



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Luglio 2011

a cura
DELL'ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI



Stefano Ranucci

Roma, 1 settembre 2011

Indice

LEGISLAZIONE

3

DECRETO LEGGE N. 98 DEL 2011 DISPOSIZIONI URGENTI PER LA STABILIZZAZIONE FINANZIARIA	3
Riduzione dei costi della politica e degli apparati	4
Riduzione dei costi di acquisto di beni e servizi e della spesa per il personale	6
Nuovo Patto di Stabilità interno e parametri di virtuosità	7

LEGISLAZIONE

Decreto Legge n. 98 del 2011 disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria

Con il *Decreto Legge n. 98 emanato il 6 luglio 2011* contenente disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, sono state introdotte una serie di misure finalizzate a garantire la riduzione ed il contenimento della spesa della pubblica amministrazione e a favorire lo sviluppo economico. Il Decreto n. 98 (il Decreto), così come convertito dalla *Legge 15 luglio 2011 n. 111*, contiene numerose previsioni che interessano gli enti locali ed introducono, accanto ai consueti tagli e razionalizzazioni della spesa, nuove modalità di funzionamento del Patto di Stabilità interno.

Il Decreto è articolato nei seguenti tre titoli:

- Titolo I - Disposizioni per il controllo e la riduzione della spesa pubblica, nonché in materia di entrate; dove sono stabilite le modalità di riduzione della spesa pubblica e le nuove fonti di entrata.
- Titolo II - Disposizioni per lo sviluppo; nel quale sono contenute le misure per agevolare il processo di sviluppo economico.
- Titolo III – Disposizioni finali; che stabiliscono l’impiego di risorse finanziarie e l’entrata in vigore del decreto.

Molte delle disposizioni contenute nei 25 articoli di cui si compone il Titolo I interessano gli Enti locali, determinando il contributo di tali amministrazioni al raggiungimento degli obiettivi di contenimento delle spesa. Nel presente documento saranno pertanto esposte, con un maggior livello di dettaglio, le disposizioni relative agli Enti locali tralasciando l’analisi delle previsioni che interessano esclusivamente le Amministrazioni centrali.

Per quanto attiene alla struttura e al contenuto, il Titolo I del D.L. 98/2011 è articolato in cinque Capi, ciascuno riferito a specifiche aree di intervento di seguito elencate:

- Capo I – Riduzione dei costi della politica e degli apparati;
- Capo II – Razionalizzazione e monitoraggio della spesa delle Amministrazioni Pubbliche;
- Capo III – Contenimento e razionalizzazione delle spese in materia di impiego pubblico, sanità, assistenza, previdenza, organizzazione scolastica. Concorso degli enti territoriali alla stabilizzazione finanziaria.
- Capo IV – Finanziamento di spesa indifferibili e altre disposizioni di carattere finanziario.

o Capo V – Disposizioni in materia di entrate.

Le misure contenute nel Decreto agiscono sulle principali dimensioni della finanza pubblica ovvero: le entrate e la spesa. Nello specifico gli interventi sulla spesa della pubblica amministrazione prevedendo tagli e razionalizzazioni ai costi della politica, alla spesa per l'acquisizione di beni e servizi e quella per il personale dipendente; inoltre, con il Decreto è modificato, in modo profondo, il funzionamento del patto di Stabilità Interno.

Obiettivo perseguito con il Decreto è il mantenimento degli equilibri di finanza pubblica gravemente minacciati dall'impatto della crisi finanziaria e dalle difficoltà nel mantenimento della stabilità delle finanze dei paesi dell'area Euro colpiti dalla speculazione ribassista degli ultimi mesi.

Riduzione dei costi della politica e degli apparati

Il Decreto prevede, agli articoli dal n. 1 al n. 8, misure per la riduzione dei cosiddetti "costi della politica" ovvero le spese per la gestione ed il mantenimento degli organismi istituzionali e delle strutture politiche degli enti della pubblica amministrazione.

Il contenimento dei costi della politica è realizzato mediante tagli e riduzioni delle seguenti tipologie di spese:

- indennità e emolumenti riconosciuti ai titolari di cariche elettive e degli incarichi di vertice degli organismi, enti ed istituzioni della pubblica amministrazione;
- trattamento economico corrisposto a segretari generali, capi dipartimento e direttori generali delle amministrazioni pubbliche;
- riduzione e restrizioni nell'utilizzo di auto blu e voli di stato;
- eliminazione dei benefit (es. utilizzo gratuito di immobili, mezzi di trasporto o apparati di comunicazione pubblici o pagati da enti pubblici) riconosciuti agli ex titolari di incarichi e cariche pubbliche;
- accorpamento in un unico giorno delle consultazioni elettorali;
- inserimento di nuovi obblighi di trasparenza per le società a partecipazione pubblica.

