



*Misure urgenti per la finanza pubblica:
alcune valutazioni d'impatto sulla finanza locale*

*Assemblea Generale delle Province d'Italia
Torino, 13-14-15 ottobre 2008*

di Francesco Delfino

*Esperto di finanza locale della Corte dei conti e dell'UPI
Componente dell'Osservatorio sulla Finanza e contabilità degli enti locali
del Ministero dell'Interno.*

Indice

Finalità delle disposizioni del decreto	Pag.	5
Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica amministrazione	»	5
La particolare e comprovata specializzazione	»	5
Il contratto di lavoro autonomo	»	6
I presupposti per l'affidamento degli incarichi	»	7
Il programma del Consiglio	»	8
Criteri, modalità e limite di spesa	»	8
Orientamenti giurisprudenziali e pareri	»	9
Il lavoro flessibile nella pubblica amministrazione	»	12
Utilizzo di contratti di lavoro flessibile	»	12
Le tipologie contrattuali	»	12
La durata dei contratti	»	13
Sentenze in materia	»	14
Spese di personale per gli enti locali	»	16
Le componenti della spesa	»	16
Il controllo della spesa di personale	»	16
La riduzione dell'incidenza della spesa di personale	»	17
Reclutamento del personale delle società pubbliche	»	20
Principi	»	20
La programmazione locale: il settore delle risorse umane	»	21
I principi	»	21
Amministratori dell'ente e delle società partecipate	»	22
Indennità di funzione e gettoni di presenza	»	22
Le società partecipate	»	22
Indennità, gettoni e trasferte (legge finanziaria 2008)	»	23
Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti territoriali	»	25
Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari	»	25
Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni	»	25

Alienazione di beni come fonte di finanziamento degli investimenti e di altri oneri straordinari di bilancio	»	27
I principi	»	27
Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale	»	29
Istituzione e destinazione	»	29
Contenimento dell'uso degli strumenti derivati e indebitamento delle regioni e degli enti locali (art. 62 legge 133/2008)	»	30
Il regolamento ministeriale	»	30
Tipologie di indebitamento negli enti locali	»	30
Gli strumenti finanziari derivati nella recente legislazione	»	31
Pareri e decisioni sulla materia	»	33
Tabelle: indebitamento e derivati al 31.12.2007	»	34
Il patto di stabilità interno per gli enti locali	»	35
Il concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica	»	35
Il miglioramento dei saldi	»	36
Tabella	»	40

Finalità delle disposizioni del decreto

Le disposizioni del decreto comprendono le misure, necessarie ed urgenti, per attuare, a decorrere dall'esercizio in corso, un intervento organico diretto a conseguire gli obiettivi, indicati dallo stesso, in termini di:

- indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche;
- rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo;
- crescita del tasso di incremento del prodotto interno lordo rispetto agli andamenti tendenziali.

L'analisi che segue è finalizzata ad esaminare alcuni aspetti degli effetti indotti dal decreto per il settore della finanza locale.

Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica amministrazione

La particolare e comprovata specializzazione

L'art. 46 del decreto 112 riscrive il comma 6 dell'art.7 del decreto legislativo 30/3/2001, n. 165, successivamente Testo Unico Pubblico Impiego (modificato dal D.L. 4/7/2006, n. 233, convertito dalla legge 4/8/2006, n. 248 e da ultimo dall'art. 3, comma 76, della legge 24/12/2007 n. 244, legge finanziaria 2008).

La prima modifica riguarda gli esperti destinati a ricevere l'incarico, che devono possedere "particolare e comprovata specializzazione anche universitaria". La norma si presta ad una interpretazione, così come ora risulta strutturata a seguito dell'inserimento del termine "anche", che consentirebbe un ampliamento della possibilità di valutazione della sussistenza della specializzazione al di là del mero riferimento a quella di tipo universitario. L'interpretazione ministeriale è orientata invece a collegare in senso stretto tale ampliamento alle sole tipologie previste dalla norma:

- Professionisti iscritti in ordini o albi;
- Soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali.

Soltanto nel caso di contratti d'opera per le attività e casistiche sopra menzionate si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria. Rimane comunque ferma la necessità di accertamento della maturata esperienza nello specifico settore d'intervento.

Già il Dipartimento della Funzione Pubblica ha chiarito che la comprovata specializzazione universitaria deve far ritenere quale requisito necessario il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente, non escludendo però, percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale. Il riferimento all'esperienza e alla particolarità della competenza, così come la necessità di una procedura comparativa per il conferimento degli incarichi, porta a considerare la necessità di reperire collaboratori che operano da tempo nel settore di interesse.

Il requisito appena descritto, coordinato con il presupposto dell'assenza di competenze analoghe all'interno dell'amministrazione, depone per l'impossibilità di ricorrere a rapporti di collaborazione esterna per attività di carattere ordinario.

I contratti stipulati in violazione di tali principi sono pertanto illegittimi (parere Dipartimento Funzione pubblica – Ufficio personale pubbliche amministrazioni 21.01.2008).

A seguito delle modifiche normative gli incarichi sono di conseguenza affidabili alle seguenti tipologie di soggetti:

- ad esperti dotati della particolare e comprovata specializzazione universitaria;
- a professionisti (non necessariamente in possesso della laurea specialistica) iscritti in ordini o albi (in sostanza con soggetti esercitanti le cosiddette professioni regolamentate come geometri, periti industriali, consulenti del lavoro, ecc);
- a soggetti operanti nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali (anch'essi non necessariamente in possesso di laurea specialistica).

Il contratto di lavoro autonomo

Gli incarichi individuali sono conferibili con contratto di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa.

La normativa in tema di collaborazioni esterne, contenuta nell'art. 7, comma 6 del Testo Unico sul Pubblico Impiego, ha recepito, come noto, il costante orientamento giurisprudenziale della Corte dei Conti sui presupposti per il conferimento degli incarichi ad estranei all'amministrazione ed ha ribadito esplicitamente la caratteristica di lavoro autonomo quale connotato tipico delle collaborazioni occasionali così come di quelle coordinate e continuative. Ha adottato un'unica disciplina per entrambe le tipologie di collaborazione prescindendo dal contenuto della prestazione. (Parere n. 32 del 30.4.2008, Dipartimento della Funzione Pubblica).

Essendo tali contratti di lavoro autonomo, non consentono l'incardinazione del collaboratore nell'organizzazione del committente, né il ricorso ad istituti tipici del lavoro subordinato. In tal caso si violerebbero le norme costituzionali sull'accesso nella pubblica amministrazione.

Si rammenta al riguardo che l'art. 36, comma 5 del Testo Unico sul pubblico impiego, vieta la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le pubbliche amministrazioni quando vi sia stata violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori.

E' stabilita inoltre apposita tutela del lavoratore in termini di risarcimento del danno e la correlata responsabilità dirigenziale.

La Corte di Giustizia Europea ha confermato tale disciplina quale presidio del principio costituzionale dell'accesso per concorso nella pubblica amministrazione.

Pertanto le modifiche apportate all'art.36 del Testo Unico p.i., in base all'art. 3, comma 79 della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008) e in ultimo dall'art. 49 del D.L. 112/2008 convertito nella legge 133/2008, non riguardano i rapporti di lavoro autonomo.

Le modifiche apportate all'art.36 e all'art.7 del Testo Unico p.i. sono precipuamente finalizzate a ricondurre l'utilizzo delle tipologie contrattuali di lavoro autonomo e di lavoro subordinato alle finalità loro proprie che sono distinte e non sovrapponibili. (vedi anche circolari Ministero della Funzione Pubblica n. 4/2004, n. 5/2006, e Ministero per la Pubblica Amministrazione e Innovazione n. 2/2008).

I presupposti per l'affidamento degli incarichi

I presupposti di legittimità per il ricorso a detti incarichi individuali sono espressamente disciplinati e devono sussistere congiuntamente:

- l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
- devono essere preventivamente determinati, durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie e l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

Anche l'art. 3, comma 55 della legge 244/2007 è stato modificato prevedendo che gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, non facendo più riferimento e distinguendo tra incarichi di collaborazione, di studio, di ricerca, ovvero di consulenza.

Indipendentemente dall'oggetto della prestazione, la stipula di contratti di collaborazione autonoma deve essere in ogni caso coerente e fare riferimento:

- alle attività istituzionali stabilite dalla legge (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - D.lgs. 267/2000 e legislazione statale e regionale specifica);
- o alle attività istituzionali previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'art.42, comma 2 del TUEL.

Il programma del Consiglio

Il Dipartimento della Funzione pubblica ha già avuto modo di precisare in ordine al programma approvato dal Consiglio Comunale (Parere 31 del 15.4.2008) che in linea generale la norma (con riferimento al precedente art. 3, comma 55 della legge finanziaria 2008) è finalizzata ad evitare che l'attribuzione degli incarichi sia decisa episodicamente e per perseguire finalità estranee a quelle che rientrano nelle ordinarie attività istituzionali.

Si evidenzia la necessità che l'ente deve seguire il principio della "collaborazione programmata".

L'osservazione rimane valida anche per il nuovo riferimento normativo così come le seguenti precisazioni.

Il riferimento al programma approvato dal Consiglio non significa necessariamente che debba essere approvato uno specifico e particolare programma avente ad oggetto gli incarichi.

Le collaborazioni devono trovare fondamento negli strumenti di programmazione degli interventi e della spesa che sono approvati dal Consiglio in base all'art. 42 del TUEL, caratterizzati dalla contestuale copertura finanziaria di bilancio.

Tra gli strumenti utilizzabili per la programmazione è possibile fare riferimento alla Relazione previsionale e programmatica anche in considerazione della stretta connessione della medesima con il carattere autorizzatorio del bilancio.

