



Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

Newsletter

**3 marzo
2017**

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

- ❖ Il blocco dell'aumento dei tributi ed i problemi derivanti per i Comuni nati da fusione
- ❖ Linee guida dell'Anac su trasparenza e obblighi di pubblicazione per i titolari di incarichi politici
- ❖ Anche per gli impianti di videosorveglianza del Comune occorre la Scia
- ❖ Totale carenza di organico ed esternalizzazione del servizio dell'area economico-finanziaria del Comune

SEDE CENTRALE - Piazzale Risorgimento n. 14 - 24128 Bergamo
Tel. 030/40.35.40 . Fax 035/25.06.82 - C.F. 95100580166
www.conord.org conord@conord.org

Il blocco dell'aumento dei tributi ed i problemi derivanti per i Comuni nati da fusione

C'è un problema legato alla sospensione dell'efficacia delle delibere che dispongono aumenti dei tributi locali per il 2017 che riguarda tutti quei Comuni nati da fusione, in quanto se non vi sarà qualche chiarimento da parte del Governo, i nuovi amministratori dovranno decidere se forzare l'interpretazione della norma oppure rischiare di non chiudere i bilanci per carenza di gettito fiscale.

Stiamo parlando della legge di bilancio 2017, che all'articolo 1, comma 42 ha confermato la sospensione delle delibere che aumentino i tributi locali rispetto al 2015, blocco che era già in vigore l'anno passato.

La giurisprudenza si è quindi già espressa sulla materia e una delle pronunce che illustrano la linea interpretativa più restrittiva è quella della Corte dei Conti delle Marche con la deliberazione numero 1 del 2009 che si riferiva ovviamente ad un altro intervento legislativo, ma di uguale tenore. Secondo questa visione, la norma preclude la validità a qualsiasi intervento regolamentare sul tema delle aliquote o tariffe comunali che consista in un innalzamento delle stesse. Per quanto riguarda invece l'introduzione di nuovi tributi, come ad esempio l'addizionale comunale Irpef o l'imposta di soggiorno, queste norme ne bloccano l'entrata in vigore, differendola nel tempo a quando non ci sarà più il blocco dell'aumento della pressione tributaria.

Fanno eccezione a questo quadro generale la tassa sui rifiuti, che può essere modificata sulla base del piano finanziario del servizio di raccolta e smaltimento dai Comuni in dissesto o pre-dissesto, oltre al contributo di sbarco e la cosiddetta "tassa sui vulcani" che è stata introdotta con l'articolo 33 della legge numero 221 del 2015.

Come dicevamo all'inizio, questa norma si trascina problemi considerevoli per quanto riguarda l'interpretazione da darne relativamente ai Comuni nati dalla fusione di più enti, come previsto dalla legge 56/2014. La famosa legge Delrio ha fortemente incentivato la fusione fra enti, soprattutto quelli di piccole dimensioni, *in primis* con un forte sostegno dal punto di vista finanziario garantito da norme speciali come l'articolo 15 del decreto legislativo numero 267/2000 o l'articolo 20 comma 1-bis del decreto legge numero 95/2012. Questi contributi fra l'altro sono stati ulteriormente accresciuti dalle disposizioni della legge di bilancio 2017, vedasi il comma 447 dell'articolo 1 della legge 232/2016.

Il problema nasce dal fatto che il Comune nato da una fusione deve adottare delle aliquote uniformi per tutto il suo territorio, armonizzando le diverse aliquote e tariffe dei comuni di origine. Questa operazione però, contrasta formalmente col dettato della norma che blocca gli aumenti della pressione fiscale, perché stando alla lettera della legge il nuovo Comune potrebbe soltanto livellare sull'aliquota e tariffa più bassa dei due Comuni fusi il prelievo fiscale per tutti i cittadini del nuovo ente. In questo modo però la perdita di entrate è palese ed inevitabile.

Una soluzione potrebbe derivare dal disposto del comma 132, articolo 1, della legge 56/2014, che permette espressamente ai Comuni nati da una fusione di mantenere aliquote e tariffe differenziate relativamente a ciascun territorio degli enti preesistenti per un periodo di tempo che non superi l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo post fusione. Questa possibilità però esiste soltanto per i Comuni che hanno deciso di istituire i municipi nei territori riferiti agli enti locali di origine, ex articolo 16 del decreto legislativo numero 267/2000, con lo scopo di valorizzare le specificità territoriali e favorire un maggior coinvolgimento dei cittadini nella vita del nuovo Comune.

Limitatamente a questi casi quindi, a legislazione vigente, sarebbe possibile mantenere una tassazione differenziata nei diversi territori dello stesso Comune nato da fusione, rispettando la norma che impone il blocco degli aumenti, ma evitando anche perdite di gettito fiscale.

