

Infine, con l'approvazione finale del decreto di attuazione per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, dal 2016 il 50 per cento dei proventi dalla vendita all'asta delle quote di emissione di CO<sub>2</sub> sarà riassegnato al Fondo ammortamento titoli di Stato, come previsto dal 'Salva Italia'<sup>11</sup>.

**FOCUS****BTP Italia**

Il successo delle aste dei titoli del debito pubblico ha rappresentato un importante segnale di fiducia da parte dei risparmiatori nei confronti del Paese. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha rinnovato la sua offerta di titoli, presentando, nel marzo 2012, il nuovo BTP Italia. Il nuovo titolo di Stato è formulato per fornire all'investitore una protezione contro l'aumento del livello dei prezzi<sup>12</sup> e alla scadenza dei quattro anni garantisce la restituzione del valore nominale sottoscritto. A fine 2012 nelle tre aste di emissione del BTP Italia sono stati collocati 27 milioni di euro di debito pubblico.

A partire dal 1° gennaio 2013, le nuove emissioni di titoli di Stato con scadenza superiore a un anno, saranno soggette alla Clausola di Azione Collettiva (CAC). L'introduzione della clausola, resa obbligatoria dal Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità, potrà consentire, in situazioni di particolare gravità, la ristrutturazione del debito pubblico su base consensuale secondo una procedura prestabilita. Questa clausola garantisce la possibilità di convenire a un accordo con i creditori in maniera veloce e ordinata. Nel dettaglio, l'accordo di ristrutturazione che ottenga il consenso di una maggioranza qualificata dei sottoscrittori di titoli di debito, risulterà vincolante anche per la minoranza di creditori contrari a tale patteggiamento.

Per una trattazione approfondita sulla struttura del debito pubblico e sul suo andamento, si rimanda al paragrafo dedicato nel Programma di Stabilità (PDS).

## La Spending Review

### Le fasi della revisione della spesa

I crescenti vincoli di finanza pubblica hanno evidenziato la necessità d'intervenire ulteriormente sulla riduzione e riqualificazione della spesa delle Amministrazioni Pubbliche attraverso mirate azioni di razionalizzazione ed efficientamento. Le linee guida degli interventi correttivi sulla spesa pubblica sono state: *i)* l'istituzione del Commissario straordinario, con il compito di supervisionare, monitorare e coordinare l'attività di acquisizione di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni; *ii)* la definizione di obiettivi di risparmio da assegnare a ciascun Ministero; *iii)* l'affiancamento agli strumenti tradizionali di controllo della spesa di strumenti per la verifica dei risultati ex-post dei programmi di spesa, in termini sia finanziari, sia di servizi e qualità dell'intervento.

A maggio 2012 è stato istituito il Commissario Straordinario per la revisione della spesa pubblica. I criteri seguiti nel controllo dei programmi di spesa sono

<sup>11</sup> Il 22 dicembre 2012 è stato approvato il decreto legislativo di attuazione della direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

<sup>12</sup> Come ricorda il Dipartimento del Tesoro, sia le cedole (pagate semestralmente) che il capitale (la cui rivalutazione viene anch'essa corrisposta semestralmente) sono rivalutati in base all'inflazione italiana, misurata dall'ISTAT attraverso l'indice nazionale dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati (FOI) con esclusione dei tabacchi.

stati: *i)* eliminazione delle sovrapposizioni o delle duplicazioni di attività all'interno della stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse; *ii)* razionalizzazione della distribuzione del personale e concentrazione degli uffici periferici; *iii)* razionalizzazione delle attività di acquisto di beni e servizi pubblici con un maggiore impiego delle procedure espletate dalle centrali di acquisto e delle procedure di acquisto elettroniche; *iv)* maggiore efficienza nell'uso degli immobili in uso delle Pubbliche Amministrazioni; *v)* riduzione della spesa per locazioni passive delle Amministrazioni dello Stato attraverso l'abbattimento del 15 per cento degli importi contrattuali.

La prima fase delle riduzioni strutturali avviata a luglio 2012 ha riguardato la spesa corrente. Le misure approvate hanno incluso: *i)* efficientamento e contenimento degli acquisti pubblici; *ii)* riduzione delle dotazioni organiche e delle spese in materia di incarichi di consulenza, la disciplina dei buoni pasto, delle ferie, dei riposi spettanti al personale, oltre al sistema di pagamento dei cedolini; *iii)* chiusura di alcuni enti pubblici e uso più efficiente degli immobili pubblici; *iv)* divieto per gli enti pubblici e amministrazioni centrali e locali di acquistare nuovi edifici.

La seconda fase è stata lanciata a ottobre 2012 ed è confluita nella Legge di Stabilità 2013. I nuovi provvedimenti sono stati concentrati sull'acquisto di beni e servizi della PA e, in particolare, sulla verifica della spesa per acquisti immobiliari da parte degli Enti Territoriali e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, attraverso la verifica della congruità del prezzo.

Nel complesso, le minori spese nette derivanti dalle due fasi di revisione della spesa ammontano complessivamente a 4 miliardi nel 2012, 6,4 miliardi nel 2013, 11,3 miliardi nel 2014 e 11,6 miliardi nel 2015. Nel periodo 2012-2015, complessivamente valutati (come somma dei risparmi di spesa di ciascun anno nel periodo considerato) le minori spese nette ammontano a 33,3 miliardi circa. A regime, la riduzione strutturale delle spese ammonta quindi a 11,6 miliardi.

Sono state inoltre implementate le norme previste riguardo la riduzione dei canoni di affitto alle Amministrazioni dello Stato nell'ambito dell'utilizzo di immobili di proprietà degli Enti Pubblici. L'Agenzia del Demanio sta infine predisponendo bandi di permuta tra immobili di proprietà dello Stato e beni di proprietà privata in cui le Amministrazioni dello Stato sono in locazione passiva, al fine della riduzione della spesa per affitto.

#### **FOCUS** Rapporto sulla *spending review*

Nei quattro anni dal 2008 al 2012 la spesa pubblica totale al netto degli interessi in termini reali si è ridotta del 3,8 per cento. In particolare, la spesa per consumi pubblici è scesa del 7,7 per cento, mentre la spesa in conto capitale del 24,7 per cento.

Il successo nel controllo della spesa pubblica si è realizzato attraverso interventi non selettivi di tipo generale. Tra gli interventi più significativi vi sono: *i)* la riduzione in termini reali delle retribuzioni dei dipendenti pubblici; *ii)* il controllo della spesa per consumi pubblici; *iii)* la riduzione della spesa per investimenti pubblici; *iv)* il blocco parziale del *turn-over* dei dipendenti pubblici.

