

complessivo sarà ridotto a 170.000 unità<sup>60</sup>, mentre l'organico del personale civile è stato rideterminato in circa 27.800 unità<sup>61</sup>.

I risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle misure di revisione dello strumento militare potranno essere indirizzati al riequilibrio dei settori di spesa del Ministero della Difesa, al fine di conseguire un più efficiente, efficace ed equilibrato impiego delle risorse assegnate. Sempre in attuazione della *spending review* è stato adottato<sup>62</sup> il regolamento di riorganizzazione delle scuole militari e degli istituti militari di formazione dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e dell'Arma dei carabinieri.

Nell'ambito delle misure previste dalla *spending review*, è stata data attuazione al D.L. 95/2012 che prevede la revisione degli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche centrali. Il Governo ha completato gran parte della prima fase di riduzione delle dotazioni organiche<sup>63</sup>. Sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica sono pubblicati i dati sulle dotazioni organiche e le eccedenze del personale pubblico. In particolare, per le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, nonché gli enti pubblici sono previste misure di riduzione: *i*) degli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore, per entrambe le tipologie di uffici e per ciascuna dotazione, al 20 per cento di quelli esistenti; *ii*) delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, in misura non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale. Per gli enti di ricerca la riduzione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale non si applica ai ricercatori e ai tecnologi.

A gennaio 2014 il Governo ha approvato due primi regolamenti per la riorganizzazione dei Ministeri dell'Istruzione, università e ricerca (MIUR) e della Salute.

Al MIUR la nuova dotazione organica degli uffici dirigenziali generali viene ridotta da 34 a 27 posti<sup>64</sup>. Relativamente al personale di livello non dirigenziale, per effetto della riduzione della spesa pari al 10 per cento di cui al sopraccitato decreto legge, cui si sono aggiunte compensazioni verticali e orizzontali, la nuova dotazione organica dei posti non dirigenziali passa da 7.034 posti a 5.978 unità, con una contrazione di 1056 posti corrispondenti a un risparmio (pari a euro 34.958.508). La dotazione organica complessiva del personale del MIUR sarà, dunque, complessivamente pari a 6.418 unità.

Per quanto riguarda il Ministero della Salute, rispetto al vigente regolamento che prevede un'articolazione del dicastero in dipartimenti (attualmente in numero

<sup>60</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 gennaio 2013 e il conseguente regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 2013, n. 29.

<sup>61</sup> DPCM del 22 gennaio 2013.

<sup>62</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 2013, n. 115.

<sup>63</sup> Sono stati adottati i seguenti provvedimenti: DPCM del 22 gennaio 2013 relativo a 50 amministrazioni pubbliche (di cui 9 Ministeri, 21 enti di ricerca, 20 enti pubblici non economici); DPCM del 23 gennaio 2013 relativo all'INPS e all'ENAC; DPCM del 23 gennaio 2013 relativo a 24 enti Parco nazionali.

<sup>64</sup> La riduzione dei sette uffici dirigenziali generali si realizzerà attraverso la soppressione di tre direzioni generali in seno all'amministrazione centrale, una per ciascun dipartimento. Per quanto riguarda gli uffici dirigenziali di livello non generale, la riduzione della dotazione organica è stata superiore al previsto, a causa di compensazioni orizzontali (operate dal Funzione Pubblica) e verticali (con enti di ricerca). Pertanto la nuova dotazione organica degli uffici dirigenziali di livello non generale viene ridotta da 544 posti a 413 posti - di cui 191 dirigenti tecnici e 222 dirigenti amministrativi - con una contrazione di 131 uffici.

di tre) e in un ufficio generale, di livello non dipartimentale, la nuova organizzazione si caratterizza per l'eliminazione delle strutture dipartimentali e la istituzione del segretariato generale<sup>65</sup>.

Al fine della razionalizzazione e del contenimento della spesa pubblica il Collegato Agricoltura alla Legge di Stabilità 2014 dispone di procedere all'accorpamento e soppressione degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (AGEA, AGECONTROL, CRA, INEA, ISMEA, ISA) nonché alla riorganizzazione delle funzioni di detti enti. Inoltre, sempre nell'ottica della razionalizzazione della spesa è prevista la liberalizzazione e la riorganizzazione del sistema di consulenza e dei servizi di assistenza tecnica agli allevatori.

La razionalizzazione delle dotazione organiche non è un intervento congiunturale che taglia il numero degli impiegati ma un intervento strutturale che definisce il fabbisogno ottimale delle amministrazioni centrali. Il contestuale riordino del sistema di reclutamento e di formazione consentirà di dare un nuovo assetto strutturale alla qualità dei funzionari pubblici e quindi dei servizi offerti dalle amministrazioni. Al tempo stesso saranno definiti, in un accordo quadro con le organizzazioni sindacali, i casi in cui i contratti a termine potranno avere durata superiore a quella ordinaria allo scopo di assicurare la continuità di servizi pubblici (es. sanità) o esigenze peculiari di alcuni settori (es. ricerca). Il Governo ha stabilito inoltre un concorso unico quale sistema di reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le pubbliche amministrazioni. I concorsi pubblici unici sono organizzati dal Dipartimento per la Funzione pubblica, alle cui procedure possono aderire anche le Regioni e gli Enti Locali.

Il D.L. 150/2013, al fine di assicurare la continuità nella gestione e in attesa del perfezionamento della revisione delle strutture organizzative dei Ministeri, autorizza le amministrazioni a gestire le risorse assegnate secondo la struttura previgente del bilancio dello Stato. Lo stesso provvedimento ha prorogato al 28 febbraio 2014 i termini per l'adozione dei regolamenti di organizzazione dei ministeri, e ampliato il campo di intervento oggettivo dei medesimi<sup>66</sup>.

#### **FOCUS Sistema di reclutamento e formazione personale della PA**

Il sistema di reclutamento e formazione dei dirigenti e dei funzionari delle amministrazione dello Stato e degli enti pubblici non economici è stato rinnovato con l'entrata in vigore del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70<sup>67</sup>. Il regolamento dà attuazione al D.L. 95/2012<sup>68</sup> che ha autorizzato il Governo ad adottare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di individuare idonee forme di coordinamento tra le scuole pubbliche di formazione, gli istituti di formazione e le altre strutture competenti e di riformare il sistema di reclutamento e di

<sup>65</sup> Tale scelta è coerente con una lettura del quadro normativo maggiormente in linea con le specifiche esigenze di funzionalità del Ministero della salute e quindi con il principio costituzionale di buon andamento della Pubblica Amministrazione. Più in particolare con l'introduzione della figura del segretario generale si mira a operare una razionalizzazione delle funzioni di coordinamento delle strutture ministeriali rafforzando l'unitarietà dell'agire amministrativo del Dicastero. L'eliminazione delle strutture dipartimentali consente inoltre un maggiore risparmio in termini economici in correlazione con la soppressione di un numero equivalente di direzioni generali.

