



Le 2 “manovre” dell’estate 2011

Il DL 98 convertito nella legge 111/2011 ed il DL 138/2011
Altre novità di interesse degli enti locali

Commenti a cura di Paolo Leonardi
Note aggiornate al mese di settembre 2011

Il DL n. 98/2011 denominato “legge di pareggio di bilancio”, convertito nella legge 111/2011.

Le principali novità per gli enti locali.

Il DL. n. 98/2011 (pubblicato sulla GU n. 155 del 6/7/2011), convertito nella legge 111/2011 (pubblicata sulla GU 164 del 16/7/2011) ed entrato in vigore il 17/7/2011, da applicazione a quanto contenuto nel documento denominato “Decisione Finanza Pubblica” per il periodo 2012-2014. Con questo documento programmatico il Governo si è impegnato a migliorare i saldi di finanza pubblica, portando il rapporto deficit/PIL dal 3,9% del 2011, al 2,7% del 2012, al “quasi pareggio” previsto per il 2014.

La manovra è stata resa necessaria anche al fine di rispettare le indicazioni concordate in sede UE.

In concreto con la manovra del luglio 2011, i saldi di finanza pubblica dovranno migliorare di:

- 2,11 miliardi di € per il 2011
- 5,58 miliardi di €, sommando il 2011 al 2012;
- 24,41 miliardi di €, sommando i risparmi precedenti a quello per il 2013
- 48,00 miliardi di €, sommando i risparmi precedenti a quello per il 2014

Totale della manovra approvata il 30 giugno 2011 è pari a circa 48,00 miliardi, cioè, a fine 2014, ipotizza che i saldi della finanza pubblica migliorino di 48,00 miliardi di €.

In realtà la manovra, se si sommano i miglioramenti previsti nell'intero periodo, è pari 80 miliardi di €.

Si ricorda che con **la manovra dell'estate 2008 (legge 133/2008)**, si operò per migliorare i saldi della finanza pubblica per il triennio 2009-2011 di circa 36 miliardi; di questi 7,855 miliardi furono posti a carico dei Comuni (la manovra pesò per il 21% sui Comuni, quando l'incidenza della spesa dei Comuni è solo l'8,3% del totale della spesa della pubblica amministrazione ⁽¹⁾).

Con **la manovra dell'estate 2010 (DL 78/2010)**, relativa agli anni 2011 – 2012, i saldi della finanza pubblica furono ulteriormente migliorati per un valore pari a circa 25 miliardi; per il 16% questa manovra è stata posta a carico dei Comuni (taglio dei trasferimenti di 1,5 miliardi per il 2011 e 2,5 miliardi per il 2012).

La legge 111/2011, che è costituita da 41 articoli, è entrata in vigore il 17/7/2011.

Come si già detto la manovra prevede un miglioramento dei saldi di finanza pubblica pari a circa 48 miliardi. Il peso complessivo della manovra per il periodo 2011-2014 è pari a 80 miliardi; di questi il 60% è provocato da maggiori entrate ed il 40% da riduzioni di spesa. Le maggiori entrate in gran parte saranno realizzate nel 2013 e nel 2014, e saranno costituite dalla riduzione di esenzioni e detrazioni, che scatteranno se entro il 30/9/2013 non sarà approvata la riforma fiscale

La manovra pesa per 9,6 miliardi (3,2 miliardi nel 2013 e 6,4 miliardi nel 2014) a carico di regioni ed enti locali (12%); per i soli Comuni con più di 5.000 abitanti, il contributo alla manovra è di 3 miliardi (pari al 3,8%) (1 miliardo nel 2013 e 2 miliardi nel 2014) (si veda la nota di commento del

¹ L'articolo 77 della legge 133/2008 ha previsto che i saldi del comparto enti locali nel triennio 2009-2011 sarebbero dovuti migliorare nella seguente misura: **1.650 milioni di € anno 2009 (1.340 per i Comuni e 310 per le Province), 2.900 milioni di € per il 2010 (di cui 2.370 per i Comuni) e 5.140 milioni di € per il 2011 (di cui 4.145 per i Comuni).** In totale nel triennio 9.690 milioni di € (quasi un terzo dell'intera manovra) (di cui 7.855 per i Comuni).

comma 5). **Le misure a carico dei Comuni sono costituite non da tagli ai trasferimenti, ma dall'obbligo di migliorare i saldi del patto di stabilità.**

Si richiamano qui di seguito le norme di maggiore interesse per gli enti locali.

Articolo 2 Auto blu.

La norma prevede che le "auto di servizio" non possono superare i 1.600 c.c.; le auto fino ad ora in servizio possono essere utilizzate fino alla loro dismissione o rottamazione. Un DPCM stabilirà le modalità applicative di questa norma.

La formulazione attuale non chiarisce se questo divieto vale per tutte le PA, compreso gli enti locali o no. Però, anche se la norma non si riferisce direttamente agli enti locali, di fatto, diviene indispensabile attenersi.

Articolo 8 Obblighi di trasparenza per società a partecipazione pubblica.

Entro 3 mesi gli enti pubblici (anche gli enti locali), devono pubblicare sul proprio sito internet l'elenco delle società di cui detengono partecipazioni; l'elenco dovrà contenere le quote di partecipazione ed il risultato economico realizzato negli ultimi 3 anni; questo elenco deve essere periodicamente aggiornato.

Articolo 11 Interventi per razionalizzare l'approvvigionamento di beni e servizi.

Il comma 9 prevede che per il pagamento delle retribuzioni da parte delle PA (ritengo possano essere compresi anche gli Enti locali) sarà possibile avvalersi del "service del personale" del MEF. Ciò dovrebbe essere possibile a decorrere dall'1/1/2013.

Articolo 16 contenimento delle spese per il pubblico impiego.

Comma 1: si confermano le economie previste dal DL 78/2010 per il periodo 2011 -2012; inoltre, si prevede che nel periodo 2013- 2015, si realizzino 1,1 miliardi di ulteriori economie; si prevede, inoltre, che a decorrere dal 2016 si realizzino economie per altri 340 milioni all'anno. Il senso, pertanto, è che si intendono realizzare delle economie strutturali. Si prevede anche che dovranno uscire dei DPR che disporranno:

- lettera a) proroga al 31/12/2014 le norme che limitano le assunzioni nella PA; **si segnala che, per gli enti locali, le norme che limitano le assunzioni non hanno limite temporale (per questo motivo questa proroga non vale per gli enti locali);**
- lettera b) proroga fino al 31/12/2014, delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni. **Sembra che ciò significhi una proroga dei contratti dal 31/12/2012 al 31/12/2014.**
- lettera c) **la fissazione delle modalità di calcolo della erogazione delle indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017; ciò lascia intendere un ulteriore blocco della contrattazione per il triennio 2015-2017;**
- lettera d) **regolamentazione delle procedure da seguire per attuare la mobilità del personale tra le PA;**

Comma 4: le PA di cui alla art. 1, comma 2, del Dlgs 165/2001 (quindi anche i Comuni, i loro consorzi e le Unioni) possono adottare entro il 31/3 di ogni anno, piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e di digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi

compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alla partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Questi piani sono oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali. Questi piani indicano:

- la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle spese interessate
- e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari.

Comma 5: le eventuali economie aggiuntive di cui ai processi di cui al comma precedente, effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, dall'articolo 12 e dal presente articolo ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate nell'importo massimo del 50% per la contrattazione integrativa; il 50% di queste somme può essere destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del Dlgs 150/2009 ⁽²⁾. Questi risparmi debbono essere accertati a consuntivo, con riferimento a ciascun esercizio e debbono essere "certificati dai competenti organi di controllo". (In proposito si veda anche la nota Anci del 5/8/2011)

Articolo 20. Nuovo patto di stabilità interno: parametri di virtuosità.

Comma 1. A decorrere dal 2012, le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni (esclusa la spesa sanitaria) e degli enti locali del territorio possono essere concordate tra lo Stato e le Regioni, previo accordo concluso in sede di consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti di Anci e Upi regionali.

Le modalità che potranno essere applicate si dovranno conformare ai criteri europei, con riferimento alla individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno.

Le regioni rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito.

Restano ferme le vigenti sanzioni a carico degli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità; resta fermo altresì il monitoraggio a livello centrale, nonché il termine perentorio del 31/10 per la comunicazione della rimodulazione degli obiettivi.

La conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, terrà monitorata l'applicazione di queste disposizioni.

Con un Decreto del MEF, d'intesa con la conferenza unificata, da emanare entro il 30/11/2011, **saranno stabilite le modalità applicative; con questo Decreto saranno anche stabilite le modalità e le condizioni per l'eventuale esclusione dall'ambito di applicazione di questa possibilità da parte delle Regioni che in uno dei 3 anni precedenti, siano risultate inadempienti al patto di stabilità e alle Regioni sottoposte ai piani di rientro dei deficit sanitari .**

Comma 2: **a partire dal 2013, al fine di ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica** (ci si riferisce ai tagli previsti dall'art. 14 del DL 78/2010 ed a quelli previsti dal successivo comma 5), **gli enti, con Decreto del MEF, sono suddivisi in 4 classi sulla base dei seguenti 9 parametri di virtuosità** (nella relazione al DL 98, si dice "valutati per fascia demografica"):

- a) prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard;
- b) Rispetto del patto di stabilità;
- c) Incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; la valutazione del predetto parametro

² Si tratta dell'articolo che prevede 4 fasce per la distribuzione a dirigenti e non, dei premi di produttività sulla base delle performance individualmente realizzate.

tiene conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse, ai fini di verificare indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi rapportati al miglior rapporto qualità –costi (si veda comma 2bis);

- d) Autonomia finanziaria;
- e) Equilibrio di parte corrente;
- f) Tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali;
- g) Il rapporto tra gli importi derivanti dall'effettiva partecipazione alla azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le regioni;
- h) effettiva partecipazione degli enti locali alla azione di contrasto all'evasione fiscale.
- i) Rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate;
- j) Operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.