La riduzione delle retribuzioni reali è avvenuta attraverso il blocco della dinamica delle retribuzioni monetarie. In termini quantitativi, le retribuzioni reali sono calate del 5 per cento tra il 2008 e il 2012. La minore spesa per il personale pubblico è dovuto anche al blocco del *turn-over*, che ha generato una diminuzione del numero degli addetti del settore

pubblico pari a circa il 5 per cento.

Il contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi è avvenuta in parte con vincoli quantitativi sulla spesa (riduzione degli stanziamenti del bilancio dello stato e vincoli diretti sulla spesa sanitaria) e in parte attraverso il controllo dei prezzi di acquisto da parte delle amministrazioni. Parallelamente, la riduzione della spesa in conto capitale è avvenuta attraverso il taglio degli stanziamenti dell'amministrazione centrale e per gli effetti del patto di stabilità interno sugli investimenti di Regioni ed Enti Locali.

Le procedure di *spending review* si sono sviluppate in una sequenza di passi che includono: *i)* analisi di natura economico-organizzativa; *ii)* proposte d'intervento da parte di una struttura dedicata allo scopo; *iii)* decisioni politiche di procedere all'intervento; *iv)* attività legislativa e/o amministrativa, se necessaria; *v)* concreta attuazione.

A marzo 2013 il Governo ha pubblicato l'analisi di natura economica in larga parte focalizzata sui servizi pubblici di competenza statale, organizzati su base territoriale. Il metodo applicato è stato quello di confrontare le spese delle articolazioni territoriali e periferiche di amministrazioni centrali sulla base di *benchmark* di riferimento, a parità di condizioni, per individuare situazioni anomale. Tra le variabili considerate, vi sono indicatori di dimensione (la superficie territoriale, il numero di abitanti ai quali il servizio è indirizzato, e altri) e indicatori di fabbisogno (costruiti sulla scorta di variabili economiche, sociali e istituzionali che colgono i fattori di domanda espressi nel territorio di riferimento). Per quanto riguarda i servizi, le analisi per tutti i settori indicano che le spese (o le allocazioni di personale) nelle diverse Regioni e Province rispondono in modo significativo alle dimensioni territoriali e demografiche. Emerge che le spese per abitante si caratterizzano per la presenza di significative diseconomie delle piccole realtà. Le spese per abitante della polizia di stato, dell'arma dei carabinieri, dei vigili del fuoco, delle prefetture, delle capitanerie di porto, sono significativamente più elevate, a parità di condizioni, nelle Province o nelle Regioni di minori dimensioni demografiche. I costi fissi dell'organizzazione periferica generano, nelle strutture riferite a piccole dimensioni territoriali o demografiche, costi per abitante più elevati.

I risultati dell'analisi mostrano anche che la domanda e i fabbisogni sono rilevanti nella spiegazione dei livelli di spesa per abitante: le strutture periferiche dell'amministrazione statale si adattano alle diverse condizioni di bisogno dei singoli territori. Emerge tuttavia dall'analisi che una frazione elevata della variabilità nei livelli delle spese per abitante nelle diverse Province o Regioni non trova 'spiegazione' statistica: non è riconducibile né a fattori di costo, né a fattori di domanda o fabbisogno. Permangono nel tempo valori di spesa effettiva strutturalmente maggiori dei livelli di spesa prevista dal modello statistico. I valori di queste differenze (spesa effettiva meno spesa stimata) possono essere utilizzati per avviare la fase dialettica della *spending review*.

Alcune evidenze importanti:

- La riduzione del numero delle Province, avrebbe potuto – secondo le stime ricavate da un modello statistico – determinare, a regime, un risparmio compreso tra i 370 e 535 milioni, pari a 5-7 per cento della spesa corrente al netto degli interessi.
- Riguardo agli incentivi alle imprese si evidenzia che tali spese sono in rapido declino sia a livello centrale, sia a livello delle amministrazioni locali. In termini reali, dal 2009 al 2012, si sono ridotte più del 30 per cento e le loro prospettive di sviluppo sono, per i prossimi anni, tutte orientate in senso negativo. A ciò si aggiunga che in molti casi i trasferimenti non possono essere eliminati o ulteriormente ridotti perché si tratta di cifre già impegnate per gli anni futuri a favore di soggetti terzi o a copertura di sgravi fiscali. L'ammontare dei trasferimenti tra cui individuare quelli potenzialmente eliminabili, analizzati in termini di cassa, potrebbe attestarsi, in termini di stanziamenti sul bilancio di previsione di competenza dello Stato per il 2012 a 4,7 miliardi declinanti per il 2013 e 2014 rispettivamente a 4,4 e 4,2 miliardi. Ma, come detto, per il triennio 2012-2014 quelli non impegnati e quindi realisticamente eliminabili, tra tutti

quelli segnalati, sono stimati in 1.378 milioni per il 2012 (salvo quelli già impegnati nel corso dell'anno), 589 milioni per il 2013 e 572 milioni per il 2014.

- La spesa per investimenti pubblici ha subito una riduzione molto rilevante a decorrere dal 2005. La riduzione ha toccato gli investimenti diretti delle Pubbliche Amministrazioni. Il loro valore è, oggi, profondamente disallineato rispetto ai valori medi europei. Nella spesa per investimenti pubblici si concentrano, oltre ai problemi connessi alla quantità di risorse disponibili, quelli associati al loro cattivo utilizzo dovuti alla selezione degli interventi, ai tempi e ai costi eccessivi di realizzazione.
- Le spese dei ministeri, riordinate per programmi di attività, mostrano le criticità delle tecniche di riduzione degli stanziamenti per acquisto di beni e servizi che si trasformano in debiti fuori bilancio sistematicamente ripianati a consuntivo negli anni successivi.

L'analisi presentata dal Governo ha lo scopo di fornire proposte e indicazioni pratiche e operative sulla riduzione della spesa. Alla luce di quest'analisi sarà avviato il dialogo tra le strutture di governo competenti sulle procedure di *spending review* e i responsabili della gestione dei singoli servizi o attività per la formulazione di proposte di riordino della loro organizzazione produttiva, anche finalizzate a realizzare risparmi di spesa.

Il Governo ha poi iniziato a delineare la terza fase della *spending review*, indirizzata soprattutto sulla riduzione dei costi delle strutture territoriali dei dicasteri, dalla razionalizzazione degli enti di medie e piccole dimensioni e delle società degli enti territoriali, prevedendo anche una redistribuzione del personale impiegato. In questa fase si rafforzerebbe ulteriormente il controllo sulla spesa per i consumi intermedi delle Pubbliche Amministrazioni e del sistema sanitario.