<sup>66</sup> Il processo di riorganizzazione dei ministeri conseguente alla riduzione delle dotazioni organiche prevista dal decreto legge sulla cd. *spending review* (art. 2, co. 1, D.L. 95/2012), con il D.L. 101/2013 (articolo 2, comma 7) fissava il termine ultimo al 31 dicembre 2013.

<sup>67</sup> Pubblicato in G.U. 146 del 24 giugno 2013.

<sup>68</sup> Art. 11, co. 1, del D.L. 95/2012 (conv., L. 135/2012).

formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici anche mediante adeguati meccanismi di collegamento tra la formazione propedeutica all'ammissione ai concorsi e quella permanente. Le novità principali riguardano: *i*) l'introduzione di un nuovo procedimento di programmazione del reclutamento; *ii*) la definizione di nuovi requisiti e modalità di svolgimento del corso-concorso per il reclutamento dei funzionari; *iii*) l'innalzamento della percentuale minima di dirigenti da assumere tramite corso-concorso bandito annualmente; una nuova scansione delle fasi di pianificazione delle attività formative. Il regolamento inoltre individua forme di collegamento tra le esistenti scuole pubbliche di formazione mediante l'istituzione del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica, che è composto dalla Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, ridenominata Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nonché dall'Istituto diplomatico 'Mario Toscano', dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, dalla Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno - SSAI, dal Centro di formazione della difesa e dalla Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha avviato un monitoraggio per verificare lo stato di applicazione nell'anno 2012 della legge che fissa un tetto agli emolumenti dei dipendenti e collaboratori delle pubbliche amministrazioni statali, ponendo come limite il trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione<sup>69</sup>. Con circolare trasmessa ai Ministeri, Agenzie fiscali, Corte dei Conti, Consiglio di Stato, Avvocatura dello Stato, Enti di ricerca, Enti pubblici non economici e Autorità amministrative indipendenti il predetto Dipartimento ha chiesto informazioni circa la concreta attuazione delle disposizioni in questione. Il limite alle predette retribuzioni, è rappresentato dal trattamento del primo presidente della Corte di Cassazione, è pari a 301.320,29 euro per l'anno 2012, a 311.658,53 euro per l'anno 2013 (comprensivo degli emolumenti spettanti in virtù della carica ricoperta)<sup>70</sup>.

Dal 2014, la Legge di Stabilità 2014 ha esteso il predetto limite agli emolumenti da chiunque percepiti in relazione a rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le altre amministrazioni pubbliche<sup>71</sup> (es. Università, Regioni, enti del SSN, enti pubblici regionali, Enti Locali, Camere di Commercio ecc.) e con le Autorità amministrative indipendenti, nonché agli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle medesime amministrazioni<sup>72</sup>, ove previsti dai rispettivi ordinamenti. Dal limite retributivo in parola sono esclusi a decorrere dal 1° gennaio 2014 i compensi percepiti per prestazioni occasionali. Le Regioni dovranno quindi adottare entro sei mesi specifici provvedimenti di adeguamento alle disposizioni contenute in materia dalla predetta Legge di stabilità. Le risorse così risparmiate sono devolute al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato nonché al miglioramento dei bilanci degli enti territoriali.

Con il D.Lgs. 33/2013 sono state riordinate le disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione d'informazioni da parte delle pubbliche

<sup>69</sup> Per maggiori dettagli in merito ai compensi degli amministratori delle Società controllate dal MEF si rinvia al par. II. 18 'Trasparenza della Pubblica Amministrazione e appalti pubblici'.

<sup>70</sup> Nota del Ministero della Giustizia n. 6651 del 23 gennaio 2014.

<sup>71</sup> Non riconducibili all'ambito statale ma comunque ricomprese nell'articolo 1, comma 2, del D.Lgs 165/2001.

<sup>72</sup> Di cui al citato art. 1, co.2, del D.Lgs 165/2001.

amministrazioni relativi agli incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti<sup>73</sup>. L'obbligo di pubblicazione riguarda anche il conferimento d'incarichi dirigenziali a soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione, di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso. La pubblicazione dei dati deve essere assicurata entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e perdura fino a tre anni successivi alla cessazione dell'incarico.

### **Contenimento della spesa previdenziale**

La Legge di Stabilità 2014 ha previsto per il triennio 2014-2016 una revisione dello schema di indicizzazione per tutti i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS<sup>74</sup>. Rimane confermata l'indicizzazione al 100 per cento per le pensioni complessivamente fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per i trattamenti pensionistici superiori, la rivalutazione automatica avviene con criteri progressivi: *i*) nella misura del 95 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS; *ii*) nella misura del 75 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS; *iii*) nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS; *iv*) nella misura del 40 per cento per l'anno 2014 e nella misura del 45 per cento per gli anni 2015 e 2016 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il minimo (per il solo anno 2014, non è riconosciuta alcuna rivalutazione per la fascia di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS). Sulla base dei parametri attualmente in vigore, il trattamento minimo INPS per l'anno 2013 è pari a 6.440,6 euro annui (495,4 euro mensili). Per il 2013, l'importo di tre volte il trattamento minimo INPS risulta essere pari a 19.321,8 euro annui (ossia 1.486,3 euro mensili), mentre l'importo di 4 volte il trattamento minimo INPS risulta essere pari a 25.762,4 euro annui (ossia 1.981,7 euro mensili). Per i soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2014, la Legge di Stabilità 2014 prevede di incrementare da sei a dodici mesi il posticipo della prima scadenza utile per il riconoscimento dei trattamenti di fine servizio per limiti di età e la rimodulazione dei limiti annuali del riconoscimento dei trattamenti di fine servizio.

La Legge di Stabilità 2014 ha previsto, inoltre, un contributo di solidarietà da parte delle pensioni più alte<sup>75</sup>. A decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS (circa 90.000 euro lordi annui nel 2013), viene richiesto

<sup>73</sup> Questi riguardano: *i*) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; *ii*) il curriculum vitae; *iii*) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla Pubblica Amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; *iv*) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

<sup>74</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 483.

<sup>75</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 486.

un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari: *i)* al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a venti volte il trattamento minimo INPS (circa 129.000 euro nel 2013 ); *ii)* al 12 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a trenta volte il trattamento minimo INPS (circa 193.000 euro nel 2013), e *iii)* al 18 per cento per la parte eccedente il predetto importo. L'INPS, sulla base dei dati che risultano dal casellario centrale dei pensionati, è tenuto a fornire a tutti gli enti interessati i necessari elementi per l'effettuazione della trattenuta del contributo di solidarietà, secondo modalità proporzionali ai trattamenti erogati. Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie.

Si ricorda che il D.L. 138/2011<sup>76</sup> ha introdotto un contributo di solidarietà a carico di tutti i contribuenti il cui reddito complessivo ai fini IRPEF sia superiore a 300.000 euro lordi annui, per il periodo 1° gennaio 2011 - 31 dicembre 2013. Il contributo è pari al 3 per cento della quota eccedente tale importo. Tale contributo di solidarietà è deducibile dal reddito complessivo.

