli Enti locali e non è quindi di stretto interesse regionale, tuttavia alcune disposizioni, prevalentemente contenute nel Capo II, interessano tanto le Regioni quanto il sistema regionale e locale nel suo complesso e potrebbero costituire un obiettivo

unificante e condiviso fra tutti i suoi attori e le sue componenti, peraltro corrispondenti a quegli obiettivi di semplificazione degli adempimenti amministrativi che le Regioni da lungo tempo perseguono.

Inoltre queste misure potrebbero essere addirittura ricondotte in un sistema unitario, nel contesto dell'azione di governo, favorendone un esame contestuale al parallelo percorso di sviluppo delle misure di semplificazione in corso da diversi anni e attualmente convogliate nel c.d. *Patto per la semplificazione*.

- **Capo II - Disposizioni in materia di semplificazione degli adempimenti amministrativi.**

All'articolo 8 si prevede **l'abolizione delle comunicazioni multiple dei dati**, stabilendo il principio per cui è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di chiedere ai Comuni e alle città metropolitane la trasmissione di comunicazioni e dati già in loro possesso. Si tratta di una semplificazione opportuna nella parte in cui estende alle comunicazioni fra amministrazioni un principio già affermato nella relazione fra cittadini e pubblica amministrazione. La proposta è pertanto finalizzata a ridurre le incombenze a carico dei Comuni e parte dalla considerazione che al momento il Comune deve comunicare i dati relativi alla spesa di personale alla Corte dei conti, al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e poi pubblicare gli stessi dati nel proprio sito internet.

La norma dispone inoltre la gratuità di accesso alle banche dati pubbliche da parte dei Comuni e delle città metropolitane. Tale principio, già sancito dall'articolo 50, comma 2, del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), è stato recentemente ribadito dall'Avvocatura generale dello Stato e stabilisce che *qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato stesso è necessaria allo svolgimento di compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima*.

Le Regioni e le Province autonome hanno già richiamato nelle riunioni tecniche del marzo 2016 (e in Conferenza Unificata del 24 marzo 2016 – atto n.47) per il parere al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, *“relativamente agli enti territoriali, concernente schemi, tempi e modalità di acquisizione dei dati nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) di cui all'articolo 13, comma 3, della legge n. 196 del 2009”*, **la necessità di evitare duplicazioni di banche dati e di informatizzazione delle informazioni finanziarie segnalando ad ISTAT ed ai Ministeri la necessità di trovare un raccordo affinché la banca dati CPT utilizzi BDAP per tutti gli enti già inseriti e ricordando che ancor oggi vengono inseriti manualmente con dispendio di risorse umane, finanziarie e strumentali alcuni bilanci del settore pubblico e privato. Pertanto, si ritiene opportuno organizzare la loro rilevazione secondo una modalità più in linea con le esigenze di efficienza del lavoro e con minor impatto in termini di errori di rilevazione e di valutare l'effettiva necessità e utilità delle banche dati eliminando ogni sovrapposizione. Al riguardo sono stati introdotti miglioramenti nella raccolta dei dati anche grazie al supporto della banca dati SIOPE. Tuttavia occorre proseguire nel percorso di**

semplificazione reso possibile dalla disponibilità delle banche dati delle Pubbliche Amministrazioni.

Si auspica, inoltre, che anche l'adempimento regionale relativo all'invio dei dati a ISTAT per la Rilevazione sui Bilanci consuntivi di Regioni e Province autonome venga nel breve tempo sostituito dalla fruibilità della BDAP.

Si ricorda, inoltre, che in apposita sezione della BDAP **sono contenuti tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale** (legge 190/2009, art.13 c.2) e che tali dati sono messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della ex Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ora Commissione Tecnica per i Fabbisogni standard (vedi Intesa in Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica - 22 dicembre 2016) e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per l'espletamento delle attività di cui agli articoli 4 e 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificata dall'articolo 2, comma 6, della presente legge.

Si concorda inoltre sul l'eliminazione – prevista all'articolo 9 - delle comunicazioni e dei dati inerenti al conto annuale del personale qualora gli stessi siano già pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente del sito internet istituzionale. Con decreto interministeriale si provvede alla redazione di un modello “tipo” uniforme per la rilevazione dei dati del personale.

Si tratta, come detto, di interventi volti alla semplificazione degli adempimenti amministrativi e all'alleggerimento della macchina burocratica in favore di un più rapido snello ed efficace funzionamento della pubblica amministrazione e si tratta, pertanto, di interventi, come già ricordato in premessa, che potrebbe essere interessante replicare anche nelle norme riguardanti le Regioni, che da anni stanno lavorando nel solco della semplificazione.

- **Capo III - Disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa.**

La modifica alla lett. c) dell'articolo 12 mira a semplificare e accelerare la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio. La modifica propone che con deliberazione di giunta siano riconosciuti i debiti fuori bilancio, fatta salva la verifica degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica, effettuata dal responsabile del servizio finanziario.

