

statuto ordinario, **fissandola** in misura pari all'ammontare complessivo delle risorse nette spettanti ai predetti comuni a titolo di imposta municipale propria (IMU) e di tributo per i servizi indivisibili, ad aliquota standard (TASI all'1 per mille), nonché a titolo di Fondo di solidarietà comunale netto per l'anno 2016. Risulta pertanto, confermato il target perequativo pari all'importo corrisponde al **45,8 per cento** dell'ammontare complessivo della **capacità fiscale**.

Una diversa procedura per la determinazione dei **fabbisogni standard** vige per il **settore sanitario**, (c.d. federalismo sanitario) per il quale, sulla base delle previsioni stabilite dagli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo n. 68 del 2011 (anche esso emanato in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale), si dispone che il Ministro della salute determini annualmente, a decorrere dal 2013, i costi e i fabbisogni standard regionali, applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati in 3 regioni di riferimento, da scegliersi tra le migliori 5 regioni che, avendo garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico, vanno individuate in base a criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza dei servizi erogati.

Sul tema **si rinvia** a quanto esposto nell'apposito capitolo della presente Relazione concernente – nella parte relativa alla finanza regionale – il federalismo sanitario

4.7 Il superamento degli squilibri economici e sociali

L'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, prevede che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, al solo fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Tali fattispecie di intervento - assieme al Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione, che deve essere indirizzato ai soli territori con minore capacità fiscale per abitante - costituiscono le uniche tipologie di finanziamento statale coerenti con il quadro costituzionale vigente.

Le **risorse finanziarie aggiuntive nazionali**, destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale, nonché a incentivi e investimenti pubblici, sono quelle iscritte nel **Fondo per lo sviluppo e la coesione** (FSC), disciplinato dal D.Lgs. n. 88 del 2011 che ha così ridenominato il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 16 della legge n. 42 del 2009, con il **decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88**, recante "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali", il legislatore è intervenuto sulla disciplina del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) - che è stato ridenominato "**Fondo per lo sviluppo e la coesione**" (FSC) - finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi, rispetto all'ordinario finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, e a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale.

Il requisito dell'aggiuntività è espressamente precisato dalla disciplina istitutiva del Fondo, laddove si dispone (articolo 2 del D.Lgs. n. 88/2011) che le risorse non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza con l'analogo criterio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea. A tal fine viene espressamente precisato che gli interventi previsti dal decreto devono essere coordinati con quelli di natura ordinaria, mantenendo distinte le rispettive risorse ed, inoltre, programmando gli interventi a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione tenendo conto della programmazione degli interventi ordinari.

Il Fondo ha carattere pluriennale in coerenza, con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea, in ogni caso assicurando una ripartizione del Fondo nella quota dell'85 per cento alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15 per cento alle regioni del Centro-Nord.

In tale ottica, vanno considerate oltre alle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione anche i finanziamenti dei fondi strutturali dell'Unione europea ed i

relativi cofinanziamenti nazionali, esclusivamente per la quota in conto capitale, escludendo pertanto l'impiego di tali risorse per le spese correnti da parte dei soggetti destinatari.

Il Fondo è destinato a finanziare interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali, a garantire il finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale, ovvero realizzativa tra quelli funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale.

Il quadro delineato dal D.Lgs. n. 88 del 2011 aveva fondamentalmente lo scopo di definire in maniera organica le linee operative delle politiche di intervento in vista del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 sia dei fondi strutturali comunitari sia del Fondo per lo sviluppo e la coesione, recando disposizioni in materia di **coordinamento politico** di tali attività nonché modalità e tempistica per la **programmazione** del Fondo per lo sviluppo e la coesione

Le difficoltà e i ritardi che hanno caratterizzato l'attuazione delle politiche di coesione del ciclo 2007-2013 e, soprattutto, la insoddisfacente capacità delle amministrazioni pubbliche, in particolare di quelle regionali, di utilizzare le risorse messe a disposizione dall'Unione europea e quelle generate dal relativo cofinanziamento nazionale, hanno portato negli ultimi anni a **frequenti interventi legislativi di modifica del quadro della governance** delle politiche di coesione, nel cui ambito operano al momento diversi soggetti istituzionali, costituiti dal Dipartimento per le politiche di coesione, dall'Agenzia per la coesione territoriale (i cui regolamenti di organizzazione e di contabilità sono stati approvati con due appositi decreti del 7 agosto 2015), dal Gruppo di Azione Coesione e dalla **recente Cabina di regia** (istituita con **D.P.C.M. 25 febbraio 2016**), oltre che ovviamente dal CIPE.