## FOCUS

### Il ruolo della centrale di acquisti (CONSIP)

L'ottimizzazione degli acquisti di beni e servizi, attraverso lo sviluppo di modelli di approvvigionamento basati su processi e tecnologie innovative, ha dato un forte contributo al contenimento della spesa e alla sua qualificazione. L'obiettivo strategico di medio-lungo periodo della revisione della spesa passa attraverso la capacità di definire i parametri di spesa da raggiungere, di programmare i consumi effettivi (superando la logica dei costi storici), di qualificare la domanda, di creare dei flussi trasparenti e leggibili di dati e informazioni, di accentrare le competenze e diffondere le conoscenze. In questa direzione vanno numerosi provvedimenti<sup>13</sup> che nel corso del 2012 hanno ulteriormente rafforzato l'azione di CONSIP sui temi dell'innovazione, della razionalizzazione e della modernizzazione dei processi di acquisto di beni e servizi a supporto della Pubblica Amministrazione.

In merito alla riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e alla trasparenza delle procedure, il Governo aveva già previsto il ricorso alla centrale di committenza nazionale (art. 29 legge 214/2011). Tramite convenzioni, le amministrazioni pubbliche centrali potevano avvalersi della CONSIP nella sua qualità di centrale di committenza per le acquisizioni di beni e servizi al di sopra della soglia di rilievo comunitario. La stessa facoltà era stata prevista per gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. Il decreto sulla *spending review*<sup>14</sup> ha ribadito il ruolo centrale della centrale di acquisti. Si precisa, infatti, che i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionamento attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.

Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto. Sono escluse da questa disposizione le centrali di acquisto regionali, pur dovendo sempre tenere conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione

<sup>13</sup> L. 94/2012, L. 135/2012; L. 221/2012; L. 228/2012 (Legge di Stabilità 2013); D.L. 134/2012.

<sup>14</sup> Art. 1, D.L. 95/2012, commi 1 e 2.

da CONSIP. Non sono comunque nulli i contratti stipulati tramite altra centrale di committenza a condizioni economiche più favorevoli.

Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni stipulate da CONSIP o dalle centrali di committenza regionali possono procedere, qualora la convenzione non sia ancora disponibile e in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria (sottoposti a condizione risolutiva nel caso di disponibilità della convenzione). In alternativa, gli stessi Comuni possono fare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento e il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA).

Inoltre, i criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. Sono pertanto illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale.

Il MEPA è stato il primo mercato elettronico strutturato e con uso di firma digitale per il *procurement* pubblico istituito in Europa che – secondo regole flessibili – permette alla PA di decidere, di volta in volta, la procedura d'acquisto ritenuta più efficiente (Ordine Diretto o Richiesta di Offerta) e all'impresa di stabilire la propria strategia e l'ambito geografico su cui operare, con particolari vantaggi per gli operatori di piccole dimensioni.

Tra le maggiori innovazioni introdotte dal MEPA si evidenziano la riduzione dei tempi e dei costi del processo di approvvigionamento e di vendita, la maggior trasparenza ed efficienza delle procedure e l'ampliamento del mercato a nuovi fornitori, in particolare alle piccole e medie imprese. Sul MEPA sono presenti oltre 7.000 imprese (di cui oltre l'80 per cento di piccole dimensioni) che offrono oltre 10.000 cataloghi con oltre 1.400.000 articoli disponibili. Solo nel 2012 i volumi di transato sulla piattaforma sono stati pari a oltre 360 milioni di euro (nel 2011 i volumi erano 240 milioni di euro), mentre le transazioni sono state quasi 105.000 (nel 2011 erano 75.000).

Il MEPA svolge un ruolo importante anche nell'ambito della sostenibilità ambientale e degli acquisti verdi. Le Amministrazioni possono ricercare e acquistare sul MEPA prodotti con componenti riciclate o in possesso di etichette ambientali.

Nel corso del 2012 la CONSIP ha presidiato oltre 30 miliardi di euro di spesa ed è anche la centrale di committenza per il sistema pubblico di connettività e per l'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale.

## **Razionalizzazione delle dotazioni organiche nella Pubblica Amministrazione**

Per le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, è prevista una riduzione delle dotazioni organiche non inferiore al 20 per cento di quelle esistenti per il personale dirigenziale e non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa ai posti di organico per il personale non dirigenziale<sup>15</sup>. Le amministrazioni che non hanno emanato i provvedimenti attuativi entro l'ottobre del 2012, non potranno procedere ad assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto. Per le eventuali eccedenze di personale sono state previste una serie di possibilità tra le quali: il collocamento a riposo vincolato o l'avvio di processi di mobilità guidata. L'amministrazione colloca in disponibilità il personale che non è possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione o ricollocato presso altre amministrazioni. Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> D.L. 95/2012 art.2.

<sup>16</sup> L. 165/2011 art. 33, confermato dalla L. 135/2012.

Per gli enti di ricerca, le riduzioni non si applicano ai ricercatori e ai tecnologi. Nel comparto della scuola è prevista la riduzione della dotazione organica per le iniziative e delle istituzioni scolastiche all'estero.

In materia di pubblico impiego, è stata altresì disposta la proroga di un anno dei limiti al *turn-over*<sup>17</sup>.

È rimandato al 2016 il superamento del regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato presso le amministrazioni centrali. In particolare la *spending review*<sup>18</sup> prevede nel triennio 2012-2014 una facoltà di assunzione pari al 20 per cento del personale che ha cessato il servizio l'anno precedente, del 50 per cento nel 2015 e del 100 per cento a decorrere dal 2016<sup>19</sup>.

Il Governo, inoltre, in attuazione di quanto previsto dalla manovra dell'estate 2011<sup>20</sup>, ha recentemente avviato l'iter regolamentare inteso a prorogare per l'anno 2014 il blocco delle retribuzioni e dei rinnovi contrattuali per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni.

Secondo i dati del Dipartimento della Funzione Pubblica su una platea di 50 amministrazioni con 118.571 unità di dotazione organica<sup>21</sup>, il personale non dirigenziale in esubero risulta essere composto da 7.416 unità, mentre 31 sono i dirigenti di prima fascia in eccesso.

Il Governo ha stabilito che il trattamento retributivo percepito annualmente da tutti i soggetti che ricevono retribuzioni o emolumenti a carico delle finanze pubbliche in ragione di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo, anche in regime di diritto pubblico, con le amministrazioni statali, non possa superare il trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di Cassazione (per l'anno 2012 il limite è di circa 303 mila euro annui). Ulteriori limitazioni alla retribuzione sono previste per il predetto personale in posizione di fuori ruolo o di aspettativa, presso ministeri o enti pubblici nazionali<sup>22</sup>.

In merito alla riduzione delle dotazioni organiche degli Enti Locali, il Governo ha stabilito un dialogo con le autorità territoriali per stabilire i parametri di virtuosità sulla base dei quali procedere. La legge<sup>23</sup>, infatti, prevede che siano individuati i criteri per determinare le dotazioni organiche degli Enti Locali tenendo prioritariamente in conto il rapporto tra dipendenti (compresi quelli delle società a partecipazione pubblica) e la popolazione residente.

<sup>17</sup> Già introdotti dal D.L. 78/2010.