Al riguardo si ricorda che analoga proposta legislativa delle Regioni per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio riguardanti solo le sentenze esecutive e le acquisizioni di beni e servizi, è stata approvata per la sola parte di riconoscimento delle sentenze esecutive con DL 34/2019 (art.38 ter).

Il processo di semplificazione per le Regioni è ancora più importante in quanto devono provvedere con legge al riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

- **Capo IV - Disposizioni riguardanti i piccoli comuni.**

Riguardo all'articolo 15, inerente l'abrogazione di tutte le disposizioni che prevedono vincoli specifici (turn-over per le assunzioni a tempo indeterminato, limite finanziario alla stipulazione di contratti a tempo determinato...), si ritiene opportuno dare ai sindaci un

budget determinato, convergente con gli obiettivi generali di finanza e compatibile con il bilancio dell'ente, e lasciando loro l'autonomia e la responsabilità di decidere e attuare le politiche per il personale coerentemente con i propri obiettivi di mandato.

All'articolo 17 l'adozione di un modello semplificato del piano dei conti integrato, **seppur previsto per i comuni sotto i 5000 abitanti, in realtà dovrebbe essere per tutti, Regioni comprese, stante l'altissima burocratizzazione che questo piano comporta nelle continue variazioni di bilancio. Ancor di più vale per le Regioni la cui gran parte della spesa è relativa a trasferimenti non potendo quindi a priori stimare l'esito dei bandi.**

Sarebbe opportuna una riflessione, sul *trade-off* fra utilità dei risultati e oneri che comporta la tenuta della COEP (spese di personale, sistemi informativi, consulenti) e appesantimento delle incombenze degli uffici di ragioneria, non solo per i piccoli comuni ma anche per le Regioni che non erogano servizi a differenza dei grandi comuni.

Sarebbe inoltre utile estendere anche alle unioni di Comuni la possibilità che l'articolo 18 prevede per Anci, di utilizzo dei segretari comunali collocati in disponibilità.

Occorre poi evidenziare come la proposta di legge non affronti compiutamente il tema di una **complessa ed articolata riforma del sistema delle Autonomie Locali**. In particolare, restano aperti gli aspetti di fondo del rapporto di competenza statale e competenza regionale in materia di "*governance locale*". La proposta, se appare convincente sull'eliminazione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, non affronta il tema dell'adeguatezza dei comuni ad esercitare tutte le funzioni fondamentali, tema che dovrebbe imporre a Stato e Regioni di condividere ed elaborare un approccio diverso.

A tale riguardo, merita particolare attenzione quanto attualmente previsto dall'articolo 19, comma 1, lett. B), nella parte in cui incide sulla competenza relativa alla individuazione dei criteri di erogazione degli incentivi in favore delle unioni di comuni centralizzandola a livello ministeriale.

La norma è chiaramente lesiva della competenza regionale a disciplinare autonomamente propri incentivi finanziari alle unioni, e non tiene conto che, più correttamente, l'intesa oggi vigente tra Stato e Regioni (sancita in Conferenza Unificata rep.936/C.U. del 1° marzo 2006) prevede che le risorse stanziato dallo Stato in favore delle unioni possono essere gestite dalle Regioni su loro richiesta e attribuite alle unioni secondo la disciplina regionale, anche per tenere conto del fatto che l'esercizio associato delle funzioni fondamentali opera in gran parte in materie di competenza legislativa regionale. Appare pertanto necessario che la norma sia soppressa; oppure, dal testo siano espunte le parole "e regionali".

Si evidenzia come una simile proposta rischia di porsi in aperta contraddizione con le iniziative legislative regionali ex art. 116, comma III attualmente portate all'attenzione dell'esecutivo il quale, peraltro ha enfatizzato, come noto, al punto 20 del proprio programma di mandato l'esigenza di proseguire sulla strada della differenziazione regionale, proprio in un'ottica di *rilancio* e valorizzazione delle differenze territoriali.

- **Capo V - Disposizioni in materia di limiti di spesa.**

Le norme limitative di spesa previste dal DL 78/2010 ancora vigenti, si inserivano in un contesto in cui il “patto di stabilità interno” era declinato per gli enti territoriali con tetto di spesa. La normativa del pareggio di bilancio è vigente per le Regioni dal 2015 e sono anche l’unico comparto delle amministrazioni pubbliche che concorrono agli obiettivi di finanza pubblica con un avanzo rispetto al pareggio di ben 1.696 milioni per l’anno 2019 e 838 milioni per l’anno 2020 per le RSO.

Si ritiene di aderire alle proposte dell’articolo 22 del disegno di legge (di cui peraltro è già stato accolto il primo comma nel DL 124/2019, comma 2 dell’articolo 57) inerenti la soppressione delle limitazioni per spese mostre, convegni, pubblicità, rappresentanza, stampa, spese immobili.

