

#### **4.11 Gli interventi per la rimozione degli squilibri economici-sociali**

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, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42", interviene sulla disciplina del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), che viene ridenominato come "Fondo per lo sviluppo e la coesione", ed individua nuovi strumenti procedurali idonei a rendere più efficace la politica di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, anche per un miglior utilizzo delle risorse finanziarie destinate a tale scopo.

Successivamente, l'articolo **9-bis del D.L. 21 giugno 2013, n. 69**:

- è intervenuto, modificandone alcuni passaggi procedurali, in merito al "contratto istituzionale di sviluppo" previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo n.88;
- ha operato ulteriori modifiche al medesimo decreto legislativo ponendo **l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa** (denominata anche Invitalia), quale soggetto centrale di coordinamento delle attività di progettazione e di realizzazione degli interventi ricompresi nei contratti istituzionali di sviluppo.

Il quadro normativo ed operativo delineato dal decreto legislativo n. 88 del 2011 in esame è stato successivamente **modificato**, sostanzialmente sotto **due aspetti**, il primo attinente alla **governance** della politica di coesione, ed il secondo concernente le **procedure** della stessa.

##### **4.11.1 Governance della politica di coesione**

Con l'articolo **10 del decreto-legge n. 101 del 2013** è stato effettuato un intervento di modifica della governance della politica di coesione, mediante l'istituzione dell' **Agenzia per la coesione territoriale**, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

In attuazione della norma istitutiva, con **D.P.C.M. 9 luglio 2014** è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia, e con successivo **D.P.C.M. 15 dicembre 2014** si è provveduto al trasferimento dal Dipartimento dello sviluppo del Ministero dello Sviluppo economico delle necessarie risorse umane, finanziarie e strumentali.

Sempre in tema di *governance*, anche tenuto conto degli insufficienti miglioramenti nei tempi di attuazione dei programmi, si è nuovamente

intervenuti nella materia, con l'articolo 12 del D.L. n. 133/2014 (**legge 11 novembre 2014, n. 164**), mediante cui si è precisato che l'autorità politica di coesione è costituita dal "Presidente del Consiglio dei ministri", ovvero da un suo delegato. Ciò per risolvere le difficoltà derivanti dal sovrapporsi delle norme sul tema, facenti riferimento sia alla figura del Ministro delegato che a quella del Presidente del Consiglio, ed in secondo luogo meglio specificando i poteri della autorità politica. In relazione a tale modifica, con la legge di stabilità 2015 (L. n. **190/2014**), nel ridefinire le modalità di programmazione e gestione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) per il ciclo 2014-2020, si specifica al comma 703 che il Ministro o Sottosegretario di Stato delegati per la politica di coesione assumano espressamente la denominazione di. "**Autorità politica per la coesione**"

Da ultimo, la medesima **legge di stabilità 2015**, nel ridefinire le procedure programmatiche ed operative relativamente alle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il ciclo 2014-2020, al comma 703 ha previsto l'istituzione di un ulteriore soggetto, che – da come enunciato nella norma - sembrerebbe assumere un ruolo di partenariato tra le varie istituzioni, rivestendo un ruolo centrale della programmazione del FSC 2014-2020.

In proposito si prevede che entro il 30 aprile 2015 con D.P.C.M sia istituita una **Cabina di regia**, composta dai rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria, dei soggetti attuatori a livello nazionale e regionale e dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio nonché, infine, dell'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020.

#### **4.11.2 Le procedure della politica di coesione**

Per quanto concerne le procedure della politica di coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020 si ricorda che la **legge di stabilità per il 2015** (art. 1, commi 703-706, legge n. 190/2014) ha introdotto disposizioni che hanno **innovato i principali elementi della procedura** relativamente a tale ciclo. Benché tale disciplina abbia carattere aggiuntivo rispetto alla vigente disciplina sul FSC, come specifica espressamente il comma 703, vengono tuttavia abrogate alcune disposizioni che interessano tale ciclo, costituite principalmente di commi 8-10 della legge di stabilità 2014.