In vista dell'approssimarsi del termine del ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, i più recenti interventi normativi sono stati finalizzati **all'accelerazione della spendibilità dei finanziamenti**, al fine di evitare la perdita delle risorse non spese sulla base della c.d. "*regola dell'n+2*": questa com'è noto prevede il definanziamento delle risorse comunitarie non spese entro il biennio successivo all'annualità di riferimento, definanziamento che comporta, inoltre, la parallela riduzione della quota di cofinanziamento nazionale.

In relazione al ciclo di programmazione 2007-2013, la **legge di stabilità per il 2016** (legge n. 208/2015, comma 804) reca norme per il **completamento degli interventi** non conclusi alla data del 31 dicembre 2015 (termine ultimo per effettuare pagamenti), consentendo a tal fine l'utilizzo delle risorse di

cofinanziamento nazionale destinate all'attuazione dei programmi di azione e coesione complementari alla programmazione 2014-2020.

Il legislatore è ripetutamente intervenuto anche nella prospettiva di agevolare la programmazione e la **spendibilità delle risorse del nuovo ciclo 2014-2020**, sia con riguardo alle regole e procedure attinenti ai **fondi europei** sia a quelle concernenti le **risorse nazionali**.

Quanto alla gestione dei fondi europei, in aggiunta alle regole introdotte dalla legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014), finalizzate a velocizzare l'attivazione dei relativi programmi operativi e a rafforzare il monitoraggio sulla tempestività dei pagamenti, con la **legge di stabilità per il 2016** sono state introdotte disposizioni volte ad **agevolare la gestione finanziaria degli interventi finanziati dalle risorse europee**, in particolare attraverso l'**istituzione** da parte di Regioni e province autonome, di appositi **organismi strumentali regionali** cui assegnare in via esclusiva la gestione degli interventi europei, finanziati con risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale, di cui ciascuna regione è titolare in quanto soggetto attuatore di Programmi operativi attuativi dei Fondi strutturali 2014-2020 (commi 792-800 della legge n. 208/2015).

Quanto invece alla gestione delle risorse nazionali, si ricorda che l'impostazione del nuovo quadro di *governance* istituzionale per le politiche di coesione, ha determinato la ridefinizione, con la legge di stabilità 2015, delle **procedure di programmazione e gestione** delle risorse nazionali assegnate al **Fondo** per lo sviluppo e la coesione per il ciclo 2014-2020, riservando alla Presidenza del Consiglio (c.d. "Autorità politica per la coesione") il compito di indicare le linee strategiche per l'impiego del Fondo, da realizzare in forma integrata con le risorse europee per lo sviluppo regionale.

In particolare, l'impiego delle risorse del FSC 2014-2020 dovrà essere attuato per **obiettivi strategici** relativi ad aree tematiche nazionali in linea con la programmazione dei Fondi strutturali e di Investimento europei; l'incarico di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale è assegnato ad una nuova **Cabina di regia**, istituita con **D.P.C.M. 25 febbraio 2016**, composta da rappresentanti delle amministrazioni centrali e regionali.

La **ripartizione** della dotazione finanziaria del FSC tra le aree tematiche nazionali è effettuata con apposita **delibera CIPE**; nelle more della delibera di ripartizione, è prevista la definizione e l'approvazione da parte del CIPE, su proposta dall'Autorità politica per la coesione, di un **piano stralcio** per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori (ai sensi della lettera d) dell'art. 1, comma 703, della legge 190/2014).

Il CIPE ha approvato diverse assegnazioni riconducibili a tale **Piano stralcio**, quali:

- **65,4 milioni** di euro ad interventi nei **SIN di Piombino e di Trieste** (rispettivamente 50 e 15,4 mln di euro, di cui alle **Delibere 10/11/2014, n. 47 e 30/10/2014, n. 40**);