Le Regioni chiedono la soppressione dell’intero comma 1 ter1 dell’art.12 del DL 98/2011 (comma 4 del proposto articolo 22) affinché la disciplina non rimanga applicata ai soli enti del SSN.

Con riguardo all’articolo 29, che interviene sulle semplificazioni in materia di imposta di registro, ed in particolare, il comma 1 che riguarda l’esenzione dal pagamento dell’imposta di registro sugli atti esecutivi per i comuni e le pubbliche amministrazioni, sarebbe utile estendere l’esenzione anche alle Regioni e alle Province autonome se soggette.

Così pure l’articolo 36, che agevola l’accesso, in forma gratuita, dei comuni alle informazioni necessarie all’attività di riscossione, che dovrà avvenire anche per via telematica, eliminando così le asimmetrie esistenti tra i comuni e l’agente della riscossione sia in ordine al processo di formazione degli atti sia nella fase di verifica dello stato patrimoniale del debitore, propedeutica all’avvio delle procedure esecutive. Anche questa norma va estesa alle Regioni e alle Province autonome.

Premesso quanto rappresentato, si riportano di seguito proposte emendative.

- **Capo II “Disposizioni in materia di semplificazione degli adempimenti amministrativi”**

- All’articolo 8, al comma 1 e al comma 3 dopo le parole “città metropolitane” aggiungere “Regioni e Province autonome”

¹ 1-ter. A decorrere dal 1° gennaio 2014 al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l’indispensabilità e l’indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento. La congruità del prezzo è attestata dall’Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese. Delle predette operazioni è data preventiva notizia, con l’indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito, nel sito internet istituzionale dell’ente.

- All'art. 9 le parole “dell'ente locale” e la parola “comuni” sono sostituite con “ente territoriale” e le parole “Conferenza Stato – città ed autonomie locali “sono sostituite con “Conferenza Unificata”.
- All'art.10, comma 1 dopo le parole “enti locali” sono aggiunte “e delle Regioni e Province autonome”
- **Capo III “Disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa”**

All'articolo 12 aggiungere il seguente comma:

Al comma 4, dell'art.73 del D. Lgs. 23/06/2011, n. 118 dopo le parole “lettera a)” sono aggiunte “e lettera e)”.

Relazione

Scopo della norma è la semplificazione e la riduzione di spesa corrente determinata dall'eliminazione dell'iter, magari per riconoscere spese irrisorie, che una legge regionale deve seguire, banalmente anche i costi della convocazione del Consiglio regionale, quando sarebbe possibile se ci sono le coperture a bilancio farlo con delibera di Giunta regionale, fermo restando la responsabilità soggettiva in materia di variazioni al bilancio (**problematica peraltro non altrettanto valida per gli enti locali**). Non ultimo, si determina una semplificazione della procedura per la riduzione dei tempi di riconoscimento del debito e conseguentemente anche una accelerazione dei pagamenti evitando, ovvero riducendo, eventuali interessi per ritardo dei pagamenti.

La norma prevede che la Giunta regionale riconosca con propria deliberazione, la legittimità dei debiti fuori bilancio delle spese di cui al comma 1, lettere e) in analogia alla disciplina prevista per i debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive qualora trovino copertura finanziaria negli stanziamenti di bilancio, compatibili con le norme in vigore in materia di variazioni al bilancio; senza quindi sottratte al Consiglio regionale la responsabilità delle variazioni da adottare esclusivamente in via legislativa.

Trattandosi di impegni di spesa che trovano già copertura negli stanziamenti di bilancio, le relative previsioni di spesa sono state predisposte nel rispetto dei principi contabili generali della veridicità e della coerenza, tenendo conto dei riflessi finanziari delle decisioni descritte nel documento di programmazione, comprese quelle in corso di realizzazione rappresentate dagli impegni già assunti

a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate, esigibili negli esercizi considerati. Pertanto non si favorisce la formazione del debito fuori bilancio.

Inoltre, si ricorda che proprio perché si tratta di spese che trovano copertura finanziaria nelle risorse già stanziata a bilancio di previsione, vengono rispettati in automatico gli equilibri già calcolati in sede di bilancio.

Le risorse a copertura, infatti, possono essere:

- 1) le medesime stanziata per la stessa tipologia di spesa della legge su cui il CR si è già espresso approvando la legge;
- 2) possono ottenersi tramite la riduzione di specifici stanziamenti già previsti a bilancio;
- 3) compensazione tramite prelievi da fondi previsti per legge già stanziati.

- **Capo V “Disposizioni in materia di limiti di spesa”**

All'articolo 22, comma 4 sostituire con:

“4. Il comma 1-ter dell'articolo 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è abrogato.

Per quanto riguarda l'art.36 “Potenziamento dell'attività di riscossione, accertamento e controllo degli enti locali” e **alla richiesta di estendere questa norma anche alle Regioni, si rimanda all'articolo 96 della ddl Bilancio 2020 AS 1586, su cui le Regioni presenteranno apposito emendamento.**

Roma, 7 novembre 2019