



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana  
Assessorato Regionale dell'Istruzione e  
della Formazione Professionale



Fondo Sociale Europeo



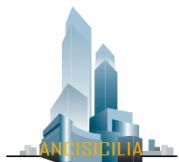
SICILIA  
FONDO SOCIALE EUROPEO  
PROGRAMMA OPERATIVO 2007-2013

Convenzione tra Regione Siciliana (*Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale*) e FormezPA  
POR FSE 2007 - 2013 - Regione Siciliana - Asse VII - Capacità Istituzionale  
Progetto: AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE – *Linea Comuni*

Seminari di approfondimento tematico. Febbraio – marzo 2014  
Palermo, Enna, Messina, Catania.

*Patto di stabilità, disciplina delle entrate, nuovo sistema dei controlli interni e bilancio dei Comuni: procedure, strumenti, responsabilità.*

**La spending review e il controllo della spesa negli Enti locali**  
*Relatore: Gioacchino Alessandro (magistrato Corte dei conti)*



**Formez**PA

# OUTLINE

- ✓ L'andamento “fuori controllo” della spesa pubblica in Italia e l'esigenza di un'azione sistematica di revisione. Il nuovo approccio alla spending review: definizione, obiettivi, aspetti problematici e limiti di costituzionalità.
- ✓ La spending review dall'origine all'attuale assetto: Il ruolo del M.E.F. e del Commissario straordinario. Il ruolo della Corte dei Conti: il rafforzamento del controllo alla luce dell'art. 6 del d.l. 174/2012.
- ✓ Analisi di alcune specifiche misure di contenimento per gli enti locali con particolare riferimento a quelle in materia di personale (dotazioni organiche, eccedenze, rapporti a tempo determinato, consulenze) al fondo svalutazione crediti ed altre misure di contenimento.

# La crescita della spesa pubblica in Italia.

Crescita interna ed esterna del perimetro della spesa pubblica a partire dagli anni 80.

# La crescita del perimetro interno ed esterno della spesa pubblica in Italia

- Sono cresciuti i **costi di funzionamento** a discapito di quelli destinati alla produzione dei servizi (outcome);
- Il **numero delle pubbliche amministrazioni** e degli organismi partecipati aumenta del 30% negli anni '90 (polimorfismo)
- Le **funzioni sono state frammentate** tra una pluralità di livelli di governo (riforma del titolo V), con l'aggravante che Comuni e Province svolgono le medesime funzioni a prescindere dalla loro dimensione ed in mancanza una razionale allocazione delle funzioni al livello istituzionale ottimale.
- I **procedimenti amministrativi** vengono frammentati fra più centri, in mancanza di misure effettive di semplificazione;
- Cresce il **personale** a tempo indeterminato (circa 3.400.000 unità) e soprattutto quello assunto con contratti flessibili (400.000 unità)
- Aumentano gli **affidamenti in house e le esternalizzazioni**.
- Il **costo di produzione dei servizi pubblici** è aumentato in trenta anni molto più di quelli del settore privato: i costi dei beni pubblici (sanità, istruzione, ecc.) sono cresciuti con un differenziale del 28,3% rispetto all'incremento dei costi di produzione dei beni di consumo privati (dati ISTAT); ove il tasso di crescita fosse stato uguale a quello del settore privato si sarebbe avuto un risparmio di circa 70 miliardi (dati fornita dal Governo in sede di presentazione del decreto sulla spending review).
- Nello stesso tempo si spende meno della media dei paesi OCSE per servizi alle fasce deboli e molto di più per pensioni (237 mld, 36,3% del totale) e interessi. D'altra parte non si è saputo fare tesoro dei rilevanti risparmi di spesa per interessi passivi ottenuti a partire dalla seconda metà degli anni '90, compensati da incrementi della spesa corrente primaria;

# Le ragioni di fondo

## IN SINTESI

- Spese e costi di funzionamento (spesso influenzati dall'operare del mercato politico e dalle pressioni di interessi costituiti) spiazzano la spesa destinata alla erogazione di servizi.
- La crescita del perimetro e dei costi del settore pubblico è divenuto finanziariamente insostenibile.
- A fronte di tali costi del settore pubblico il livello dei servizi erogati è in linea con gli standards degli altri paesi europei?