Risulta evidente che dalla lettura coordinata dell'art. 7, comma 6 del T.U.P.I., come novellato dalla legge 133/2008 e dell'art. 3, comma 55 della legge 244/2007, anch'esso sostituito dalla citata legge 133/2008, la programmazione si riferisce a tutte le collaborazioni esterne che possono essere attivate solo in presenza di una "utilitas" istituzionale o di inerenza alle attività oggetto di programmazione e pianificazione finanziaria (parere 31/2008 Dipartimento della Funzione pubblica già citato).

Il riferimento all'art. 170 del TUEL che disciplina la relazione previsionale e programmatica, con specifica definizione dei contenuti del programma, consente di inquadrare correttamente l'attuazione della norma anche nell'ambito del principio n.1 "Previsione e programmazione nel sistema di bilancio" approvato dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno.

Criteri, modalità e limite di spesa

Le modifiche introdotte dalla legge 133/20078 incidono anche sul comma 56 dell'art.3 della legge finanziaria 2008:

- con il regolamento di cui all'art. 89 del TUEL rubricato "fonti" nell'ambito del Titolo "Organizzazione e personale" sono fissati, in conformità alle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione auto-

noma che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. Si tratta del regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi ;

- la violazione delle disposizioni regolamentari costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale;
- il limite massimo della spesa annua per gli incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali. Rispetto alla norma precedente, che prevedeva la fissazione del limite massimo della spesa annua nell'ambito del regolamento , ora, più propriamente , si fa riferimento al bilancio preventivo.

L'intento del legislatore è quello di assicurare il contenimento della spesa, con la fissazione di un limite massimo annuo iscritto in bilancio e riferendo tale limite a tutte le forme di collaborazione esterne, senza distinzione alcuna.

L'art. 61 del decreto – legge prevede l'inserimento di un periodo all'art.53, comma 14, del Testo Unico p.i. Tale ultimo comma dispone che, ai fini della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'art. 1, commi 123 e 127 della legge 662/1996, (emolumenti, compensi, indennità percepiti da dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2 del D.Lgs. 29/1993 e successive modifiche e integrazioni, per l'espletamento di incarichi per importi lordi superiori a 200 milioni di lire annue e pubblicazione degli elenchi dei collaboratori esterni o affidatari di consulenze e trasmissione al Dipartimento della Funzione Pubblica), le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della Funzione Pubblica, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio nonché l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con indicazione della ragione dell'incarico e dei relativi compensi.

Il periodo aggiunto dispone altresì che entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della Funzione Pubblica trasmetta alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni che hanno ommesso di effettuare la comunicazione riguardate l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza.

Rimane in vigore l'art. 3, comma 18, della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008), in base al quale i contratti relativi a rapporti di consulenza con le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma due, del TUIPI, sono efficaci a decorrere dalla data di pubblicazione del nominativo del consulente, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso sul sito istituzionale dell'amministrazione stipulante.

Orientamenti giurisprudenziali e pareri

Sulla materia degli incarichi si è definito nel tempo un orientamento del giudice contabile che risulta utile per inquadrare correttamente le decisioni e i provvedimenti da attivare:

- per quanto riguarda la rispondenza degli incarichi conferiti alle finalità dell'ente e

all'utilità dallo stesso ottenibile (Corte dei Conti – sez. Giurisdizionale Abruzzo – Sentenza 19.11.1997,n.300);

- in ordine alla specificità e temporaneità dell'incarico: se il medesimo fosse definito in modo generico e indeterminato nella durata, si determinerebbe un surrettizio accrescimento dell'organico dell'ente e delle attività esercitate (Corte dei Conti – Sez. Giurisdizionale Abruzzo – Sentenza 3.4.2002, n.162);
- motivazione del ricorso all'incarico esterno per impossibilità di adeguato o tempestivo assolvimento delle funzioni da parte della struttura dell'ente, o per insufficienza numerica di personale o per carenza o mancanza delle necessarie professionalità nell'ambito della struttura (Corte dei conti - sez. Giurisdizionale II – Centrale – Sentenza 2.4.2002, n.137);
- correlazione tra gli oneri sostenuti e le utilità ottenibili dall'ente (Corte dei Conti – Sez. II – Giurisdizionale Centrale - Sentenza 11.6.2001 – n.208).

Si citano anche i seguenti pareri formulati dalle Sezioni regionali della Corte dei Conti nell'esercizio della funzione consultiva in materia di contabilità pubblica fondata sull'art.7, comma 8 della legge 131/2003:

Sezione Regionale di Controllo Lombardia

n.10/2008	Riguardante l'ambito di applicazione dell'art. 3, commi 53, 54,55,56 della legge 244/2007. Si ha riguardo alla normativa di base sui singoli incarichi esterni, alle tipologie di incarichi e forme contrattuali, alle funzioni "ordinarie", alla distinzione degli incarichi esterni e relativa disciplina applicabile.
n.12/2008	In merito al corretto dettato normativo da adottare in materia di collaborazioni coordinate e continuative.
n.28/2008	In merito all'interpretazione dell'art. 3, comma 76 della legge 244/2007, sul possesso della specializzazione universitaria e interferenze della norma con le preesistenti discipline di settore.
n.29/2008	Parere in merito alla possibilità di attivazione di incarichi individuali, secondo il nuovo disposto dell'art. 7 del d.Lgs. 165/2001.

Sezione Regionale di controllo del Piemonte

n.3/2008	In merito alla corretta interpretazione del rapporto tra la disciplina normativa degli incarichi di consulenza e collaborazione e la disciplina normativa degli incarichi sui lavori pubblici.
----------	--

n.3/2007 In materia di incarichi esterni (art. 7, comma 6 del D.Lgs. 165/2001 come modificato dall'art. 32 della legge 248/2006).

Sezione Regionale di controllo del Veneto

n.9/2008 In merito al requisito minimo e imprescindibile della laurea specialistica in tema di conferimento di un incarico di consulenza per le funzioni di curatore museale.

n.14/2008 Ambito e modalità di controllo da parte della Sezione di controllo in materia di regolamento degli enti locali per l'affidamento degli incarichi esterni, (art. 3, commi 54 -57 della legge 244/2007).

Sezione Regionale di controllo della Campania

n.6/2007 In ordine all'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative per le esigenze di funzionamento delle strutture amministrative.

Sezione Regionale di controllo dell'Abruzzo

n.262/2008 Parere in tema di applicazione delle disposizioni di cui alla legge 244/2007 riguardo agli incarichi professionali in materia di lavori pubblici.

Sezione Regionale di controllo del Lazio

n.12/2008 Linee guida in materia di regolamenti degli enti locali per l'affidamento degli incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza.

Il lavoro flessibile nella pubblica amministrazione

Utilizzo di contratti di lavoro flessibile

L'art.49 del D.L. 112/2008 convertito con modificazioni nella legge 133/2008 sostituisce l'art.36 del Testo Unico p.i. rubricato "utilizzo di contratti di lavoro flessibile". Il primo comma del novellato art. 36 prevede che le pubbliche amministrazioni per le esigenze connesse con il proprio "fabbisogno ordinario" assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Come precisato dal Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni – (Parere n. 49/08 del 17.7.2008) il precedente intervento del legislatore (art. 3, comma 79 della legge 244/2007) era dettato dalla necessità di porre rimedio all'uso distorto delle tipologie di lavoro flessibile che ha condotto al formarsi del patologico fenomeno del precariato nelle pubbliche amministrazioni.

La disciplina introdotta in termini restrittivi dalla legge finanziaria 2008 ha determinato indubbe difficoltà organizzative per le amministrazioni.

La nuova formulazione dell'art. 36 tiene conto di tali difficoltà, perseguendo l'obiettivo di conciliare le esigenze di flessibilità delle amministrazioni con i principi generali rinvenibili nel Testo Unico, per realizzare una efficiente e razionale organizzazione degli enti con la necessità di prevenire il costituirsi di altre forme di precariato.

Il primo comma del nuovo articolo 36 conferma il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato come modello principale e strutturale di riferimento del pubblico impiego. Ma l'elemento fondamentale è l'indicazione delle "esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario" da soddisfare: esso si "concretizza attraverso la dotazione organica, in un valore quantitativo e qualitativo delle risorse umane necessarie allo svolgimento dei compiti istituzionali ovvero delle funzioni ordinarie delle amministrazioni. Le esigenze di copertura della dotazione organica, intese come esigenze di carattere continuativo e duraturo e quindi permanente, devono trovare soddisfazione esclusivamente con le assunzioni a tempo indeterminato" (Parere n.49/08 del Dipartimento della Funzione Pubblica).

Sempre il primo comma dell'art.36 prevede che le assunzioni debbano essere perfezionate seguendo le procedure di cui all'art. 35 del D.lgs.165/2001 recante "reclutamento del personale" con l'osservanza del principio del pubblico concorso.

Fatti salvi i fondamenti delle norma sopra analizzati, il ricorso alle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale è consentito per rispondere alle esigenze "temporanee ed eccezionali".

Le tipologie contrattuali

In base all'art.1 del D.Lgs. 368/2001 " Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato" è consentita l'apposizione di

un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, sempre con caratteristiche di temporaneità ed eccezionalità. Il secondo comma dell'art.1 citato prevede che l'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da un atto scritto nel quale sono specificate le ragioni per cui si è proceduto all'apposizione del medesimo termine: ciò consente nel contratto individuale di lavoro di dare specificazione e analizzare le esigenze temporanee ed eccezionali alle quali si vuole rispondere.

In ordine alla somministrazione di lavoro si applica il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 " Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro", di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30".

Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali.