In particolare, la nuova disciplina prevede che:

- la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per **obiettivi strategici** relativi ad aree tematiche nazionali;
- entro il **31 marzo 2015** il Ministro, o Sottosegretario di Stato, delegato alla coesione territoriale, denominato “**Autorità politica per la coesione**” individua le **aree tematiche nazionali** e gli obiettivi strategici per ciascuna area e li comunica alle **Commissioni parlamentari** competenti;
- con **delibera CIPE** entro il **30 aprile 2015** sarà ripartita la **dotazione finanziaria del FSC** tra le diverse aree tematiche nazionali (si rammenta che la legge di stabilità per 2014 prevedeva l’emanazione di una analoga delibera di ripartizione entro il 1° marzo 2014). I piani operativi per ciascuna area tematica sono predisposti dalla Cabina di regia in linea con il principio introdotto dalla legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 6) che riserva l’impiego delle risorse del FSC per un **importo non inferiore all’80 per cento** per interventi nelle **regioni del sud**;
- in attesa della delibera di ripartizione, il **CIPE** potrà approvare, su proposta dall’Autorità politica per la coesione, un **piano stralcio**, per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori;
- entro il **2 marzo 2015** il CIPE dispone l’**assegnazione definitiva** dei fondi destinati a interventi già approvati dal CIPE stesso in via programmatica che siano a carico delle risorse FSC 2014-2020;
- sulla base dell’effettiva realizzazione dei piani operativi approvati dal CIPE, l’Autorità politica per la coesione può proporre al CIPE stesso, ai fini di una successiva deliberazione, una diversa ripartizione della dotazione tra aree tematiche nazionali; la rimodulazione delle quote annuali di spesa per ciascuna area nonché la revoca di assegnazioni dovute ad impossibilità sopravvenute, mancato rispetto dei tempi o inadempienze;
- l’Autorità presenta al **CIPE** entro il **10 settembre** di ogni anno una **relazione** sullo stato di avanzamento degli interventi della programmazione 2014-2020 ai fini della definizione della Nota di aggiornamento del DEF e della legge di bilancio;
- viene infine **modificata la procedura contabile** di trasferimento delle risorse FSC: le risorse - che dal 2015 sono allocate nello stato di previsione del MEF (cap. 8000) - assegnate al piano stralcio e ai piani operativi approvati sono trasferite in apposita **contabilità speciale presso il Fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche nazionali**, che si aggiunge alle altre contabilità speciali attraverso le quali il Fondo gestisce le risorse nazionali e dell’Unione europea dei fondi strutturali. Al Fondo di rotazione sono altresì trasferite le risorse del FSC delle precedenti programmazioni (2000/2006 e 2007/2013).

Per quanto riguarda le **risorse** per il ciclo di programmazione 2014-2020 l'articolo 1, comma 6, della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) ha disposto una dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione nella misura complessiva di **54.810 milioni**. La norma ne dispone l'**iscrizione in bilancio** limitatamente alla misura dell'**80 per cento (43.848 milioni)**.

Sulla dotazione del Fondo è successivamente intervenuta la **legge di stabilità per il 2015** (legge n. 190/2014), che ha disposto alcune variazioni rispetto agli importi stabiliti dalla legge n. 147/2013: in particolare ha operato nella Tabella E una **riduzione** delle risorse relative al ciclo di programmazione 2014-2020 del Fondo per lo sviluppo e la coesione di 40 milioni di euro per il 2015, nonché una **rimodulazione** delle risorse medesime attraverso una anticipazione di 100 milioni al 2015, di 500 milioni al 2016 e di 1.500 milioni al 2017, con conseguente riduzione di 2.100 milioni della quota relativa al 2018 e anni successivi.

Nel **bilancio per gli anni 2015-2017**, la quota del Fondo relativa alla programmazione 2014-2020 presenta pertanto ora i seguenti importi, come esposti nella Tabella E della legge n.190/2014:

<b>FSC 2014-2020 (cap. 8000/p/Economia)*</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018 e ss.</b>
<i>Importi esposti in Tabella E (legge n. 190/2014)</i>	406,3	985,2	2.481,7	35.155,7

#### 4.12 L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio

Il decreto legislativo n. 118 del 2011 ha costituito una ampia e organica **riforma di contabilità degli enti territoriali**, diretta a garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici ed a superare la sostanziale incapacità del vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici.