Nello specifico, l'art. 1 del Decreto prevede che il trattamento economico annualmente corrisposto ai titolari di cariche elettive e incarichi di vertice o quali componenti, comunque denominati degli organismi enti o istituzioni, anche collegiali, non possa superare il valore medio degli equivalenti trattamenti economici corrisposti ai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri Stati dell'area Euro. In base a tale articolo, dunque, le indennità corrisposte a Sindaci, Presidenti delle Province, Consiglieri comunali e provinciali dovranno essere equiparate alla media delle indennità percepite dai rispettivi "colleghi" degli altri Stati dell'area Eu-

ro. L'individuazione dell'importo massimo delle indennità sarà stabilito da un'apposita commissione presieduta dal Presidente dell'Istat da istituire con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il comma 6 dell'art. 1 precisa, infine, che il livellamento delle indennità entrerà in vigore a decorrere dalle prossime elezioni, nomine o rinnovi e, comunque, per i compensi, le retribuzioni e le indennità che non siano ancora determinati alla data di entrata in vigore del Decreto.

La riduzione nell'utilizzo di auto blu e voli di Stato è disciplinata dagli articoli 2 e 3 del Decreto i quali stabiliscono, rispettivamente, che la cilindrata delle auto in servizio non può superare i 1600 cc. e che i voli di Stato sono limitati, esclusivamente, al Presidente della Repubblica, ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Presidente della Corte Costituzionale.

L'art. 4 del Decreto dispone, per tutti i titolari di qualsiasi incarico o carica pubblica elettiva o conseguita per nomina, che dopo la cessazione dall'ufficio non possono essere utilizzati immobili pubblici, anche ad uso abitativo, né destinato personale pubblico, né messi a disposizione mezzi di trasporto o apparati di comunicazione e di informazione appartenenti ad organi o enti pubblici da questi comunque finanziati.

Il Decreto n. 98, all'art. 7 istituzionalizza la prassi del cosiddetto "election day" ovvero il sostenimento in un'unica data di tutte le consultazioni elettorali. A decorrere dal 2012 le consultazioni elettorali per l'elezione dei Sindaci, dei Presidenti delle Province e delle Regioni, dei Consigli comunali, provinciali e regionali, oltre che le elezioni del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, si svolgeranno, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un'unica data nell'arco dell'anno. Inoltre, se nel medesimo anno si svolgono le elezioni dei membri del Parlamento Europeo, le consultazioni elettorali si effettueranno nella data stabilita per le elezioni europee.

Quale ultimo intervento finalizzato alla riduzione dei costi della politica è previsto dall'art. 8 l'obbligo per tutti gli enti e gli organismi pubblici di inserire e aggiornare periodicamente l'elenco delle società di cui detengono, direttamente o indirettamente quote di partecipazione anche se minoritarie. Entro tre mesi dall'entrata in vigore del Decreto tutti gli enti e le amministrazioni pubbliche (e quindi anche gli Enti locali) dovranno inserire nei propri siti istituzionali l'elenco delle società partecipate, nonché una rappresentazione grafica che evidenzii i collegamenti tra l'ente o l'organismo e la società ovvero tra le società controllate. Inoltre, per ciascuna società, dovrà essere indicato se la stessa ha raggiunto o meno il pareggio di bilancio nell'ultimo triennio.

Riduzione dei costi di acquisto di beni e servizi e della spesa per il personale

Altre disposizioni di rilievo contenute del Decreto n. 98 riguardano la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi e la riduzione della spesa per il personale dipendente.

L'art. 11, dispone, infatti, il rafforzamento dei processi di centralizzazione degli acquisti gestiti attraverso le gare indette dalla Consip e gli strumenti informatici di acquisti in rete effettuati mediante il sito internet www.acquistinretepa.it.