Nella realtà però la maggioranza dei Comuni nati da fusione non ha optato per l'istituzione dei municipi, in quanto questa scelta avrebbe vanificato i risparmi e la razionalizzazione di spesa ed organizzazione ottenuta dalla fusione con un'inutile moltiplicazione di strutture ed uffici soprattutto nelle realtà più piccole. In questi casi però, legge 56/2014 alla mano, sulla base del comma 132 dell'articolo 1, non è possibile mantenere la differenziazione di aliquote e tariffe su base territoriale, con la necessità quindi di uniformare la tassazione, ma con il vigente divieto dettato dalla finanziaria di aumentare la pressione fiscale, l'unica soluzione resterebbe quella di uniformare la tassazione sul livello minore rispetto a quelli applicati dai Comuni che si sono fusi.

Al fine di evitare questo problema e la perdita di gettito inevitabile sono state fatte due diverse ipotesi interpretative, sulle quali si è richiesta una pronuncia ufficiale del Ministero, che però non è stata ancor fornita.

Una prima interpretazione consiste nel mantenere la differenziazione della tassazione anche nei Comuni nati da fusione che però non hanno istituito i municipi. La seconda tesi interpretativa considera il divieto di innalzare il prelievo fiscale come riferito al gettito complessivo del nuovo Comune derivante dalla fusione, non sulla singola aliquota, permettendo così di uniformare le aliquote e le tariffe che erano applicate dagli enti preesistenti mantenendo inalterato il gettito a patto che non superi quello del 2015. Questa interpretazione è stata oggetto dell'interrogazione numero 3-03420 rivolta al Ministero dell'Economia e delle Finanze presentata al Senato. In sostanza si tratta di usare come parametro su cui grava il

blocco dell'aumento il gettito tributario totale del 2015, ma non le singole aliquote o tariffe del nuovo Comune.

Questa soluzione interpretativa, sarebbe auspicabile anche per tutti gli altri Comuni, permettendo ad esempio di unificare i prelievi Imu e Tasi, divenuta spesso dopo l'esclusione dell'abitazione principale una specie di doppione della prima. Il tutto ovviamente a patto che sia garantito un gettito complessivo non superiore alla somma delle diverse entrate precedenti. Vista l'importanza e la delicatezza del tema per la gestione dei bilanci comunali, non è ulteriormente possibile attendere una presa di posizione ufficiale del Ministero che chiarisca agli amministratori come muoversi.

Linee guida dell'Anac su trasparenza e obblighi di pubblicazione per i titolari di incarichi politici

Il Consiglio dell'ANAC ha approvato nella seduta del 8.3.2017, dopo la consueta consultazione pubblica, le Linee guida sull'applicazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 relative agli obblighi di pubblicazione per i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali, come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016.

Alla luce delle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, le Linee guida forniscono indicazioni e chiarimenti sull'attuazione delle misure di trasparenza contenute nell'art. 14, oggi riferite ad un novero di soggetti più ampio rispetto al testo previgente.

Le Linee guida, che entreranno in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, sostituiranno

integralmente la delibera numero 144 del 7 ottobre 2014.

Si accompagnano alle Linee guida alcuni utili allegati con cui vengono anzitutto individuati, a titolo meramente esemplificativo, i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali in alcune tipologie di amministrazioni pubbliche e, successivamente, forniti dei modelli per rendere le dichiarazioni previste.

Occorre ricordare che, per quanto riguarda i dati da pubblicare, il d.lgs. 97/2016 non ha introdotto alcuna modifica alle informazioni e alle dichiarazioni oggetto di pubblicazione ai sensi dell'art. 14, co. 1, lett. da a) ad f). Per i soli dirigenti, invece, è stato introdotto un ulteriore obbligo di pubblicazione riferito al dato sugli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica (art. 14, co. 1-ter).

La disposizione di cui al co. 1 dell'art. 14 pare essere prettamente rivolta ai titolari di incarichi politici, anche non di carattere elettivo, di Stato, Regioni e Enti locali tenuti a pubblicare i dati previsti dalle lett. da a) ad f) del medesimo comma. Risultano ora destinatari degli obblighi tutti i soggetti che partecipano, sia in via elettiva che di nomina, a organi politici di livello statale, regionale e locale.

L'attuale formulazione della norma consente di superare definitivamente i dubbi prospettati con riferimento al testo previgente circa l'applicabilità delle disposizioni ai titolari di incarichi politici non di carattere elettivo, come ad esempio gli assessori, ora chiaramente ricompresi nell'ambito di applicazione dell'art. 14.

Non va trascurato come, a detta dell'ANAC, sia irrilevante, ai fini dell'attuazione degli obblighi cui i titolari di incarichi politici sono tenuti, che la carica sia attribuita a titolo gratuito come nel caso, ad esempio, delle città metropolitane e delle province. Stante il chiaro disposto normativo, la deroga contemplata nel co. 1-bis dell'art. 14 per gli

incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo non può essere estesa anche agli incarichi espressione di rappresentanza politica.