A gennaio 2014 il Governo ha deciso di accelerare i tempi della riforma della *governance* dell'INAIL e dell'INPS soprattutto dopo la fusione avvenuta con INPDAP. Per questo MLPS accelererà il confronto con le parti sociali e con le forze politiche in modo da assicurare la presentazione al Parlamento del disegno di legge di riforma in tempi brevi.

## FOCUS

### Il contributo di solidarietà: le sentenze della Corte Costituzionale

Il D.L. 78/2010<sup>77</sup> aveva previsto, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2013, una decurtazione dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti (anche di qualifica dirigenziale) delle amministrazioni pubbliche. Tale taglio colpiva le retribuzioni superiori a 90.000 euro lordi, con decurtazione del 5 per cento della parte eccedente il predetto importo, fino a 150.000 euro; per le retribuzioni superiori a 150.000 euro lordi, era prevista un'ulteriore decurtazione del 10 per cento (per la parte eccedente il citato ammontare di 150.000 euro). Tuttavia la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 223 del 2012 ha dichiarato illegittima la richiamata disciplina, in quanto ha riconosciuto che essa ha introdotto un vero e proprio prelievo tributario risultante in una imposta speciale nei confronti dei soli pubblici dipendenti. Come tale, la disposizione appare in contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost. e, in particolare, col principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante.

Per quanto riguarda invece i trattamenti pensionistici, il D.L. 98/2011<sup>78</sup> aveva introdotto un contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014. L'articolo 24, comma 31-bis del D.L. 201 del 2011 aveva disposto l'incremento del contributo, fissandolo al 15 per cento per la parte eccedente i 200.000 euro. Il contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici operava nel modo seguente: 5 per cento per gli importi da 90.000 a 150.000 euro; 10 per cento per gli importi da 150.000 a 200.000 euro; 15 per cento per gli importi oltre i 200.000 euro. La Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 22-bis, del D.L. 98 del 2011 (come modificato dal D.L. 201 del 2011), in quanto ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici un ulteriore speciale prelievo tributario (la relativa

<sup>76</sup> D.L. 138/2011, articolo 2, commi 1 e 2. Con decreto del MEF del 21 novembre 2011 sono state stabilite le relative modalità di attuazione.

<sup>77</sup> Art. 9, co. 2, del D.L. 78/2010.

<sup>78</sup> Art. 18, co. 22-bis, del D.L. 98/2011.

entrata veniva, infatti, acquisita al bilancio dello Stato), attraverso una ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi di un'imposizione fiscale, senza garantire il rispetto dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito. La motivazione riprende quanto stabilito dalla stessa Corte nella sentenza 223 del 2012: viene, infatti, ribadito che si determina, trattandosi di un'imposizione fiscale, l'irragionevolezza e l'arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita.

Al contrario, in passato, la giurisprudenza della Corte (ordinanza 22 del 2003) non ha invece ravvisato l'illegittimità di disposizioni aventi per oggetto l'imposizione di contributi di solidarietà a carico di pensioni di importo elevato, in quanto destinati al riequilibrio della gestione previdenziale di appartenenza. In particolare, si richiama la citata ordinanza n. 22/2003, riferita all'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, che prevedeva, per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici superiori al massimale annuo previsto dall'art. 2, comma 18, della n. 335 del 1995, sulla parte eccedente detto massimale, un contributo di solidarietà nella misura del 2 per cento. Con la suddetta ordinanza, la Corte dichiarava la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in quanto le trattenute operate a titolo di contributo di solidarietà, trattandosi comunque di maggiori entrate e non di una minore spesa, non erano destinate alla copertura di fabbisogni finanziari indifferenziati dello Stato, ma erano acquisite alle gestioni previdenziali obbligatorie. La Corte dichiarava quindi che, in questo caso, non si trattava di un prelievo forzoso di natura tributaria da ricondurre all'art. 53 Cost., bensì di una prestazione patrimoniale imposta per legge, di cui all'art. 23 Cost., la cui finalità era quella di contribuire agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori. Precisamente, la norma era volta a realizzare un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, evitando una generica fiscalizzazione del prelievo contributivo effettuato.

## Enti territoriali e Patto di Stabilità Interno

Il Governo ha previsto nel D.L. 35/2013 l'esclusione dai vincoli del Patto di Stabilità Interno (PSI) dei pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale maturati alla data del 31 dicembre 2012 per un importo complessivo di 5 miliardi per il 2013<sup>79</sup>. Inoltre, lo stesso provvedimento ha prestato attenzione a garantire l'effettivo raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica. Infatti, la legge prevede, per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano che abbiano sottoscritto i contratti di anticipazione di liquidità che la possibilità di sottoscrivere nuovi prestiti o mutui resti subordinata all'attestazione regionale da cui risulti, oltre al conseguimento degli obiettivi del PSI per l'anno precedente, la condizione che il bilancio regionale presenti una situazione di equilibrio strutturale<sup>80</sup>. Vi è inoltre una deroga al PSI per le spese per cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti di 1,8 miliardi per l'anno 2013 e 1 miliardo per l'anno 2014. Per gli anni 2013 e 2014 il Ministero dello sviluppo economico (MISE) è incaricato di effettuare il monitoraggio sull'utilizzo del plafond di spesa assegnato a ciascuna Regione e Provincia autonoma. Se si riscontrassero insufficienze o eccedenze del plafond di spesa assegnato, il MISE può disporre la rimodulazione del quadro di riparto del limite complessivo.

<sup>79</sup> Si confronti par. Debito Pubblico.

<sup>80</sup> Queste condizioni devono essere verificate dai tavoli di verifica appositamente previsti dal decreto e recepite con delibera del Consiglio dei Ministri di autorizzazione all'indebitamento.

Successivamente, il Governo tramite la Legge di Stabilità 2014 ha previsto un ulteriore allentamento dei vincoli d'indebitamento degli Enti Locali spostando dal 6 all'8 per cento il limite che gli Enti Locali devono rispettare per poter assumere nuovi mutui<sup>81</sup>. Con questo provvedimento gli Enti Locali hanno maggiore spazio di manovra per le loro decisioni di investimento.

Per favorire gli investimenti, il D.L.16/2014 prevede, inoltre, che per gli anni 2014 e 2015 gli Enti Locali possono assumere nuovi mutui e ricorrere a operazioni di indebitamento oltre il limite attualmente previsto e comunque per un importo non superiore alle aliquote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti e rimborsati nell'esercizio precedente.

D'altro canto, per consentire un miglioramento dell'indebitamento netto e del fabbisogno di un importo pari a 450 milioni per l'anno 2013, il Governo ha inasprito per il solo 2013 la disciplina del PSI per gli Enti Locali<sup>82</sup>. Infatti, per l'anno 2013, aumenta il contributo finanziario richiesto, nell'ambito del patto, a ciascun ente, sospendendo, al contempo, l'applicazione del sistema di virtuosità, ai fini della ripartizione degli obiettivi finanziari del patto tra gli enti medesimi. In deroga alla disciplina vigente, tutti gli Enti Locali sono stati chiamati a concorrere al contenimento dei saldi di finanza pubblica attraverso un incremento dell'obiettivo di saldo finanziario che deve essere conseguito da parte di ciascun ente. Resta però confermata l'applicazione delle misure premiali sull'armonizzazione dei bilanci<sup>83</sup> che prevede per tali enti un miglioramento complessivo di 20 milioni degli obiettivi del patto per il 2013, tramite la riduzione delle percentuali da applicare alla spesa corrente, da ripartirsi sulla base di specifico decreto del MEF sentita la Conferenza unificata.