- **450 milioni** di euro per la realizzazione di interventi finalizzati a prevenire il **rischio idrogeologico** in aree metropolitane e urbane con un alto livello di popolazione esposta al rischio, cui si aggiungono ulteriori **100 milioni** di euro assegnati al Ministero dell'Ambiente per finanziare la progettazione di interventi nello stesso ambito (**Delibera 20/2/2015, n. 32**);
- **250 milioni** di euro per il rifinanziamento dei **contratti di sviluppo** che favoriscono la realizzazione di investimenti di rilevanti dimensioni, proposti da imprese italiane ed estere nel **settore industriale, turistico e della tutela ambientale** (**Delibera 20/2/2015, n. 33**);
- **2,2 miliardi** di euro per la realizzazione del piano della **Banda ultra larga** (**Delibera 6/8/2015, n. 65**);
- **11,05 milioni** per la realizzazione nella Regione Toscana del Programma denominato "Sensi contemporanei - Lo sviluppo **dell'industria audiovisiva**" (**Delibera 23/12/2015, n. 98**).

Da ultimo, nella **seduta del 1° maggio 2016**, il CIPE ha approvato:

- il **Programma nazionale per la Ricerca** per il periodo 2015-2020, che prevede investimenti complessivi pari a 2.428,60 milioni di euro, di cui 1.928,6 milioni a carico del bilancio del MIUR e del PON ricerca, e **500 milioni di euro** a carico del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020;
- l'assegnazione di **1 miliardo di euro**, a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020, al Ministero dei beni e delle attività culturali per il finanziamento del Piano "**Turismo e cultura**" finalizzato ad un'azione di rafforzamento dell'offerta culturale del nostro Paese e di potenziamento della fruizione turistica;
- l'assegnazione di **40 milioni di euro** al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020, quale articolazione del piano stralcio di cui alla lettera d) dell'art. 1, comma 703, della legge n. 190/2014, per il rifinanziamento dello strumento agevolativo cd. "**Autoimpiego**" nelle Regioni del Sud,
- l'assegnazione di **50 milioni di euro all'Autorità portuale di Livorno**, per il finanziamento di quota parte degli interventi previsti a carico della finanza pubblica, relativi alla "Realizzazione della darsena Europa", quale ulteriore articolazione del piano stralcio.

Alle delibere del CIPE, si aggiungono le disposizioni normative che, nel corso del 2014 e del 2015, hanno inciso sull'ammontare complessivo delle risorse del FSC 2014/2020, per assicurare la copertura di misure per il riavvio della realizzazione di grandi opere infrastrutturali e per il rilancio della crescita, anche attraverso il sostegno, con il credito di imposta, degli investimenti in beni strumentali delle aziende; ovvero a favore di specifiche finalità, come il

finanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (per 600 milioni di euro).

Da ultimo, la **legge di stabilità 2016** (legge n. n. 208/2015) ha previsto la finalizzazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di oltre **1,4 miliardi** di euro per il **credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno**, di 30 milioni di euro per contingenti esigenze di prevenzione e di controllo dei territori e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di 300 milioni di euro per l'emergenza ILVA di Taranto.

Un ruolo rilevante del FSC 2014-2020 è previsto per il cd. **Masterplan per il Mezzogiorno**, che costituisce il quadro di riferimento entro cui si collocheranno le scelte operative in corso di definizione nel confronto Governo-Regioni-Città a fini della predisposizione di specifici **Piani strategici e operativi** per le 8 Regioni e le 7 Città Metropolitane del Mezzogiorno.

Nella "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate", allegata dal DEF 2016, si evidenzia come il *Masterplan* consideri il complesso delle risorse provenienti dai Fondi strutturali (FESR e FSE) 2014-2020, dai fondi di cofinanziamento regionale e dal Fondo Sviluppo e Coesione, per un totale di circa 95 miliardi di euro, da utilizzare attraverso un coordinamento stretto tra amministrazioni centrali e territoriali e un monitoraggio costante per migliorarne l'utilizzo.

In particolare, al *Masterplan* per il Mezzogiorno dovrebbero essere destinati – secondo gli intendimenti del Governo espressi nel DEF 2016 - circa **13,4 miliardi** di euro delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione della programmazione 2014-2020, finalizzati ai **Patti per il Sud**.

Si tratta di **16 Patti per il Sud**, uno per ognuna delle 8 Regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna) e uno per ognuna delle 7 Città Metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Cagliari e Messina), cui si aggiunge il contratto di sviluppo per la città di Taranto, finalizzati a definire per ognuna di esse gli interventi prioritari e trainanti, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica, le reciproche responsabilità.