Il decreto n. 118 reca la definizione dei principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali nonché per il settore sanitario.

Tra le **principali innovazioni** introdotte dai D.Lgs. n. 118 ne vanno richiamate alcune in particolare:

- adozione di regole contabili uniformi e di un **comune piano dei conti integrato** per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione. Il piano dei conti è funzionale all'introduzione di un sistema "duale di contabilizzazione" che consente agli enti territoriali e ai loro enti strumentali che adottano un regime di contabilità finanziaria autorizzatoria, di rilevare, a fini conoscitivi, contestualmente, le voci di entrata e le voci di spesa, anche in termini di contabilità economico patrimoniale. Ciò per una migliore raccordabilità con le regole contabili adottate in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi che si fondano sul sistema di contabilità economica ai sensi del Sistema europeo dei conti-Sec95. Le voci che costituiscono l'articolazione comune del piano dei conti integrato sono dunque la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica delle pubbliche amministrazioni, che costituiscono parte essenziale del sistema di bilancio. A tal fine, ogni atto gestionale/transazione elementare è iscritta nel piano secondo codici identificativi della voce cui appartengono. La codifica degli atti di gestione deve avvenire dunque in modo uniforme e deve essere definita "a regime" sulla base degli esiti della sperimentazione;
- adozione di **schemi comuni di bilancio articolati** sul lato della spesa in **missioni e programmi** e macroaggregati coerenti con la classificazione economica e funzionale (COFOG) individuata dagli appositi regolamenti comunitari sulla materia, in simmetria con quanto già avviene per il bilancio dello Stato. I macroaggregati si raggruppano in titoli e, ai fini della gestione, sono ripartiti in capitoli ed in articoli. I capitoli e gli articoli, ove previsti, si raccordano con il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato. Anche i criteri di classificazione delle entrate in analogia a quanto già avviene per il

- bilancio dello Stato, prevedono la ripartizione in titoli, tipologie e categorie. I capitoli sono le unità di gestione e rendicontazione;
- definizione di un **sistema di indicatori di risultato** associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie, da definirsi sulla base dei risultati della sperimentazione;
  - introduzione di una **tassonomia per gli enti strumentali** degli enti locali in contabilità civilistica che consiste:
    - nella predisposizione di un budget economico;
    - 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.

I principi generali contabili, cioè le regole fondamentali di carattere generale degli ordinamenti contabili armonizzati, sono 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**, 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**, sancito nel punto 16 dell'allegato 1, ma i cui contenuti specifici devono essere definiti dai provvedimenti legislativi correttivi adottati sulla base degli esiti della sperimentazione del medesimo principio, 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), si parla infatti di **competenza finanziaria cd. "potenziata"**. Questa consente di conoscere i debiti effettivi delle amministrazioni pubbliche; evitare l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti; rafforzare la programmazione di bilancio; favorire la modulazione dei debiti secondo gli effettivi fabbisogni.

A dicembre 2014 si è **conclusa la fase di sperimentazione triennale** prevista dal D.Lgs. n. 118/2011 (art. 36), avviata il 1° gennaio 2012 con il D.P.C.M. 28 dicembre 2011, per verificare la rispondenza della riforma contabile degli enti territoriali alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e per individuare le criticità del nuovo sistema contabile e,

dunque, le conseguenti modifiche intese a realizzare una disciplina efficace.

Si ricorda che la fase di sperimentazione ha interessato, dal 1° gennaio 2012, 4 regioni, 12 province, 49 comuni, 20 enti strumentali, i quali sono stati sottoposti alla disciplina sperimentale dettata dal **D.P.C.M. 28 dicembre 2011** e successive modifiche, secondo una attività operata da un gruppo di lavoro interistituzionale (Stato, ANCI, UPI, Regioni, Istat, Abi, Ordine dei dottori commercialisti).

La sperimentazione della riforma è stata poi estesa nel 2014 ad ulteriori 300 enti.