<sup>18</sup> Articolo 14, D.L. 95/2015. La disposizione riguarda i Ministeri, le Agenzie, gli Enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, le università, i corpi di polizia ed i vigili del fuoco. Per tali ultimi due comparti, la Legge di Stabilità 2013 (art. 1, comma 91) ha previsto la possibilità di incrementare le facoltà assunzionali per gli anni 2013 e 2014 istituendo un apposito fondo con dotazione pari a 70 milioni di euro per l'anno 2013 ed a 120 milioni di euro a decorrere dal 2014.

<sup>19</sup> Le cessazioni dal servizio derivanti da processi di mobilità e dall'applicazione della disposizione sui pensionamenti d'ufficio non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del *turn over*.

<sup>20</sup> Art. 16, comma 1, D.L. 98/2011.

<sup>21</sup> In particolare, la riduzione della dotazione organica del personale non dirigenziale riguarda 50 amministrazioni pubbliche di cui 9 ministeri, 21 enti di ricerca, 20 enti pubblici non economici più INPS, ENAC e 24 Enti Parco nazionali.

<sup>22</sup> Il predetto limite trova applicazione anche nei confronti degli amministratori e dei dipendenti delle società non quotate direttamente o indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni.

<sup>23</sup> L. 95/2012, articolo 16, comma 8.

Rimane in vigore la disciplina normativa che, con riguardo alle Regioni e agli Enti Locali, pone un obbligo di contenimento della spesa di personale complessivamente considerata e un limite alle facoltà assunzionali<sup>24</sup>. Analoghe misure sono previste per le Camere di Commercio. La legge prevede, inoltre, che nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province, sia fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

#### **FOCUS Scuola Nazionale dell'Amministrazione**

Il Governo ha anche definito il nuovo sistema unico di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici, attraverso il quale avverrà il reclutamento fino alla metà dei posti dei funzionari delle amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici. Con la creazione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione<sup>25</sup>, il nuovo sistema garantisce la riconduzione a unità dell'azione delle singole Scuole, necessaria per ottimizzare l'allocatione delle risorse e migliorare la qualità delle attività formative: il sistema diventa, infatti, il punto di riferimento al quale le amministrazioni e gli enti pubblici devono rivolgersi per la formazione del proprio personale, in assenza di ragioni che giustificano il ricorso a istituti di formazione diversi. L'azione del Sistema unico verrà indirizzata dal 'Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione' che coordina la pianificazione dell'attività di formazione e reclutamento di funzionari e dirigenti, ma anche l'utilizzo delle risorse umane (in particolare del personale docente), finanziarie e logistiche (sedi e locali delle Scuole). Il Governo approva ogni anno il 'Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato anche a ordinamento autonomo e negli enti pubblici nazionali'. Il Piano stabilisce il numero e la tipologia dei posti da destinare al reclutamento di dirigenti e funzionari tramite corso-concorso bandito dalla Scuola nazionale di amministrazione, o da parte delle singole amministrazioni, nonché il numero dei posti destinati al reclutamento del personale della carriera diplomatica, della carriera prefettizia e da assegnare all'albo dei segretari comunali. La pianificazione è affidata al Ministero della Funzione Pubblica e al Ministero dell'Economia e delle Finanze; il meccanismo sarà obbligatorio per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici, mentre alle Regioni e agli Enti Locali viene data facoltà di avvalersi del sistema di reclutamento tramite corso-concorso. Il nuovo sistema prenderà piede gradualmente, dato il blocco del *turn over* all'80 per cento, parallelamente alla gestione degli esuberanti nella PA.

Le disposizioni introdotte negli anni precedenti riguardo al pubblico impiego<sup>26</sup> stanno già dando risultati positivi in termini di riduzione della spesa. Come evidenziato nel 'Conto annuale 2011 sul pubblico impiego', tra il 2007 e il 2011 i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo indeterminato sono diminuiti del 4,3 per cento. Le riduzioni hanno interessato quasi tutti i comparti, anche

<sup>24</sup> Articolo 76, del D.L. 112/2008

<sup>25</sup> La Scuola superiore della PA (rinominata Scuola nazionale dell'amministrazione) assieme all'Istituto diplomatico Mario Toscano, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno - SSAl, il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, costituisce il Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica, nell'ambito del quale assumerà il ruolo di *primus inter pares*.

<sup>26</sup> Blocco del *turn-over*, di cui alla L.133/2008 nonché contenimento della spesa in materia di pubblico impiego (introdotto dal D.L. 78/2010 e rafforzato nel 2011 dai D.L. 98, n.138, n.201 e dalla Legge di Stabilità per il 2012).

quello sanitario, ma in misura maggiore la scuola. Anche il costo del lavoro è in riduzione del 2,3 per cento<sup>27</sup>.

**FOCUS**
**Revisione dello strumento militare nazionale**

La Difesa è interessata da un più ampio processo di riforma delineato dalla legge 31 dicembre 2012, n. 244. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 gennaio 2014, decreti legislativi per disciplinare la revisione, in senso riduttivo, dello strumento militare nazionale. Lo scopo è di realizzare un sistema nazionale di difesa efficace e sostenibile, uniformato alla stabilità programmatica delle risorse finanziarie e a una maggiore flessibilità nella rimodulazione delle spese, che assicuri i necessari livelli di operatività e la piena integrabilità dello strumento militare nei contesti internazionali, per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate.

Il progetto di revisione dello strumento militare nazionale tracciato dalla legge si muove secondo le seguenti linee di intervento:

- ridefinizione dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa, in modo da conseguire una contrazione strutturale complessiva non inferiore al 30 per cento, entro sei anni;
- riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale militare a 150.000 unità (rispetto alle 170.000 unità previste dai provvedimenti di attuazione della *spending review*), da conseguire gradualmente entro l'anno 2024;
- riduzione delle dotazioni organiche del personale militare dirigente a 310 unità per i gradi di generale/ammiraglio (da attuare in sei anni) e a 1.566 unità per il grado di colonnello/capitano di vascello (da attuare in dieci anni);
- riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale civile a 20.000 unità (rispetto alle 27.894 unità previste dai provvedimenti di attuazione della *spending review*), da conseguire gradualmente entro l'anno 2024.

I risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle misure di revisione dello strumento militare, ferma restando l'invarianza dei saldi finanzia pubblica, potranno essere indirizzati al riequilibrio dei settori di spesa del Ministero della difesa, al fine di conseguire un più efficiente ed efficace impiego delle risorse assegnate.

In tale contesto, potrà essere dato nuovo impulso all'innovazione tecnologica, avviando selezionate iniziative volte a favorire lo sviluppo di settori industriali e della ricerca tecnologica considerati strategici per la ripresa economica e per il sostegno all'occupazione, con ricadute positive sia per le grandi imprese che per quelle medie e piccole operanti nel settore.