A febbraio 2014 il Governo ha deciso di limitare le sanzioni per gli Enti Locali che non raggiungono gli obiettivi del PSI. Nello specifico le disposizioni sono volte a limitare, nell'anno 2014, l'applicazione di talune sanzioni previste dalla normativa vigente per il mancato rispetto del PSI nei confronti dei comuni di Venezia e Chioggia. Le Regioni e gli Enti Locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente le somme indebitamente erogate al personale dirigenziale e non dirigenziale. Il recupero avviene gradualmente con quote annuali a valere sui fondi di amministrazione.

A livello locale, il Governo ha prorogato<sup>84</sup> a fine 2013 l'obbligo per i Comuni fino a 5 mila abitanti di associarsi in una centrale unica di committenza per gli appalti di lavori, servizi e forniture. La normativa prevedeva che entro il 31 marzo 2013 i Comuni sotto i 5 mila residenti si siano associati in Unione o convenzione almeno tre delle loro funzioni fondamentali, mentre l'obbligo della gestione

<sup>81</sup> Dato dal rapporto tra l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, e le entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

<sup>82</sup> Come previsto dall'art. 2, comma 5 del D.L. 120/2013.

<sup>83</sup> Previste per gli Enti Locali che partecipano alla sperimentazione di cui all'articolo 36 del D.Lgs. 118/2011.

<sup>84</sup> Il rinvio a fine 2013 interviene sulla scadenza originaria fissata dall'art.23, comma 5 del D.L. 201/2011 per il 31 marzo 2013. Il rinvio blocca dunque le sanzioni per chi non si è adeguato. La proroga è stata inserita nel D.L. 43/2013.

associata integrale di tutte le attività caratterizzanti è entrata in vigore a fine 2013.

Per l'anno 2013 è stato sospeso il cosiddetto 'patto nazionale orizzontale'<sup>85</sup>. Tale patto rappresenta una misura di flessibilità nell'applicazione del PSI introdotta in favore dei soli comuni a partire dall'anno 2012. Esso permette la rimodulazione orizzontale degli obiettivi finanziari tra i comuni a livello nazionale al fine di consentire lo smaltimento di residui passivi di parte capitale degli enti che sono sottoposti al PSI. In parallelo è previsto che, per l'anno 2013, non rilevino ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del PSI delle Regioni e delle Province autonome i trasferimenti effettuati in favore degli Enti Locali soggetti al PSI a valere sui residui passivi di parte corrente, purché a fronte di corrispondenti residui attivi degli Enti Locali. I conseguenti maggiori spazi finanziari nell'ambito del PSI delle Regioni e Province autonome dovranno essere utilizzati esclusivamente per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale maturati al 31 dicembre 2012. Tali spazi finanziari sono destinati prioritariamente a liquidare residui di parte capitale in favore degli Enti Locali. D'altro canto, la Legge di Stabilità per il 2014 prevede che lo Stato, le Regioni e le province autonome possono, con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato ed Enti Locali, da concludere entro il 30 giugno 2014, individuare criteri e modalità per il concorso alla finanza pubblica. In tale accordo le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano possono cedere alle Regioni a statuto ordinario spazi finanziari nell'ambito del PSI<sup>86</sup>, e viceversa.

Per l'anno 2013 è stato innalzato il limite massimo di ricorso da parte degli Enti Locali ad anticipazioni di tesoreria. L'utilizzo della maggiore anticipazione vincola per i comuni una quota corrispondente delle entrate dell'imposta municipale propria (IMU) per l'anno 2013 e per le province una quota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, per l'anno 2013.

Il D.L. 35/2013 ha concesso una deroga ai Comuni per gli anni 2013-2014 per l'uso del 75 per cento delle entrate derivanti dagli oneri di urbanizzazione per coprire le spese correnti. Il Governo ha poi prorogato<sup>87</sup> a fine 2013 l'obbligo per i Comuni fino a 5 mila abitanti di associarsi in una centrale unica di committenza per gli appalti di lavori, servizi e forniture. La normativa prevedeva che entro il 31 marzo 2013 i Comuni sotto i 5 mila residenti si siano associati in Unione o convenzione almeno tre delle loro funzioni fondamentali, mentre l'obbligo della

<sup>85</sup> Art. 4-ter del D.L.16/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. 44/2012, come modificato dall'art. 16, comma 12, del D.L.95/2012, convertito, con modificazioni, dalla L.135/2012. L'articolo 4-ter del citato Decreto stabilisce che i Comuni possono cedere e acquisire spazi finanziari in base al differenziale che prevedono di conseguire rispetto all'obiettivo del PSI per l'anno in corso. I Comuni cedenti avranno nel biennio successivo una modifica migliorativa del loro obiettivo commisurata annualmente alla metà del valore degli spazi finanziari ceduti. Mentre agli Enti che acquisiscono maggiori spazi finanziari, nel biennio successivo sono attribuiti saldi obiettivo peggiorati per un importo annuale pari alla metà della quota acquisita.

<sup>86</sup> Oltre che le somme a esse dovute per gli anni 2012 e 2013 per effetto dell'applicazione della sentenza della Corte costituzionale 31 ottobre 2012, n. 241. Legge di Stabilità 2014, art.1, co. 517.

<sup>87</sup> Il rinvio a fine 2013 interviene sulla scadenza originaria fissata dall'art.23, comma 5 del D.L. 201/2011 per il 31 marzo 2013. Il rinvio blocca dunque le sanzioni per chi non si è adeguato. La proroga è stata inserita nel D.L. 43/2013.

gestione associata integrale di tutte le attività caratterizzanti è entrata in vigore a fine 2013.

Il Governo ha poi escluso<sup>88</sup> i trasferimenti erariali in favore delle Regioni relativi alle politiche sociali e alle non autosufficienze, da quelli che sono assoggettati a riduzione nel caso di mancata adozione - da parte della regione - delle misure di riduzione dei costi della politica<sup>89</sup>.