In particolare, si rammenta, che il D.P.C.M. 25 maggio 2012 ha in prima battuta individuato le amministrazioni partecipanti alla sperimentazione; il successivo D.P.C.M. 29 marzo 2013 ha individuato le amministrazioni partecipanti al secondo anno della sperimentazione. Successivamente, l'articolo 9, comma 4, del D.L. n. 102/2013, ha disposto che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la sperimentazione potesse essere estesa ad ulteriori enti che, entro il 30 settembre 2013, avessero presentato domanda di partecipazione al terzo anno di sperimentazione. In attuazione di tale previsione è stato adottato il D.M. 15 novembre 2013.

Da ultimo, con D.M. Economia del 14 febbraio 2014, sono stati individuati gli ulteriori enti locali che hanno partecipato per il 2014 alla sperimentazione e i rispettivi obiettivi programmatici "ridotti" (cioè la forma di premialità prevista dall'articolo 31, comma 4-ter, della legge n. 183/2011) da realizzare ai fini del concorso al patto di stabilità interno. Si è trattato di 24 province e 375 comuni.

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**, recante disposizioni **integrative e correttive della disciplina sull'armonizzazione di cui al D.Lgs. n. 118**. Il decreto legislativo correttivo n. 126 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 agosto 2014.

In particolare, il decreto correttivo n. 126 del 2014:

- 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, sulla **base dei risultati della sperimentazione**.
- 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).

**L'entrata in vigore** della riforma contabile degli enti territoriali di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011, corretto e integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014, è prevista al **1° gennaio 2015**.

A partire da tale data, le amministrazioni pubbliche territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria sono tenuti a conformare la propria gestione a tali regole contabili uniformi e ai relativi principi contabili applicati.

Per gli enti del servizio sanitario nazionale, si ricorda, la relativa disciplina contabile armonizzata dettata dal Titolo II del D.Lgs. n. 118/2013 ha trovato applicazione a decorrere dall'anno 2012.

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come integrato dal decreto n. 126, prevede, tuttavia, la **facoltà** per gli enti locali di **rinvviare 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).

Inoltre, nel 2015, l'adozione del nuovo schema di bilancio per missioni e programmi è richiesta solo con finalità conoscitive. Si tratta pertanto di una sorta di sperimentazione in quanto, nel 2015, gli enti continuano ad adottare lo schema di bilancio utilizzato nel 2014, che conserva valore a tutti gli effetti giuridici.

Anche l'adozione del principio applicato della programmazione risulta di fatto rinviata, in quanto l'elaborazione del primo documento di programmazione "armonizzato", il Documento Unico di Programmazione (DUP) per gli enti locali e il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) per le regioni, è richiesto con riferimento al triennio 2016-2018. Con riferimento agli esercizi 2015-2017 gli enti locali continueranno ad adottare la Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) e le regioni i documenti di programmazione previsti dai rispettivi ordinamenti contabili.

In base alla nuova disciplina contabile, nel 2015 gli enti territoriali dovranno, in particolare, procedere:

- a. all'**adozione del principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata** e del correlato principio applicato della contabilità finanziaria, riguardanti le modalità di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, fondamentale per consentire, a decorrere dal rendiconto 2015, la conoscenza dei debiti degli enti territoriali nei confronti dei terzi, ed il conseguimento di equilibri di bilancio effettivi (e non meramente contabili), tali da favorire la tempestività dei pagamenti;
- b. all'**accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità** nel bilancio di previsione degli enti territoriali, il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione;
- 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<sup>27</sup>.

In particolare, la legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014) è intervenuta su **quattro diversi profili** concernenti rispettivamente: le modalità di accertamento dei residui attivi e passivi (art. 1, commi 505 e 506), i termini per la **copertura dell'eventuale disavanzo** derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da parte degli enti che hanno partecipato alla sperimentazione, che viene portato a **30 esercizi** (comma 507), una maggiore gradualità rispetto a quanto previsto dal D.Lgs. n. 118 per l'iscrizione annuale in bilancio degli accantonamenti al **Fondo crediti di dubbia esigibilità**, per allentare ulteriormente la compressione della capacità di spesa degli enti territoriali (comma 509) ed, infine, i termini di approvazione del **bilancio consolidato** dell'ente locale con i bilanci dei propri organismi e enti strumentali e delle società controllate e partecipate (comma 510).