Tra le misure che danno attuazione alla *spending review*, il Governo ha approvato i provvedimenti riguardanti la riduzione, entro il 1° gennaio 2016, del totale generale degli organici delle Forze armate, compresa quella del personale dirigente, in misura non inferiore al 10 per cento, nonché la riduzione delle promozioni. Il provvedimento garantirà un risparmio di spesa di circa 5 milioni di euro nel 2015 e 7 milioni nel 2016. La riforma dello strumento militare, inoltre, prevede entro il 2024, la riduzione delle dotazioni organiche a 150.000 unità (dalle circa 183.000 attuali) per il personale militare e a 20.000 unità (dalle circa 30.000 attuali) per il personale civile, anche attraverso l'utilizzo di meccanismi di mobilità e, nell'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica per la difesa,

<sup>27</sup> Stime Istat relative all'anno 2012.

la razionalizzazione delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche, oltre a procedure per la valorizzazione, la dismissione e la permuta degli immobili militari.

### **Efficienza della Pubblica Amministrazione**

L'efficientamento della macchina amministrativa è proseguito attraverso: *i)* una generale riorganizzazione delle funzioni statali sul territorio; *ii)* il trasferimento dei compiti svolti dagli uffici periferici delle amministrazioni centrali alle Prefetture; *iii)* la razionalizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

È prevista la soppressione, l'accorpamento e la riorganizzazione di alcuni enti e organismi. L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e l'Agenzia del Territorio vengono accorpate rispettivamente all'Agenzia delle Dogane e all'Agenzia delle Entrate. DigitPA e l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie sono soppresse e i compiti sono assegnati alla neo istituita Agenzia per l'Italia Digitale.

È stato bloccato l'adeguamento all'indice ISTAT dei contratti di locazione passiva degli immobili in uso alle amministrazioni centrali dello Stato.

Ulteriori tagli alla spesa sono previsti dalla Legge di Stabilità 2013-2015. In particolare, a partire dal 2014, i governi locali, il Servizio Sanitario Nazionale e le Autorità indipendenti non potranno acquistare immobili, senza documentarne l'indispensabilità. In questo caso, l'adeguatezza del prezzo sarà stabilita dall'Agenzia del Demanio. La spesa per mobilio non potrà eccedere il 20 per cento dell'ammontare speso nel 2011, a meno d'incorrere in responsabilità amministrative e disciplinari.

La Legge di Stabilità 2013 ha previsto un ulteriore incremento degli obiettivi di finanza pubblica (che si aggiunge a quello fissato dalla prima *spending review*) di 1,95 miliardi di euro per l'anno 2013 e di 2,2 miliardi a decorrere dall'anno 2014 per Regioni ed Enti Locali. Nel dettaglio, la revisione degli obiettivi di finanza pubblica vale un miliardo per le Regioni a statuto ordinario e 500 milioni per le Regioni a statuto speciale a decorrere dall'anno 2013 (in termini di peggioramento degli obiettivi del patto di stabilità interno); 250 milioni per l'anno 2013 e 500 milioni a decorrere dall'anno 2014 per i comuni e 200 milioni a decorrere dall'anno 2013 per le Province (in termini di riduzione delle risorse erariali loro spettanti). È previsto, poi, un taglio aggiuntivo di 600 milioni al Servizio Sanitario Nazionale nell'acquisto di beni, servizi e apparecchiature mediche per l'anno 2013 e di un miliardo a decorrere dal 2014.

A decorrere dal 2013, le Pubbliche Amministrazioni non potranno fare spese per un importo superiore al 50 per cento di quello sostenuto nel 2011 per l'acquisto, il noleggio, la gestione e la manutenzione delle autovetture di servizio e fino al 2014 non sarà possibile stipulare contratti di acquisto o di leasing per nuove autovetture. Tra i primi effetti della *spending review* si segnala la riduzione del 25 per cento delle auto di rappresentanza nei primi 11 mesi del 2012, con un risparmio complessivo stimato per il solo 2012 di 160 milioni.

### Il riordino delle Province

Il Consiglio dei Ministri a fine ottobre ha approvato il decreto-legge di delega che completava il percorso finalizzato al riordino delle Province e all'istituzione delle città metropolitane. Il provvedimento prevedeva anche una razionalizzazione delle competenze, in particolare nelle materie precipuamente 'provinciali', quali la gestione delle strade e delle scuole. Con il decreto il numero delle Province delle Regioni a statuto ordinario sarebbe stato ridotto da 86 a 51 (ivi comprese le città metropolitane). Le giunte delle Province italiane sarebbero state soppresse e il Presidente avrebbe potuto delegare l'esercizio di funzioni a non più di tre Consiglieri provinciali. Dal 2014 si prevedeva l'operatività delle città metropolitane, che avrebbero sostituito le Province nei maggiori poli urbani del Paese così come previsto dal testo costituzionale. Per assicurare l'effettività del riordino posto in essere, senza necessità di ulteriori interventi legislativi, il Governo aveva delineato una procedura con tempi cadenzati e adempimenti preparatori, garantiti dall'eventuale intervento sostitutivo di commissari ad acta. Restava fermo il divieto di cumulo di emolumenti per le cariche presso gli organi comunali e provinciali. Restava altresì ferma l'abolizione degli Assessorati. Il riordino delle Province sarebbe stato il primo tassello di una riforma più ampia che prevedeva la riorganizzazione degli uffici territoriali di governo (prefetture, questure, motorizzazione civile).

Nel novembre 2012 tale decreto-legge era stato presentato in Parlamento per la conversione in legge. All'avvio dei lavori parlamentari, il Governo ha preso atto delle difficoltà riscontrate in Parlamento a determinare una sintesi su cui fosse presente il più ampio consenso. Il decreto non è stato convertito ma, in considerazione delle effetti che la mancata conversione avrebbe generato, sono state presentate alcune proposte emendative in sede di approvazione della Legge di Stabilità 2013 volte a differire alcuni termini relativi o comunque collegati al riordino delle Province in modo da demandare al Governo e al Parlamento in carica nel corso del 2013 il completamento della procedura di riordino e la definitiva disciplina dei profili connessi.

La Legge di Stabilità 2013 ha quindi:

- rinviato al 31 dicembre 2013 i termini per l'adozione dell'atto legislativo di iniziativa governativa di riordino delle Province;
- attribuito alle Province in via transitoria, in attesa del riordino, le funzioni fondamentali come individuate dal Decreto 'Spending review' (che invece prevedeva l'attribuzione all'esito del riordino);
- sospeso l'applicazione della norma relativa all'istituzione delle città metropolitane fino al 31 dicembre 2013;
- sospeso l'attuazione delle disposizioni contenute nel Decreto 'Salva Italia' sul trasferimento delle funzioni e delle correlate risorse umane, finanziarie e strumentali delle Province a Regioni e Comuni ;
- prorogato fino al 31 dicembre 2013 il termine per l'approvazione della legge sulle modalità elettive degli organi provinciali prevista dal decreto legge 'Salva Italia';
- stabilita la permanenza in carica degli organi, compresa la giunta, fino a naturale scadenza dei mandati;
- previsto il commissariamento delle Province in caso di scadenza dei relativi organi entro il 31 dicembre 2013.