Nell'emergenza di compensare il minor gettito derivante dalla soppressione della prima rata dell'IMU<sup>90</sup>, il Governo ha anticipato l'erogazione ai comuni di 2,5 miliardi su quanto spettante a valere sul Fondo di solidarietà comunale. E' poi stato previsto un aumento delle disponibilità del Fondo per l'anno 2013 per un importo complessivo di 125 milioni<sup>91</sup>. Le risorse attribuite a ciascun comune non sono considerate tra le entrate finali rilevanti ai fini del PSI per l'anno 2013. Al fine di assicurare il ristoro del minor gettito ai comuni derivante dell'abolizione della seconda rata dell'IMU, è stato previsto lo stanziamento di 2,2 miliardi per l'anno 2013. Una parte di queste risorse, pari a 1,7 miliardi, è attribuita ai comuni in misura pari alla metà dell'ammontare determinato applicando l'aliquota e la detrazione di base previste dalla normativa statale per ciascuna tipologia d'immobile. Il contribuente deve invece versare l'eventuale residuo IMU per l'anno 2013 in misura pari al 40 per cento della differenza tra l'ammontare risultante dall'applicazione delle aliquote e della detrazione per ciascuna tipologia d'immobile deliberate dal comune di residenza per l'anno 2013 e l'ammontare risultante dall'applicazione dell'aliquota e detrazione di base. Il pagamento dell'eventuale differenza è saldato entro il 16 gennaio 2014. A conguaglio il Governo dovrà assegnare il contributo compensativo nell'importo complessivo di 348 milioni<sup>92</sup>. Visti i disagi provocati dal mutamento della norma tributaria, i comuni beneficiari del trasferimento compensativo derivante dall'abolizione della seconda rata dell'IMU sono stati autorizzati ad apportare le necessarie variazioni di bilancio entro il 15 dicembre 2013.

## IN ITINERE

### **Disegno di legge contenente disposizioni di carattere finanziario volte a garantire la funzionalità degli Enti Locali**

A febbraio 2014 il Governo<sup>93</sup> ha avviato l'esame di un disegno di legge contenente disposizioni di carattere finanziario finalizzate a garantire la funzionalità di Enti Locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti e opere pubbliche, nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali, finalizzato a recepire i contenuti del decaduto D.L. 151/2013 e le cui misure sono ancora in fase di definizione.

La Legge di Stabilità 2014 è intervenuta per stabilizzare a regime la disciplina di alimentazione e riparto del Fondo di solidarietà comunale. La legge modifica

<sup>88</sup> Art. 10 comma 7, D.L. 76/2013.

<sup>89</sup> Di cui all'art. 2 del D.L. 174/2012

<sup>90</sup> Prevista dall'art.1 del D.L. 102/2013.

<sup>91</sup> Prevista dall'art. 2 del D.L. 120/2013.

<sup>92</sup> Da adottarsi con decreto MEF entro il 28 febbraio 2014, sentita la Conferenza Stato - città e autonomie locali.

<sup>93</sup> Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2014.

integralmente la normativa che aveva istituito e regolamentato tale Fondo<sup>94</sup>. In particolare, viene previsto che il Fondo costituisca un istituto a regime, con decorrenza dal 2013. La dotazione del Fondo è stata fissata in 6,9 miliardi per l'anno 2013, 6,6 miliardi per l'anno 2014.

Inoltre, il D.L. 16/2014 ha previsto che il contributo dello Stato di 500 milioni per il 2014 attribuito ai Comuni dalla Legge di Stabilità 2014 venga incrementato di 125 milioni.

Il riparto della cifra è stabilito con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, secondo una metodologia condivisa con l'Anci, tenendo conto dei gettiti *standard* ed effettivi dell'IMU e della TASI. È eliminato il vincolo di destinazione del contributo alle detrazioni, inizialmente previsto dalla legge di stabilità.

Con successivo DPCM saranno stabiliti i criteri di formazione e di riparto del Fondo, tenendo conto di una serie di elementi, quali: *i*) la necessità di ripartirne prioritariamente almeno il 10 per cento sulla base dei fabbisogni *standard*, *ii*) la soppressione - dall'anno 2014 - dell'IMU sulle abitazioni principali, con contestuale istituzione della TASI, nonché *iii*) della possibilità di incrementare, con il medesimo DPCM, la quota di gettito dell'IMU di spettanza comunale da destinare al Fondo, con corrispondente rideterminazione dell'importo da versare al bilancio dello Stato. In ogni caso, la Legge di Stabilità 2014 prevede che una quota del Fondo non inferiore a 30 milioni annuali sia destinata alle unioni di comuni per incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, e una quota dello stesso ammontare sia riservata ai comuni istituiti a seguito di fusioni.

Nel D.L. 16/2014 il Governo è intervenuto sull'applicazione dei fabbisogni *standard* ai fini del riparto del Fondo di solidarietà comunale. Si stabilisce, infatti, che la quota accantonata del 10 per cento sia ridistribuita tra i comuni anche sulla base delle capacità fiscali oltre che dei fabbisogni *standard* approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale

Sempre con riferimento all'anno 2013, il Governo ha varato alcune disposizioni generali che interessano gli Enti Locali: *i*) prorogando al 30 novembre 2013 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione per tale anno; *ii*) stabilendo che per il 2013 le deliberazioni e gli altri atti in materia di IMU acquistino efficacia a decorrere dalla data pubblicazione sul sito di ciascun comune ed, infine, *iii*) differendo al 30 novembre 2013 il termine per la redazione della relazione di inizio mandato comunale e provinciale.

## FOCUS

### Le sentenze della Corte Costituzionale sulla relazione di fine legislatura delle Regioni

La Corte Costituzionale, nella sentenza 219/2013, ha giudicato incostituzionali i nuovi controlli sulle Regioni, introdotti dal D.lgs. 149/2011 che prevedeva un sistema di premi e sanzioni all'interno del federalismo fiscale e il D.L. 174/2012 con cui venivano rafforzati i controlli sui costi della politica. La Corte costituzionale ha, infatti, dichiarato illegittime le norme che prevedevano *i*) la relazione di fine legislatura, *ii*) il fallimento politico del Presidente della Giunta Regionale e *iii*) l'interdizione di funzionari e revisori responsabili di scelte che determinano il dissesto dell'ente. Nelle Regioni a Statuto speciale, la sentenza della Corte Costituzionale ha affermato l'inapplicabilità dei nuovi controlli da parte degli ispettori della Ragioneria generale e le sanzioni per chi sfora il PSI.

<sup>94</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 729-731. Il Fondo è stato istituito dall'art. 1, co. 380 della Legge di Stabilità 2013.

L'istituto del fallimento politico<sup>95</sup> prevedeva che il Governo potesse sciogliere il consiglio regionale e rimuovere il presidente della Giunta, rendendolo incandidabile per 10 anni, nei casi di grave dissesto finanziario. Tale circostanza avrebbe potuto verificarsi nelle Regioni sottoposte a piano di rientro dall'*extradeficit* sanitario, quando le amministrazioni non raggiungono gli obiettivi del piano, sono costrette ad adottare per due anni consecutivi la super-addizionale IRPEF e/o il Presidente non adempie agli obblighi collegati alla sua funzione di *commissario ad acta*. Verificatesi queste situazioni, qualora la Corte dei Conti avesse accertato il dolo o la colpa grave del Governatore, era prevista la rimozione della persona, con decreto del Presidente della Repubblica, e la sua incandidabilità in ogni elezione, dalle comunali alle europee, per 10 anni. La Corte Costituzionale ha annullato la norma in quanto l'attribuzione alla Corte dei Conti del potere di creare le condizioni di ineleggibilità del Governatore, anche se macchiatosi di gravi responsabilità, offre ai magistrati contabili un compito eccessivo. Inoltre, la mancata previsione di tempi e procedure certe nell'iter che porta al decreto presidenziale disegna un procedimento sanzionatorio dai tratti indefiniti. La sentenza della Corte Costituzionale cancella anche l'impossibilità per i funzionari di ricoprire nei 10 anni successivi qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati e per i revisori di vigilare sui conti di altre PA territoriali.