Come evidenziato nell'ultima Relazione sui risultati della sperimentazione contabile, presentata alle Camere il 5 marzo scorso (Doc. CCIII, n.4), è **in corso di predisposizione lo schema** del 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, corretto e integrato dal D.Lgs. n. 126 del 2011, concernente le **modalità di ripiano dei disavanzi derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui**.

Si ricorda, infine, che l'**articolo 3-bis** del D.Lgs. n. 118/2011, introdotto dal D.Lgs. n. 126/2014, ha previsto l'istituzione, presso il Ministero

<sup>27</sup> In sostanza, la riforma chiede agli enti, nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui, di cancellare i residui attivi che non corrispondono a obbligazioni giuridiche perfezionate a favore dell'ente e di accantonare una quota del risultato di amministrazione, di importo pari ai crediti di dubbia e difficile esazione. Entrambe le operazioni comportano il rischio di emersione del disavanzo di amministrazione effettivo degli enti, la cui copertura, se effettuata con le modalità ordinarie, potrebbe essere non sostenibile da parte degli enti.  
Al fine di rendere sostenibile la copertura di tale disavanzo la riforma ne consentiva il ripiano entro il 2017 e secondo modalità "straordinarie" da definire con un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

dell'economia e delle finanze, della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali (**Commissione Arconet**), 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. Il 16 dicembre u.s. è stato firmato il decreto che disciplina le modalità di organizzazione e funzionamento di tale Commissione, destinata a subentrare al gruppo di lavoro che, presso la Ragioneria Generale dello Stato, ha seguito la sperimentazione.

#### **4.13 Meccanismi sanzionatori e premiali**

##### **4.13.1 Le finalità ed i contenuti del testo originario del decreto legislativo n. 149 del 2011**

Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n.149, nell'introdurre nuovi obblighi di trasparenza sulla situazione finanziaria delle regioni e degli enti locali, ne ha dettato contestualmente una disciplina sanzionatoria qualora emergano situazioni di gravi irregolarità; esso inoltre interviene sui meccanismi premiali.

Il provvedimento aveva la finalità di completare la normativa attuativa del federalismo fiscale e, allo scopo di dare seguito ai criteri di responsabilità ed autonomia che caratterizzano la nuova *governance* degli enti territoriali, ha introdotto elementi sanzionatori nei confronti degli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari e, invece, sistemi premiali verso gli enti che assicurano qualità dei servizi offerti e assetti finanziari positivi.

Oltre alle modifiche introdotte dai successivi interventi legislativi (v. par. 4.13.2), sul decreto legislativo n. 149 ha inciso profondamente la sentenza n. 219/2013 della Corte costituzionale (v. il par. 5.10 della precedente relazione semestrale, doc. XVI-bis, n. 2).

##### **4.13.2 La disciplina sanzionatoria del Patto di stabilità interno**

Va peraltro segnalato - anche per dar conto della **complessità** di un corretto **coordinamento normativo** tra la disciplina sanzionatoria sugli enti locali recata dal decreto legislativo in esame e la normativa, per così dire, "ordinaria" sulle sanzioni per mancato rispetto del Patto di stabilità interno recata dalle **leggi di stabilità annuali** - che l'articolo 1, commi 439 e 462, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) ha **trasposto integralmente le norme sanzionatorie** dettate per gli enti locali e le regioni sul punto dall'articolo 7 del decreto legislativo.

A seguito delle ulteriori modifiche poi operate sul Patto dalla legge di stabilità 2014 (L. n. 147/2013), il comma 507 dell'articolo 1 di quest'ultima ha poi **conseguentemente abrogato** (salvo il comma 5) l'**articolo 7** del decreto legislativo.

La vigente disciplina sui meccanismi sanzionatori **risulta pertanto ora contenuta non più nel decreto** ma:

- nell'articolo 31, comma 26, della legge n. 183/2011, come sostituito dal comma 439 dell'articolo unico della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013), per quanto concerne gli **enti locali**, e con le ulteriori modifiche apportate dall'articolo unico, comma 533, della legge n.147/2013.
- nel comma 462 dell'unico articolo della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) per le **regioni e Province autonome**, come integrato e

modificato da ulteriori disposizioni recate dai commi 503 e 504 dell'articolo unico della legge n.147/2013 (legge di stabilità 2014). Tale disciplina sanzionatoria si applica con riferimento al patto di stabilità **fino all'anno 2014**.