### Controlli sugli enti territoriali

Il Governo ha introdotto nuove regole in materia di finanza e funzionamento degli Enti Locali<sup>28</sup>. Le novità principali riguardano il rafforzamento dell'azione di

<sup>28</sup> D.L. 174 del 2012.

controllo della Corte dei Conti, che avrà poteri di controllo e sanzionatori più ampi rispetto al passato. La Corte dei Conti potrà valutare la legittimità e la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni attraverso controlli mirati sulle gestioni e, nel momento finale, mediante la parifica sul rendiconto consuntivo delle Regioni. Alla Corte spetterà anche il potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari e, ogni sei mesi, l'elaborazione di una relazione sulla copertura finanziaria adottata dalle leggi regionali.

Il Governo ha altresì rafforzato il sistema dei controlli interni per la certificazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, attraverso la verifica della regolarità amministrativa e contabile, la valutazione dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi e il rispetto degli equilibri finanziari.

Per gli Enti Locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione - a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 - è stato introdotto il 'controllo strategico' per la verifica dello stato di attuazione dei programmi. Più in generale, per tutti gli Enti Locali è stato introdotto un 'controllo sugli equilibri finanziari' per la valutazione del rispetto delle norme che regolano il concorso degli Enti Locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione. La revisione del sistema dei controlli interni coinvolgerà anche gli organismi gestionali esterni all'ente, in particolare le società partecipate<sup>29</sup>. L'esito del controllo potrà condurre a una pronuncia all'accertamento dell'irregolarità con l'obbligo per l'ente di adottare provvedimenti correttivi. Nel caso la Corte dei Conti giudicasse i provvedimenti correttivi inadeguati, all'ente locale sarà preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Sono state introdotte specifiche norme volte a rafforzare le sanzioni per gli amministratori che abbiano cagionato il dissesto finanziario degli Enti Locali<sup>30</sup>.

## **Modifiche al Patto di Stabilità Interno**

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri dell'UE verso specifici parametri comuni a tutti, fissati a livello europeo dal Patto di stabilità e crescita. L'indebitamento netto

<sup>29</sup> I nuovi controlli interni sugli enti territoriali sono stati disciplinati dalla Corte dei Conti a marzo 2013. La Corte, con le sue sezioni regionali, dovrà ricevere le relazioni semestrali relative alla regolarità della gestione amministrativa e sull'adeguatezza ed efficacia dei sistemi di controllo interni. In particolare, nel caso dei comuni con più di 15 mila abitanti e delle Provincie, i documenti da inviare alla magistratura contabile saranno due: il primo relativo alla programmazione triennale, la dinamica delle entrate e delle spese, nonché la trasparenza; il secondo relativo al controllo strategico e di gestione delle società partecipate. Il D.L. 174/2012 prevede anche che la procedura venga estesa agli Enti Locali con più di 100 mila abitanti a partire dal 2013, agli enti con più di 50 mila abitanti dal 2014 e a quelli con più di 5 mila abitanti dal 2015. Le Regioni dovranno, invece, predisporre annualmente una relazione unica sull'assetto istituzionale, la trasparenza, la gestione amministrativa, i controlli interni e la gestione del servizio sanitario.

<sup>30</sup> E' stata introdotta una sanzione pecuniaria da irrogare nei confronti degli amministratori giudicati responsabili e per i componenti del collegio dei revisori degli Enti Locali di cui la Corte abbia accertato le responsabilità. E' inoltre previsto l'obbligo di trasparenza dei redditi degli amministratori dei comuni con più di 15 mila abitanti. Questi sono tenuti a pubblicare la loro situazione patrimoniale annualmente, nonché all'inizio e alla fine del mandato.

della Pubblica Amministrazione costituisce, quindi, un parametro fondamentale da controllare ai fini del rispetto dei criteri di convergenza. Un obiettivo primario delle regole fiscali che costituiscono il Patto di stabilità interno è proprio il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali (Regioni ed Enti Locali)<sup>31</sup>.

La Legge di Stabilità 2013 ha riproposto, con alcune modifiche, la normativa già introdotta con la precedente legge di stabilità. In particolare è aggiornata la base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo, individuata nella spesa corrente media registrata nel periodo 2007-2009, cui è applicato un moltiplicatore, differenziato tra Province e comuni e, nell'ambito della medesima tipologia di ente, tra enti virtuosi e non virtuosi.

La virtuosità degli enti è individuata mediante la valutazione dei prevalenti parametri integrati con due indicatori socio-economici: valore delle rendite catastali e numero di occupati.

Sono confermati i cosiddetti 'Patti di solidarietà'. Più precisamente, per il 2013, sono confermate le disposizioni in materia di 'patto regionalizzato verticale ed orizzontale' grazie alle quali le Province e i comuni soggetti al patto possono beneficiare di maggiori spazi finanziari ceduti, rispettivamente, dalla Regione di appartenenza e dagli altri Enti Locali. È altresì confermato per i comuni (ed esteso anche alle Province) il 'patto regionale verticale incentivato'<sup>32</sup> in base al quale è prevista l'erogazione di un contributo a favore delle Regioni che cedono spazi finanziari agli Enti Locali ricadenti nel proprio territorio che ne fanno richiesta al fine di favorire i pagamenti di residui passivi in conto capitale in favore dei creditori. L'introduzione del 'patto regionale integrato'<sup>33</sup>, in virtù del quale le Regioni possono concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi e degli obiettivi degli Enti Locali del proprio territorio, è, invece, posticipata di un anno. Infine, è parimenti confermato il 'patto nazionale orizzontale'<sup>34</sup>, sebbene a differenza dell'anno 2012, non sia più prevista l'attribuzione di un contributo in favore dei comuni che cedono spazi finanziari.

Per gli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno 2013 sono ribadite le sanzioni vigenti nel 2012<sup>35</sup>.

A decorrere dal 2013 sono assoggettati al patto di stabilità interno, oltre le Province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, anche i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti<sup>36</sup>. Sono, altresì, soggetti al patto di stabilità interno, a partire dal 2013, anche gli Enti Locali commissariati per fenomeni di infiltrazione mafiosa.