Nel corso di **aprile-maggio 2016** sono stati sottoscritti **8 Patti**, 4 Patti regionali (relativi alle regioni Abruzzo, Campania, Basilicata e Calabria) e 4 Patti per le Città metropolitane di Bari, Reggio Calabria, Catania e Palermo.

Con la sottoscrizione di ciascun Patto, viene definito l'ammontare delle risorse a disposizione della Regione o Città metropolitana, evidenziandone la quota-parte di risorse già assegnate nell'ambito di precedenti atti di programmazione (accordi di programma quadro, contratti istituzionali di sviluppo, singoli provvedimenti legislativi), la quota di nuove risorse del ciclo 2014-2020

provenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) e le ulteriori risorse disponibili considerate a vario titolo (in particolare, quelle dei Fondi strutturali, programmate attraverso i Programmi Operativi Nazionali, Programmi Operativi Regionali, programmazione complementare, ecc).

Con riferimento specifico alle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, in ciascun Patto è indicato l'ammontare complessivo delle risorse ad esso destinate, nonché la quota di risorse considerata fino al 2017, come evidenziato nella Tabella che segue:

Patto	Sottoscrizione	Risorse FSC 2014-2020	Risorse FSC fino al 2017	Delibera CIPE
<i>Regioni</i>				
Abruzzo	17 maggio 2016	753.100.000	138.500.000	
Molise				
Campania	24 aprile 2016	2.780.000.000	511.040.000	
Puglia				
Basilicata	2 maggio 2016	565.200.000	103.900.000	
Calabria	30 aprile 2016	1.198.700.000	220.400.000	
Sicilia				
Sardegna				
<i>Città metropolitane</i>				
Napoli				
Bari	17 maggio 2016	230.000.000	41.800.000	
Taranto				
Reggio Calabria	30 aprile 2016	133.000.000	24.500.000	
Messina				
Catania	30 aprile 2016	332.000.000	61.000.000	
Palermo	30 aprile 2016	332.000.000	61.000.000	
Cagliari				

Si ricorda, che le risorse finanziarie a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 verranno assegnate dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), ai sensi del dell'articolo 1, comma 703, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che con apposita delibera indicherà i criteri ed i meccanismi per il trasferimento delle risorse FSC 2014-2020 - e per la eventuale revoca totale o parziale delle stesse - relativamente a ciascun Patto.

4.8 L'armonizzazione dei bilanci pubblici

La riforma di contabilità degli enti territoriali posta in essere con il decreto legislativo n. 118 del 2011 ha cercato di garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici introducendo, fra l'altro, alcune innovazioni, quali:

- l'adozione di regole contabili uniformi e di un **comune piano dei conti integrato**;
- l'adozione di **schemi comuni di bilancio** la cui struttura si basa su quella del bilancio dello Stato;
- definizione di un **sistema di indicatori di risultato** associati ai programmi di bilancio;
- l'introduzione di una tassonomia per gli enti strumentali degli enti locali in contabilità civilistica, che consiste nella predisposizione di un budget economico e nell'obbligo di riclassificare i propri incassi e pagamenti, rilevati attraverso il Sistema Informativo delle Operazioni delle Amministrazioni Pubbliche (SIOPE), in missioni e programmi. Ciò è finalizzato a consentire l'elaborazione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali.

Sono stati anche definiti dei **principi contabili** generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali nonché per il settore sanitario, individuati nell'**Allegato 1** del D.Lgs. n. 118. Tra questi principi si segnala - oltre al principio dell'equilibrio di bilancio, corollario del principio costituzionale del pareggio di bilancio - il **nuovo principio della competenza finanziaria** (sancito nel punto 16 dell'allegato 1), cioè il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo ad entrate e spese.

Si ricorda che il principio della competenza finanziaria attualmente applicato nei documenti contabili di bilancio è quello per cui le entrate e le spese sono imputate all'esercizio finanziario in cui le obbligazioni sono perfezionate (accertamenti di entrata e impegni). **Secondo il nuovo principio di competenza finanziaria**, le **obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate**, che danno luogo a entrate e spese per l'ente di riferimento, sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge ma **con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza**. La riforma di tale principio è sostanzialmente finalizzata ad un avvicinamento nella contabilità finanziaria tra competenza e cassa (cioè tra momento dell'impegno e momento del pagamento).