Sebbene per gli Enti locali non sia previsto l'obbligo del ricorso alla Consip e al sito [acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) per effettuare acquisti di beni e servizi, tale disposizione determina effetti per gli Enti locali nella misura in cui, amplia il numero dei prodotti e servizi per i quali è possibile effettuare comparazioni sul rapporto *prezzo-qualità* che rappresenta uno dei principali parametri su cui si basano le valutazioni sulla bontà e la congruità economica degli acquisti dagli Enti locali effettuate dalla Corte dei Conti e dagli Organi di revisione.

Altre disposizioni relative alla razionalizzazione della spesa riguardano la valorizzazione del patrimonio immobiliare degli Enti locali. L'art. 12 comma 12 dispone delle semplificazioni alle procedure di alienazione e dismissione degli immobili di proprietà degli istituti autonomi per le Case popolari e introduce misure di rilancio degli accordi stipulati in sede di Conferenza Unificata tra Ministero delle infrastrutture, Regioni ed Enti locali che prevedevano la possibilità di costituire fondi immobiliari per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa (articolo 11 del Decreto Legge 112 del 2008).

L'art. 12 stabilisce, inoltre, che è causa di responsabilità amministrativa la violazione degli obblighi di comunicazione relativi al censimento degli immobili pubblici stabilito per tutte le Amministrazioni Pubbliche dalla Legge 23 dicembre 2009 n. 191. A tal riguardo le amministrazioni soggette agli obblighi di comunicazione dovranno individuare i responsabili della comunicazione trasmettendo i loro nominativi al Dipartimento del Tesoro mediante registrazione sul portale del Dipartimento.

Sempre con riferimento alla valorizzazione del patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione l'art. 33 del Decreto dispone la costituzione di una società di gestione del risparmio partecipata in via totalitaria dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che potrà partecipare, mediante sottoscrizione di quote o conferimento di immobili, ai fondi immobiliari istituiti dalle Regioni e dagli Enti locali.

Un'ultima serie di disposizioni contenute all'art. 16 del Decreto disciplina il contenimento di alcune categorie di spese tra le quali è ricompresa la spesa per il personale dipendente. In base a tale articolo gli Enti locali potranno adottare entro il 31 marzo di ciascun anno dei piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa. Tali piani potranno riguardare la

ristrutturazione amministrativa, la semplificazione e la digitalizzazione, la riduzione dei costi della politica e di funzionamento ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate ed il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Le economie di spesa derivanti dall'implementazione dei piani di razionalizzazione potranno essere utilizzate per una quota pari al massimo al cinquanta per cento alla contrattazione integrativa e di tale quota la metà deve essere destinata alla erogazione dei premi previsti dall'art. 19 del decreto legislativo n. 150 del 2009 (cd. Decreto Brunetta).

L'articolo 16 interviene, infine, a disciplinare gli effetti delle sentenze della Corte Costituzionale che dovessero dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge in base alle quali sono stati assunti provvedimenti in materia di personale da parte delle pubbliche amministrazioni. Nell'ipotesi descritta, ovvero a seguito della pubblicazione della sentenza di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge, sono dichiarati nulli tutti i provvedimenti in materia di personale assunti in virtù di tali disposizioni. Il dirigente competente dovrà procedere al ritiro degli atti nulli e alla comunicazione, ai diretti interessati, degli effetti che la sentenza di incostituzionalità avrà sul rapporto di lavoro e sul correlato trattamento economico.

L'art. 16 dispone, in ultimo, modifiche alla disciplina delle modalità operative di controllo delle assenze per malattia, prevedendo che il controllo debba aver luogo sin dal primo giorno se l'assenza si verifica nelle giornate precedenti o successive a quelle non lavorative.

Nuovo Patto di Stabilità interno e parametri di virtuosità

Elemento di maggiore interesse per gli Enti locali della manovra finanziaria dello scorso luglio è rappresentato dalle modifiche introdotte dall'art. 20 alla disciplina del Patto di Stabilità interno. Con tale articolo, si conferma e si rafforza la scelta di puntare su una gestione regionalizzata del Patto di Stabilità interno e si introducono nuovi parametri di virtuosità che si affiancano ai tradizionali obiettivi di stabilità finanziaria sui quali si basa la valutazione del rispetto del Patto per ciascun Ente locale.