<sup>31</sup> La disciplina sul patto di stabilità interno prevede che tutti gli enti siano tenuti a trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze - con cadenza trimestrale per le Regioni, semestrale per gli Enti Locali - le informazioni relative agli andamenti della gestione. Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno, gli enti hanno l'obbligo d'inviare la certificazione del risultato finanziario raggiunto entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento. La mancata trasmissione della certificazione costituisce inadempimento del patto ed è sanzionata al pari del mancato rispetto dell'obiettivo di risparmio. La legge di stabilità per il 2013, modulando diversamente le sanzioni, ha disciplinato, inoltre, le ipotesi di invio tardivo - dopo 60 giorni dalla approvazione del rendiconto di gestione - e ultra-tardivo - entro i successivi 30 giorni ad opera del commissario ad acta - della certificazione, consentendo un invio superiore ai 90 giorni al ricorrere di casi eccezionali (nuova certificazione di rettifica della precedente inviata nei termini).

<sup>32</sup> Introdotto dall'articolo 16, comma 12 bis e seguenti, del D.L. 95 del 2012.

<sup>33</sup> Articolo 32, comma 17, della L. 183 del 2011.

<sup>34</sup> Introdotto dall'articolo 4-ter del D.L. 16 del 2012.

<sup>35</sup> Disciplinate dall'articolo 31, comma 26, L. 183 del 2011.

<sup>36</sup> Articolo 31, comma 1, della L. 183 del 2011.

È, inoltre, in predisposizione un decreto attuativo per estendere anche alle società *in house* degli Enti Locali<sup>37</sup>, alle aziende speciali e alle istituzioni i vincoli di finanza pubblica previsti dal PSI.

Infine, per rispondere a specifiche esigenze, sono state introdotte ulteriori esclusioni di voci di entrata e di spesa dal saldo finanziario valido ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno che si aggiungono a quelle già previste per il patto 2012.

**FOCUS**
**Centrali di committenza per le unioni di comuni**

Il Governo aveva originariamente introdotto l'obbligo per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti di esercitare tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'unione di comuni, definendo l'istituzione e la composizione degli organi di tale forma associativa<sup>38</sup>.

Successivamente il Governo ha innovato la normativa<sup>39</sup> in materia, prevedendo che l'obbligo di esercizio di funzioni in forma associata da parte dei comuni tramite le unioni di comuni<sup>40</sup> sia esteso demograficamente a tutti i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, limitando, nel contempo, l'alveo di riferimento alle sole funzioni fondamentali. Per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti permane l'obbligo di esercizio in forma associata le sole funzioni fondamentali, mentre è facoltativo lo svolgimento delle rimanenti funzioni<sup>41</sup>.

I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia devono affidare a un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici<sup>42</sup>. La disposizione in oggetto è volta a garantire una riduzione dell'elevata frammentazione del sistema degli appalti pubblici e la concentrazione delle procedure di evidenza pubblica, consentendo così di ridurre i relativi costi di gestione e di ottenere risparmi di spesa<sup>43</sup>.

**Rientro degli squilibri strutturali di bilancio degli Enti Locali**

Sono stati rivisti dal Governo i parametri per individuare gli Enti Locali strutturalmente deficitari riguardo al triennio 2013-2015<sup>44</sup>. Il Decreto ha individuato i nuovi parametri di deficitarietà strutturale per gli Enti Locali su base triennale in corrispondenza con la programmazione finanziaria triennale del sistema di bilancio degli Enti Locali come, peraltro, già in precedenza previsto<sup>45</sup>. In linea generale, è confermato l'impianto dei parametri previsti nel triennio precedente con talune modifiche rese necessarie sia dalle variazioni normative nel frattempo intervenute, sia per definire con maggiore dettaglio la struttura dei parametri stessi. Ad esempio, nella nuova normativa l'indicatore sulla spesa di personale prende in considerazione le spese sostenute per i dipendenti delle

<sup>37</sup> Come previsto dall'art. 18, comma 2-bis D.L. 112 del 2008.

<sup>38</sup> Articolo 16 del D.L. 138 del 2011.

<sup>39</sup> Articolo 19 del D.L. 95 del 2012.

<sup>40</sup> Secondo l'art. 32 del D.Lgs. 267 del 2000.

<sup>41</sup> Come disposto dall'articolo 16 del D.L. 138 del 2011. L'unione di comuni richiede il rispetto del disposto di cui all'articolo 16 del D.L. 138 del 2011 e non anche dell'articolo 32 del TUEL.

<sup>42</sup> Come disposto dall'articolo 23, comma 4, del D.L. 201 del 2011.

<sup>43</sup> La norma si inserisce nell'ambito del D.Lgs. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici).

<sup>44</sup> Decreto del Ministero dell'Interno del 18 febbraio 2013.

<sup>45</sup> Decreto del Ministro dell'Interno del 24 settembre 2009.

partecipate, per i collaboratori e i titolari di contratti di somministrazione lavoro. L'ente locale che risulti fuori linea in 5 dei 10 indicatori verrà sottoposto a un regime speciale di controlli esterni sugli organici e sulla copertura del costo dei servizi.

Il Governo ha poi previsto una nuova procedura per favorire il riequilibrio finanziario pluriennale degli enti che presentano squilibri strutturali di bilancio tali da provocarne il dissesto. Si tratta di un 'salvagente' di ultima istanza prima di ricorrere alla procedura di dissesto. I comuni e le Province a rischio di dissesto possono ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale con una delibera consiliare. Nell'arco dei due mesi successivi alla delibera, l'ente dovrà predisporre un piano di riequilibrio pluriennale della durata massima di dieci anni<sup>46</sup>. Il piano dovrà spiegare e quantificare i fattori di squilibrio e individuare le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate.

Tra i benefici derivanti dall'avvio della procedura di riequilibrio vi è poi l'accesso alle risorse aggiuntive del 'Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti Locali'<sup>47</sup> istituito presso il Ministero dell'Interno. Il Fondo ha una dotazione base di 30 milioni di euro per il 2012 (cui si aggiungono 60 milioni di residui del Ministero dell'Interno e 498 milioni dei residui di parte corrente per spese vincolate), 90 milioni per il 2013 (cui la Legge di Stabilità 2013 ha aggiunto 130 milioni), 190 milioni per il 2014 e 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020 ed è altresì alimentato dalle somme rimborsate dagli Enti Locali beneficiari.

In caso di accesso a tale Fondo, l'ente dovrà adottare entro il termine dell'esercizio finanziario misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio. In particolare, l'ente sarà obbligato a: *i*) ridurre le spese per il personale; *ii*) ridurre le spese per la prestazione di servizi di almeno il 10 per cento nel triennio successivo all'esercizio finanziario; *iii*) ridimensionare le spese per trasferimenti ad altri enti finanziati con risorse proprie del 25 per cento entro tre anni; *iv*) blocco dell'indebitamento, fatta salva la possibilità di ottenere mutui connessi alla copertura di debiti, fuori bilancio, pregressi.