Al contrario viene invece confermata la disciplina derogatoria prevista per i piccoli comuni, come già previsto dall'Autorità nella delibera n. 144/2014 con cui erano stati ritenuti soggetti agli obblighi di pubblicazione della situazione reddituale e patrimoniale i componenti degli organi di indirizzo politico nei soli comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Ciò in considerazione dell'espressa esclusione della pubblicazione di detti dati per comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, prevista dall'art. 1, co. 1, n. 5) della legge 5 luglio 1982, n. 441 richiamata dall'art. 14.

Occorre al riguardo evidenziare che, tra le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, assume anche rilievo la disposizione dell'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013 che consente ad ANAC di semplificare l'attuazione del decreto trasparenza, tra l'altro, per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, come precisato dall'Autorità nell'approfondimento del PNA 2016 dedicato ai piccoli comuni (Delibera 831/2016).

Pertanto, anche in considerazione delle osservazioni pervenute in sede di consultazione e in linea con gli obiettivi di semplificazione previsti dal legislatore, l'Autorità ha ritenuto di mantenere ferma l'interpretazione già fornita con la delibera 144/2014. Quindi, nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, i titolari di incarichi politici, nonché i loro coniugi non separati e parenti entro il secondo grado non sono tenuti alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. f) (dichiarazioni reddituali e patrimoniali). Resta, invece, fermo l'obbligo di pubblicare i dati e le informazioni di cui alle lett. da a) ad e) del medesimo art. 14, co. 1 anche in questi comuni.

Anche per gli impianti di videosorveglianza del Comune occorre la Scia

La Prefettura di Pordenone nella nota numero 6104 del 6 marzo dopo una segnalazione del Ministero dello Sviluppo Economico, afferma un principio molto importante sul tema della videosorveglianza. Le telecamere di videosorveglianza, se del Comune, sarebbero sostanzialmente fuorilegge, quindi vanno trattate come se fossero impianti privati, che necessitano un'autorizzazione, che spesso manca. Stessa cosa dicasi per altri impianti di trasmissione, come ad esempio le radio di servizio dei vigili urbani. Questa realtà friulana non è un'eccezione, ma è in linea con tutto il resto del territorio nazionale, solo che fino ad oggi la questione non era mai emersa in maniera così evidente.

Fa sorridere che questo problema sorga adesso, in quanto il nuovo decreto sulla sicurezza urbana, cioè il decreto legge numero 14/2017, avrebbe l'intento di rafforzare l'attività dei Comuni sul tema, pur non superando alcuni problemi storici che rendono difficile operativamente farlo come ad esempio l'accesso alla banca dati Sdi delle polizie nazionali agli agenti della polizia locale, o la mancata equiparazione dei vigili agli altri agenti nel caso di infortuni in servizio. Il caso vuole che la segnalazione del Ministero è del 16 febbraio ed il decreto è del 20, con l'entrata in vigore il giorno seguente.

Altro paradosso è che molto spesso sono proprio le telecamere dei Comuni a coprire la maggior parte del territorio, al punto che gli altri corpi di polizia nazionali le utilizzano sistematicamente per le loro indagini.

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha ricordato che *“l'attività di installazione ed esercizio di reti o servizi di comunicazione elettronica ad uso privato...sono soggetti ad un'autorizzazione generale che si consegue con le*

modalità prescritte dall'articolo 99, comma 4, e dall'articolo 107 del Codice delle comunicazioni elettroniche” Occorrerà quindi, tra le altre cose, che l'interessato presenti all'ufficio competente del Ministero una dichiarazione, a titolo di Scia, e solo dopo che la dichiarazione è stata presentata sarà possibile iniziare l'installazione o l'utilizzo degli impianti.

Nella circolare della Prefettura di Pordenone si chiarisce esplicitamente che tutte queste regole valgono anche per i Comuni, in quanto le loro reti di comunicazione elettronica sono da considerarsi ad uso privato, anche se queste sono *“a supporto delle proprie attività istituzionali e/o lavorative”*.

Nella sua nota la Prefettura cita alcuni esempi di impianti pubblici equiparati a quelli ad uso privato, come *“le reti per la trasmissione di immagini a circuito chiuso (videosorveglianza del traffico veicolare) o per la trasmissione di dati o fonia tra differenti uffici o sedi”*. Nella circolare non si parla mai degli apparecchi per le rilevazioni delle infrazioni del codice della strada, come ad esempio gli autovelox o le telecamere che registrano il passaggio col semaforo rosso o l'accesso alle zone a traffico limitato. Nella prassi, questo tipo di apparecchiature viene considerato diversamente, in quanto sono omologati secondo le procedure indicate dal Codice della strada.