E' evidente la "vaghezza" di questi parametri; occorrerà verificare anche come verranno rilevati questi parametri e come saranno pesati. Infatti dalla lettura di questi parametri emergono numerosi dubbi; come si farà a determinare il fattore a) (la convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard), il fattore c) (incidenza spesa di personale in funzione di tutta una serie di fattori di estrema indeterminazione), il fattore f) (tasso di copertura dei servizi a domanda individuale, a fronte di servizi resi in modo molto differenziato), ecc.

L'applicazione di questi parametri è molto legata anche al livello di performance che verrà giudicata "virtuosa". E' evidente che in base al rigore che il Decreto ministeriale userà nel determinare il livello di questi indicatori, gli enti che potranno essere collocati nella fascia più alta potrà essere più o meno numerosa. A chi scrive pare che l'esito di questa classificazione non sia, allo stato attuale, immaginabile; il che rappresenta un elemento di notevole preoccupazione, per gli effetti che questo potrà comportare per il futuro degli enti.

Inoltre, si rileva che il testo della norma non stabilisce entro quale data dovrà uscire questo Decreto; non è nemmeno specificato se questi parametri, come sarebbe auspicabile, verranno aggiornati anno per anno.

Il comma 2 ter stabilisce, inoltre, che il Decreto in questione individua anche "un coefficiente di correzione connesso alla dinamica nel miglioramento conseguito dalle singole amministrazioni rispetto alle precedenti con riguardo ai parametri di cui al precedente comma 2". Questo comma aggiunge ulteriori fattori di incertezza e di indeterminazione alla determinazione dei parametri di "virtuosità".

In sostanza cercare di individuare livelli differenziati di virtuosità tra gli enti risulta molto positivo. Però, a chi scrive, pare che gli indicatori individuati dalla norma, oltre ad essere molto complessi e di difficile misurazione, siano frutto di una scelta un po' affrettata. Pertanto, avere collegato a questi indicatori effetti, che incidono in misura così rilevante sul funzionamento degli enti, rappresenta una notevole fonte di preoccupazione.

Il comma 2quater dell'articolo 20, avvia l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 14 della legge 122/2010. Come si ricorderà quella norma aveva avviato le procedure **finalizzate a favorire la gestione in forma associata attraverso convenzione o tramite Unione delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni con meno di 5.000 abitanti**. In via provvisoria le funzioni fondamentali dei comuni **erano state individuate quelle indicate all'articolo 21, comma 3 della legge 42/2009** (legge delega sul federalismo).

Queste funzioni, facendo riferimento al DPR 194/1996, **sono le seguenti:**

- Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate nell'ultimo consuntivo approvato; (non è chiaro quali siano le funzioni fondamentali a cui ci si riferisce; sembra che tra le funzioni da trasferire ci siano quelle relative alla contabilità, ai tributi, alla gestione del personale, alla gestione dell'anagrafe, al provveditorato, ecc. Questa norma, comunque, a breve dovrà essere chiarita),
- funzioni di polizia locale,

- funzioni di istruzione pubblica, compresi gli asili nido, assistenza scolastica, refezione ed edilizia scolastica;
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente (esclusa l'edilizia residenziale pubblica e locale, i piani di edilizia, nonché il servizio idrico integrato);
- le funzioni del settore sociale.

Il comma 2quater stabilisce che il limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni sono tenuti ad esercitare in forma associata è stabilito in 5.000 abitanti o nel quadruplo del numero degli abitanti del Comune demograficamente più piccolo tra quelli associati. I Comuni dovranno dare attuazione a queste aggregazioni secondo la seguente tempistica:

- entro il 31/12/2011 dovranno aggregare almeno 2 funzioni;
- entro il 31/12/2012 dovranno aggregare almeno 4 funzioni;
- entro il 31/12/2013 dovranno aggregare tutte le 6 funzioni.

La regione, con propria legge, previa concertazione con i Comuni, **individua la dimensione territoriale ottimale** per lo svolgimento di queste funzioni.

Comma 3: gli enti che saranno collocati nella classe più virtuosa, fermo restando l'obiettivo del comparto, **non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2013, dal successivo comma 5; questi enti sono anche esentati, dal 2013, dalle riduzioni previste dall'articolo 14 del DL 78/2010.** Questa esenzione, renderà più gravosi i saldi per gli altri enti. **Inoltre, gli enti locali di cui al primo periodo conseguono l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario pari a zero.**

Per le Province collocate nella fascia delle più virtuose, questa esenzione si applica a partire dal 2012.

Inoltre, il contributo dei Comuni collocati nella fascia più virtuosa, per l'anno 2012 gli obiettivi del patto di stabilità è ridotto di 200 milioni di €; dovrà uscire un Decreto del MEF.

Comma 4: Pare di comprendere che fino a quando non entrerà a regime il nuovo patto di stabilità a seguito del federalismo fiscale, quanto previsto dal comma 3, varrà anche per il 2014 e anni successivi; così pure saranno estese agli anni successivi al 2014 le misure previste dall'art. 14, comma 1, del DL 78/2010 (cioè saranno confermati quei tagli).

Comma 5: gli enti concorreranno alla realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica, per gli anni 2013 e successivi, con le seguenti ulteriori misure in termini di fabbisogno e di indebitamento netto (in pratica si deve intendere come un inasprimento dei saldi programmatici previsti dal patto di stabilità, rispetto a quelli previsti dall'articolo 14, comma 1, della legge 122/2010):

- a) Regioni a statuto ordinario: 800 milioni di € per il 2013 e 1.600 milioni di € a decorrere dal 2014;
- b) Regioni a statuto speciale e le province autonome: 1000 milioni di € per il 2013 e 2.000 milioni di € a decorrere dal 2014;
- c) Province: 400 milioni di € per il 2013 e 800 milioni di € a decorrere dal 2014;
- d) **Comuni con più di 5.000 abitanti: 1000 milioni di € per il 2013 e 2000 milioni di € a decorrere dal 2014 (l'interpretazione fornita dal Ministero stabilisce che il miglioramento di 2 miliardi previsto per il 2014, si somma al miliardo previsto per il 2013; pertanto rispetto al 2012 il miglioramento dei saldi è di 3 miliardi e non di 2 miliardi come poteva apparire da una prima lettura)**

Comma 9: integra il comma 7, dell'articolo 76, della legge 133/2008. A seguito di questa modifica, **“ ai fini del computo della percentuale di cui al comma precedente (nel quale si stabiliva che il rapporto tra spese di personale e spesa corrente a partire dal 2011 deve essere inferiore al 40%), si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara,** ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della PA a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica”. Queste disposizioni non si applicano alle società quotate ⁽³⁾.

Si ritiene che la norma sia immediatamente applicabile (L'Anci con la nota 5/8/2011 ritiene che questa disposizione sia applicabile dal 2012).

Però, si ritiene che la normativa abbia bisogno di un chiarimento o di una interpretazione ufficiale; infatti, quando la norma afferma che “si calcolano le spese sostenute anche dalle società”, occorre chiarire se nel rapporto debbono essere comprese al numeratore le spese del personale di queste società, o se al denominatore occorre aggiungere anche le spese sostenute da questa società; in questo caso, occorrerebbe chiarire come si fa il conteggio di queste spese da aggiungere al denominatore. Questo chiarimento risulta indispensabile. L'Anci, in data 5/8/2011, ha avanzato la richiesta di chiarimento al Presidente della Corte dei conti.

In proposito si ritiene opportuno richiamare l'articolo 19 del Decreto legge 78/2009, convertito nella legge 102/2009, al comma 1 integra l'art. 18 della legge 133/2008, nel quale si affermava che a partire dal 20/10/2008, le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica, per il reclutamento del personale adottano con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento di incarichi nel rispetto del comma 3, dell'art 35 del Dlgs 165/2001 (le assunzioni debbono avvenire tramite procedure selettive che accertano la professionalità, pubblicità, selezione che garantiscano l'imparzialità, il rispetto delle pari opportunità). Il citato articolo 18 stabiliva anche che le altre società a partecipazione pubblica totale o controllate, con propri provvedimenti definiscono i criteri per le assunzioni e per gli incarichi rifacendosi ai principi di derivazione comunitaria, di trasparenza, di pubblicità e di imparzialità. Era stabilito che queste disposizioni non si dovevano applicare alle società quotate in borsa. Queste misure, ovviamente, avevano l'intento di scoraggiare il ricorso a forme di gestioni affidate a queste società.

La nuova norma (cioè **il citato articolo 19**) **ha stabilito, in aggiunta, che le norme che pongono a carico degli enti (Comuni e Province), divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle società a partecipazione pubblica totale o di controllo,**

- a)** che siano affidatari di affidamenti diretti di servizi senza gara,
- b)** ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale
- c)** ovvero che svolgono attività nei confronti della PA a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della PA individuate dall'Istat ai sensi dell'articolo 1, comma 5 della legge 311/2004.

Queste società, pertanto, debbono adeguare le politiche del personale alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e per le consulenze.