In particolare, ed in rapida sintesi, il mancato raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità comporta, per gli enti inadempienti:

- il **taglio delle risorse** del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo degli **enti locali**, in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato (per i comuni, a **seguito della soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio comunale**, ai sensi dell'articolo 1, comma 380, della legge n. 228/2012, la riduzione delle risorse deve intendersi riferita al Fondo di solidarietà comunale); **ovvero**, per le regioni, il **versamento all'entrata del bilancio dello Stato** dell'importo corrispondente allo scostamento tra il risultato e l'obiettivo prefissato;
- il **divieto di impegnare spese** di parte corrente in misura superiore all'importo annuale medio degli impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- il **divieto di ricorrere all'indebitamento** per finanziare gli investimenti;
- il **divieto di procedere ad assunzioni** di personale a qualsiasi titolo;
- la **riduzione del 30% delle indennità** di funzione e dei **gettoni** di presenza degli amministratori.

Al meccanismo sanzionatorio si affiancano misure dirette a scoraggiare l'adozione di **mezzi elusivi** per addivenire ad un rispetto solo formale del patto. In **funzione 'antielusiva'**, si prevede:

- la **nullità dei contratti di servizio** e degli altri atti posti in essere da regioni e enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno;
- **sanzioni pecuniarie** per i responsabili di atti elusivi delle regole del patto, la cui erogazione compete alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti, qualora accertino che il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive.

A partire dal 2015 l'introduzione dell'obbligo del **pareggio di bilancio** per le regioni, in luogo delle regole del patto di stabilità interno, ha comportato per le **regioni la ridefinizione delle misure sanzionatorie**, ora contenute al **comma 474 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2015** (legge n. 190/2014).

Tali sanzioni risultano di fatto identiche a quelle relative al 2014, che si sono sopra esposte.

Con riguardo al **pareggio di bilancio**, si ricorda che si tratta, com'è noto, del principio introdotto dalla **legge costituzionale 20 aprile 2012, n.**

**1**, che, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., introduce il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, cd. "pareggio di bilancio", correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. Alla nuova disciplina è stato dato seguito nell'ordinamento mediante la **legge 24 dicembre 2013, n. 243**, recante, per l'appunto, disposizioni per l'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, ed i cui articoli da 9 a 12 disciplinano specificamente l'equilibrio di bilancio delle regioni (e degli enti locali).

#### 4.14 Ripristino del sistema di tesoreria unica

Si ricorda che il sistema di tesoreria unica che si è andato costituendo a partire dalla prima metà degli anni '80 con la legge n. 720/1984 rispondeva all'esigenza di contenere i costi dell'indebitamento, potenziando le disponibilità di tesoreria dello Stato e riducendo pertanto il ricorso al mercato finanziario e la conseguente emissione di titoli pubblici necessari per la copertura del fabbisogno del settore statale. Esso, inoltre, intendeva conferire ai flussi finanziari dell'intero settore una maggiore trasparenza mediante un'organica regolamentazione, introducendo, al tempo stesso, un controllo più stringente sulla capacità di spesa degli enti.

Il sistema si è andato formando per il concorso di successivi interventi legislativi a partire dal 1980, che qui non si dettagliano, ma dei quali il più significativo è rappresentato dall'articolo 40 della legge n. 119/1981 (legge finanziaria per il 1981), che limitava le disponibilità che gli enti pubblici potevano detenere presso le aziende di credito. Su tale normativa è poi intervenuta la **legge 29 ottobre 1984, n. 720** che ha fissato i criteri generali per l'**istituzione del sistema di tesoreria unica** e definito i criteri per l'individuazione degli enti sottoposti al sistema.

L'accelerazione del processo di **rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali** ha imposto l'esigenza, a partire dal 2006, di una ridefinizione del sistema di tesoreria unica per tali enti. Con il **D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279** (articoli 7, 8 e 9), il sistema di tesoreria unica per le **regioni** e gli **enti locali** è stato oggetto di rilevanti modifiche, che hanno previsto, peraltro, il suo **graduale superamento** in relazione al progressivo conferimento a tali enti di ulteriori funzioni ed entrate proprie.