Totale carenza di organico ed esternalizzazione del servizio dell'area economico-finanziaria del Comune

Un sindaco friulano ha inoltrato alla competente Sezione regionale della Corte dei conti una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver succintamente rappresentato le circostanze di fatto e di diritto che contraddistinguono l'Area

economico-finanziaria del proprio comune, ha chiesto in che termini e limiti sia possibile esternalizzare il suddetto servizio.

In particolare il primo cittadino ha evidenziato di aver tentato, invano, di reperire personale dalle disciolte Province; di non poter attingere personale da graduatorie valide di altri concorsi del comparto unico del pubblico impiego regionale (in quanto, al momento, le graduatorie in parola non sarebbero utilizzabili); di aver invano provato a sviluppare forme di collaborazione con le Amministrazioni comunali limitrofe, che non hanno ritenuto di aderire; di avere, sulla base dei parametri del costo del lavoro 2009, la disponibilità di circa 2.700,00 euro per procedere a nuove assunzioni di personale a tempo determinato.

La Sezione, dopo aver ritenuto ammissibile sia sotto il profilo oggettivo che sotto quello soggettivo il quesito, viene a trattare la tematica su cui verte la richiesta del Comune, ossia i limiti assunzionali attualmente gravanti sugli Enti locali, nonché l'eventuale possibilità di esternalizzare i servizi dei Comuni che risultano sprovvisti di personale idoneo al loro svolgimento in forma diretta.

Relativamente alla esternalizzazione dei servizi degli Enti locali, viene evidenziato come la c.d. "esternalizzazione" dei servizi pubblici locali, possa riguardare tutti i cosiddetti servizi pubblici di rilevanza economica, rimanendo però escluse da tali fattispecie le funzioni pubbliche essenziali che il Comune deve svolgere direttamente, non potendo essere appaltate a soggetti esterni, in quanto si tratta di funzioni strettamente connaturate al soggetto pubblico che ne è titolare.

Ne consegue che per gli Enti locali sarà possibile procedere all'attivazione di processi di esternalizzazione di servizi pubblici a rilevanza economica, purché tale scelta produca "economie di gestione", precipuamente con riferimento ai servizi di cui agli articoli 112 e seguenti del decreto

legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), dovendo invece necessariamente continuare ad essere svolte in via diretta tutte quelle attività che sono connaturate all'esistenza stessa dell'Ente, incluse tra queste ultime le attività dell'area economico-finanziaria e di redazione del bilancio (in termini si veda anche la deliberazione n.61/2015/PAR della Sezione regionale di controllo per la Liguria).

Ne deriva pertanto chiaramente per il Comune la possibilità di esternalizzare soltanto servizi pubblici di rilevanza economica suscettibili di produrre economie di gestione e non anche funzioni strettamente connaturate all'esistenza dell'Ente, quali appunto quelle dell'area economico-finanziaria e di redazione del bilancio oggetto del parere.

Così stando le cose, la Sezione affronta la problematica delle assunzioni a tempo determinato e/o del conferimento di incarichi temporanei per fare fronte ad eccezionali criticità degli Enti locali che, com'è noto, trova la sua disciplina principale nell'art. 9, co.28, del D.L. 78/2010 (convertito dalla L. 30/07/2010, n. 122) in base al quale a decorrere dall'anno 2011, le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le Agenzie, incluse le Agenzie fiscali, gli Enti pubblici non economici, le Università e le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Nel quadro dei limiti tracciati dal dettato normativo e dalla successiva attività interpretativa svolta dal Giudice contabile la Sezione rileva, peraltro, che forme di utilizzazione di risorse estranee alla pubblica Amministrazione richiedono presupposti applicativi particolarmente rigorosi.

Il riferimento è rivolto principalmente all'ipotesi di utilizzazione di contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, da stipulare con professionisti di particolare e conclamata specializzazione, anche universitaria: tale tipologia contrattuale potrà essere utilizzata purché siano rispettate adeguate procedure comparative delle professionalità da utilizzare, e comunque senza eludere i limiti di spesa per contratti di lavoro a tempo determinato cui è soggetto il Comune.

Pertanto, in considerazione delle difficoltà rappresentate dal Sindaco, a giudizio della Sezione il Comune potrà avvalersi di forme di lavoro a tempo determinato e/o di contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, nel rispetto della normativa applicabile e avendo cura di rispettare il limite di spesa fissato dall'art. co.28, del D.L. 78/2010, dovendosi però categoricamente escludere la possibilità di esternalizzare l'Area economico-finanziaria preposta alla redazione del bilancio in quanto, alla luce dell'attuale quadro ordinamentale, i Comuni possono esternalizzare soltanto servizi pubblici di rilevanza economica suscettibili di produrre economie di gestione e non anche funzioni pubbliche strettamente connaturate all'esistenza dell'Ente.