In altri termini anche queste società debbono rispettare i limiti posti dal comma 557 della legge 296/2006 (nella versione precedente alle modifiche apportate con l'art. 14 del DL/78); cioè anche queste società debbono rispettare l'obbligo di ridurre le spese di personale a partire dalla data di conversione in legge del DL78/2009 (agosto 2009); questi limiti valgono anche per i contratti a tempo determinato e per gli incarichi a vario titolo.

³ La Corte dei conti Toscana con parere 188 del 21/7/2011 ha precisato che gli enti che superano il 40%, non possono acquisire personale in mobilità, in sostituzione di una persona che esce pure in mobilità. Questo parere è in coerenza con il parere n. 53 dell'11/11/2010 reso dalle Sezioni riunite della Corte.

Circa il rispetto del vincolo che è stato richiamato in tema di spese di personale, si ritiene che il Comune sia "obbligato" a dare direttive in questo senso ed è tenuto al controllo che le Società si adeguino ⁽⁴⁾.

Pertanto, sempre avendo presente il problema delle spese di personale, si ritiene che l'operazione di riorganizzazione/accorpamento delle varie società dell'ente, debba avvenire garantendo che, comunque, il complesso delle spese di personale deve tendere alla riduzione rispetto all'ammontare delle stesse alla data dell'agosto 2009.

Comma 10: viene integrato l'art. 1 della legge 220/2010, inserendo dopo il comma 111, il comma 111bis, nel quale si stabilisce che **" i contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalla Regione e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulle"**.

Comma 11: le disposizioni di cui al comma precedente si applicano agli atti posti in essere dopo l'entrata in vigore di questo Decreto;

Comma 12: viene integrato l'art. 1 della legge 220/2010, inserendo dopo il comma 111, il comma 111ter, nel quale si stabilisce che **se le sezioni giurisdizionali regionali delle Corti dei conti accertano che il patto di stabilità è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle spese ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità, la condanna a una sanzione pecuniaria fino a un massimo di 10 volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della elusione e, al responsabile finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo al netto degli oneri fiscali e previdenziali.**

Occorre rilevare che queste norme si presentano non di facile interpretazione. Infatti, non è univocamente chiaro quali possano essere "i contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità". Chi scrive, a titolo di esempio, ritiene che non dovrebbero essere considerati elusivi il ricorso alla finanza di progetto o al leasing finanziario ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ in costruendo attivati per realizzare investimenti.

⁴ Parere 24/2010 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti Sardegna sul rispetto del limite della riduzione delle spese di personale da parte delle società in house.

La Corte dei conti Sardegna ha precisato che i vincoli di contenimento delle spese di personale (in particolare il limite di non superare la spesa di personale sostenuta l'anno precedente) applicabile al Comune debbono essere estesi anche alle società in house.

In proposito il Comune, nell'ambito del "controllo analogo" è tenuto ad attivare una attenta direzione/coordinamento/supervisione delle società in questione.

Se si verifica uno sforamento potranno essere promosse a carico degli amministratori della società azioni civilistiche a tutela del Comune. Se fosse riscontrabile un danno erariale ci sono i presupposti di responsabilità amministrativa e contabile.

⁵ La Corte dei conti Lombardia ha ribadito più volte la compatibilità con l'ordinamento finanziario degli enti locali dei contratti di leasing finanziario in costruendo predisposti sulla base dell'articolo 160bis del Dlgs 163/2006, così come modificato dal Dlgs 152/2008 (si vedano in proposito i pareri n. 87 del 13/11/2008 e n. 52 del 5/3/2009).

⁶ La Corte dei conti Lombardia con la delibera n. 87 del 13/11/2008, ha precisato che le operazioni di leasing finanziario possono essere contabilizzate attraverso 2 metodologie. Con il metodo patrimoniale, con il quale i canoni periodici, comprensivi della quota capitale e della quota interessi, sono imputati tra le spese correnti all'intervento "utilizzo beni di terzi". Con il metodo finanziario, invece, si contabilizza l'operazione come fosse stata effettuata una operazione di indebitamento: il valore del bene è contabilizzato al titolo V delle entrate e ogni anno l'ente contabilizza le quote che

Invece lo “strumento dell'accollo del debito”, effettuato sulla base dell'articolo 1273 del c.c. si presta a diverse incertezze ⁽⁷⁾.

Mentre, invece, il trasferimento di funzioni a soggetti esterni all'ente quali società controllate o il trasferimento di funzioni (e di spese di investimento) alle Unioni dei Comuni non dovrebbe essere considerata come manovra elusiva del patto.

Però, in considerazione del fatto che già in passato, su temi analoghi, si è assistito a pareri difformi da parte delle Corti dei conti, questa norma, senz'altro, creerà preoccupazioni e problemi agli operatori.

Anche il dispositivo del comma 12, non è di chiara applicazione; che cosa significa “una non corretta imputazione delle entrate o delle spese ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive”? Significa un uso improprio delle partite di giro ⁽⁸⁾⁽⁹⁾? Ma gli operatori del settore sanno

versa in contropartita tra le spese del titolo III (per il rimborso della quota capitale) e tra le spese per interessi (per la quota interessi). Nella pratica il metodo più seguito è il metodo patrimoniale.

La Corte dei conti Marche, con parere 14 del 29/3/2011, si esprime nel senso che anche gli interessi impliciti nelle rate di leasing concorrono al raggiungimento del limite massimo dell'indebitamento definite dall'art. 204 del Tuel.

⁷ La Corte dei conti Lombardia, con delibera n.63/2010 del 21/1/2010, ha ritenuto l'accollo del debito ai sensi dell'art. 1273 del c.c. legittimo; per effettuare questa operazione, in sostanza, l'ente locale deve dimostrarne la economicità/convenienza ed il soggetto accollante deve essere scelto attraverso procedura ad evidenza pubblica. Il rimborso deve avvenire in tempi rapidi (non oltre 12 mesi). Questa operazione, però, non deve essere effettuata con il solo intento di eludere il patto di stabilità. Le Sezioni riunite della Corte dei conti, con successiva delibera 9/2010 del 12/4/2010, riferendosi alla citata delibera della Corte dei conti Lombardia, hanno escluso la possibilità dell'accollo generalizzato dei debiti. Successivamente, ancora, la Corte dei conti Lombardia, con delibera 802/2010 del 14/7/2010, ha ribadito che è da escludersi l'accollo generalizzato, ma che, a seguito di “esaustiva motivazione che evidenzia le ragioni e gli effetti sul piano della economicità e della convenienza”, può essere consentito l'accollo di singoli debiti secondo la schema dell'articolo 1273 del c.c.. Queste motivazioni potrebbero essere legate al fatto che l'investimento in questione era stato programmato in un momento in cui le regole del patto di stabilità erano diverse, oppure che si tratta di un investimento che non poteva essere rinviato, ecc.. Se non ci sono queste condizioni l'accollo può presentare profili di illegittimità. Comunque l'accollo non può essere ripetuto nel tempo. Dalla lettura di queste delibere parrebbe che queste operazioni possano essere legittime anche se effettuate nei confronti di aziende speciali dell'ente, dimostrando, però la convenienza.

In proposito si veda anche la delibera n. 120 del 28/10/2010, della Corte dei conti Puglia, che in sostanza, ribadisce il contenuto delle delibere precedenti. Inoltre si segnala che con deliberazione n. 33 del 28/7/2011, della Corte dei conti Emilia – Romagna, è stato esplicitato che è legittimo anche l'accollo di debiti (nel caso specifico di mutui) da parte del Comune di una società in house totalmente controllata dal Comune stesso.

⁸ Il principio contabile n. 2, approvato dall'Osservatorio per la Finanza Locale in data 18/11/2008, nel definire le entrate e le spese per conto terzi, ai punti 25 e 61, è tutt'altro che preciso; infatti, nel fare l'elenco delle entrate e delle spese, classificabili tra i servizi per conto terzi, afferma che sono tali “le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuate per conto terzi”. Ma questa affermazione è alquanto generica. Nel caso che un Comune gestisca per conto di un altro Comune una determinata attività, le spese che sostiene, spese che verranno rimborsate, sono contabilizzabili tra i servizi per conto terzi, oppure no? Chi scrive ritiene che ciò non sia corretto; però, sulla problematica è legittimo avere dei dubbi. Alcuni enti, anche per meglio rispettare i limiti posti dal patto di stabilità potrebbero avere utilizzato questa possibilità; ora potrebbero essere esposti alle sanzioni previste dal comma 12.

⁹ Il Dlgs 149/2011, denominato “premi e sanzioni a carico di enti locali”, attuativo della legge delega sul federalismo fiscale, all'articolo 5, a proposito della regolarità della gestione contabile, stabilisce che il MEF effettuerà ispezioni negli enti nei quali si verifichi un ripetuto utilizzo della anticipazione di

quanto, in proposito, siano poco precisi i principi contabili. Anche la definizione di entrate di difficile esazione (che possono essere mantenute nel conto del bilancio o possono essere cancellate, a seconda che si costituisca un vincolo o meno sull'avanzo di amministrazione) e le modalità seguite dall'ente nel mantenere residui nella parte corrente del bilancio (modalità che possono influire sul saldo valido ai fini del patto di stabilità), lasciano discrezionalità che possono essere interpretate come "manovre elusive del patto". Quindi, tutte queste incertezze incrementano le preoccupazioni ed i problemi per coloro (amministratori e tecnici) che debbono gestire l'ente e perseguire il rispetto dei vincoli del patto di stabilità.