In riferimento ai contratti di formazione e lavoro (articolo 3 del D.L. 726/1984 convertito dalla legge 863/1984 - art.16 del D.L.299/1994, convertito dalla legge 451/1994) si dovrà prevedere l'attivazione nella programmazione annuale e triennale del fabbisogno di personale, perché i medesimi hanno la caratteristica di essere soggetti alla procedura di conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Per essi si può prescindere dalle esigenze temporanee ed eccezionali con adeguata ed analitica motivazione nello strumento di programmazione della spesa di personale.

Pertanto le esigenze a cui far fronte non possono riferirsi ad un fabbisogno ordinario e permanente, anche nel caso in cui il legislatore abbia imposto dei vincoli restrittivi alle assunzioni a tempo indeterminato. La valutazione deve riguardare la sussistenza della temporaneità delle esigenze e la loro straordinarietà, come rafforzamento del concetto di temporaneità: tali elementi costituiscono il presupposto per avvalersi di contratti di lavoro subordinato di tipo flessibile.

Si è già analizzato il divieto di ricorso a collaborazioni coordinate e continuative (art.7, comma 6 del Testo Unico p.i.) per lo svolgimento delle funzioni ordinarie: per fare fronte a fabbisogni ordinari non risulta possibile fare ricorso a contratti di lavoro autonomo.

Il secondo comma dell'art. 36 si riferisce ad ipotesi di lavoro di tipo subordinato mentre la disciplina del lavoro autonomo trova una separata collocazione nell'ambito dell'art.7. comma 6 e seguenti dello stesso decreto.

La durata dei contratti

Il terzo comma dell'art.36 prevede che le amministrazioni, nell'ambito delle rispettive procedure, rispettano il principio di imparzialità e trasparenza per evitare comportamenti orientati al medesimo lavoratore che possano determinare aspettative di stabilizzazione o alimentare forme di precariato. Le stesse amministrazioni non pos-

sono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali, per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio.

In particolare per il contratto a tempo determinato la durata non può essere superiore ai tre anni comprensivi di proroga: sono fatte salve le assunzioni riferite a procedure concorsuali diverse. La valenza della partecipazione ad un nuovo concorso pubblico (artt.51 e 97 della Costituzione) prevale rispetto al limite temporale del triennio che può essere superato solo in questa circostanza (parere n.49/2008 citato). Il quinquennio di riferimento va calcolato a ritroso rispetto alla data di stipula del nuovo contratto. Per calcolare il triennio si fa riferimento ai periodi di vigenza dei contratti e si sommano in termini di mesi. Le tipologie contrattuali da considerare sono tutte quelle perfezionate con lo stesso lavoratore dal medesimo datore di lavoro.

Pertanto:

- per il contratto a tempo determinato la durata non può essere superiore ai tre anni;
- per il rapporto di lavoro autonomo la durata è correlata alla prestazione richiesta (art. 7, comma 6 del Testo Unico p.i.);
- per la somministrazione di lavoro i tempi sono previsti dal contratto con l'agenzia.

Fatte salve le singole durate, in caso di diverse tipologie contrattuali si applica il limite temporale stabilito dalla norma, salvo che il soggetto non sia vincitore di un concorso pubblico. L'eccezione non si applica ai concorsi banditi con riserva di posti per le collaborazioni coordinate e continuative, nelle procedure per l'assunzione di personale a tempo determinato (art.1, commi 529 e 560 legge 296/2006).

Sentenze in materia

Di rilievo risultano alcune sentenze in materia di pubblico impiego riguardanti gli argomenti trattati:

- dall'accertata nullità del termine apposto al contratto di lavoro alle dipendenze di una pubblica amministrazione non può conseguire la conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Il lavoratore acquisisce il diritto al risarcimento del danno (Tribunale di Genova 5 aprile 2007 e 14 dicembre 2006 n.2230);
- nell'ipotesi in cui siano illegittimamente stipulati, con soluzione di continuità, diversi contratti di lavoro a tempo determinato, pur non potendosi avere conversione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato è dovuto il risarcimento del danno (Tribunale di Milano 12 gennaio 2007 in riferimento all'art.36 secondo comma del Testo Unico);
- l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999 (allegato alla Direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE) deve essere interpretato nel senso che nulla osta in linea di principio ad una normativa nazionale che esclu-

da, in caso di abuso nell'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico, che questi siano trasformati in contratti o in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Tale normativa deve contenere un'altra misura effettiva destinata ad evitare e, se del caso, a sanzionare un utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato (Corte di Giustizia CE 7 settembre 2006 proc. c/180/04).

- In caso di successive assunzioni a termine alle dipendenze di una pubblica amministrazione, la prestazione lavorativa in periodi non coperti da contratto non può, stante il disposto dell'art.35 del Testo Unico p.i., dar luogo alla costituzione di un rapporto di lavoro dipendente. Sussiste il diritto del lavoratore ad una retribuzione adeguata alla quantità e qualità del lavoro reso (Tribunale di Firenze 6 dicembre 2005).

Spese di personale per gli enti locali

Le componenti della spesa

L'art. 76 aggiunge un periodo all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) definendo le componenti della spesa di personale che ai sensi della norma deve essere oggetto di riduzione e contenimento, prevedendo al riguardo:

- i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- la somministrazione di lavoro;
- il personale di cui all'art.110 del TUEL (incarichi a contratto);
- tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati, partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Quest'ultima tipologia è stata inserita dal legislatore per evitare il perpetuarsi di comportamenti elusivi sulla spesa di personale con l'utilizzo improprio degli organismi partecipati da parte dell'ente locale. Si impone una visione "consolidata" del bilancio pubblico locale con decisioni trasparenti sull'area del consolidamento e sulle finalità del medesimo per garantire la sana gestione e gli equilibri di finanza pubblica.

In questa ottica l'Osservatorio sulla Finanza e la Contabilità degli enti locali ha iniziato nel mese di settembre del corrente anno l'esame del nuovo principio contabile sul bilancio consolidato per gli enti locali.

In ordine alla norma in argomento sarà utile stabilire quali conseguenze interpretative si determinano rispetto alla circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 9 del 17 febbraio 2006 che, tra l'altro, prevede che per quanto concerne la spesa di competenza degli anni 2006, 2007 e 2008, la medesima va considerata al netto degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali intervenuti dopo l'anno 2004. E' fondamentale mantenere un confronto omogeneo tra i vari esercizi finanziari per monitorare correttamente l'andamento della spesa di personale, garantendo che non incidano sugli incrementi di spesa decisioni che non sono attribuibili all'autonomia decisionale degli enti, come quelle riferite ai rinnovi contrattuali e ai relativi arretrati.

Il controllo della spesa di personale

Il cuore della norma è il quinto comma in base al quale gli enti sottoposti al patto di stabilità interno "assicurano" la riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti.

In particolare si fa riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali (vedi art.67 del D.L.112/2008).

Proprio l'art. 67 prevede che in attuazione dei principi di responsabilizzazione e di efficienza della pubblica amministrazione, gli enti di cui all'art.1, comma 2, del T.U. sul pubblico impiego, devono trasmettere alla Corte dei Conti, tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ragioneria Generale dello Stato) entro il 31 maggio di ogni anno, informazioni specifiche sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.

Le informazioni annualmente richieste con il modello di cui all'art. 40 bis, comma 2 del Testo Unico sul pubblico impiego saranno integrate con ulteriori dati relativi:

- alle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa;
- all'evoluzione della consistenza dei fondi per la contrattazione integrativa e della relativa spesa;
- ai criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito e alla valorizzazione dell'impegno e alla qualità della prestazione individuale;
- ai parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

L'art. 40 bis reca " compatibilità della spesa in materia di contrattazione integrativa" e prevede al secondo comma che gli organi di controllo interno (collegio dei revisori dei conti ovvero, ove non sia previsto, nuclei di valutazione o servizi di controllo interno ai sensi del D.Lgs. 286/99) inviino annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le informazioni sono contenute in apposito modello predisposto dal Ministero dell'Economia d'intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica. La Corte dei Conti utilizza le informazioni ai fini del referto sul costo del lavoro anche per accertare la compatibilità con i vincoli di finanza pubblica e prevedere gli interventi necessari in caso di superamento di tali vincoli, fatte salve le ipotesi di responsabilità.

In caso di accertato superamento dei vincoli di finanza pubblica le clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.

Le amministrazioni curano la pubblicazione sul sito Web della documentazione trasmessa in materia di contrattazione integrativa e il mancato adempimento è sanzionato (art. 67, comma 12). E' previsto che il collegio dei revisori vigili sulla corretta applicazione delle disposizioni citate. Nel caso di inadempimento oltre alla sospensione di tutti i versamenti a carico dello Stato (l'art. 60, comma 2 del TUIPI - art. 30, comma 11, legge 468/1978) è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

La riduzione dell'incidenza della spesa di personale

Ai fini della riduzione dell'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, è prevista l'emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto. La norma modifica l'approccio al contenimento e razionalizzazione del comparto del personale: da valori assoluti a valori relativi al totale della spesa movimentata per il bilancio di parte corrente.

Il decreto è emanato previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludersi in sede di Conferenza Unificata, e definisce:

- parametri e criteri di virtuosità;
- obiettivi differenziati di risparmio correlati.

La correlazione deve tenere conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti, dell'andamento della spesa nel quinquennio precedente.

Nell'emanazione del decreto sono definiti altri aspetti connessi con il controllo della spesa di personale:

- criteri e modalità per estendere la norma anche agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno;
- criteri e parametri, con riferimento agli artt. 90 e 110 del TUEL, volti alla riduzione dell'affidamento di incarichi a soggetti esterni. Si considera in via prioritaria il rapporto tra la popolazione dell'ente e il numero dei dipendenti in servizio. Anche la spesa sarà controllata sia in riferimento ai singoli incarichi (in particolare dirigenziali) sia alla spesa complessiva per gli enti.
- criteri e parametri volti alla riduzione dell'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico. Si considera come riferimento fondamentale il rapporto tra numero dei dirigenti e dipendenti in servizio.