Con la legge n. 449/1997 (articolo 51, comma 3) il nuovo regime di attuazione del sistema della tesoreria unica, di cui agli articoli 7 e 9 del D.Lgs. n. 279/1997, è stato esteso anche alle Università statali a decorrere dal 1999. Per i Dipartimenti universitari e gli altri centri dotati di autonomia finanziaria e contabile delle università è stata, invece, prevista, ai sensi dell'articolo 29, comma 10, della legge n. 448/1998, la fuoriuscita dal sistema della tesoreria unica.

Il regime speciale previsto per gli enti territoriali dal D.Lgs. n. 279/1999 - definito comunemente come "misto" - distingue il regime applicabile alle diverse entrate degli enti, prevedendo che **soltanto i fondi provenienti dal bilancio dello Stato** (comprese le entrate provenienti da indebitamento assistito dallo Stato, nonché quelle connesse alla devoluzione di tributi erariali alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e

di Bolzano) debbano **affluire nelle contabilità speciali di tesoreria**, mentre le **entrate proprie** (acquisite dagli enti territoriali in forza di potestà tributaria propria, da compartecipazione al gettito di tributi statali o da indebitamento senza intervento statale) sono escluse dal versamento nella tesoreria statale, per essere **depositate direttamente presso il sistema bancario** e utilizzate prioritariamente per i pagamenti di tali enti.

L'applicazione di questo nuovo sistema di tesoreria, inizialmente limitato soltanto ad alcune fattispecie di enti locali e alle Università, è stato esteso con il **D.L. 25 giugno 2008, n. 112**, articolo 77-*quater*, a **tutte le regioni, a tutti gli enti locali** (senza distinzione in base alla classe demografica) e agli enti del settore sanitario (aziende ospedaliere regionali ed universitarie, i policlinici universitari, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali). Il D.L. n. 112 ha, inoltre, provveduto a razionalizzare e uniformare il regime di tesoreria unica nei confronti degli enti soggetti al regime di tesoreria ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 279/1997, ponendo fine ai regimi differenziati che si sono sedimentati per i vari enti secondo discipline specifiche ed eccezioni succedutesi nel tempo.

Successivamente, pur in presenza di una disciplina evidentemente volta all'ulteriore rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali – ed in particolare di regioni ed enti locali – a partire **dal 2012** è stato **ripristinato**, per un periodo temporale definito (fino al 31 dicembre 2014, ora esteso **fino al 31 dicembre 2017** dall'articolo 1, comma 395, della legge n. 190/2014), il **sistema di tesoreria unica** "centralizzata" iniziale, in relazione, presumibilmente, alle necessità connesse alla **crisi economico finanziaria** nel settore della **finanza pubblica**.

In particolare, il combinato disposto dell'articolo 35, commi da 8 a 13, del D.L. n. 1/2012 e dell'articolo 1, comma 395, della legge di **stabilità 2015**, prevedono la **sospensione fino al 31 dicembre 2017** dello **speciale regime di tesoreria unica** definito comunemente come "misto" previsto, dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, per regioni, enti locali, enti del comparto sanità e università ed il **ripristino dell'originario regime di tesoreria unica**.

Pertanto, **fino al 31 dicembre 2017 tutte le entrate** dei predetti enti **devono essere versate** presso le sezioni di **tesoreria provinciale dello Stato** (precisamente, le entrate proprie in contabilità speciale fruttifera e le altre entrate in contabilità speciale infruttifera).

I tesorieri sono tenuti ad eseguire i pagamenti utilizzando prioritariamente le entrate proprie degli enti direttamente riscosse e, successivamente, impegnando le somme giacenti nelle contabilità speciali

di tesoreria provinciale, utilizzando prima le disponibilità delle contabilità fruttifere.

Sono rimaste escluse dal riversamento soltanto le disponibilità dei predetti enti e organismi pubblici rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni, che restano, pertanto, depositate presso i tesorieri.

È altresì prevista la smobilizzazione degli investimenti finanziari e il versamento delle relative risorse sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale. Fanno **eccezione** al riguardo gli investimenti in **titoli di Stato** italiani.