Comma 13: abroga la parte dell'articolo 14, comma 32, del DL 78/2010, nel quale si stabiliva che con uno specifico Decreto del MEF si sarebbero determinate modalità attuative del provvedimento che prevede lo scioglimento delle società detenute dai Comuni con meno di 30.000 abitanti;

Comma 16: si stabilisce che la riduzione dei trasferimenti statali previsti per gli enti che non rispettano il patto di stabilità, si applicano anche alle somme spettanti sulla base del fondo sperimentale di riequilibrio previsto dal Dlgs 23/2011 sul federalismo municipale.

Articolo 22 Conto di disponibilità.

Le pubbliche amministrazioni che hanno conti accesi presso la tesoreria dello Stato (quindi sono compresi anche **gli enti locali**) **devono comunicare le previsioni giornaliere dei flussi di cassa in forma telematica al MEF, con le forme e i tempi che saranno fissati dal Ministero.** Il mancato rispetto di questo vincolo determinerà una sanzione pari al 5% della indennità di risultato del dirigente responsabile.

Dall'1/8/2011 è previsto l'avvio di una fase di sperimentazione che durerà 18 mesi; è previsto che nei primi 5 mesi (fino all'1/1/2012) le sanzioni non saranno applicate; per il restante periodo di sperimentazione le sanzioni saranno dimezzate.

Per regioni ed enti locali viene previsto un **monitoraggio annuale degli eventuali scostamenti tra le previsioni e le risultanze effettive.** E' previsto anche un monitoraggio per i versamenti di tributi e contributi di importo superiore a 500.000 € alla tesoreria statale.

Articolo 33 Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Commi 1 e 2: E' prevista la possibilità che gli enti territoriali, anche con la partecipazione di società da essi interamente partecipate, costituiscano fondi immobiliari chiusi a cui siano conferiti immobili oggetto di progetti di valorizzazione. Le quote dei fondi locali sono offerte su base competitiva a investitori qualificati, mediante aste alle quali possono partecipare anche fondi di investimenti del MEF. Usciranno decreti del MEF.

Il DL n. 138/2011 denominato “legge di anticipo del pareggio di bilancio al 2013”. Il DL 138 è stato convertito nella legge 148/2011, e pubblicato sulla GU del 17/9/2011.

Le principali novità per gli enti locali.

Il Decreto Legge 138 /2011 (pubblicato sulla GU 188 del 13/8/2011), costituito da 20 articoli, correttivo della manovra approvata in luglio con la legge 111/2011, si è reso necessario a seguito della crisi finanziaria che si è manifestata nei primi giorni del mese di agosto.

La manovra, che prevede una ulteriore correzione di conti pubblici, è stata assunta anche a seguito delle raccomandazioni della UE e delle indicazioni fornite dalla Banca Centrale Europea.

Con queste disposizioni si prevede di portare il rapporto deficit/pil all'1,4% nel 2012 (con la manovra precedente la previsione di questo rapporto per il 2012 era del 2,7%) e di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2013 (la precedente manovra prevedeva il pareggio nel 2014).

Il miglioramento dei saldi previsto dal DL 138/2011, con le modifiche apportate nel corso della conversione, relativamente al periodo 2011-2014, è pari a circa 60 Miliardi di €.

Quindi, se si somma la manovra di luglio (legge 111/2011) con quella di agosto (DL 138/2011) si ottiene un miglioramento complessivo nel quadriennio 2011-2014, dei saldi dei conti pubblici pari a 140 Miliardi di € (80 miliardi con il DL 98/2011 e 60 Miliardi con il DL 138).

La manovra del DL 98/2011 pesava per 9,6 miliardi (3,2 miliardi nel 2013 e 6,4 miliardi nel 2014) a carico di regioni ed enti locali (12%); per i soli Comuni con più di 5.000 abitanti, il contributo alla manovra era di 3 miliardi (pari al 3,8%) (1 miliardo nel 2013 e 2 miliardi nel 2014).

Con il DL 138/2011, tenendo conto delle correzioni apportate in sede di approvazione definitiva, il peso sugli enti locali è pari a 6 Miliardi per il 2012 e a ulteriori 3,2 Miliardi per il 2013 e anni successivi. Il peso sui Comuni della manovra è passato a 1,700 Miliardi (a cui andranno detratti 510 milioni) per il 2012 e 2 Miliardi nel 2013 e nel 2014.

Le misure a carico dei Comuni sono costituite non da tagli ai trasferimenti, ma dall'obbligo di migliorare i saldi del patto di stabilità.

Occorre tenere presente che queste misure “sono ulteriori” (cioè si aggiungono a quelle previste dall'articolo 14, comma 1, del DL 78/2010).

Si riportano di seguito le principali modifiche che riguardano gli enti locali.

Articolo 1 disposizione per la riduzione della spesa pubblica.

Comma 8. Vengono apportate modifiche all'articolo 20, comma 5 del DL 98/2011.

Originariamente questo comma prevedeva quanto segue:

articolo 20, comma 5, del citato DL 98: gli enti concorreranno alla realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica, per gli anni 2013 e successivi, con le seguenti ulteriori misure in termini di

fabbisogno e di indebitamento netto (in pratica si deve intendere come un inasprimento dei saldi programmatici previsti dal patto di stabilità):

- a) Regioni a statuto ordinario: 800 milioni di € per il 2013 e 1.600 milioni di € a decorrere dal 2014;
- b) Regioni a statuto speciale e le province autonome: 1000 milioni di € per il 2013 e 2.000 milioni di € a decorrere dal 2014;
- c) Province: 400 milioni di € per il 2013 e 800 milioni di € a decorrere dal 2014;
- d) Comuni con più di 5.000 abitanti: 1000 milioni di € per il 2013 e 2000 milioni di € a decorrere dal 2014 (l'interpretazione fornita dal Ministero stabilisce che il miglioramento di 2 miliardi previsto per il 2014, si somma al miliardo previsto per il 2013; pertanto rispetto al 2012 il miglioramento dei saldi è di 3 miliardi e non di 2 miliardi come poteva apparire da una prima lettura)

La nuova normativa stabilisce che per gli anni 2012 e successivi:

- a) Regioni a statuto ordinario l'inasprimento dei saldi sarà di 1.600 milioni a decorrere dal 2012;
- b) Regioni a statuto speciale e le province autonome l'inasprimento dei saldi sarà di 2000 milioni di € a decorrere dal 2012;
- c) Province l'inasprimento dei saldi sarà di 700 milioni di € per l'anno 2012 e 800 milioni a decorrere dall'anno 2013;
- d) **Comuni con più di 5.000 abitanti, l'inasprimento dei saldi sarà, di 1.700 milioni di € per l'anno 2012 e di 2.000 milioni di € a decorrere dal 2013** (con riferimento al 2012 si veda anche i commi 12 e 13 di questo articolo; con riferimento al 2013 ed al 2014, si veda anche l'art. 5). Pertanto, come già detto in precedenza non si tratta di tagli ai trasferimenti, ma di un inasprimento dei saldi programmatici previsti dal patto di stabilità rispetto a quelli previsti dall'articolo 14, comma 1, del DL 78/2010. Inoltre si sottolinea che per i Comuni con meno di 5.000 non è prevista nessuna riduzione; questi Comuni non sono stati nemmeno interessati alla riduzione di trasferimenti prevista dall'articolo 14, comma 2, del DL 78/2010.

Per calcolare gli obiettivi di saldo distinti Comune per Comune per il 2012 e anni seguenti, occorrerà attendere l'aggiornamento delle regole introdotte dalla manovra dell'anno scorso, le quali prevedono l'obbligo del saldo zero, cioè il pareggio di bilancio secondo le regole della competenza mista e poi un obiettivo specifico. In pratica ogni Comune, con le regole stabilite con la legge 220/2010, ha calcolato il proprio obiettivo applicando, sulla spesa corrente media del 2006/2008, la percentuale dell'11,4 % per il 2011 e del 14% per il biennio 2012 e 2013, detraendo da questi valori le riduzioni dei trasferimenti stabiliti dall'art. 14, comma 2, del DL 78/2010 (questa riduzione nel 2011 è stata conteggiata per un valore pari all'11,722% sul valore dei trasferimenti noti alla data del 16/11/2010; per il 2012, in via presuntiva, questa riduzione va calcolata incrementando del 67% la riduzione operata nel 2011; in proposito si veda a pagina 13 della circolare n. 11 elaborata dal MEF il 6/4/2011). **Il nuovo obiettivo di comparto fissato dal DL 138/2011 e sue successive modifiche**, avrà la conseguenza che sui singoli Comuni, per il 2012 dovrebbe aumentare la percentuale da applicare alla spesa corrente, passando dal 14% previsto dalla legge 220/2010, a un valore che potrebbe essere stimato attorno al 16%. Ma in considerazione del fatto che gli enti collocati nella fascia dei più virtuosi dovranno garantire il solo pareggio di bilancio, l'onere che dovranno sopportare gli altri enti sarà più gravoso; cioè, **per questi enti la percentuale di miglioramento sarà senz'altro più elevata rispetto al 16%. Nella ipotesi teorica che gli enti virtuosi siano circa il 10% del totale, per gli enti restanti il peso dell'obiettivo 2012 potrebbe arrivare al 17-18%.**

Occorre anche tenere presente che sembra di comprendere che potrebbe verificarsi che il peso degli obiettivi calcolati per i singoli enti, venga anche ripartito tra gli enti appartenenti alle altre 3 classi di virtuosità, in modo differenziato.