In attesa del decreto del Presidente del Consiglio le deroghe previste per gli enti locali non soggetti al patto di stabilità interno (art. 3, comma 121, della legge 244/2007) sono sospese, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci. Si applica a questi enti il comma 562, facendo riferimento al limite di spesa dell'anno 2004 e alle assunzioni nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel periodo successivo all'anno 2004 (interpretazione della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti della Lombardia).

Fino all'emanazione del DPCM è fatto divieto agli enti locali che registrano un'incidenza della spesa di personale pari o superiore al cinquanta per cento delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia di contratto.

Il mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente comporta il divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, ivi compresi i rapporti di collaborazione e di somministrazione, anche in riferimento ai processi di stabilizzazione.

Il legislatore affronta anche il problema dei comportamenti elusivi del divieto di assunzione, mediante la stipula di contratti di servizio con soggetti privati che sono vietati.

Non essendo indicata una data di decorrenza della norma la medesima trova immediata applicazione. E' da notare come la sanzione si applichi in modo indistinto agli enti che hanno operato la manovra di rientro dallo sfioramento del patto per il 2007 e agli altri che risultano invece inadempienti: risulterebbe opportuno un intervento del legislatore per differenziare la posizione degli enti e applicare la sanzione soltanto a quelli che non hanno attivato alcuna manovra di rientro.

L'art. 61, comma 8, del decreto prevede che a decorrere dal 1/1/2009, la percentuale prevista dall'art. 92, comma 5, del codice dei contratti di cui al D. Lgs. 163/2006 (corrispettivi e incentivi al responsabile del procedimento, agli incaricati della redazione del progetto e loro collaboratori, non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'Amministrazione) è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla suddetta disposizione e nella misura dell'1,5 per cento è acquisita al bilancio dell'ente in base al comma 17 dell'art. 61. La norma non è chiara al riguardo e sarebbe utile una conferma dell'interpretazione per l'applicazione di tale ultimo comma.

Reclutamento del personale delle società pubbliche

Principi

In base all'art. 18 del decreto, a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del medesimo (22 agosto 2008), le società a totale partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali, adottano propri provvedimenti per disciplinare criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi, osservando i principi di cui all'art. 35 del D. Lgs. 165/2001.

Per le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo devono essere previsti, con provvedimenti delle medesime, criteri e modalità per le assunzioni e per il conferimento degli incarichi che rispettino i principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

La norma non si applica alle società quotate su mercati regolamentati.

La programmazione locale: il settore delle risorse umane

I principi

Il principio contabile n.1 revisionato dall'Osservatorio sulla Finanza e Contabilità degli enti locali presso il Ministero dell'Interno il 12 marzo 2008, definisce la programmazione nel sistema di bilancio come "il processo di analisi e valutazione nel rispetto delle compatibilità economico - finanziarie, della possibile evoluzione della gestione dell'ente, che si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto ai piani o programmi futuri".

In particolare l'atto di programmazione del fabbisogno di personale (art. 91 del TUEL) deve assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi , compatibilmente con le disponibilità finanziarie. Esso costituisce un allegato alla Relazione previsionale e programmatica.

Quest'ultima ha nelle sue finalità quella di definire i contenuti e i risultati attesi riferiti ai programmi ed ai progetti, i preventivi di spesa e le relative modalità di finanziamento, supportando la redazione degli altri documenti di programmazione e orientando le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta (art. 170, comma 9 del TUEL).

Risulta di tutta evidenza come la rigorosa programmazione in materia di risorse umane, riferita sia ai contratti di lavoro autonomo sia ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, rappresenti elemento fondamentale e presupposto di legittimità della Relazione previsionale programmatica e dei suoi allegati.

Il quadro normativo, delineato con la manovra di finanza pubblica per il triennio 2009/2011, richiede agli enti locali la redazione di strumenti di programmazione e di indirizzo veritieri, comprensibili e correttamente analizzati nelle conseguenze delle scelte d'indirizzo annuali e triennali sui saldi di finanza locale e di finanza pubblica (vedi vincoli del patto di stabilità interno).

Non può essere trascurato il fatto che l'art. 19, comma 8, della legge 448/2001 ha stabilito che a decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile devono accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno del personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di personale di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni, concedendo la possibilità di derogare a tale principio, ma solo se tali deroghe sono analiticamente motivate (art. 1, commi 557 e 562 legge finanziaria 2007 e successive modifiche ed integrazioni).

Amministratori dell'ente e delle società partecipate

Indennità di funzione e gettoni di presenza

Con decorrenza dal primo gennaio 2009 le indennità di funzione e i gettoni di presenza indicati nell'art. 82 del TUEL sono rideterminati con una riduzione del trenta per cento rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2008, per gli enti indicati nello stesso articolo (Comuni, Città metropolitane, comunità montane, unioni di comuni e consorzi fra enti locali) che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità interno (art. 61, comma 10).

Sino al 2011 è sospesa la possibilità di aumento prevista dal comma 10 dell'art. 82, che prevede che il decreto del Ministro dell'Interno (di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze, sentita la Conferenza Stato - città ed autonomie locali), destinato a determinare la misura delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza, è rinnovato ogni tre anni ai fini dell'adeguamento della misura delle indennità e dei gettoni, tenendo conto degli indici ISTAT di variazione del costo della vita.

Il comma 11 dello stesso articolo è sostituito eliminando la possibilità di incrementare le indennità di funzione, determinate con il decreto ministeriale relativamente ai sindaci, ai presidenti di provincia e agli assessori comunali e provinciali con deliberazione di giunta, e per i presidenti delle assemblee con delibera consiliare.

La norma si limita ora a prevedere che la corresponsione dei gettoni di presenza è comunque subordinata alla effettiva partecipazione dei consiglieri a Consigli e commissioni. Al regolamento dell'ente spetta la disciplina dei termini e delle modalità per la medesima corresponsione (art.76, comma 3). Cessa pertanto la corresponsione del gettone di presenza per le sedute alle quali il consigliere figurava assente giustificato (4 comma art. 82 abrogato dalla legge finanziaria 2008).

Le società partecipate

L'art. 61, comma 12, interviene sull'articolo 1, comma 725 della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) riguardante i compensi al Presidente e ai componenti il consiglio di amministrazione delle società a totale partecipazione di comuni o province. Si riducono le percentuali di riferimento per la determinazione dei compensi, rispettivamente al 70% per il Presidente (era 80%) e al 60% per i componenti il Consiglio di amministrazione (era il 70%), delle indennità spettanti rispettivamente al Sindaco e al Presidente della Provincia.

Per la possibilità di prevedere indennità di risultato solo in caso di produzione di utili e in misura ragionevole e proporzionata si sostituiscono questi ultimi termini con "e in misura comunque non superiore al doppio del compenso onnicomprensivo di cui al primo periodo".

Si aggiunge quindi un ulteriore periodo al comma 725 che prevede l'applicazione delle disposizioni in argomento anche alle società controllate (art. 2359 codice civile - società controllate e società collegate) dalle società a totale partecipazione di

comuni e province, a cui si riferisce in via diretta la norma. Le disposizioni introdotte dal decreto 112/2008 si applicano con decorrenza 1 gennaio 2009.

Indennità, gettoni e trasferte (legge finanziaria 2008)

L'art. 77 bis, comma 13, del decreto, prevede che al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, il rimborso per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali è, per ogni chilometro, pari ad un quinto del costo di un litro di benzina.

Già la legge finanziaria 2008 era intervenuta con l'articolo 2 commi 24 - 27 a modificare lo status degli amministratori locali.

Il legislatore ha innovato con la modifica dell'art.81 in ordine alle aspettative e con la modifica dell'art.82 relativo alle indennità. E' modificata la norma nel senso che i consiglieri comunali, provinciali, circoscrizionali, limitatamente ai comuni capoluogo di provincia, e delle comunità montane, hanno diritto a percepire un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni.

In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista, in base al decreto del Ministro dell'Interno di cui al comma otto, per il rispettivo sindaco o presidente di provincia.

I consiglieri circoscrizionali non hanno diritto all'indennità.

E' stato abrogato altresì il quarto comma dell'art. 82 che prevedeva la possibilità, per lo statuto e il regolamento, di introdurre l'opzione della trasformazione del gettone di presenza in un'indennità di funzione.

Anche il sesto comma è stato oggetto di abrogazione, esso prevedeva la cumulabilità delle indennità e dei gettoni di presenza dovuti per mandati elettivi presso enti diversi ricoperti dalla stessa persona.

E' stata infine sostituita la lettera c) del comma 8 riguardante l'articolazione delle indennità di funzione dei presidenti dei consigli, dei vice sindaci e dei vice presidenti delle province, e degli assessori, in rapporto alla misura stabilita per il sindaco e per il presidente della provincia, come criterio per il decreto ministeriale. E' stabilito quindi il limite dell'indennità per il presidente e gli assessori delle unioni di comuni, dei consorzi fra enti locali e delle comunità montane.

La finanziaria 2008 ha anche modificato il comma 11, eliminando la facoltà del consiglio di deliberare l'aumento dei gettoni di presenza. Tale comma è stato ulteriormente modificato dal decreto 112 che ha eliminato anche la possibilità di incremento per le indennità di funzione come già detto in precedenza.

L'art. 83 del TUEL è stato sostituito in relazione al divieto di cumulo prevedendo che i parlamentari nazionali ed europei, nonché i consiglieri regionali, non possono percepire i gettoni di presenza previsti dal capo IV del TUEL.

Gli amministratori locali non percepiscono alcuno compenso, tranne quello dovuto per spese di missione, per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche. Sono fatte salve le disposizioni previste per le forme associative degli enti locali che risultano specifiche. L'ultimo comma dell'art. 83 disciplina il caso delle cari-

che incompatibili disponendo che, in presenza delle medesime, non si cumulano le indennità di funzione e disciplinando la procedura.