La relazione di fine legislatura<sup>96</sup> prevedeva che, entro 90 giorni dal voto, i vertici amministrativi e politici della Regione dovessero redigere un documento certificato dagli organi di controllo interno, in cui indicare la situazione economico-finanziaria dell'ente, in particolare per la sanità, lo stato certificato del bilancio regionale ed eventuali rilievi ricevuti dalla Corte dei Conti. Le regole discendevano dalla legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009), ma secondo la Corte Costituzionale sono viziate da eccesso di delega. Rimane tuttavia la relazione di fine e inizio mandato cui sono tenuti i sindaci e i presidenti di Province<sup>97</sup>. Per la Corte, l'assoggettamento di sindaci e presidenti di Provincia alle misure sanzionatorie previste dal D. Lgs. 149/2011 è correlata alla responsabilità davanti al giudice contabile, con dolo o colpa grave, per i danni cagionati all'ente nei cinque anni precedenti al verificarsi del dissesto finanziario, ordinario o guidato che sia, del Comune cui i medesimi erano stati o sono ancora preposti.

Nelle Regioni autonome, infine, scompaiono con la sentenza della Corte Costituzionale l'apparato sanzionatorio per chi sfora il Patto (tagli di spesa, blocco di indebitamento e assunzioni, tagli alle indennità) e le ispezioni 'automatiche' del MEF quando i conti non sono in ordine.

Si ricorda che nel D.L. 16/2014, viene modificata la disciplina della relazione di fine mandato provinciale e comunale, al fine di semplificarne la procedura di redazione e pubblicazione, in particolare eliminando la fase di esame e verifica della stessa da parte del Tavolo tecnico interistituzionale, e rideterminando termini per la predisposizione e pubblicazione della relazione, assegnando agli enti più tempo per i necessari adempimenti.

Nell'ambito del contenimento della spesa, come già ricordato, la Legge di Stabilità 2014 ha posto un miglioramento di: *i*) 344 milioni per le Regioni e le Province autonome per gli anni 2015-2017, *ii*) 275 milioni annui per i comuni per gli anni 2016-2017; e *iii*) 69 milioni annui per le Province per gli anni 2016-2017.

La Legge di Stabilità 2014 ha reso più stringenti le regole del PSI delle Regioni<sup>98</sup>, salvaguardando il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. In particolare, la normativa riduce per gli anni dal 2014 al 2017 l'obiettivo del

<sup>95</sup> Ai sensi del D. Lgs. 149/2011, art.2.

<sup>96</sup> Ai sensi del D. Lgs. 149/2011, art.1.

<sup>97</sup> Ai sensi del D. Lgs. 149/2011, art.4.

<sup>98</sup> Previsto dell'art.1 della L.228/2012, inerente al PSI delle Regioni.

complesso delle spese finali delle Regioni a statuto ordinario<sup>99</sup>. Le modifiche determinano un miglioramento dell'indebitamento netto e del fabbisogno pari a 1 miliardo per l'anno 2014 (di cui 700 milioni a carico delle Regioni a statuto ordinario e 300 milioni a carico delle Regioni a statuto speciale e Province autonome) e di 1,3 miliardi per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 (di cui 941 milioni a carico delle Regioni a statuto ordinario e 403 milioni a carico delle Regioni a statuto speciale e Province autonome).

Nella Legge di Stabilità 2014<sup>100</sup> si prevede anche un maggiore concorso alla finanza pubblica, in termini di saldo netto da finanziare, delle Regioni a statuto ordinario, per un importo complessivo di 560 milioni per il 2014. Per lo stesso anno, alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome è invece chiesto un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni. In merito al PSI degli Enti Locali, la Legge di Stabilità 2014<sup>101</sup> aggiorna la base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo del patto relativo agli anni 2014-2017, individuata nella media della spesa corrente registrata nel triennio 2009-2011 in luogo del triennio 2007-2009. Inoltre, sono modificate le percentuali da applicare alla media della spesa corrente per determinare lo specifico obiettivo di saldo finanziario con l'introduzione di un premio per gli Enti Locali che partecipano alla sperimentazione in tema di armonizzazione di bilanci, consistente in una riduzione delle predette percentuali per l'anno 2014<sup>102</sup>. Vi è anche una clausola di salvaguardia che prevede che, per l'anno 2014 l'obiettivo di saldo finanziario dei Comuni sia rideterminato con decreto ministeriale, fermo restando l'obiettivo complessivo di comparto, in modo da garantire che per nessun comune si realizzi un peggioramento superiore al 15 per cento rispetto all'obiettivo di saldo finanziario 2014 calcolato sulla spesa corrente media 2007-2009 con le modalità previste dalla normativa previgente. Per il 2014 vengono esclusi dal patto circa 1 miliardo di pagamenti in conto capitale sostenuti dalle province e dai comuni. A questi si aggiungono circa 500 milioni relativi ai pagamenti sostenuti nel corso dell'anno 2014 dagli enti territoriali per debiti di parte capitale al 31 dicembre 2012<sup>103</sup>.

Resta confermato il meccanismo sanzionatorio previsto in caso di mancato rispetto del Patto<sup>104</sup>. E', invece, sospeso per l'anno 2014 il meccanismo di

<sup>99</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 496. Per il 2014 il complesso delle spese finali non può essere superiore a 19.390 milioni (e non più a 20.090 milioni) e per gli anni dal 2015 al 2017 esso ammonta a 19.099 milioni (e non più a 20.040 milioni per gli anni 2015 e 2016). Inoltre, per ciascuna regione a statuto ordinario il complesso delle spese finali in termini di competenza euro-compatibile non può essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017 ai prefissati importi. Il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna regione a statuto ordinario non può essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2017, all'obiettivo di competenza euro compatibile del corrispondente esercizio. Per le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano l'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di competenza euro compatibile è esteso anche all'anno 2017.

<sup>100</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 522.

<sup>101</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1, co. 535.

<sup>102</sup> Ai sensi dell'art. 36 del D.Lgs.118/2011, attuata con decreto del MEF.

<sup>103</sup> Riferibili a: *i*) debiti in conto capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012; *ii*) debiti in conto capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012, ivi inclusi i pagamenti delle regioni in favore degli Enti Locali e delle province in favore dei comuni; *iii*) debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità entro la medesima data.