Il decreto legislativo n. 118/2011 aveva previsto una **fase di sperimentazione** triennale della riforma, che è partita il 1° gennaio 2012 (D.P.C.M. 28 dicembre 2011) e si è conclusa a dicembre 2014. L'ultima Relazione sui risultati della sperimentazione contabile è stata presentata alle Camere il 5 marzo 2015 (Doc. CCIII, n.4).

Si ricorda che nel corso della fase di sperimentazione, ed in considerazione delle prime risultanze della stessa, nel 2014 è stato emanato il **decreto legislativo 1° agosto 2014, n. 126**, che:

- ha **corretto e integrato** il titolo I del decreto legislativo n. 118/2011, relativo ai principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali;
- ha definito i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria;
- ha inserito nel D.Lgs. n. 118, gli allegati riguardanti gli schemi di bilancio, il piano dei conti integrato, i principi contabili applicati e la documentazione necessaria per l'avvio a regime della riforma;
- ha definito, per la prima volta, l'ordinamento contabile delle regioni (nuovo Titolo III del D.Lgs. n. 118);
- ha aggiornato il Testo unico sull'ordinamento contabile degli enti locali (TUEL) ai principi dell'armonizzazione (nuovo Titolo IV del D.Lgs. n. 118).

Rispetto alla precedente relazione, si segnala l'**emanazione** nel corso del **2015 di tre decreti ministeriali di aggiornamento dei principi contabili**. Il decreto legislativo n. 118 del 2011 prevede, infatti, che i principi contabili applicati, così come il piano dei conti integrato e gli schemi di bilancio, sono aggiornati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, di concerto con il Ministero dell'interno-Dipartimento per gli affari interi e territoriali e la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali, su proposta della Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali (o Commissione Arconet).

Il **primo decreto di aggiornamento** (D.M. 20 maggio 2015) contiene alcune novità relativamente al principio contabile applicato della contabilità finanziaria, in particolare sulle modalità di accantonamento del fondo crediti di dubbia esigibilità. Sono inoltre stati inseriti due nuovi paragrafi concernenti le modalità di registrazione delle spese effettuate nell'ambito di attività commerciali soggette al meccanismo dell'inversione contabile (*reverse charge*) e alla scissione dei pagamenti per IVA per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti delle amministrazioni pubbliche (cd. *split payment*, introdotto dalla legge finanziaria 2015). Relativamente al principio contabile applicato della programmazione si segnala l'introduzione del DUP semplificato per comuni con popolazione fino a 5000 abitanti.

Il **secondo decreto di aggiornamento** (D.M. 7 luglio 2015) differisce, con riferimento al periodo di programmazione 2016-2018, il termine per la presentazione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) al 31 ottobre 2015. Si segnala che il Ministero dell'interno (con D.M. 3 luglio 2015) ha differito la data di presentazione del Documento Unico di Programmazione (DUP) per gli enti locali alla medesima data (31 ottobre 2015).

Il **terzo decreto di aggiornamento** degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011 (D.M. 1° dicembre 2015) concerne, in particolare, l'accertamento delle entrate tributarie devolute alle Autonomie speciali e la copertura degli investimenti pluriennali con il risparmio corrente, necessari per l'adozione della

riforma contabile degli enti territoriali da parte delle Autonomie speciali. L'aggiornamento del principio riguardante la copertura degli investimenti risponde anche all'esigenza di attenuare gli effetti negativi sull'andamento degli investimenti pubblici derivanti dalla rigorosa disciplina del principio della competenza finanziaria e di quella sul debito derivante dall'applicazione della norma costituzionale sul pareggio di bilancio.

Si rammenta che la riforma contabile degli enti territoriali è **entrata in vigore il 1° gennaio 2015** per le amministrazioni pubbliche territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria. Per gli enti del servizio sanitario nazionale, la relativa disciplina contabile armonizzata dettata dal Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011 ha trovato applicazione a decorrere dall'anno 2012.

E' stata tuttavia data agli enti locali la **facoltà di rinviare all'esercizio 2016** gli adempimenti più impegnativi della riforma, quali la **contabilità economico patrimoniale nonché il piano dei conti integrato** (art. 3, comma 12) e il **bilancio consolidato** (art. 11-bis).

In base alla nuova disciplina contabile, quindi, nel 2015 gli enti territoriali sono stati tenuti:

- a) all'adozione del principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata;
- b) all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione;
- c) al riaccertamento straordinario dei residui, consistente nella cancellazione dei residui propri attivi e passivi, cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015.