Il comma 27 dell'art.2 della legge finanziaria 2008 sostituisce integralmente l'art.84 del TUEL recante " rimborsi spese ed indennità di missione"

Agli amministratori, che in ragione del loro mandato, si rechino fuori dal capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, in caso di componenti degli organi esecutivi, o del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, sono dovuti esclusivamente:

- il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute;
- un rimborso forfettario onnicomprensivo per le altre spese.

La misura di tale rimborso forfettario è fissata con decreto del Ministro dell'Interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato - Città e Autonomie locali.

La liquidazione del rimborso spese avviene con le seguenti modalità:

- è necessaria la richiesta dell'interessato;
- è effettuata dal dirigente competente;
- la richiesta dell'interessato deve essere corredata dalla documentazione delle spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute;
- la stessa richiesta deve essere corredata di una dichiarazione del soggetto sulla durata e sulle finalità della missione.

Agli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del Comune ove ha sede l'ente spetta il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute per:

- la partecipazione ad ognuna delle sedute degli organi assembleari ed esecutivi;
- la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate.

Rimane immutato l'art. 85 del TUEL recante "partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali" il cui secondo comma prevede che le spese che gli enti locali ritengono di sostenere, per la partecipazione dei componenti dei propri organi alle riunioni e alle attività degli organi nazionali e regionali delle associazioni, fanno carico al bilancio degli enti stessi.

Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti territoriali

Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

L'art. 58 del decreto prevede che con la finalità di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, province, comuni ed altri enti locali, ciascun ente con apposita delibera dell'organo di governo individua, redigendo apposito elenco:

- i singoli immobili ricadenti nel territorio di competenza;
- non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali;
- suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione.

La ricognizione è operata sulla base, e nei limiti, della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici.

I contenuti di cui sopra consentono di realizzare il "Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari" allegato al Bilancio di Previsione che assume a tutti gli effetti valenza di strumento di indirizzo e programmazione, inserendosi nel complessivo "sistema di bilancio".

L'iscrizione degli immobili nel piano determina una serie di effetti di natura giuridico-amministrativa:

- la classificazione come patrimonio disponibile, stabilendo la destinazione urbanistica;
- la deliberazione consiliare di approvazione del piano costituisce variante allo strumento urbanistico generale;
- la variante, essendo relativa a singoli immobili, non necessita in termini generali di verifiche di conformità con gli atti delle province e delle regioni. La legge prevede i casi specifici in cui queste verifiche devono essere effettuate;
- gli elenchi contenuti nel piano, da pubblicare nelle forme previste, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, nonché gli effetti di cui all'art. 2644 del codice civile recante "Effetti della trascrizione", ed effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

Contro l'iscrizione del bene negli elenchi che formano il piano è ammesso ricorso amministrativo, fermi gli altri rimedi di legge.

Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni

Il D.L. 25/9/2001, n. 351 convertito dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, è rubricato "Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione" e all'art. 3 bis (introdotto dal comma 259 - art. 1 - della legge 296/06 - Legge Finanziaria 2007) contiene norme per la valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione: la procedura prevista dal citato articolo per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi contenuti nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.

In base al secondo comma dell'art. 3 bis il Ministero dell'Economia e delle Finanze può convocare una o più conferenze di servizi o promuovere accordi di programma per i fini di cui alla norma: tale procedura si applica solo per i soggetti diversi dai Comuni.

Il quinto comma dell'art. 3 bis prevede che le concessioni e le locazioni di cui all'articolo in argomento sono assegnate con procedure ad evidenza pubblica, per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico - finanziario dell'iniziativa e, comunque, non eccedente i cinquant'anni. I bandi previsti dal quinto comma sono predisposti dall'ente proprietario dei beni da valorizzare. La legge prevede infatti che i soggetti che redigono il piano possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante attivazione di procedure competitive.

L'articolo 4 del D.L.351/2001 convertito dalla legge 410/2001 riguarda il conferimento di beni immobili a fondi comuni d'investimento immobiliare e prevede che il Ministro dell'Economia e delle finanze è autorizzato a promuovere la costituzione di uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare, conferendo beni ad uso diverso da quello residenziale dello Stato, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e degli enti pubblici non territoriali, individuati con uno o più decreti del Ministro dell'economia. Gli articoli 5 e seguenti del decreto 351/2001 prevedono la disciplina dei fondi comuni d'investimento immobiliare anche nei riflessi di carattere fiscale.

Ora l'art. 58 dispone che gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi che formano il piano possono conferire i propri beni immobili anche residenziali, a differenza di quanto previsto dal citato articolo 4 del D.L. 351/2001, a fondi comuni d'investimento immobiliare o promuoverne la costituzione.

Lo Stato e gli altri enti pubblici sono esonerati dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistico edilizia e fiscale. Restano i vincoli gravanti sui beni trasferiti (art. 3, comma 18, legge 410/2001).

Per la rivendita dei beni immobili trasferiti alla società, la garanzia per vizi e per evizione è a carico dello Stato ovvero dell'ente pubblico proprietario del bene prima del trasferimento a favore della società (art. 3, comma 19 decreto citato).

Si applicano le disposizioni di cui all'art. 2 comma 59 della legge 662/1996 che fa riferimento ai commi 5 e 6 dell'art.40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, riguardante la mancata presentazione dell'istanza per opere abusive realizzate in totale difformità o in assenza della licenza o concessione: si tratta di norme agevolative della procedura. Tali disposizioni si applicano alle rivendite da parte delle società di tutti i beni immobili trasferiti. Si applicano altresì riduzioni degli onorari notarili (art.3 comma 19 del citato decreto).

Alienazione di beni come fonte di finanziamento degli investimenti e di altri oneri straordinari di bilancio

I principi

In base all'art.199 del TUEL per l'attivazione degli investimenti gli enti locali possono utilizzare:

- entrate correnti destinate per legge agli investimenti;
- avanzi di bilancio riferiti alla situazione corrente;
- entrate derivanti da alienazione di beni e diritti patrimoniali, come quelle in argomento;
- entrate da proventi per concessioni edilizie;
- entrate da trasferimenti in conto capitale;
- avanzo di amministrazione;
- mutui passivi e altre forme di ricorso al mercato finanziario.

Inoltre per il finanziamento dei debiti fuori bilancio dei quali sia riconosciuta la legittimità con deliberazione consiliare adottata ai sensi art.194, primo comma, e 193, terzo comma, del TUEL possono essere utilizzate le seguenti risorse nell'ordine di priorità indicato:

- riduzione di spese correnti o utilizzo di nuove entrate ordinarie;
- applicazione dell'eventuale avanzo di amministrazione disponibile;
- utilizzo di disponibilità derivante dall'adozione di un piano triennale di riequilibrio di cui all'art.193, comma 3;
- vendita di beni del patrimonio disponibile;
- contrazione di mutuo passivo esclusivamente per spese d'investimento.

I debiti fuori bilancio sono finanziabili con il ricorso all'indebitamento nei limiti delle tipologie di spese d'investimento indicate nell'art. 3, commi 18 e 19, della legge 24 dicembre 2003, n.350 (legge finanziaria 2004) (debiti fuori bilancio – principio contabile n.2 Osservatorio sulla Finanza e contabilità degli enti locali, 3 aprile 2008).

E' evidente quindi che la fonte di finanziamento costituita dall'alienazione di beni patrimoniali si pone, nel sistema di bilancio, insieme ad altre, in alternativa al ricorso dell'indebitamento da parte dell'ente locale. Costituisce pertanto una scelta di politica di bilancio che, qualora possibile, deve essere valutata positivamente perché consente di realizzare investimenti produttivi e acquisire beni a fecondità ripetuta senza ricorrere all'indebitamento.

Appare pertanto penalizzante per la finanza degli enti locali la norma di cui all'ottavo comma dell'art.77 bis della legge 133/2008 (patto di stabilità interno per gli enti locali) che esclude, dal calcolo dei saldi utili per il rispetto del patto, le risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di società del settore dei servizi pubblici locali e le risorse derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare, se desti-

nate alla realizzazione di investimenti infrastrutturali o alla riduzione del debito. Anche se tale regola è applicata per il calcolo dei saldi di finanza pubblica nel sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 95) la medesima non può essere trasferita in via diretta, senza una doverosa analisi sulle finalizzazioni della fonte di finanziamento indicata, alla finanza locale e ai relativi bilanci e rendiconti.

Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale

Istituzione e destinazione

L'art. 63 della legge 133/2008 prevede l'istituzione del fondo con una dotazione di 113 milioni di euro per il 2008, 30 milioni per l'anno 2009 e 110 milioni per ciascuno degli anni 2010 e 2011.

Il fondo è destinato alle finalità di cui al comma 1031, art 1 della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) come modificato dal comma 306 dell'art.1 della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008):

- acquisto di veicoli ferroviari da destinare ai servizi di competenza regionale;
- acquisto di veicoli destinati a servizi su linee metropolitane, tramviarie e filoviarie;
- acquisto di autobus a minore impatto ambientale;
- acquisto di elicotteri e idrovolanti per i collegamenti con le isole minori.

Si fa riferimento alla legge 26 febbraio 1992, n.211 recante " interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa" e alle relative procedure.

Gli interventi finanziati con le risorse del fondo, individuati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono destinati al completamento delle opere in corso di realizzazione in misura non superiore al 20%.

Il finanziamento di nuovi interventi è subordinato all'esistenza di parcheggi di interscambio che possono essere finanziati con le risorse del fondo.

Il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è emanato d'intesa con la Conferenza Unificata.