<sup>104</sup> Legge di stabilità 2012, art. 31, co. 26.

ripartizione degli obiettivi finanziari del PSI degli Enti Locali<sup>105</sup>. Il Governo ha approvato un regolamento per ridefinire le procedure e i limiti dei contributi da rimborsare ai comuni che hanno sostenuto spese per il funzionamento degli uffici giudiziari<sup>106</sup>. Viene introdotto il criterio del costo *standard*, che sarà definito con separato decreto per ciascun ufficio giudiziario, al fine di evitare differenze di costi tra comuni per gli stessi servizi, nell'ottica della razionalizzazione delle risorse e in linea con l'azione di *spending review*. Con questo intervento il Governo intende rendere la spesa più facilmente controllabile da parte dell'amministrazione della giustizia, incentivando allo stesso tempo prassi virtuose di corretta gestione dei flussi finanziari, mediante un adeguato controllo delle spese rimborsabili.

#### **FOCUS** Piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche

Il Governo ha emanato il decreto<sup>107</sup> recante disposizioni di adeguamento ed armonizzazione contabile in attuazione della Legge di contabilità e finanza pubblica (L.196/2009). L'adozione del piano dei conti è finalizzato a perseguire la qualità e la trasparenza dei dati di finanza pubblica, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il sistema europeo dei conti.

Il provvedimento normativo individua l'ambito soggettivo di riferimento nelle amministrazioni pubbliche<sup>108</sup>, a esclusione delle Regioni, degli Enti Locali, compresi i loro enti ed organismi strumentali e gli enti del Servizio sanitario nazionale, sono altresì escluse le amministrazioni centrali dello Stato.

Il nuovo piano dei conti realizza uno schema classificatorio comune costituito da conti che rilevano entrate e spese in termini di contabilità finanziaria, e in conti economico-patrimoniali predisposti sulla base di comuni criteri di contabilizzazione<sup>109</sup>. Il piano dei conti integrato contiene, infatti, l'elenco delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali basato su una struttura gerarchica a più livelli. Ciascuna voce indica la natura economica degli atti gestionali per la loro classificazione a livello elementare.

Il piano dei conti è parte del sistema integrato di scritturazione contabile e rappresenterà la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica di ciascuna amministrazione a partire dal 1° gennaio 2015, successivamente alla sperimentazione della durata di un esercizio finanziario effettuata su gruppo di amministrazioni individuate con Decreto ministeriale secondo criteri di rilevanza del bilancio in termini di spesa e rappresentatività nell'ambito dei sottosettori di appartenenza.

Obiettivo della sperimentazione è la verifica dell'effettiva rispondenza del sistema classificatorio delineato dal piano dei conti, in termini di esaustività e correttezza formale e sostanziale delle voci incluse nei suoi tre moduli (finanziario, economico e patrimoniale), nonché del relativo sistema di correlazione tra le scritture finanziarie e quelle economico

<sup>105</sup> Basato sui criteri di virtuosità di cui al co. 20, commi 2, 2-bis e 3, del D.L. 98/2011.

<sup>106</sup> Il regolamento modifica il DPR 187 del 1998.

<sup>107</sup> D.P.R. 4 ottobre 2013, n. 132 concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale serie generale del 28/11/2013. Il decreto era previsto dall'art. 4, comma 3, lettera a) del D.Lgs. 91/2011.

<sup>108</sup> Di cui all'art. 1, co. 2, della L. 196/2009.

<sup>109</sup> Si ricorda che la contabilità finanziaria ha lo scopo fondamentale di regolare giuridicamente i rapporti finanziari tra le amministrazioni e i terzi, fondandosi su un'autorizzazione formale di spesa. La contabilità economica, invece, si basa sul principio della competenza economica, e prende a riferimento il costo, vale a dire il valore delle risorse umane e strumentali effettivamente impiegate per la produzione di determinati beni o l'erogazione di determinati servizi.

patrimoniali e delle voci di glossario<sup>110</sup>. Per facilitare la corretta classificazione delle transazioni elementari nelle voci del piano dei conti, il contenuto delle stesse viene esemplificato in un glossario pubblicato periodicamente sul sito internet del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Tra i criteri direttivi, il D.Lgs. 91/2011 enunciava anche l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale funzionale alla verifica dei risultati conseguiti dalle stesse amministrazioni<sup>111</sup>.

Il D.L. 'Proroga termini'<sup>112</sup> sposta al 31 dicembre 2014 i termini per l'emanazione di alcuni decreti attuativi del medesimo decreto legislativo. Lo stesso D.L., inoltre, proroga al 2015 l'avvio, per gli enti pubblici, della sperimentazione della tenuta della contabilità sulla base di una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria.

A gennaio 2014 il Governo ha approvato, uno schema di decreto legislativo correttivo e integrativo del D.Lgs.118/2011, concernente disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi<sup>113</sup>. Il decreto costituisce la più ampia e organica riforma, di contabilità degli enti territoriali mai realizzata in Italia, diretta a garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici ed a superare l'incapacità del vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici (ad esempio misurare i debiti commerciali). Il provvedimento in coerenza con le disposizioni previste dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, recentemente entrata in vigore e che impone una omogeneità in materia di bilanci pubblici, pertanto promuove: *i*) l'individuazione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; *ii*) la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica; *iii*) l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; *iv*) l'affiancamento, ai fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria, di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale; *v*) la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni.

Lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso alla Conferenza unificata e successivamente verrà alle Commissioni parlamentari (di merito e per il federalismo fiscale) per i pareri prescritti.

## Procedura di dissesto degli Enti locali

Nel 2013 molti Comuni hanno optato per l'accesso alla procedura *anti-default*. In molti hanno predisposto il piano di rientro quasi sempre decennale. L'analisi delle proposte è passata all'esame della sottocommissione ministeriale e delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che ha rilevato alcuni errori che gli Enti Locali devono correggere per approcciarsi alla procedura<sup>114</sup>. La

<sup>110</sup> Ai sensi dell'art. 4 D.P.R. 4 ottobre 2013.

<sup>111</sup> Il decreto del MEF del 27 marzo 2013 pubblicato nella G.U. 12 aprile 2013, n. 86 ha definito i criteri e le modalità di predisposizione del budget economico delle Amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica.

<sup>112</sup> D.L. 150/2013 convertito con modifiche dalla L.15/2014.

<sup>113</sup> A norma degli articoli 1 e 2 della L.42/2009.

<sup>114</sup> Gli errori comuni sono stati: *i*) l'assenza dei presupposti/requisiti sanciti dalla legge (es. la puntuale approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge); *ii*) l'indeterminatezza oppure errata quantificazione del disavanzo di amministrazione; *iii*) l'inesistenza di strumenti pattizi recanti le accettazioni dei creditori a forme di pagamento rateizzato; *vi*) una precaria fattibilità finanziaria del piano di

Corte dei Conti ha anche chiarito<sup>115</sup> che se un comune o provincia decide di aderire agli aiuti anti-dissesto previsto dal D.L. 174/2012 senza presentare il piano di rientro nei successivi 60 giorni, essa deve dichiarare il dissesto. Nel caso in cui il riequilibrio del bilancio sia significativamente condizionato dall'esito delle misure di riduzione dei costi dei servizi, nonché dalla razionalizzazione di tutti gli organismi e società partecipati (i cui costi incidono sul bilancio dell'ente) l'ente può raggiungere l'equilibrio entro l'esercizio in cui si completa la riorganizzazione dei servizi comunali e la razionalizzazione di tutti gli organismi partecipati e comunque entro tre anni, compreso quello in cui è stato deliberato il dissesto. Fino al raggiungimento dell'equilibrio, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno, entro 30 giorni dalla scadenza di ciascun esercizio, una relazione sull'efficacia delle misure adottate e sugli obiettivi raggiunti nell'esercizio.