In relazione agli aspetti cui si riferiscono le lettere b) e c), le cui prescrizioni incidono consistentemente sui risultati di bilancio degli enti territoriali interessati — l'una, in quanto determina una forte compressione della capacità di spesa degli enti, l'altra perché rischia di determinare l'emersione di un disavanzo di amministrazione di importo rilevante — è intervenuta la **legge di stabilità per il 2015**, al fine di attenuarne l'impatto negativo e migliorare la sostenibilità finanziaria della riforma medesima.

Successivamente è stato emanato il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata, previsto dall'articolo 3, comma 16, del D.Lgs. n. 118, concernente le **modalità di ripiano dei disavanzi derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui** (D.M. 2 aprile 2015).

Anche il D.L. n. 78/2015 (cd. **decreto "enti territoriali"**) contiene alcune disposizioni in materia di armonizzazione della contabilità degli enti territoriali finalizzate ad agevolare l'avvio a regime della riforma. Tali norme hanno inciso sulle modalità di finanziamento delle spese di investimento delle regioni per il 2015 (articolo 1-*quater*), hanno prorogato il termine per il riaccertamento

straordinario dei residui (articolo 2, comma 1), hanno risolto alcune difficoltà derivanti dal passaggio dalla fase sperimentale a quella a regime per gli enti che hanno effettuato la sperimentazione (articolo 2, commi 2-5).

Nel 2016, gli enti territoriali e i loro organismi strumentali (quali le istituzioni degli enti locali, gli enti strumentali in contabilità finanziaria di regioni ed enti locali e i Consigli regionali) dovranno adempiere a prescrizioni aggiuntive necessarie per garantire l'**applicazione a regime della riforma**. In particolare, nel 2016 i Comuni dovranno porre in essere i seguenti adempimenti, che si vanno ad aggiungere a quelli già posti in essere nel 2015:

- adozione degli schemi di bilancio e di rendiconto per missioni e programmi di cui agli allegati n. 9 e 10 al decreto legislativo n. 118 del 2011, che assumono valore a tutti gli effetti giuridici con riferimento all'esercizio 2016 e successivi;
- applicazione completa della codifica della transazione elementare ad ogni atto gestionale;
- adozione del piano dei conti integrato di cui all'articolo 4 e allegato n. 6 del D.Lgs. n. 118 del 2011;
- adozione dei principi contabili applicati della contabilità economico patrimoniale e del bilancio consolidato, al fine di consentire l'affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, necessaria per l'elaborazione del rendiconto 2016, completo del conto economico e dello stato patrimoniale previsti dall'allegato n. 10 al D.Lgs. n. 118/2011, nonché l'elaborazione del bilancio consolidato dell'esercizio 2016.

Si segnala che la Ragioneria Generale dello Stato ha pubblicato un documento che raccoglie tutti gli adempimenti per il 2016, aggiuntivi rispetto a quelli previsti per il 2015.

Nel corso del 2015 è divenuta operativa la Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali (**Commissione Arconet**), istituita **dall'articolo 3-bis** del D.Lgs. n. 118/2011 presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio ed eventualmente valutare l'ipotesi di ulteriori aggiornamenti degli schemi di bilancio, dei principi contabili, del piano dei conti integrato, e degli altri allegati previsti da tale decreto, in considerazione del processo evolutivo delle fonti normative e alle esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici. Le modalità di organizzazione e funzionamento di tale Commissione sono definite nel D.M. 16 dicembre 2014. Con D.M. 24 marzo 2015 sono stati nominati i componenti.

Si segnala, inoltre, che la Corte dei Conti ha emanato le Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli enti locali (deliberazione

17 febbraio 2015) e le Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata (delibera n. 32/SEZAUT/2015/INPR del 30 novembre 2015).

4.9 Il federalismo demaniale

Il **decreto legislativo n. 85 del 2010** ha delineato un articolato percorso di individuazione e di attribuzione, a titolo gratuito, a diversi livelli di governo territoriale di beni immobili, demaniali o patrimoniali, di proprietà dello Stato, prevedendo modalità diverse di attribuzione, in funzione dei beni e delle amministrazioni che curano la gestione dei vari immobili.