Nella prima fase le risorse sono ripartite in pari misura tra le finalità previste, e dal 2011, si terrà conto nella ripartizione, di criteri di premialità che incentivino l'efficienza, l'efficacia e la qualità nell'erogazione dei servizi, la mobilità pubblica e la tutela ambientale.

Contenimento dell'uso degli strumenti derivati e indebitamento delle regioni e degli enti locali (art.62 legge 133/2008)

Il regolamento ministeriale

Le norme in argomento costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite la Banca d'Italia e la Commissione Nazionale per le società e la borsa, con regolamento da emanarsi ai sensi dell'art.17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.400, individua la tipologia dei contratti relativi a strumenti finanziari derivati che regioni, province autonome ed enti locali possono stipulare e stabilisce i criteri e le condizioni per la conclusione delle relative operazioni.

Agli enti medesimi è fatto divieto di perfezionare, fino alla data di entrata in vigore del regolamento e, comunque, per il periodo di un anno dalla data di entrata in vigore del decreto:

- contratti relativi agli strumenti finanziari derivati di cui all'art.1, comma 3, del Testo Unico di cui al D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 recante "Disposizioni in materia di intermediazione finanziaria";
- indebitamento attraverso contratti che non prevedano modalità di rimborso mediante rate di ammortamento, comprensive di capitale ed interessi.

La durata dei piani di ammortamento del debito non può essere superiore a trent'anni e nel periodo indicato sono comprese eventuali operazioni di rifinanziamento o rinegoziazione ammesse dalla legge.

E' previsto anche il divieto di emettere prestiti obbligazionari o altre passività con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza.

Tipologie di indebitamento negli enti locali

Come noto l'art. 3, comma 17, della legge 350/2003 (legge finanziaria 2004) ha definito quali sono le operazioni che determinano indebitamento per le regioni a statuto ordinario, enti locali, aziende ed organismi di cui agli artt. 2, 29 e 172, comma 1, lettera b) del TUEL, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici.

Ora l'art. 62, comma 3 bis, del Decreto aggiunge, tra le operazioni che costituiscono indebitamento, anche l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate (up front), sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'ufficio statistico delle Comunità europee (Eurostat). Pertanto l'entrata relativa deve essere destinata a finanziare spese d'investimento e trova allocazione nel bilancio dell'ente tra le entrate straordinarie destinate alla copertura finanziaria delle spese iscritte al titolo secondo, spese in conto capitale.

Gli strumenti finanziari derivati nella recente legislazione

L'esame dei dati sulla situazione dei derivati negli enti territoriali al 31 dicembre 2007 indica che 559 enti sono stati interessati da tali operazioni, le province sono 44 e i comuni capoluogo 50 (vedi tabella allegata).

Le province hanno registrato un nozionale complessivo di euro 3.387.454.699 pari a circa il 10% del totale di riferimento per le operazioni di regioni, province e comuni.

I contratti derivati sono strumenti finanziari che servono a gestire l'esposizione ai rischi di mercato o di credito che un soggetto, come nel caso, un ente territoriale, assume nell'esercizio della propria attività. Detti strumenti sono contratti basati sull'andamento di variabili che possono essere di diversa natura (quotazioni azionarie, tassi d'interesse, di cambio, tariffe, prezzi di merci, merito di credito, ecc).

Il termine derivato sta ad indicare la derivazione del valore dello strumento da un'attività o da un indice sottostante.

La definizione normativa è rinvenibile nell'art.1 del TUF (decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58). E' noto che la legge finanziaria 2002 (legge 448/2002, art.41) ha demandato al Ministero dell'Economia il compito di coordinare l'accesso al mercato dei capitali da parte di regioni ed enti locali. In riferimento all'art.41 è stato emanato il decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze n.389/2003 recante "Regolamento concernente l'accesso al mercato dei capitali da parte delle province, dei comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e isolate e dei consorzi tra enti territoriali e delle regioni" (vedi anche circolare 27 maggio 2004 del Ministero dell'economia in G.U. 3 giugno 2004 n.128).

La legge finanziaria 2007 con l'articolo 1, commi 737 e 738, ha aggiunto i commi 2 bis e 2 ter all'art.41 della legge 448/2001, disponendo la trasmissione dei contratti che prevedono l'ammortamento del debito con il rimborso unico scadenza e le operazioni in strumenti derivati, al Ministero dell'Economia e delle Finanze. La trasmissione deve avvenire prima della sottoscrizione dei contratti ed è elemento costitutivo dell'efficacia degli stessi.

Delle operazioni che risultino in violazione alla normativa vigente è data comunicazione alla Corte dei Conti.

Il comma 738 prevede la disciplina specifica in ordine alla conservazione degli elenchi contenenti i dati di tutte le operazioni finanziarie concluse e la vigilanza da parte del collegio dei revisori dell'ente.

Ma ciò che è più importante nell'intervento del legislatore con la finanziaria 2007 è aver stabilito che le operazioni di gestione del debito tramite utilizzo di strumenti derivati "devono essere improntate alla riduzione del costo finale del debito e alla riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato".

Le stesse operazioni possono essere concluse solo in corrispondenza di passività effettivamente dovute, avendo riguardo al contenimento dei rischi di credito assunti.

Pertanto i limiti da osservare risultano:

- riduzione del costo finale del debito;
- riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato;
- accessibilità rispetto a passività effettivamente dovute;
- contenimento dei rischi delle operazioni di indebitamento realizzate.

Anche la legge finanziaria 2008 ha ulteriormente rafforzato le norme riguardanti la materia con l'art.1, commi 381 - 384. Ha stabilito, prima di tutto, che i contratti di cui in argomento sono informati alla massima trasparenza e devono recare le informazioni, ed essere redatti, secondo le indicazioni specificate con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze da emanare, sentite la Consob e la Banca d'Italia.

In particolare l'ente locale deve:

- attestare espressamente di avere preso piena conoscenza dei rischi e delle caratteristiche dei medesimi strumenti finanziari;
- deve evidenziare in apposita nota allegata al bilancio gli oneri e gli impegni finanziari derivanti da tale attività.

L'osservanza delle disposizioni citate costituisce elemento costitutivo dell'efficacia dei contratti e si conferma che la violazione delle stesse deve essere comunicata alla Corte dei Conti per l'adozione dei provvedimenti di competenza.

Risulta chiaro l'intento del legislatore di affrontare una problematica che vede l'esposizione in derivati finanziari degli enti locali aumentare in modo esponenziale (pressoché raddoppiata nel periodo compreso tra dicembre 2005 e dicembre 2006 - da 500 milioni a quasi un miliardo di euro - ad agosto 2007 è pari a 1054 milioni di euro) elevando al valore di " principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica ai sensi della Costituzione " alcuni dei criteri che prima erano stati oggetto di decreti e circolari ministeriali.

Nell'audizione informale alla sesta commissione Finanze della Camera del 6 novembre 2007 il Direttore Generale della Banca d'Italia ebbe a chiarire come " l'esigenza di un'attenta analisi preventiva dei contratti, introdotta dalla legge finanziaria 2007, si ravvisa in misura particolare per i derivati che determinano effetti di finanziamento, in considerazione della dilazione del servizio del debito dell'ente a carico delle gestioni future che questi comportano.

Tali passività non vengono inoltre registrate né nella contabilità pubblica, né nelle statistiche sul debito pubblico.

Si riduce la trasparenza dei bilanci degli enti locali.

Desti inoltre preoccupazione il fenomeno della successiva ricontrattazione dei derivati, attuata in alcuni casi da enti di piccole dimensioni che, a fronte di contratti con valore negativo stipulati in precedenza, possono essere indotti a rimodularne le condizioni per distribuire nel tempo gli oneri attuali. Si tratta di operazioni che accrescono la complessità degli strumenti, ne rendono meno chiara la struttura dei costi e dei benefici e determinano il trasferimento di ulteriori oneri a carico delle gestioni future; possono scaturirne effetti a cascata, con esposizioni finanziarie progressivamente crescenti.

I rischi per gli enti aumentano considerevolmente nei casi in cui la loro operatività in derivati non sia supportata da adeguate competenze professionali, idonee ad apprezzare gli effettivi rischi e benefici che discendono dagli strumenti sottoscritti.”

Anche i principi contabili per gli enti locali approvati dall’Osservatorio del Ministero dell’Interno stanno affrontando l’argomento dei derivati in sede di revisione dei contenuti. Il principio fondamentale è stabilito nella regola per cui la rilevazione dei flussi finanziari conseguenti all’esistenza di strumenti finanziari derivati, in relazione al sottostante indebitamento, avviene nel rispetto del principio dell’integrità del bilancio, trovando separata contabilizzazione i flussi finanziari riguardanti il debito originario rispetto ai saldi differenziali attivi o passivi rilevati in dipendenza dell’operazione “derivata”. E’ anche auspicata la scelta di prudenziali accantonamenti in un apposito fondo, contenuto nell’avanzo di amministrazione, destinato ad affrontare i rischi futuri o, in ogni caso, alla spesa d’investimento.

Pareri e decisioni sulla materia

Di particolare rilievo per l’argomento trattato risultano:

- Deliberazione n. 596 del 26.10.2007 – Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia. Controllo sulle operazioni in strumenti derivati per presunte anomalie comunicate dal MEF ai sensi dell’art. 1 comma 737, legge 296/2006;
- Deliberazione n. 118 del 5.06.2008 – Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia. Relazione sull’indagine relativa alle forme di finanza innovativa, con particolare riguardo agli strumenti di finanza derivata;
- Deliberazione n. 1 del 2008 – Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia. Operazione di interest- rate- swap di opzione digitale di un comune; segnalazione del MEF ai sensi dell’art. 1 comma 737 della legge 296/2006;
- Camera dei Deputati – sesta Commissione Permanente – Finanze – Le problematiche relative agli strumenti finanziari derivati – Audizione del Direttore Generale della Bancad’Italia – 6 novembre 2007.