Si segnala anche che gli enti considerati virtuosi, dal 2012, saranno esonerati dai "tagli" previsti dall'articolo 14, comma 2, del DL 78/2010.

Dal come sono scritte queste norme si ritiene che a partire dal 2012 , così come era previsto per il 2011, sia consentito considerare ai fini del patto, anche le entrate derivanti da dismissioni patrimoniali; è auspicabile, però, che in proposito esca un chiarimento esplicito del MEF.

Comma 9.

La suddivisione degli enti in 4 classi sulla base della loro “virtuosità”, che l’articolo 20, comma 3 del 98/2011 prevedeva si applicasse a partire dal 2013, è stata anticipata al 2012. E’ stata abrogata la norma che per le province anticipava il meccanismo della virtuosità a partire dal 2012. In sostanza la nuova versione del citato comma 3 è la seguente: **Comma 3: gli enti che saranno collocati nella classe più virtuosa, fermo restando l’obiettivo del comparto, non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall’anno 2012;** questa esenzione, renderà più gravosi i saldi per gli altri enti. **Inoltre, gli enti locali di cui al primo periodo conseguono l’obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario pari a zero.**

Inoltre, ancora, il contributo degli enti locali (Regioni, Province e Comuni) collocati nella fascia più virtuosa, per l’anno 2012, gli obiettivi del patto di stabilità dovrebbe essere ridotto di 200 milioni di € (non è chiaro se questa disposizione è rimasta in vigore); dovrà uscire un Decreto del MEF.

Si segnala che sono stati integrati i criteri di virtuosità: l’articolo 1, comma 13, inserisce l’attribuzione del servizio di trasporto pubblico con procedura ad evidenza pubblica, tra i criteri di virtuosità. Anche l’articolo 3, comma 4, inserisce tra i fattori di virtuosità, l’adeguamento degli ordinamenti emanati dagli enti al principio di libertà di iniziativa.

Comma 10.

- Si anticipano le norme in tema di addizionale Irpef a favore delle Regioni previste dal Dlgs 68/2011; queste norme dovevano partire dal 2013; partiranno invece dal 2012. Le norme, in sostanza consentiranno, a partire dal 2012 la rideterminazione dell’addizionale regionale all’Irpef ; dal 2012 alla parte fissa pari allo 0,9%, le regioni potranno aggiungere lo 0,5% su tutti i redditi; dal 2014 l’1,1% e dal 2015 in poi il 2,1%. Resta a partire dal 2013 la possibilità consentita alle regioni, di disporre detrazioni in favore della famiglia e favore di soggetti il cui livello di reddito non consente la fruizione delle detrazioni in questione. Queste possibilità possono essere esercitate solo dalle regioni che non sono impegnate in piani di rientro sulla spesa sanitaria.

Comma 11. Viene abrogata la norma che impediva di incrementare l’addizionale IRPEF a favore dei Comuni; **quindi a decorrere dal 2012 è possibile incrementare l’addizionale IRPEF fino allo 0,8%.** Se la delibera per l’incremento dell’addizionale IRPEF è adottata entro il 31/12/2011 (e pubblicata sul sito del MEF entro questa data), l’acconto pari al 30% è trattenuto dal sostituto di imposta in nove rate a partire dal mese di marzo 2012; altrimenti gli effetti dell’aumento dell’Irpef si avranno solo nel 2013. Si ritiene che l’addizionale comunale possa essere da subito modulata a scaglioni, purché correlati con gli scaglioni erariali. I Comuni potranno anche prevedere soglie di esenzione.

Comma 12. Si prevede che l’importo della manovra prevista dal comma 8 **per il 2012 (l’inasprimento dei saldi previsti per gli enti locali) , può essere ridotta in misura pari alla totalità delle maggiori entrate che si realizzeranno in applicazione delle maggiori imposte che sono state previste nel settore petrolifero , dell’energia elettrica e del gas.** A ciò si provvederà attraverso un Decreto del MEF sentita la conferenza unificata. (dalle stime che vengono fatte, il gettito complessivo dovrebbe essere di 1,8 miliardi; di questi 1,08 miliardi dovrebbero andare alle Regioni, 0,510 miliardi ai Comuni e 0,210 alle Province) (si veda articolo 7).

L’imposta provinciale di trascrizione (IPT), passa da somma fissa (150,81 €) a tariffa modulata sulle caratteristiche di potenza e portata dei veicoli soggetti a immatricolazione, con incremento di gettito provinciale. La tariffa modulata decorrerà dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge.

Comma 12bis. Al fine di incentivare la partecipazione dei Comuni alla attività di accertamento tributario, per il 2012, 2013 e 2014, **la quota “premiale” pari al 50%, prevista dal Dlgs 23/2011, è portata al 100%. Questa disposizione vale solo per i Comuni che, al 31/12/2011 avranno costituito il Consiglio tributario.**

Comma 12ter. Prevede l'obbligatoria costituzione entro il 31/12/2011, dei Consigli tributari ed il suo coinvolgimento nella comunicazione delle proposte di accertamento da avanzare alla Agenzia delle entrate. Con uno specifico Decreto saranno stabiliti criteri e modalità, per la pubblicazione, sul sito del Comune, dei dati aggregati relativi alle dichiarazioni riferite a determinate categorie di contribuenti ovvero di reddito. Sempre con questo Decreto saranno anche individuati gli ulteriori dati che l'Agenzia delle entrate metterà a disposizione di Comuni e Consigli tributari.

Comma 12quater. Stabilisce che la disposizione del comma 12 (riduzione dell'obiettivo in funzione del gettito della Robin tax) e del comma 12bis (ritorno all'ente del 100% della evasione recuperata), non si applicano se l'ente non ha costituito i Consigli tributari entro il 31/12/2011 ⁽¹⁰⁾.

Comma 13: dall'anno 2012, **il Fondo per il trasporto pubblico locale, è ripartito sulla base criteri premiali; il 50% delle risorse può essere attribuito a favore degli enti collocati nella fascia degli enti più virtuosi.** Tra i criteri di virtuosità è comunque inclusa l'attribuzione della gestione dei servizi di trasporto pubblico con procedura ad evidenza pubblica.

Comma 24. A decorrere dal 2012, con **uno specifico DPCM che dovrà uscire entro il 30/11, saranno stabilite annualmente le date in cui ricorrono le festività introdotte con legge dello Stato**, non conseguenti ad accordi con la Santa Sede, nonché le festività nazionali e le festività dei patroni, in modo tale che esse cadano il venerdì precedente, ovvero il lunedì seguente la prima domenica immediatamente successiva, ovvero coincidano con tale domenica (in questo caso ci sarebbe un giorno lavorativo in più. Rimangono ferme (cioè sono escluse da queste disposizioni) il 25 aprile, il 1° maggio ed il 2 giugno.

Articolo 2 disposizioni in materia di entrate.

Il comma 1, stabilisce che si continua ad applicare quanto disposto dall'articolo 9, comma 2, del DL 78/2010; e cioè che a partire dal 2011 e fino al 2013, i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti superiori a 90.000 € (e fino a 150.000 €) sono ridotti del 5%; quelli superiori a 150.000 sono ridotti del 10%.

E' stabilito che i tagli non avranno effetti previdenziali; inoltre, a partire dal 31/5/2010, i nuovi titolari di incarichi dirigenziali non potranno avere un trattamento economico superiori a quello del predecessore.

Il comma 1bis estende il “contributo di solidarietà” ai redditi complessivi lordi superiori a 300.000 €.

Commi 2bis, ter e quater, prevedono l'incremento dell'IVA dal 20% al 21%. Si mette in evidenza che l'incremento dell'IVA graverà, in termini di un incremento della spesa, anche sugli enti locali, in tutti i casi (quasi la generalità) in cui l'ente è consumatore finale.

¹⁰ A proposito del Consiglio tributario, chi scrive, suggerisce di adottare una soluzione il più semplice possibile, caratterizzata dalla presenza di tecnici operanti nelle pubbliche amministrazioni. In questo senso, può essere preso come modello il regolamento adottato dal Comune di Bologna (si veda sito internet).

Il comma 4 stabilisce che il ricorso all'uso del contante non può superare i 2.500 €. (in precedenza il limite era 5.000 €). Oltre questo limite occorre utilizzare mezzi di pagamento tracciabili.

Articolo 3 abrogazione di indebite restrizioni all'accesso ed all'esercizio delle professioni e delle attività economiche.

Comma 1. Comuni, province regioni e stato, entro un anno dalla legge di conversione del presente decreto, devono adeguare **“i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge,** salvo:

- a) Vincoli fissati dalla UE o da obblighi internazionali,
- b) Costituiscano danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;
- c) Disposizioni indispensabili alla protezione della salute umana, alla conservazione delle specie animali, all'ambiente ed al paesaggio e al patrimonio culturale;
- d) Disposizioni che comportano effetti sulla finanza pubblica.

Comma 3: In proposito uscirà uno specifico Decreto del governo.

Comma 4. L'adeguamento di Comuni, Province e regioni costituisce elemento di valutazione di virtuosità ai sensi dell'articolo 20 del DL 98/2011 (quello applicabile al patto di stabilità).

Commi da 5 a 11bis. Trattano della liberalizzazione delle attività e delle professioni .