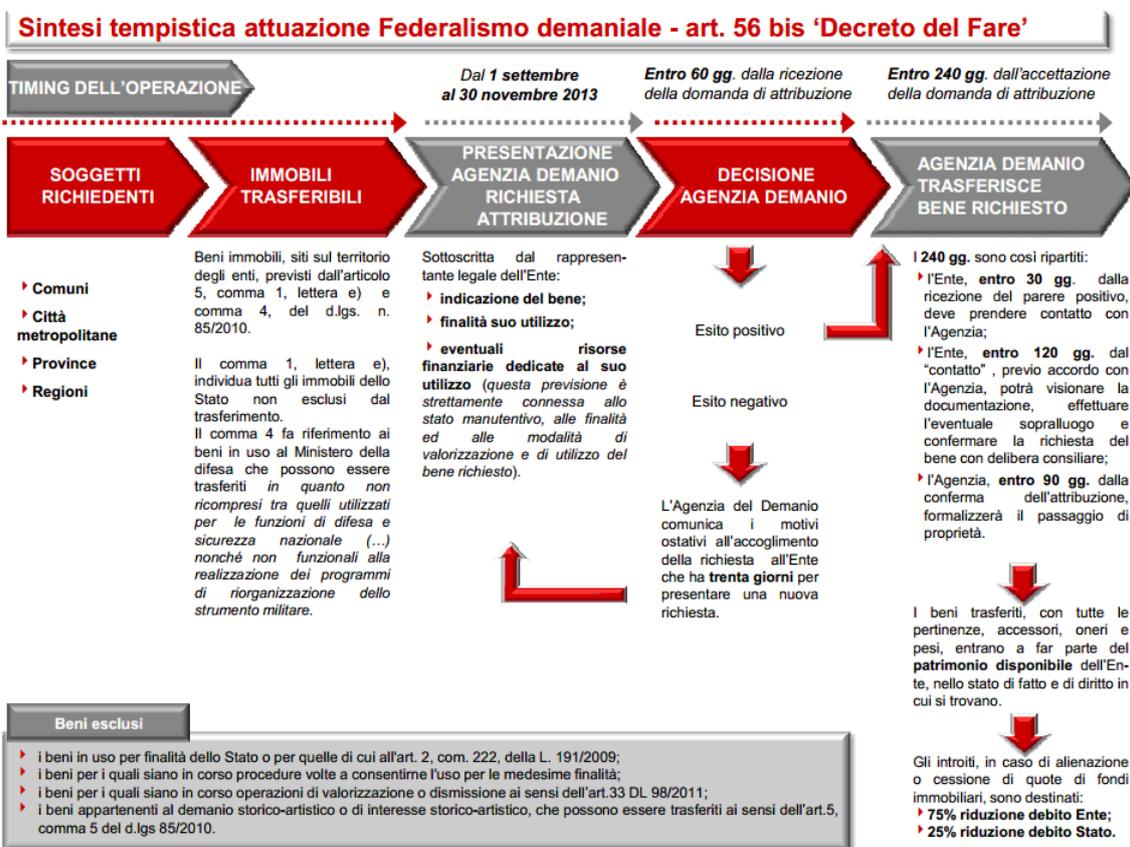
Lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal decreto legislativo n. 85 (beni patrimoniali trasferibili), iscritto più volte all'ordine del giorno della Conferenza unificata, non ha registrato l'acquisizione dell'intesa prescritta. Analogamente, lo schema di decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio recante l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 3) ha riportato il parere negativo della Conferenza.

Di fronte a tale impasse, il legislatore ha in taluni casi emanato, nell'ambito di provvedimenti di urgenza, norme che hanno interessato singole tipologie di beni (quali, ad esempio, i beni culturali), al fine di accelerarne il trasferimento.

Scaduto il termine di tre anni per l'emanazione di provvedimenti correttivi ed integrativi del D.Lgs. n. 85 del 2010 previsto dalla legge n. 42, il legislatore ha introdotto una procedura semplificata per il trasferimento agli enti territoriali di immobili, attraverso l'articolo **56-bis del D.L. n. 69 del 2013**.

La **nuova procedura** ha previsto un meccanismo diretto di interlocuzione tra enti territoriali ed Agenzia del demanio, che valorizza la verifica delle effettive esigenze ovvero delle opportunità di utilizzo degli immobili. Dal 1° settembre 2013 e fino al 30 novembre 2013 i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni potevano presentare richiesta di acquisizione di beni immobili dello Stato.