RIEPILOGO DEBITO RESIDUO AL 31/12/07

TIPO INDEBITAMENTO	Regione	Provincia	Comune capoluogo	Comune non capoluogo Comunità montana e isolana	TOTALE
Mutui con il sistema bancario di cui:	13.025.370.742,44	1.465.876.267,82	8.012.716.696,66	3.146.820.519,31	25.650.784.499,23
<i>mutui con rimborso totale da parte di Enti Pubblici diversi dai titolari della passività</i>	3.094.869.513,43	14.805.673,29	13.981.554,99	16.850.960,11	3.140.507.701,82
Mutui con Istituti mutuanti pubblici	0,00	5.794.967,17	14.118.695,32	70.967.456,12	90.881.118,61
Mutui Cassa DD.PP.SPA (*)	8.182.000.000,00	3.487.000.000,00	6.272.000.000,00	15.387.000.000,00	33.328.000.000,00
Emissioni con il sistema bancario di cui:	19.877.391.926,11	3.492.676.043,01	7.798.600.874,40	2.016.115.108,29	33.184.783.951,81
<i>emissioni con rimborso totale da parte di Enti Pubblici diversi dai titolari della passività</i>	3.605.502.859,38	16.751.648,98	-	-	3.622.254.508,36
TOTALE (**)	41.084.762.668,55	8.451.347.278,00	22.097.436.539,38	20.620.903.083,72	92.254.449.569,65
NOTE: (*) I dati comunicati dalla Cassa DD.PP. SPA rappresentano lo stock di debito residuo netto delle chiusure contabili a novembre 2007. Le comunità montane ed altri enti locali sono compresi nella categoria "Comuni non capoluogo". Lo stock di debito residuo netto relativo ai mutui MEF gestiti dalla Cassa DD.PP. Spa a novembre 2007 e non compreso nel prospetto è così costituito: Regioni € 6.168.000.000; Province € 717.000.000; Comuni Capoluogo € 1.373.000.000; Comuni non Capoluogo e Comunità Montane € 4.684.000.000 per un totale complessivo di € 12.492.000.000.					
(**) Il totale del debito residuo al lordo dei mutui/emissioni a totale carico dello Stato e di eventuali partecipazioni alla spesa sulle quote capitale da parte di altri enti pubblici e comprende i mutui Cassa DD.PP.Spa					
Tabella elaborata da Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia in base ai dati finanziari forniti dalla Regione Lombardia					
Fonte: Mef-Dipartimento Del Tesoro-Direzione Seconda					

RIEPILOGO SITUAZIONE DERIVATI ENTI TERRITORIALI AL 31/12/07

TIPOLOGIA ENTE	Regione	Provincia	Comune capoluogo	Comune non capoluogo (*) Comunità montana e isolana	TOTALI
Numero enti interessati	18	44	50	447	559
Percentuale sul numero totale	3,2%	7,9%	8,9%	80,0%	100%
Nozionale complessivo	16.554.684.946	3.387.454.699	11.558.763.251	3.775.584.884	35.276.487.781
Percentuale sul nozionale totale	46,9%	9,6%	32,8%	10,7%	100%
Nozionale medio dei contratti per tipologia ente	192.496.337	26.057.344	63.509.688	6.453.991	35.886.559
FONTE: MEF-DIPARTIMENTO DEL TESORO-DIREZIONE SECONDA					
Elaborazione: Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia					
NOTE					
(*) Risulta che 3 comunità montane hanno operazioni in essere, mentre una sola unione di comuni ha stipulato contratti derivati. Tuttavia, ai fini del calcolo del nozionale medio per tipologia di ente, le comunità montane e le unioni di comuni vengono considerate come soggetti a sé stanti.					
Si fa presente che i dati di seguito riportati si riferiscono al valore nominale iniziale dell'operazione e non tengono conto di eventuali ammortamenti previsti dai contratti e, pertanto, risultano approssimati per eccesso. Analoga stima per eccesso si rileva in tutti i casi di mancata comunicazione circa la rinegoziazione di posizioni in derivati già in essere (quindi sostanzialmente duplicate).					
Per quanto attiene il rapporto "intermediario-cliente", si segnala che questo mercato evidenzia una forte connotazione dimensionale in quanto enti di maggiori dimensioni (tipicamente regioni e grandi comuni) hanno rapporti con più di un intermediario ad elevata specializzazione, quali grandi banche di investimento internazionali, mentre enti locali medio-piccoli hanno solitamente per questo tipo di attività un unico interlocutore a maggiore radicamento sul territorio.					
Tabella elaborata in base ai dati finanziari forniti dalla Regione Lombardia					

Il patto di stabilità interno per gli enti locali

Il concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica

L'art. 77, comma uno, lettera b) del decreto 112, stabilisce che il settore della finanza locale concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009/2011, in relazione agli obblighi assunti dalla Repubblica in sede comunitaria, in misura rispettivamente pari a 1650, 2900 e 5140 milioni di euro.

Il concorso alla manovra per le Autonomie Territoriali è determinato per l'anno 2009 in 3150 milioni:

Regioni 1500 milioni

Province 310 milioni

Comuni 1340 milioni

Per gli anni 2010 e 2011 il concorso alla manovra è determinato, rispettivamente, in 5200 e 9200 milioni di euro che comportano effetti per le regioni di 2300 e 4060 milioni di euro, per le province di 550 e 980 milioni di euro e per i comuni soggetti al patto di 2350 e 4160 milioni di euro (Fonte: Relazione tecnica del Ministero dell'Economia e delle Finanze al D.L. 112/08).

La manovra finanziaria è fissata in termini di riduzione del saldo tendenziale di comparto per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011: i dati relativi ai tendenziali 2009/2011 sono stati elaborati dal Ministero dell'Economia, scontando per il 2009 e il 2010 una evoluzione delle stime assunte per il 2008 in sede di Documento di Programmazione Economico Finanziaria.

E' confermato, quale parametro di riferimento, il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto della riscossione e concessione di crediti) calcolato in termini di competenza mista, assumendo, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti.

I saldi obiettivo di ciascun ente locale sono ottenuti sommando ai saldi del 2007, espressi in termini di competenza mista, un valore pari al concorso di ogni ente alla manovra complessiva del comparto.

La misura del concorso è correlata al solo saldo di competenza mista 2007 e non più anche alla spesa corrente.

Il riferimento al solo saldo di competenza mista 2007 è stato giustificato tecnicamente e sostanzialmente dall'esigenza di aggiornare la base di calcolo della manovra di miglioramento dei saldi ancora ancorata al triennio 2003/2005: ciò deve consentire di tenere conto del percorso di miglioramento che gli enti hanno operato osservando le regole del patto di stabilità negli esercizi precedenti, non richiedendo sempre un sacrificio, o garantendo un beneficio, su una base di riferimento storicamente stabilita e rigida. Si consideri anche che, come noto, il comparto degli enti locali ha conseguito a consuntivo, complessivamente, l'obiettivo di miglioramento dei saldi in misura più ampia, negli ultimi anni, rispetto al saldo obiettivo programmatico determinato in termini di patto di stabilità all'inizio del periodo di riferimento.

Il conto economico delle Amministrazioni Provinciali e Comunali presentato dall'Istat per il 2007, rileva un andamento dell'indebitamento netto degli enti in costante miglioramento: per le province nel triennio 2005/2007 si è passati da (-) 1520 milioni di euro, a (-) 1631 e a (-) 1270, per i comuni da (-) 2583 milioni di euro, a (-) 1662 e a (+) 325.

Il cambiamento della base di calcolo della manovra di miglioramento dei saldi ha determinato un mutamento all'interno del comparto degli enti locali, con penalizzazioni per alcune amministrazioni, anche di entità rilevante, rispetto all'obiettivo programmatico in corso di realizzazione per l'anno 2008. Questa criticità non può essere superata fino a quando non si abbandonerà il riferimento al passato, per aprire la strada ad un obiettivo da realizzare in termini annuali e pluriennali, sostenibile e graduale, attribuito ad ogni ente e non ancorato all'applicazione di percentuali di miglioramento su basi storiche che risentono, in ogni caso, di effetti congiunturali di alcuni fenomeni finanziari (alienazioni patrimoniali, trasferimenti ordinari e di capitale, entrate straordinarie e così di seguito). Soltanto una base pluriennale più ampia di riferimento (triennale aggiornata o quinquennale) avrebbe, forse, perequato maggiormente gli effetti della manovra: ma non avrebbe risolto completamente il problema. Rimane altresì confermata la forte contrazione che subisce il settore degli investimenti sul quale si riversano gli effetti principali della manovra di contenimento e miglioramento dei saldi, allorché la situazione corrente di bilancio si presenta rigida e non consente manovre di rilevante entità in termini di riduzione di spesa o di aumento di entrata.

Risulta poi evidente l'insostenibilità dei vincoli finanziari per gli anni 2010 e 2011, solo avendo riferimento all'ammontare del concorso alla manovra per i due anni di riferimento: ciò rende problematica l'elaborazione del bilancio pluriennale 2009/2011 in termini di veridicità e compatibilità delle previsioni da elaborare nel rispetto degli obiettivi programmatici stabiliti per ogni ente.

Il miglioramento dei saldi

Al fine della determinazione del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica sono stati definiti quattro gruppi di enti, individuati in funzione di:

- il segno del saldo di competenza mista registrato nel 2007;
- il rispetto o meno delle regole del patto di stabilità del 2007.