Nella prospettiva della territorializzazione degli obiettivi del Patto di Stabilità si introduce la facoltà, già a partire dal 2012, di definire le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che confluiranno nel Patto di Stabilità per singola Regione o Provincia Autonoma. Le amministrazioni locali (Province e Comuni) soggette al Patto di Stabilità potranno pertanto concordare su base Regionale e previa accordo sottoscritto in sede di Consiglio delle autonomie locali (o con accordo sottoscritto dalle rappresentanze Anci e dell'Upi territoriali, laddove il Consiglio delle autonomie locali non sia stato ancora costituito) i singoli obiettivi

annuali da rispettare. In tal modo le Regioni potranno intervenire per garantire il raggiungimento degli obiettivi del Patto degli Enti locali del proprio territorio mediante il ricorso a risorse proprie o attraverso la sottoscrizione di accordi con gli Enti locali finalizzati alla rimodulazione su base regionale degli obiettivi di ciascun ente. Su base regionale, dunque, gli enti virtuosi potranno contribuire, mediante l'intervento della Regione, al miglioramento degli equilibri finanziari di altri enti che rischiano di non rispettare il Patto di stabilità interno.

La possibilità di definire accordi regionali per il rispetto del Patto di stabilità interno è precluso a quelle Regioni che in uno dei tre anni precedenti risultino inadempienti al Patto di Stabilità e alle Regioni sottoposte ai piani di rientro dei deficit sanitari. Inoltre, il Decreto prevede che le Regioni e le Province Autonome che sottoscrivono l'accordo divengono responsabili del suo mancato rispetto da parte degli enti del proprio territorio. Nell'ipotesi, infatti, di mancato conseguimento degli obiettivi determinati su base regionale, è previsto che nell'esercizio successivo a quello in cui si è verificato lo sfioramento, le Regioni siano gravate da un maggiore concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato conseguito. In altri termini, le Regioni che sottoscrivono accordi territoriali per il rispetto del Patto di Stabilità garantiscono il raggiungimento dell'obiettivo territoriale mediante il ricorso a risorse proprie o riduzione dei trasferimenti da Stato nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'obiettivo regionale concordato.

La sottoscrizione di accordi regionali non esonerano gli Enti locali dalla responsabilità e dalle sanzioni derivanti del mancato rispetto del Patto; pertanto, anche in caso di regionalizzazione del Patto di Stabilità, gli enti inadempienti saranno comunque soggetti alle sanzioni per sfioramento.

Una ulteriore novità introdotta con l'art. 20 del Decreto n. 98 è rappresentata dalla previsione di dieci parametri di virtuosità che si affiancheranno alla valutazione dell'obiettivo del Patto di stabilità al fine di determinare la distribuzione degli effetti della manovra (ovvero dei tagli ai trasferimenti e alle quote di gettito devolute) per gli enti sottoposti al Patto. A partire dal 2013, infatti, le amministrazioni che risulteranno più virtuose (in base ai dieci parametri di virtuosità) potranno ottenere una riduzione (determinata con Decreto ministeriale) del contributo richiesto per un importo complessivo che non superi i duecento milioni di euro.

L'art. 20 del Decreto, stabilisce infatti il contributo di Regioni ed Enti locali sottoposti al Patto, al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2013 e per i successivi. Tale contributo, per gli Enti locali si concretizza in una riduzione delle risorse derivanti dalla redistribuzione del Fondo di riequilibrio (che non potrà essere scomputato dal calcolo del saldo obiettivo, come invece previsto per il 2011), per un importo complessivo nel 2013 di 400

milioni per le Province e di 1.000 milioni per i Comuni e per un importo complessivo a partire dal 2014 di 800 milioni per le Province e di 2.000 milioni per i Comuni.

Per gli enti che dovessero risultare virtuosi in relazione ai parametri indicati nel Decreto è previsto un duplice beneficio rappresentata da un lato dalla non applicazione delle sanzioni derivanti dal mancato rispetto del Patto di Stabilità e dall'altro dal mancato contributo alla manovra di finanza pubblica (le riduzioni dei trasferimenti o della compartecipazione ai gettiti stabilita con il federalismo sarà al massimo pari a 200 milioni).