Con il D.L.16/2014 il Governo è intervenuto per risolvere le criticità finanziarie di alcuni Enti Locali, aumentando le possibilità di accesso alle procedure di riequilibrio finanziario da parte degli enti che si trovino in difficoltà finanziarie suscettibili di provocarne il dissesto.

A tal fine, sono state sospese le procedure esecutive nei confronti dell'ente che abbia proposto ricorso avverso la decisione con cui la Corte dei Conti ne abbia respinto il piano di riequilibrio. Inoltre, si consente agli enti in questione di riproporre un nuovo piano, entro novanta giorni dalla decisione della Corte. In pendenza di tale termine, e fino alla conclusione della conseguente procedura, sono altresì sospese le procedure per la dichiarazione dello stato di dissesto.

Vengono inoltre integrate le vigenti disposizioni che disciplinano il raggiungimento del riequilibrio di bilancio da parte degli enti in dissesto, introducendo una deroga per i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti che abbiano posto in essere misure di riduzione dei costi dei servizi e di razionalizzazione degli organismi e delle società partecipati che consentano di raggiungere il riequilibrio entro tre esercizi finanziari<sup>116</sup>.

## Piani di rientro regionali

Il Governo è intervenuto per consentire alle Regioni sottoposte a Piano di rientro del disavanzo sanitario, in caso di riduzione strutturale del disavanzo, di evitare le massimizzazioni delle aliquote dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF<sup>117</sup>. Tenuto fermo che una quota parte del relativo gettito deve essere finalizzata alla copertura del disavanzo, per la restante quota di gettito la regione interessata può disporre la riduzione delle aliquote ovvero la destinazione anche a finalità extra-sanitarie. Attualmente le Regioni sottoposte a Piano di rientro sono: Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia e Sicilia. Gli

---

rientro; v) provvedimenti di riaccertamento dei residui attivi carenti di motivazione; vi) rideterminazione dei residui passivi non adeguatamente motivati; vii) incongruità delle passività potenziali; viii) inverosimiglianza dei tagli di spesa corrente; ix) incertezza degli esiti dei previsti piani di alienazione dei beni non indispensabili ai fini istituzionali; x) interventi non risolutivi nella determinazione del debito consolidato, derivante dalla diffusa sottovalutazione degli esiti di bilancio delle partecipazioni societarie; xi) mancata chiarezza sulla rideterminazione dell'organico delle società partecipate; xii) perdite derivanti da liquidazioni di posizionamenti assunti in materia di finanza derivata.

<sup>115</sup> Delibera della Corte dei Conti n.13/2013

<sup>116</sup> Art. 3 del D.L. 16/2014.

<sup>117</sup> Art. 2, co. 6 del D.L. 120/2013 convertita con L.137/2013.

organismi tecnici con il compito di monitorare l'attuazione dei piani di rientro dai deficit sanitari delle Regioni<sup>118</sup> hanno constatato che nel 2012 la Calabria e il Molise non hanno raggiunto gli obiettivi fissati nei rispettivi piani. Pertanto, per l'anno d'imposta 2013, in queste Regioni è confermata l'applicazione automatica della maggiorazione dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP<sup>119</sup>. La maggiorazione dell'aliquota IRAP è pari allo 0,15 per cento mentre quella dell'addizionale regionale IRPEF è dello 0,30 per cento. L'Agenzia delle Entrate comunicherà le modalità di calcolo dell'acconto Irap da effettuarsi nel 2013 tenendo conto della maggiorazione, nonché le modalità applicative dell'incremento dell'addizionale regionale IRPEF per l'anno d'imposta 2013.

In materia di rimozione dello squilibrio finanziario delle Regioni nel trasporto pubblico regionale e locale, si consente<sup>120</sup> alle Regioni interessate di predisporre, entro il 31 ottobre 2013, un piano di ristrutturazione del debito del settore del trasporto pubblico regionale e locale maturato fino al 31 dicembre 2012. Per il finanziamento del piano ciascuna regione interessata è autorizzata, previa delibera CIPE, a utilizzare le risorse alla stessa assegnate sul fondo sviluppo e coesione per il cofinanziamento nazionale delle politiche di coesione dell'Unione europea<sup>121</sup>. Tali risorse possono essere utilizzate nel limite massimo concordato tra ciascuna Regione, il Ministero per la coesione territoriale, il Ministero per le infrastrutture e dei trasporti e il MEF sulla base del Piano medesimo.

In alternativa a questo meccanismo di finanziamento a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, il Governo ha consentito alle Regioni di destinare alla finalità della rimozione dello squilibrio finanziario del trasporto pubblico regionale e locale, anche le complessive risorse di bilancio delle Regioni, ivi comprese le disponibilità finanziarie derivanti dall'Accordo Stato-Regioni del 7 febbraio 2013, con il quale è stato disciplinato il 'patto regionale verticale incentivato', fermi restando i limiti del PSI. La disciplina del PSI prevede, infatti, che le Regioni possano autorizzare gli Enti Locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo obiettivo, consentendo un aumento dei pagamenti in conto capitale, e procedere contestualmente alla rideterminazione del proprio obiettivo di risparmio per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati. Considerando insieme regione ed Enti Locali, il 'patto regionale verticale incentivato' garantisce flessibilità nel rispetto degli obiettivi finanziari<sup>122</sup>.

La Legge di Stabilità 2014<sup>123</sup> prevede un incremento di 300 milioni per l'anno 2014 e di 100 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016 da destinarsi al rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari dei servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, nonché della flotta destinata ai servizi di trasporto

<sup>118</sup> A cura del tavolo per la verifica degli adempimenti e del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli di assistenza.

<sup>119</sup> Prevista in questi casi dall'articolo 2, comma 86, della L. 191/2009.

<sup>120</sup> Ai sensi dell'articolo 25, comma 11-*quinquies*, del D.L. 69/2013.

<sup>121</sup> Delibera CIPE n. 1/2011 su 'Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione e attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013'.

<sup>122</sup> L'accordo del 7 febbraio 2013 ha variato la ripartizione dell'importo del contributo di 800 milioni disposta, per il patto regionale verticale incentivato, per gli anni 2013 e 2014 dalla Legge di Stabilità per il 2013 (L. 228/2012), secondo quanto stabilito dalla medesima legge (art. 1, co. 122).

<sup>123</sup> Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 83-84.