L'ente che intraprenderà la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale sarà quindi sottoposto a controlli più stringenti sull'attività di gestione finanziaria sia da parte della Corte dei Conti che dal Ministero dell'Interno. D'altro canto, l'ente locale avrà a disposizione diversi strumenti per il risanamento, *in primis* la facoltà di aumentare le aliquote e le tariffe dei tributi locali nella misura massima o di assumere mutui per la copertura dei debiti fuori bilancio riferiti a spese d'investimento.

In presenza di eccezionali motivi di urgenza, gli enti che faranno domanda di accesso alla nuova procedura di riequilibrio potranno chiedere un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria dell'ente. Le anticipazioni possono arrivare a un importo massimo di 300 euro per abitante, nelle Province e città metropolitane il limite è di 20 euro per abitante. I criteri per la determinazione dell'anticipazione attribuibile a ciascun ente locale, nei limiti della disponibilità annua del Fondo, devono tenere anche conto: *i*)

<sup>46</sup> Art. 3, comma 5 D.L. 174/2012.

<sup>47</sup> Il Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti Locali è previsto dall'art. 4 D.L. 174/2012.

dell'incremento percentuale delle entrate, tributarie ed extra-tributarie, previsto nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale; *ii*) della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale. L'importo dell'anticipazione dovrà essere rimborsato in un periodo massimo di dieci anni.

Al fine di agevolare la rimozione degli squilibri finanziari delle Regioni che adottano, o abbiano adottato, il piano di stabilizzazione finanziaria, è stato inoltre istituito nello stato di previsione del MEF un Fondo di 50 milioni di euro a valere sulla dotazione del predetto Fondo di rotazione, denominato 'Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni alle Regioni in situazione di squilibrio finanziario', finalizzato a concedere anticipazioni di cassa per il graduale ammortamento dei disavanzi e dei debiti fuori bilancio accertati, nonché per il concorso al sostegno degli oneri derivanti dall'attuazione del piano di stabilizzazione finanziaria. Al fine di garantire la stabilità finanziaria degli Enti Locali sciolti per fenomeni d'infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso il Governo ha stanziato a favore di tali enti, qualora sussistano squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto, la facoltà, da parte della commissione straordinaria per la gestione dell'ente, di richiedere, entro sei mesi dal suo insediamento, una anticipazione nel limite massimo di 200 euro per abitante, nei limiti di 20 milioni di euro annui a valere sulle dotazioni del fondo di rotazione sopradetto.

Sono, inoltre, stanziati 20 milioni di euro destinati a favorire il ripristino dell'ordinaria gestione di cassa del bilancio corrente dei comuni che abbiano dichiarato lo stato di dissesto finanziario, attraverso l'anticipazione di somme da parte del Ministero dell'Interno da destinare ai pagamenti in sofferenza di tali enti. Il decreto inasprisce anche le sanzioni per gli amministratori e i componenti dell'organo di revisione dell'ente locale dichiarato in stato di dissesto finanziario. Gli amministratori che saranno giudicati dalla Corte dei Conti come responsabili di aver contribuito al verificarsi del dissesto finanziario con condotte dolose, gravemente colpose, sia omissive sia commissive, non potranno coprire per un periodo di dieci anni incarichi di assessore, revisore dei conti, rappresentate di Enti Locali presso altri enti, istituzioni e organismi pubblici e privati. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili non saranno candidabili a nessuna carica elettiva a livello territoriale, nazionale o europeo.

### **I costi della politica negli Enti Locali**

Il legislatore è recentemente intervenuto adottando una normativa volta alla riduzione dei costi della politica nelle Regioni<sup>48</sup>, attraverso una serie di misure che incidono principalmente sulle spese per gli organi regionali.

In primo luogo, la corresponsione di una quota pari all'ottanta per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni (diversi da quelli destinati al finanziamento del SSN e al trasporto pubblico locale) è subordinata all'adozione da parte delle Regioni stesse di una serie di misure di risparmio. Tra le misure vi sono: *i*) la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali in

<sup>48</sup> D.L. 174/2012, art. 2.

relazione al numero degli abitanti<sup>49</sup>; *ii*) la fissazione di un compenso complessivo in relazione al mandato elettorale per il presidente e i consiglieri che non superi l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa<sup>50</sup>; *iii*) la definizione di ulteriori interventi di contenimento in materia di cumulo delle indennità e trattamenti previdenziali, oltre all'obbligo di pubblicità e trasparenza delle situazioni patrimoniali.

Per quanto concerne la trasparenza e la pubblicità del patrimonio dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, il Governo ha istituito l'obbligo di pubblicare annualmente (all'inizio e alla fine del mandato) sul sito istituzionale dell'ente cui appartengono gli eletti, una dichiarazione con i dati di reddito e di patrimonio. In tale dichiarazione devono risultare i redditi annualmente dichiarati, i beni immobili e mobili registrati posseduti, le partecipazioni in società quotate e non quotate, la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato, o in altre utilità finanziarie detenute.

In merito ai gruppi consiliari, la normativa prevede la riduzione dei contributi. Per la sua attuazione, le norme regionali in materia devono essere ridefinite in modo tale che tali contributi non eccedano l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa ridotto della metà, fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale. Sono esclusi da ogni contribuzione i gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni.

Le spese dei gruppi regionali dovranno essere sottoposte al Collegio dei revisori dei conti che diviene un organo di controllo interno.

La norma modifica anche la disciplina sull'erogazione dei vitalizi, che, a partire dalla legislatura 2013, potranno essere conseguiti da coloro che hanno già raggiunto i 66 anni d'età con 10 anni di consiliatura, anche non consecutivi. E' escluso dall'erogazione del vitalizio chi ha subito una condanna in via definitiva per delitti contro la Pubblica Amministrazione.

Le Regioni, a seguito d'intese definite in ambito di conferenza Stato-Regioni, hanno adottato vari interventi statutari e legislativi in materia. La normativa regionale, attualmente in corso, è condizione indispensabile per la piena erogazione dei trasferimenti erariali a favore del sistema regionale.

Per quanto concerne le Autonomie Speciali, si segnala che le novità sulla riduzione dei costi della politica troveranno applicazione compatibilmente con gli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione, ovvero mediante gli strumenti che consentano di garantire il rispetto della loro autonomia statutaria<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Il numero massimo dei consiglieri regionali, escluso il presidente della giunta regionale, deve essere uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino a un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino a otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore a otto milioni di abitanti.

<sup>50</sup> In sede di conferenza Stato-Regioni del 30 ottobre 2012, gli importi in questione sono stati stabiliti in 13.800 euro lordi mensili per i Presidenti delle Regioni e dei Consigli regionali e in 11.100 euro lordi mensili per i Consiglieri regionali.

<sup>51</sup> In altri termini, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano saranno tenute a rendere operative tutte le misure che non necessitano di una modifica statutaria; diversamente, le disposizioni che richiedano tali modifiche potranno essere applicate solo successivamente.