In particolare il comma 8 stabilisce che le “restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente, sono abrogate 4 mesi l'entrata in vigore del presente decreto (cioè entro l'11/12/2011)”. Nel comma 9 si elenca in modo analitico che cosa si intende per “restrizioni abrogate”; sembra di intendere che siano abrogate tutta una serie di norme relative ai vincoli/contingentamento alla concessione di autorizzazioni per lo svolgimento di attività, commerciali ed artigianali (quali esercizi commerciali, pubblici esercizi, tabaccai, edicole, barbieri, ecc; per le farmacie e per i taxi, nella sostanza, sono previste deroghe).

Articolo 4 servizi pubblici locale e adeguamento della normativa al recente referendum.

Gli enti locali debbono tendere a liberalizzare tutte le attività economiche, compatibilmente con le caratteristiche di peculiarità dei vari servizi; l'attribuzioni di diritti in esclusiva deve avvenire sulla base di una analisi di mercato in base alla quale risulti che , nel caso specifico, la libera iniziativa non risponde ai bisogni della comunità. In specifico, **gli enti, entro un anno dalla conversione in legge del presente decreto, debbono adottare una delibera quadro, nella quale evidenziare quali sono i settori sottratti alla liberalizzazione e le motivazioni; questa delibera deve essere inviata alla Autorità garante della concorrenza.** In ogni caso questa delibera deve essere adottata prima di procedere al conferimento o al rinnovo della gestione di servizi.

Nei commi da 8 in poi, trattano delle modalità di affidamento di questi servizi.

Comma 13: nel caso in cui il servizio da attribuire abbia un valore annuo inferiore a 900 mila €, esso può essere affidato direttamente a società in house.

Al comma 14, si afferma che **le società in house affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali sono assoggettate al patto di stabilità, secondo modalità che saranno definite**. Gli enti locali dovranno vigilare sul rispetto di questi vincoli.

Il comma 17 conferma quanto contenuto nell'articolo 18, comma 2 bis, della legge 133/2008 ⁽¹⁾.

Il comma 18, stabilisce che, **nei casi delle società in house e in tutti i casi in cui il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall'ente locale affidante, la verifica del rispetto del contratto di servizio spetta**, nonché ogni eventuale aggiornamento sono sottoposti, **seguendo le modalità stabilite dallo statuto dell'ente, alla vigilanza dell'organo di revisione previsto dall'articolo 234 del Tuel**.

Il comma 19 stabilisce che gli amministratori, i dirigenti, i responsabili degli uffici e dei servizi dell'ente locale, nonché degli altri organismi che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo, di controllo di servizi pubblici locali, non possono svolgere incarichi inerenti la gestione dei servizi affidati da parte dei medesimi soggetti.

Il comma 20 stabilisce che le limitazioni di cui al comma 19, si applicano anche nei confronti di coniuge, parenti e affini entro il 4 grado e nei confronti di coloro che prestano o hanno prestato, nel triennio precedente, a qualsiasi titolo attività di consulenza o collaborazione in favore degli enti o dei soggetti che hanno affidato la gestione del servizio.

Il comma 21 stabilisce che non possono essere nominati amministratori di società partecipate da enti locali, coloro che nei 3 anni precedenti, alla nomina hanno ricoperto la carica di amministratore di cui all'articolo 77 del Tuel, negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società.

Articolo 5 norme in materia di società municipalizzate.

Una quota del Fondo infrastrutture di cui all'articolo 6quinques della legge 133/2008, **pari a 250 milioni di € per il 2013 e per il 2014**, è destinata ad investimenti in infrastrutture effettuati dagli enti locali che entro il 31/12/2012 ed entro il 31/12/2013, procedono alla dismissione di partecipazioni azionarie in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica diverse dal servizio idrico. **Le spese per questi investimenti sono escluse dal patto di stabilità**. La somma riconosciuta a ciascun ente non può essere superiore alla somma ricavata dalla dismissione effettuata.

¹¹*L'articolo 18 della legge 133/2008 stabilisce che le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica, per il reclutamento del personale adottano con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento di incarichi nel rispetto del comma 3, dell'art 35 del Dlgs 165/2001 (le assunzioni debbono avvenire tramite procedure selettive che accertano la professionalità, pubblicità, selezione che garantiscano l'imparzialità, il rispetto delle pari opportunità).*

Le altre società a partecipazione pubblica totale o controllate, con propri provvedimenti definiscono i criteri per le assunzioni e per gli incarichi rifacendosi ai principi di derivazione comunitaria, di trasparenza, di pubblicità e di imparzialità.

Queste disposizioni non si applicano alle società quotate in borsa.

Articolo 6 Liberalizzazioni in materia di certificazione di inizio di attività .

Sono elencate la eliminazione di tutto una serie di adempimenti vari. Non è stato abrogato il SISTRI (sistema di tracciamento digitale dei rifiuti).

Commi 5 e 6: il Codice della amministrazione digitale consentirà l'identificazione dei soggetti interessati a pagamenti da parte delle amministrazioni, rendendo nota la posizione debitoria dei cittadini nei confronti dello Stato.

Articolo 7 misure riguardanti le tariffe elettriche e il settore petrolifero, dell'energia elettrica e il gas.

La norma prevede un aumento della addizionale IRPEF di 4 punti per le società di questi settori (la cosiddetta Robin tax). Si prevede un incremento del gettito di 1.800 milioni € nel 2012 e 900 milioni per gli anni 2013 e 2014. (si veda articolo 1, comma 12: queste entrate sono destinate a ridurre il peso sulla manovra sugli enti locali).

Articolo 14 Riduzione dei consiglieri e degli assessori regionali

Sono previsti tutta una serie di meccanismi che tendono a ridurre il numero dei consiglieri e degli assessori regionali e tendono a ridurre le relative indennità percepite dal consiglieri.

Articolo 15 Dimezzamento di consiglieri ed assessori provinciali.

Comma 5 A partire dal primo rinnovo degli organi di governo delle Province, **il numero dei consiglieri e degli assessori, previsto alla data attuale, è ridotto alla metà** (con arrotondamento all'unità superiore).

Articolo 16 Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni.

Comma 1. A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi del Comune successivo al 13/12/2012, **nei Comuni con popolazione pari o inferiore ai 1.000 abitanti** (sono circa 1945 Comuni; in Emilia – Romagna sono 19) **tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici sono esercitate obbligatoriamente in forma associata attraverso l'Unione prevista dall'articolo 32 del Tuel.**

Pertanto non ci sarà la riduzione del numero dei Comuni; anzi, ci sarà la costituzione di nuovi organismi.

Comma 2. Alle Unioni di cui al comma precedente possono partecipare anche Comuni con più di 5.000 abitanti.

Comma 4. Sono affidate all'Unione, per conto dei Comuni, la programmazione economico finanziaria e la gestione contabile. I Comuni che sono membri dell'Unione concorrono alla predisposizione del Bilancio di previsione, mediante l'approvazione da parte del Consiglio comunale (da adottarsi entro il 30 novembre) di un documento programmatico, nell'ambito di un piano generale di indirizzo deliberato dall'Unione entro il 15 ottobre. Questi procedimenti amministrativi saranno precisati attraverso uno specifico Decreto ministeriale da adottarsi entro 180 gg.

Sembrerebbe di capire che, però, esisterà un solo un Bilancio, quello dell'Unione. Non è chiaro, però, come potranno essere applicati i vari tributi; cioè, sarà obbligatoria una aliquota unica o questa potrà essere differenziata Comune per Comune; sembrerebbe più più logico che le aliquote siano unificate.

Comma 5. All'Unione passeranno tutti i rapporti giuridici in essere, e tutte le risorse umane e strumentali. **A decorrere dal 2014, le Unioni di cui al comma 1, saranno soggette al patto di stabilità (forse saranno soggette al patto di stabilità anche le altre Unioni!!!).**

Comma 6. La popolazione complessiva delle Unioni, di norma, dovrà essere superiore a 5.000 abitanti (3000 per i Comuni che appartengono a una comunità montana). Entro 2 mesi la Regione dovrà individuare diversi limiti demografici.

Comma 8 entro 6 mesi i Comuni debbono deliberare una proposta di aggregazione. Entro il 31/12/2012 la Regione provvederà a sancire l'istituzione delle Unioni.

Commi da 10 a 21 Gli organi della Unione sono il Consiglio (costituito dai Sindaci e da 2 consiglieri per Comune, di cui uno di minoranza), il presidente (è nominato dal Consiglio ed ha i compiti del sindaco; dura in carica 2 anni e mezzo) e la giunta (nominata dal presidente tra i sindaci). I sindaci dei Comuni aderenti alla Unione municipale mantengono le competenze stabilite dall'articolo 54 del Tuel (competenze quale ufficiale di Governo per i servizi statali).

Cambia il numero dei Consiglieri:

- a) I consigli comunali dei comuni con meno di 1.000 abitanti saranno composti da 6 membri oltre che dal sindaco (non sono previsti assessori);
- b) per i Comuni con abitanti da 1.000 a 3.000 il consiglio comunale è composto oltre che dal Sindaco da 5 consiglieri; gli assessori potranno essere al massimo 2.
- c) Per i Comuni con popolazione da 3 a 5 mila, il consiglio è costituito dal sindaco e da 7 consiglieri; il numero degli assessori è al massimo 3.
- d) Per i comuni da 5 a 10 mila il consiglio è formato dal sindaco e da 10 consiglieri; il numero massimo degli assessori è 4.

E' stabilito anche che nei comuni fino a 15.000 abitanti le sedute del Consiglio "si tengono preferibilmente in un arco di tempo non coincidente con l'orario di lavoro dei partecipanti"; così pure le riunioni della Giunta.