Si riporta di seguito lo schema procedurale introdotto dall'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013, illustrato dall'Agenzia del demanio:



L'Agenzia del demanio ha comunicato la **situazione complessiva al 29 gennaio 2016**: sono state presentate **9367** richieste di trasferimento effettuate su tutto il territorio nazionale; a fronte delle **5648** istanze accolte, sono stati emessi **3429** provvedimenti di trasferimento. Per le restanti istanze l'Agenzia del demanio è in attesa di ricevere, da parte degli enti richiedenti, le delibere propedeutiche all'emissione del provvedimento di trasferimento. Per 3608 istanze di attribuzione è stata riscontrata l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 56-bis. In relazione a 111 istanze, di cui alcune particolarmente complesse, i pareri sono ancora in via di definizione.

Si ricorda che non possono essere trasferiti i beni in uso per finalità dello Stato o per quelle in materia di razionalizzazione degli spazi e di contenimento della spesa; i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità; i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione ai sensi dell'art. 33 D.L. 98/2011.

Per quanto riguarda il trasferimento dei beni appartenenti al **demanio storico-artistico** (c.d. federalismo demaniale culturale, di cui all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85 del 2010) l'Agenzia del Demanio ha reso noto di aver ricevuto richieste di trasferimento per 648 immobili.

Al 29 gennaio 2016 sono attivi **233** Tavoli Tecnici con i Comuni richiedenti e con il Ministero dei Beni Culturali e del Turismo per definire i Programmi di valorizzazione con finalità culturali. Su un totale di **144** Programmi di valorizzazione presentati dagli Enti locali, si è arrivati all'approvazione di **98** programmi e l'iter di trasferimento si è definitivamente concluso per **67** immobili, che sono stati devoluti definitivamente ai Comuni.

Da ultimo, il decreto-legge n. 210 del 2015 (articolo 10, *comma 6-bis*) **riapre i termini della procedura di trasferimento di beni immobili dallo Stato agli enti territoriali** (prevista dal menzionato articolo 56-*bis* del decreto-legge n. 69 del 2013). Si prevede, in particolare, che gli enti territoriali possano fare richiesta all'Agenzia del demanio di attribuzione di tali beni, eccetto le tipologie specificamente indicate, entro il termine del 31 dicembre 2016.

4.10 Dal patto di stabilità interno all'equilibrio di bilancio

Le modifiche introdotte relative ai rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali si collocano in un quadro più vasto, che oltrepassa l'ambito preso in considerazione nella presente relazione.

In linea generale, sia Regioni sia enti locali - con l'adesione al Patto europeo di stabilità e crescita - sono infatti chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea. Lo strumento prioritariamente utilizzato dal legislatore è stato quello del patto di stabilità interno.

L'obbligo di partecipazione delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica ha assunto valenza costituzionale con la nuova formulazione dell'**articolo 119 della Costituzione** - operata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1₁ diretta a introdurre il principio del **pareggio di bilancio** nella Carta costituzionale - il quale, oltre a specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, prevede al contempo che tali enti sono tenuti a concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Nel dare attuazione all'articolo 119, primo e sesto comma, della Costituzione, la legge 24 dicembre 2012, n. 243₁ reca al capo IV le disposizioni per assicurare l'**equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali** e il concorso dei medesimi enti anche alla sostenibilità del debito pubblico.

Ai fini del consolidamento dei conti pubblici, gli obiettivi finanziari derivanti dal **patto di stabilità interno** sono stati via via implementati nel corso degli anni; ad essi si sono aggiunte le **misure di *spending review***, che, a partire dal D.L. n. 95/2012, hanno gravato sulle autonomie locali in termini di riduzioni di risorse, ai fini più specifici del contenimento della spesa pubblica.

La legge n.208 del 2015 ha disposto, ai commi da 707 a 713 e da 719 a 734, che dal **2016 gli enti locali e le regioni** partecipano al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea attraverso l'assoggettamento alle regole del **pareggio di bilancio**.

Il superamento del patto di stabilità

Lo strumento prioritario cui il legislatore ha affidato il compito di stabilire obiettivi e vincoli della gestione finanziaria di regioni ed enti locali, ai fini della determinazione della misura del concorso dei medesimi al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, è stato finora il **patto di stabilità interno**, introdotto dal 1999 per il conseguimento degli obiettivi di indebitamento netto e di rapporto debito/Pil derivanti dal **Patto di stabilità e crescita** europeo.