Per gli enti appartenenti a ciascuno dei quattro gruppi è stata individuata la variazione del saldo 2007 da conseguire al fine della determinazione del singolo saldo programmatico per ciascuno degli anni 2009/2011:

- gli enti adempienti al patto 2007 e con saldo positivo, possono peggiorare il saldo: ciò consente di attribuire a questi enti la possibilità di realizzare una manovra espansiva soprattutto nel settore degli investimenti, sia ai fini della gestione dei residui passivi da smaltire, sia in termini programmatici;
- gli enti inadempienti al patto del 2007, con saldo positivo, hanno un obiettivo programmatico pari al saldo registrato nel 2007 (manovra nulla);
- gli enti con saldo negativo devono migliorare il saldo 2007 in modo differenziato, più marcato se risultano inadempienti al patto del 2007, meno incidente se risultano adempienti.

Per gli enti per i quali negli anni 2004-2005, anche per frazione di anno, era attivato il commissariamento (art. 141 del TUEL) si applicano le stesse regole degli enti che hanno rispettato il patto per il 2007 e presentano un saldo positivo, quindi con attivazione di una manovra espansiva.

Il comma otto, dell'art. 77 bis, è quello che ha creato maggiori problemi interpretativi perché prevede che non sono conteggiate ai fini dei saldi utili per il patto le entrate derivanti dalla cessione di azioni e quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali e dalla vendita del patrimonio immobiliare, se sono utilizzate per la realizzazione di investimenti infrastrutturali e per la riduzione del debito.

La disposizione è coerente con i principi comunitari per i quali le entrate derivanti da alienazioni patrimoniali, in quanto di carattere non strutturale, non sono considerate ai fini del rispetto dei vincoli in materia di indebitamento netto. In questo senso il comma 8, in base all'interpretazione ministeriale, si deve applicare sia al saldo finanziario preso a base di riferimento (anno 2007), sia ai saldi obiettivo 2009/2011. Già si è detto della penalizzazione che si determina per gli enti e della necessità di richiedere la soppressione della norma o la sua applicazione opzionale che però determina l'esigenza di una copertura finanziaria aggiuntiva.

Per i comuni è confermata la norma che limita l'importo della manovra al 20% della spesa finale, nel caso di concorso richiesto in misura superiore a tale limite percentuale.

Gli enti soggetti al patto e anche i piccoli comuni al di sotto di 5.000 abitanti, concorrono agli obiettivi di finanza pubblica a decorrere dal 2010 anche operando in termini di contenimento della dinamica di crescita del proprio stock di debito:

- possono aumentare la consistenza del proprio debito, al 31.12 dell'anno precedente, in misura non superiore alla percentuale annualmente determinata, con proiezione triennale e separatamente per comuni e province, con decreto del MEF sulla base degli obiettivi di crescita del debito indicati del DPEF e valido per tutte le amministrazioni pubbliche;
- resta fermo il limite di indebitamento di cui all'art.204 del TUEL;
- nel caso in cui l'ente locale registri per l'anno precedente un rapporto percentuale tra il proprio debito e il totale delle entrate correnti, al netto dei trasferimenti statali e regionali, superiore alla misura stabilita con decreto del MEF, sentita la Conferenza Stato - città e autonomie locali, la percentuale determinata per stabilire la possibilità di aumento della consistenza del debito, è ridotta di un punto.

Il comma 12 dell'articolo 77 bis, riproduce il comma 684 della legge finanziaria 2007 come modificato dalla legge finanziaria 2008, confermando il principio che il bilancio di previsione degli enti sia redatto in coerenza con l'obiettivo programmatico di cui al patto di stabilità. Gli enti sono tenuti ad allegare al bilancio di previsione un apposito prospetto contenente la previsione di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità.

Il rispetto dell'obiettivo del patto si deve intendere esteso anche alle variazioni di bilancio nel corso dell'esercizio.

Particolare attenzione dovrà essere posta alle stime delle previsioni di cassa riferite alle spese d'investimento e alle relative fonti di finanziamento per rendere coerente la gestione con l'osservanza dell'obiettivo programmatico finale: come già detto le maggiori criticità si manifestano proprio nel comparto investimenti in termini di

cassa. A questo riguardo si conferma che l'ammontare della manovra risulta difficilmente sostenibile negli anni 2010- 2011.

Altre disposizioni riguardano:

- il monitoraggio degli adempimenti relativi al patto e per acquisire elementi informativi utili per la finanza pubblica relativamente alla situazione debitoria degli enti mediante l'invio semestrale delle informazioni. Si comunicherà altresì, con apposito prospetto dimostrativo, l'obiettivo determinato per ciascun ente. La mancanza di quest'ultima comunicazione costituisce inadempimento al patto;
- la verifica del rispetto degli obiettivi annuali del patto, mediante l'invio entro il 31 marzo dell'anno successivo di apposita certificazione. La mancata trasmissione entro il termine costituisce inadempimento al patto. Nel caso in cui la certificazione, anche se trasmessa in ritardo, attesti il rispetto del patto, non si applicano le sanzioni previste dall'art. 77 bis, comma 20, ma soltanto quella relativa al divieto di assunzione di personale di cui all'art. 76, comma 4;
- gli enti di nuova istituzione e gli enti commissariati per mafia (art.143 del TUEL).

Le informazioni comunicate dagli enti, con il monitoraggio semestrale e con la certificazione annuale, sono messe a disposizione dell'UPI e dell'ANCI da parte del MEF secondo modalità indicata in apposite convenzioni.

In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008/2011 si applicano le seguenti sanzioni:

- riduzione del 5% dei contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'Interno per l'anno successivo;
- divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo degli impegni effettuati nell'ultimo triennio (valore più basso degli impegni assunti nel triennio);
- ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Deve trattarsi di operazioni che attivano un nuovo debito e quindi non sono ricomprese le operazioni di mutuo o prestito destinate all'estinzione di precedenti operazioni di indebitamento, nei limiti e con le modalità stabilite dalla legge, e in particolare con riduzione del valore finanziario delle passività esistenti per l'ente. Apposita attestazione deve essere rilasciata dall'ente a favore dell'istituto finanziario per dichiarare il rispetto del patto nell'anno precedente;
- il divieto di assunzione di personale come previsto dall'art.76, comma 4 del decreto.

Le misure relative alla riduzione degli impegni e al divieto di assunzione non concorrono al perseguimento degli obiettivi assegnati per l'anno in cui le misure sono attuate.

Le modifiche normative intervenute si riferiscono sia al mancato rispetto del patto per il 2008 sia per il periodo 2009-2011: sono pertanto abrogate le disposizioni sull'adozione dei provvedimenti di recupero degli scostamenti rilevati e sull'applicazione dell'automatismo fiscale.

Il decreto introduce anche una valutazione della virtuosità degli enti correlata ai risultati raggiunti dal comparto rispetto agli obiettivi programmatici.

Se viene conseguito l'obiettivo programmatico assegnato al comparto degli enti locali, le province e i comuni virtuosi:

- possono escludere dal computo del saldo obiettivo un importo pari al 70% della differenza, registrata nell'anno di riferimento, tra il saldo conseguito dagli enti inadempienti al patto e l'obiettivo agli stessi assegnato.

La virtuosità degli enti è determinata:

- dalla posizione di ciascun ente rispetto a due indicatori che misurano il grado di autonomia finanziaria e di rigidità strutturale. Per le province l'indicatore di autonomia finanziaria non si applica sino all'attuazione del federalismo fiscale;
- l'importo da escludere è determinato mediante una funzione lineare della distanza di ciascun ente virtuoso dal valore medio degli indicatori per classe demografica indicata dal decreto.

La nuova normativa relativa al patto di stabilità non prevede più la disposizione di cui al comma 682 della legge 296/2006. Essa stabiliva che i trasferimenti dello Stato (e in analogia i trasferimenti regionali) erano convenzionalmente considerati, ai fini del patto, in misura pari agli importi annualmente comunicati dalle Amministrazioni erogatrici. Pertanto i trasferimenti suddetti devono ora essere considerati come risultano dalle rilevazioni di contabilità dell'ente.

E' confermata per il triennio 2009/2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se anteriore al 2011, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, addizionali, aliquote o maggiorazione di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato (art. 1, comma 7, D.L. 93/2008 - L. 126/2008). E' fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani.

Il comma 27, dell'art. 77 bis, conferma l'attivazione del nuovo sistema di acquisizione dei dati di competenza finanziaria dei bilanci degli enti locali che si affianca al SIOPE (art. 1, comma 685 bis, della legge 296/2006 - legge finanziaria 2007). E' previsto apposito decreto del Ministero dell'Economia e Finanze di concerto con il Ministero dell'Interno e il Ministero dei rapporti con le regioni, sentita la Conferenza Stato - città e autonomie locali.

PATTO DI STABILITA' INTERNO PER GLI ENTI LOCALI 2009-2011			
<i>Effetti in termini di manovra</i>			
<i>(milioni di euro)</i>			
Indebitamento netto triennio 2003/2005 (dati Istat ed. 2008)	Indebitamento netto tendenziale	Manovra	Indebitamento netto programmatico
(a)	(b)	(c)	(d = b + c)
PROVINCE			
2003	2004	2005	
-1.737	-1.968	-1.520	
Anno 2009			
<i>(media triennale)</i>			
-1.742	-1.586	310	-1.276
Anno 2010			
<i>(media triennale)</i>			
-1.742	-1.563	550	-1.013
Anno 2011			
<i>(media triennale)</i>			
-1.742	-1.612	980	-632
COMUNI superiori a 5.000 abitanti			
2003	2004	2005	
-3.272	-2.948	-2.064	
Anno 2009			
<i>(media triennale)</i>			
-2.761	-2.000	1.340	-660
Anno 2010			
<i>(media triennale)</i>			
-2.761	-1.876	2.350	474
Anno 2011			
<i>(media triennale)</i>			
-2.761	-1.964	4.160	2.196

Fonte: Relazione tecnica del Ministero dell'Economia e Finanze al D.L. 112 – L. 133/2008.