Comma 24. Stabilisce che comunque **entro il 31/12/2012 per i Comuni con meno di 5.000 abitanti dovrebbero essere gestite in forma associata o tramite Unione tutte le 6 funzioni fondamentali** individuate dall'articolo 21, comma 5, della legge 42/2009. E' stabilito anche che il numero minimo degli abitanti deve essere 10.000 (salvo diverso limite fissato dalla Regione); in precedenza questo limite era 5.000.

Rimane il fatto che entro il 31/12/2011 i comuni con meno di 5.000 abitanti, dovranno aggregare almeno 2 funzioni scelte fra quelle fondamentali. La scelta di quali funzioni aggregare entro il 2011, dovrebbe essere lasciata ai singoli Comuni.

Questa “operazione”, ovviamente, garantirà i posti di lavoro e inquadramenti; però, si modificherà l’organizzazione degli enti; potranno essere rivisti gli incarichi di Posizione Organizzativa ed altri incarichi; potrà anche essere rivista la sede di lavoro, ecc.

Comma 25. A decorrere dal primo rinnovo del collegio dei revisori, i revisori degli enti locali “sono scelti mediante estrazione (estratti a sorte, oppure selezionati?) da un elenco nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti a livello regionale nel registro dei revisori legali di cui al decreto 39/2010, nonché nell’albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Entro 60 gg dalla legge di conversione del presente Decreto, un Decreto del Ministero stabilirà i criteri per essere inseriti in questo elenco. I criteri dovranno:

- a) Prevedere un rapporto proporzionale tra anzianità di iscrizione all’albo e le dimensioni demografiche del Comune di destinazione (!);
- b) La previsione della necessità, ai fini della iscrizione nell’elenco, di avere in precedenza già avanzato richiesta di svolgere questa funzione nell’organo di revisione degli enti locali (!);
- c) il possesso di specifica qualifica professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economico finanziaria degli enti territoriali” (che cosa specifica questa precisazione? Dovrà essere attestata dal curriculum?).

Allo stato attuale non è stato chiarito chi “gestirà” l’elenco; la Prefettura? o i singoli enti? Quali saranno le procedure per la nomina? Quale sarà il ruolo del Consiglio comunale? Si ritiene che fino alla emanazione di questo Decreto, sia impossibile il rinnovo dei collegi scaduti o che verranno in scadenza.

Comma 26. Le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali, sono elencate in un apposito prospetto da allegare al Rendiconto. Questo prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato entro 10 gg sul sito internet del comune. Entro 90 gg, con specifico Decreto uscirà lo schema tipo di questo prospetto.

Comma 27. Modifica l’articolo 14, comma 32 della legge 122/2010 e sue successive modifiche ⁽¹²⁾. A seguito delle modifiche le società in questione debbono essere poste in liquidazione entro il 31/12/2012 ⁽¹³⁾.

¹² Con la legge 225/2011, articolo 1, comma 43 viene sostituito il comma 117 della legge 220/2010, che a sua volta aveva modificato l’articolo 14, comma 32 della legge 122/2010. La nuova versione, in sostanza stabilisce che le società partecipate dai comuni con meno di 30.000 abitanti, debbono essere dismesse entro il 31/12/2013 (in precedenza questo termine era il 31/12/2011). Analogamente, anche per i Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti, per i quali è prevista la possibilità di partecipazione di una sola società il termine per la messa in liquidazione delle altre società è posticipato al 31/12/2013. Per quanto concerne i Comuni con meno di 30.000 abitanti la norma prevede che l’obbligo di liquidazione delle società non si applica nel caso in cui:

- a) le società già costituite abbiano al 31/3/2013 il bilancio in utile negli ultimi 3 esercizi (si ritiene ci si riferisca agli esercizi 2010-2011-2012),
- b) non abbiano subito nei precedenti esercizi riduzioni di capitale conseguenti a perdite d’esercizio,
- c) non abbiano subito nei precedenti esercizi perdite di bilancio in conseguenza del quale il Comune sia stato gravato dell’obbligo di procedere al ripiano delle medesime.

¹³ In proposito del requisito che le società in questione debbano avere chiuso gli ultimi 3 esercizi in utile, si ricorda che su norme di contenuto analogo quali l’applicazione dell’articolo 1, comma 734

Comma 28. Il Prefetto verificherà se gli enti hanno provveduto ad attuare entro i termini stabiliti, quanto previsto al comma precedente, nonché di quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 191/2009 ⁽¹⁴⁾; in caso contrario assegna agli enti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso questo termine il prefetto nomina un commissario ad acta per dare attuazione a quanto dovuto.

Comma 31. A partire dall'anno 2013 le disposizioni vigenti in materia di patto di stabilità per i Comuni, saranno applicate anche ai Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti.

Modalità di calcolo dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente; delibera n. 27 del 12/5/2011 della Corte dei conti a sezioni riunite ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾.

della legge 296/2006 nel quale si afferma che "non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei 5 anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita 3 esercizi consecutivi", la Circolare del 13/7/2007 emanata dal Ministero degli Affari regionali stabilì che "con riguardo a quegli esercizi, anteriori all'entrata in vigore della norma, deve considerarsi rilevante non qualunque perdita oggettivamente tale, ma soltanto la perdita che esprime un risultato di gestione negativo rispetto al concreto e specifico contesto economico-finanziario nel quale si è manifestata"; la Circolare citata afferma inoltre che "l'accertamento della perdita d'esercizio non può prescindere in questi casi da una valutazione che tenga conto anche delle aspettative di ritorno degli investimenti programmati, per come precisate nei documenti di pianificazione delle relative attività di gestione". Sempre la Circolare in questione, conclude che "nelle ipotesi in cui la perdita risulti conforme alla programmazione gestoria, deve escludersi la ricorrenza dei presupposti del divieto sancito dalla disposizione in questione".

¹⁴ Il comma 186 lettera e), stabilisce che i comuni devono provvedere alla:

e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto.

¹⁵ I questionari da predisporre per la Corte dei conti, relativi al Consuntivo 2010 e quello sul Preventivo 2011, con riferimento alle spese di personale ed ai rapporti con la spesa corrente, sono coerenti con la metodologia definita dalla delibera n. 27/2011 delle sezioni riunite della Corte dei conti.

¹⁶ Circa il regime a cui sono sottoposte le Unioni dei Comuni, si segnala che le Sezioni riunite della Corte dei conti con la delibera 3/2011, hanno ribadito che sono soggette alle regole previste per gli enti non soggetti al patto di stabilità (cioè al comma 562). In proposito è interessante prendere visione della delibera 208/2010 della Corte dei conti Toscana, nella quale si raccomanda l'opportunità che l'Unione di Comuni operi in una ottica unitaria con gli enti che ne fanno parte, considerando la somma della spesa di personale al 2004 di tutti i Comuni associati e la rapporti alla corrispondente spesa attuale dei Comuni e dell'Unione. In questa delibera si suggerisce anche che il parametro delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente andrebbe riferito alle cessazioni avvenute nei Comuni facenti parte dell'Unione e della Unione stessa, a decorrere dal 2004.

Con questa delibera le sezioni riunite della Corte dei conti, si pronunciano, dando un orientamento che dovrebbe essere definitivo, sul come dare applicazione all'articolo 14, comma 9 del DL 78/2010. Questo articolo, sostituendo il precedente art. 76, comma 7, della legge 133/2008, stabilisce che "è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale".

In proposito **le sezioni riunite hanno stabilito quanto segue:**

- Il divieto in questione deve essere applicato dall'1/1/2011;
- Per fare i conteggi si deve fare riferimento agli impegni desunti dal Rendiconto 2010;
- **La spesa di personale, deve essere conteggiata seguendo, in sostanza, le indicazioni fornite dalla circolare 9/2006 del MEF; però a questi valori, non vanno tolte le voci che questa circolare esclude;** in altri termini, "la spesa di personale deve essere considerata nel suo complesso, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica". Infatti, in tema di spesa di personale, **gli obiettivi che gli enti debbono rispettare sono 2:**

- a) **Ridurre la spesa di personale ogni anno rispetto a quello precedente;** per gli enti non soggetti al patto il vincolo è quello di non superare la spesa dell'anno 2004 (questi vincoli sono previsti dal comma 7, articolo 14 del DL 78/2010 che riscrive l'art. 1, comma 557 della legge 296/2006 e dall'art. 1, comma 562 della legge 296/2006). **Le modalità di calcolo da seguire per questi conteggi sono ancora quelle precisate dalla circolare 9/2006 del MEF** ⁽¹⁷⁾. In proposito si ricorda che, per gli enti soggetti al patto di stabilità la Sezione autonomie della Corte dei conti ha precisato che la riduzione della spesa deve avvenire confrontando la spesa di un anno con quello precedente (Delibera 2 del 12/1/2010 della Sezione autonomie della Corte dei conti). Inoltre, si precisa che, nel fare i conteggi, occorre tenere conto, non solo delle spese sostenute direttamente dall'ente, ma anche di quelle sostenute da soggetti pubblici esterni all'ente che svolgono funzioni pubbliche (delibera 3 del 21/1/2010 della Sezione autonomie della Corte dei conti). Si ricorda anche che dalla spesa di personale deve essere detratta quella per incentivi alla progettazione interna, quella per il recupero ICI e quella per i diritti di rogito;
- b) **Il rapporto spesa di personale/spesa corrente non deve superare il 40%.** La delibera n. 27/2011 della Corte a sezioni riunite, ha stabilito che nel fare questo secondo conteggio, le spese di personale debbono essere costruite seguendo le indicazioni applicate per fare il conteggio necessario per dimostrare il rispetto del primo vincolo (cioè seguire il metodo della circolare 9/2006 del MEF), **ma da questi valori, occorre togliere le esclusioni** (cioè i rinnovi contrattuali ed i rimborsi); **questa "interpretazione"** (aumentando il valore del numeratore del rapporto) **rende molto più restrittivo il vincolo** ¹⁸,

¹⁷ La Corte dei conti Lombardia con parere 1061 del 23/12/2010 ha precisato che il mancato rispetto di questi vincoli può essere fonte di responsabilità amministrativa-erariale.