# Revisione della spesa o revisione delle funzioni.

Segue: la revisione della spesa, una seria azione di spending review, non può prescindere da una riorganizzazione delle funzioni e da una riallocazione delle stesse, che comporta un mutamento di ruolo dell'azienda pubblica.

- la necessaria riorganizzazione degli assetti organizzativi deve essere tarata sulle funzioni assegnate o assunte dagli enti esponenziali nell'ambito della propria *mission* istituzionale.
- In altri termini, la revisione strutturale della spesa è possibile solo se si tiene presente l'altro polo dell'azienda pubblica, quello "produttivo" dell'erogazione dei servizi per soddisfare i bisogni collettivi.
- Per troppo tempo ci si è dimenticati che l'equilibrio economico di un'azienda pubblica è dato dalla corrispondenza tra le utilità consumate (tra cui le risorse umane) e le utilità prodotte (misurato in termini di servizi offerti alla collettività, il miglioramento delle condizioni di vita dei consociati).
- Si tengo conto che, oggi, è difficile occultare e tollerare fenomeni di devianza da tale fondamentale principio di equilibrio economico, anche in ragione dell'evoluzione in senso autonomista del sistema ordinamentale e del nuovo assetto dei rapporti finanziari tra Stato ed autonomie territoriali: il passaggio da un sistema di trasferimenti fondato sulla spesa storica ad un nuovo sistema di attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei **fabbisogni standard**, è ormai avviato ed ancorché si prevedano tempistiche e modalità peculiari (cfr. l' art 27 del d.lgs 42/2009 secondo cui le norme di attuazione devono comunque considerare una serie di variabili, tra cui, in particolare, gli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell'insularità e i livelli di reddito pro capite ), che devono passare necessariamente attraverso le procedure pattizie di attuazione degli statuti, come ribadito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 178/2011, il percorso di convergenza sembra ormai irreversibile.

# Revisione della spesa o revisione delle funzioni. Ripensare ruolo e modelli di erogazione dei servizi

Per le P.A. ed in particolare per gli enti esponenziali ciò significa abbandonare le logiche burocratiche alla base dei modelli di spesa che sinora hanno caratterizzato il modello di erogazione dei beni e servizi pubblici (più tasse o trasferimenti per alimentare l'espansione della spesa pubblica) insostenibili in un contesto di scarse risorse, quindi un necessario riposizionamento del ruolo stesso:

- Non si tratta di tagliare una determinata spesa (auto, consulenza, locazione passiva, ecc.) per quanto questa possa essere significativa (si pensi all'aggregato spesa del personale) ma di un radicale ripensamento
  - del ruolo dell'ente esponenziale-azienda pubblica (erogatore-regolatore)
  - dei bisogni pubblici da soddisfare (definizione delle funzioni, aree strategiche di intervento, servizi indispensabili, obbligatori e facoltativi, exit strategy)
  - delle modalità organizzative e gestionali di erogazione dei servizi (c.d. tecnologie)

- **RUOLO E FUNZIONI**

Propenderanza del ruolo strategico di soggetto regolatore dei processi produttivi rispetto a quello di mero erogatore, abbandonando la logica del necessario dominio gestionale e produttivo dell'azienda "comune" verificando, invece, se esistono spazi per una riconfigurazione esterna dell'offerta produttiva (concorrenza per il mercato, esternalizzazioni di un servizio o di intere fasi di un servizio), arretramento dell'intervento pubblico in settori comunque contendibili per il mercato, sussidiarietà orizzontale, liberalizzazione, focus sui contratti di servizio (clausole di salvaguardia per l'ente pubblico), riduzione delle asimmetrie informative con i propri contraenti.

- **ORGANIZZAZIONE**

"Un'organizzazione con finalità miste (produzione ed erogazione) qual'è l'azienda pubblica "comune", che presenta una struttura di spesa corrente che, per il 30,4% in media, è destinata alla remunerazione del personale (con punte che arrivano a superare il 40%), è vicina al "punto di rottura" per garantire le condizioni minime di economicità aziendale e di conseguente capacità di rigenerazione dei capitali investiti e di erogazione dei servizi". (Fonte: Istat, Anno 2010, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, 7 giugno 2012)

Com'è noto la sofferenza dei bilanci degli enti locali siciliani è ancor più marcata, stante che la percentuale si attesta mediamente al 38%, a fronte di una media nazionale del 30% (in termini di spesa procapite ammonta a 345 euro a fronte di una media nazionale di 280 euro, con uno scostamento di quasi un quarto).