La verifica delle condizioni di virtuosità di un Ente locale si basa sui dieci parametri descritti dall'art. 20 del Decreto e finalizzati a verificare le condizioni di equilibrio finanziario dell'ente e le prospettive attuali e future del suo mantenimento o raggiungimento. Nella tabella di seguito riportata sono illustrati i parametri di calcolo e i profili gestionali valutati mediante gli indicatori.

n.	Indicatore	Modalità di calcolo	Profilo gestionale valutato
1	Rispetto Patto di Stabilità triennio precedente	Verifica del rispetto del Patto di stabilità nel precedente triennio	Valuta la capacità dell'Ente di adottare misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi assegnati
2	Rapporto spesa in conto capitale e spesa corrente	Spesa Conto Capitale (risorse proprie)/Spesa Corrente	Valuta l'incidenza sugli equilibri finanziari delle spese di funzionamento e delle spese di investimento
3	Spesa per il personale e dotazione di organico	Spesa Personale/Totale Spesa & N. dipendenti/pop. residente	Valuta l'incidenza della spesa per il personale e la dotazione di organico in rapporto alla popolazione
4	Situazione finanziaria	Evoluzione dei saldi finanziari dell'ente nel triennio	Valuta lo stato di salute finanziaria dell'ente in termini di miglioramento o peggioramento nell'ultimo triennio
5	Ricorso alle anticipazioni del tesoriere	Quantità e ammontare del ricorso ad anticipazioni del tesoriere	Valuta le condizioni dell'equilibrio monetario nella gestione dell'ente
6	Spesa per auto di servizio	Livello della spesa per auto di servizio nel triennio precedente	Valutare l'evoluzione della spesa per le auto di servizio oggetto di razionalizzazione nel triennio precedente
7	Sedi ed uffici di rappresentanza	Numero di sedi e uffici di rappresentanze in Italia e all'estero	Valutare l'evoluzione della spesa per sedi di rappresentanza oggetto di razionalizzazione
8	Autonomia Finanziaria	Le modalità di calcolo dell'indicatore non sono state esplicitate	Valuta il livello di indipendenza finanziaria dalle risorse di terzi nel confronto con le risorse proprie
9	Copertura dei costi per servizi a domanda individuale	Entrate per servizi a domanda individuale/costi per servizi a domanda individuale	Valuta le condizioni di economicità nella gestione dei servizi a domanda individuale
10	Contrasto all'evasione	[Trasferimenti + Entrate da gettiti devoluti]/ Entrate da partecipazione all'accertamento	Valuta la partecipazione dell'ente alle azioni di contrasto all'evasione fiscale ed all'accertamento

Altro aspetto di interesse, contenuto nel Decreto all'art. 20, è rappresentato dall'inasprimento del sistema sanzionatorio che mira a colpire l'assunzione di provvedimenti elusivi del Patto.

Sul piano degli adempimenti formali è confermato il monitoraggio periodico a livello centrale ed è fissato il termine del 31 ottobre di ciascun esercizio per la comunicazione relativa alla rimodulazione degli obiettivi annuali.

Per quanto attiene al sistema sanzionatorio sono previste delle disposizioni tese ad evitare l'assunzione di provvedimenti finalizzati alla realizzazione di azioni elusive del Patto di Stabilità; in tal modo si tende ad assicurare la più precisa e realistica corrispondenza tra i risultati contabili determinati ai fini del Patto di stabilità interno e l'effettiva situazione finanziaria dell'ente, evitando che i miglioramenti rilevati siano esclusivamente formali ovvero frutto di politiche di bilancio e di operazioni artificialmente costruite.

Con lo scopo di evitare tali comportamenti l'art. 20 del Decreto stabilisce la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli Enti locali che sono individuati come elusivi delle regole del Patto di Stabilità¹. Inoltre, sono previste delle sanzioni per gli amministratori e per il responsabile del servizio economico-finanziario qualora si riscontrino il compimento di atti elusivi del Patto di Stabilità.

Nello specifico, l'art. 20 stabilisce che nell'ipotesi in cui le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti accertino che il rispetto del Patto di stabilità interno è stato conseguito mediante una non corretta imputazione contabile delle entrate o delle uscite o mediante altre forme elusive è prevista la condanna:

- per gli amministratori a una sanzione pecuniaria fino ad un massimo pari a dieci volte l'indennità di carica percepita al momento della commissione dell'elusione;
- per il responsabile del servizio economico-finanziario a una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo al netto degli oneri fiscali e previdenziali.

A tal proposito si evidenzia come nello svolgimento dei propri compiti di vigilanza sulla gestione economica e finanziaria dell'ente i revisori legali dovranno prestare una particolare attenzione alla valutazione di quei provvedimenti o atti che si configurano come potenzialmente elusivi del Patto di Stabilità interno.

¹ Si precisa che nel Decreto n. 98 non sono individuate le caratteristiche minime necessarie per definire quando un atto o un provvedimento è elusivo del patto di Stabilità.