¹⁸ Delibera 5 del 21/1/2010 della Corte dei conti sezioni autonomie. Con questa delibera viene stabilito il principio "che il personale che il Comune ha trasferito all'ASP, deve essere considerato ancora a carico dell'ente, stante la natura di azienda pubblica del Comune dell'ASP, creata per svolgere finalità istituzionali attribuite ai Comuni dall'art. 6 della legge 328/2000".

La stessa delibera, precisa che non è da comprendersi nelle spese di personale dell'ente, le spese sostenute per assunzioni straordinarie a tempo determinato a sostegno di portatori di handicap, finanziata con "fondo per non autosufficienza" trasferito dalla locale AUSL.

Con delibera n. 21/2010 la Corte dei conti Emilia – Romagna aveva precisato che la quota di personale assunto dall'ASP per fare fronte ad esigenze straordinarie connesse a garantire i parametri della Regione relativi all'utilizzo dei fondi di non-autosufficienza e comunque per garantire attività che non rientrano nelle Funzioni del Comune, non debbono rientrare nella spesa di personale del Comune.

- Inoltre, la Corte ha anche chiarito che nel fare i conteggi previsti dal comma 557 e dal comma 562 (cioè i conteggi per dimostrare il rispetto del primo obiettivo), quando si afferma l'esclusione dai conteggi della spesa quella conseguente alla applicazione dei contratti collettivi nazionali, si debbono intendere esclusi anche i contratti integrativi stipulati in applicazione dei contratti nazionali e per i quali è previsto un tetto massimo espresso in quote di monte salari. **Ma non possono essere esclusi invece le spese conseguenti alla applicazione di integrativi decentrati che rientrino nella discrezionalità dell'ente.**
- La Corte, evidenzia anche la necessità/opportunità che venga emanato il DPCM che era previsto dall'articolo 76, comma 7 della legge 133/2008, con il quale "modulare" il rapporto spesa di personale/spesa corrente alle varie situazioni organizzative adottate dagli enti; è ciò per eliminare le diversità conseguenti ai diversi livelli e modalità di esternalizzazioni che sono state seguite.

Anche le spese per il personale con contratto a tempo determinato, presso gli enti soggetti al patto di stabilità, debbono sottostare al limite del 20%. Lo afferma la delibera n. 46/2011 delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti con questa delibera affermano che la limitazione di spesa prevista dall'art. 14, comma 9, del DL 78/2010 (cioè, la possibilità di procedere ad assunzioni di personale nei limiti del 20% del valore economico delle cessazioni intervenute nell'anno precedente), non deve essere riferita al solo personale con contratto a tempo indeterminato, ma anche alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale (cioè, pertanto anche alle assunzioni con contratto a tempo determinato). La Corte stabilisce che non rientrano in questo limite le assunzioni obbligatorie per legge, quelle per somma urgenza e quelle finalizzate allo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali. Quali possano essere considerati "servizi infungibili ed essenziali", non è stato precisato dalla Corte. Ciò, quindi, lascia agli enti una certa discrezionalità che va comunque gestita con prudenza.

Lotta all'evasione: definite per procedure per premiare la partecipazione dei Comuni.

Con il Decreto del Ministero dell'Economia 23/3/2011 pubblicato sulla GU, n. 75 dell'1/4/2011 sono state definite le modalità ed i tempi entro i quali dovrebbero essere comunicate e versate le quote spettanti a seguito delle somme accertate ed incassate dallo Stato sulla base delle "segnalazioni qualificate" fatte alla Agenzia delle entrate, alla Agenzia del territorio ed all'Inps da parte del Comune. **Relativamente all'anno 2010, primo semestre, le somme dovrebbero essere versate ai Comuni entro il 31/5/2011; quelle del 2° semestre 2010, entro il 31/10/2011; nel 2012 quelle riscosse nel 2011.**

Con Decreto del Ministero dell'economia 15/7/2011, pubblicato sulla GU 1/8/2011, sono stati definiti i criteri per la determinazione dell'importo netto da attribuire ai Comuni che hanno partecipato all'accertamento.

Decreto Legge 70/2011 “disposizioni urgenti per l’economia”, convertito nella legge 106/2011.

E’ stato pubblicato sulla GU 160 del 12/7/2011. E’ composto da 12 articoli.

Articolo 7

Comma 2 lettere ggter) ggsepties: dal 2012 Equitalia SPA cesserà le attività di accertamento dei tributi dei Comuni, che procederanno con l’ingiunzione di cui al RD 639/1910. Le riscossioni coattive di somme fino a 2.000 € devono essere precedute da 2 solleciti distanti 6 mesi l’uno dall’altro. Al fine della riscossione le Regioni, le Province, i Comuni possono accedere ai dati della Agenzia delle entrate. La cancellazione del fermo amministrativo non comporta oneri per il contribuente.

Comma 2 lettere ggdecies: Equitalia non può iscrivere ipoteca se l’importo complessivo del credito è inferiore:

- a 20.000 € se la pretesa è contestata o contestabile, o se l’immobile sia adibito ad abitazione principale del debitore;
- 8.000 € negli altri casi.
- Oltre questi limiti, il concessionario potrà procedere all’espropriazione immobiliare.

Articolo 10

Comma 1: modifica le norme sulla carta di identità elettronica; è prevista l’unificazione con la tessera sanitaria; è previsto il suo rilascio gratuito;

Modifiche al Dlgs 150/2011 (decreto Brunetta).

Con il Dlgs 141/2011, pubblicato sulla GU 194 del 22/8/2011, sono state portate alcune importanti modifiche al Dlgs 165/2001 ed al Dlgs 150/2009. In particolare si tratta di:

- Con l’articolo 1, è riconosciuto alla regioni ed agli enti locali, di conservare margini di autonomia nella determinazione di incarichi esterni con contratto a tempo determinato, fissando il limite, che in precedenza era pari all’8% (fissato dall’articolo 19 del Dlgs 165/2001) fino al 18% della dotazione organica dei dirigenti.

Però questa possibilità è riservata solo agli enti “virtuosi” ai sensi dell’articolo 20, comma 3, DL 98/2011. Pertanto di fatto, la possibilità di applicare il 18% potrà essere operativa solo successivamente alla determinazione di quali sono gli enti virtuosi (cioè, di fatto dal 2012). Però, rimangono validi fino alla emanazione del decreto sulla virtuosità, i contratti a tempo determinato stipulati in base a previsioni legislative, statutarie e regolamentari, in eccesso a questo limite.

Sembra anche che la possibilità di applicare il 18%, sia preclusa agli enti non soggetti al patto (Comuni con meno di 5.000 abitanti e Unioni).

- Con l’articolo 2, si stabilisce che la differenziazione in fasce prevista dall’articolo 19, commi 2 e 3, e dall’articolo 31 comma 2, del Dlgs 150/2009, si applica a decorrere dalla contrattazione collettiva successiva a quella 2006-2009 (i contratti dovrebbero essere rinnovati per il triennio 2013-2015; presumibilmente vi sarà un ulteriore rinvio).

Sono esonerati dalla applicazione delle fasce gli enti più piccoli (quelli con meno di 15 dipendenti e con meno di 5 dirigenti).

- L'articolo 6 stabilisce che il comma 1 del citato articolo 19 del Dlgs 150/2009 (quello che prevede le 4 fasce), va applicato alla distribuzione delle economie previste dall'articolo 16, comma 5, del DL 98/2011. Si tratta di quei risparmi aggiuntivi effettivamente conseguiti sulla base di programmi deliberati dall'ente; del totale di questi risparmi una quota pari al 50% potrà essere destinata alla contrattazione integrativa (l'altro 50% va a beneficio del bilancio dell'ente); di questa somma una quota pari al 50% dovrà essere ripartita attraverso le fasce di merito (trattandosi del cosiddetto "premio di efficienza").

In proposito è interessante prendere visione della delibera n. 468/2011 della Corte dei conti Lombardia. In questa delibera si stabilisce quanto segue:

- E' stato rinviato il vincolo della suddivisione nelle 4 fasce di merito;
- Questo vincolo permane se le amministrazioni intendono destinare al personale, alle PO e ai dirigenti, la quota del 50% dei risparmi derivanti dalle economie previste dall'articolo 16 del DL 98/2011; in assenza della adozione delle fasce di merito è sanzionata con il divieto assoluto di applicare questa modalità di integrazione del trattamento accessorio (cioè indennità di risultato per le PO, per i dirigenti, per il personale)
- In ogni caso deve essere garantito che la quota prevalente delle risorse sia destinata ad una quota limitata di funzionari, cioè ai funzionari che hanno ottenuto una valutazione migliore. E' chiarito, pertanto, che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale, venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta. Si specifica anche che questa quota destinata alla fascia di merito alta deve essere intesa come maggioranza relativa e non assoluta e neppure come almeno il 50%.