# Spending review: definizione

- Spending o expenditure review:

“La spending review è una procedura di governo legata alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica tesa a migliorare la distribuzione delle risorse e la performance delle amministrazioni pubbliche”.

Consiste, in altri termini, in “una **sistematica** attività di analisi e valutazione della spesa nella fase **decisionale, gestionale e di controllo**, finalizzata a migliorare il processo di allocazione delle risorse e il grado di efficienza ed efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni.”

Le modalità di intervento nei vari Paesi ove la *spending review* si è affermata sono piuttosto articolate.

Si è tuttavia sostenuto che le iniziative di revisione/razionalizzazione della spesa pubblica hanno affrontato pressoché ovunque i temi della razionalizzazione dei **processi di bilancio**, delle esigenze di **controllo della qualità della spesa** e della ricerca dell'**efficienza nell'allocazione finanziaria**;

pressoché ovunque, ha interessato tre principali ambiti: la modernizzazione del processo di programmazione delle finanze pubbliche, il rafforzamento della funzione allocativa del bilancio dello Stato e la promozione di una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse in cambio di maggiore attenzione e responsabilità nel conseguimento dei risultati.



# Spending review: obiettivi (1)

## Obiettivi:

- Superare l'approccio "incrementale" alle decisioni di allocazione della spesa, in base alla quale si apportano incrementi marginali alla spesa storica attraverso il sistematico rifinanziamento delle politiche di spesa senza valutarne qualità ed efficienza in relazione agli obiettivi prestabiliti;

# Spending review: obiettivi (2)

## Obiettivi:

- Superare le problematiche derivanti dal ricorso ai fini delle riduzioni della spesa ai tagli c.d. “lineari” o “orizzontali” effettuati sulle dotazioni di bilancio ovvero ad azioni drastiche di “blocco” della spesa.

la Corte dei Conti già da tempo ha notato come tali misure se non sono accompagnate da interventi strutturali di programmazione e riconsiderazione dei costi **si risolvono in un mero rimbalzo della spesa negli anni successivi sotto forma di atti di riconoscimento di debiti o di copertura ex post di obbligazioni già contratte**, incidendo sul rispetto dei principi contabili e in particolare su quello dell'annualità del bilancio, (*cfr. CdC, Relazione sul rendiconto generale dello stato, appendice sul decreto Tagli-spese d.l. 194/2002; cfr. anche il recente Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica: “un approccio innovativo e non convenzionale nelle politiche di riequilibrio della finanza pubblica appare non più differibile soprattutto in ragione dell'esaurimento dei margini offerti dal ricorso ai tagli lineari della spesa e dei possibili guasti dagli stessi generati in termini di qualità dei servizi offerti*)

# Spending review: obiettivi (3)

## Obiettivi:

- Consentire l'implementazione all'interno della p.a. di programmi di attività di misurazione dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa e di verifica dell'efficienza dell'organizzazione anche mediante l'individuazione per ciascun programma di spesa di indicatori verificabili ex post.

# Spending review: l'approccio più evoluto

- L'esperienza internazionale e le elaborazioni più mature indicano, infatti, che i processi di revisione della spesa devono **abbandonare la visione riduttiva del taglio lineare**, e vanno ripensati in un obiettivo di più lungo periodo che investe la questione della misura complessiva dell'intervento pubblico nell'economia.
- “In altri termini il rafforzamento degli interventi sulla spesa pubblica e dell'azione di efficientamento delle strutture amministrative vanno intesi anche nel significato, più impegnativo e complesso, di **ripensamento delle modalità di prestazione dei servizi pubblici in un contesto sociale e demografico profondamente mutato**” (CdC, SS.RR, Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica)

# Spending review

- **D.L. 7 maggio 2012, n. 52. Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica.**

Publicato nella Gazz. Uff. 8 maggio 2012, n. 106.

Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 luglio 2012, n. 94.

- **D.L. 6 luglio 2012, n. 95. Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario.**

Publicato nella Gazz. Uff. 6 luglio 2012, n. 156, S.O.

Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135.

Titolo così modificato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135. Precedentemente il titolo era il seguente: «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini».

# Spending review (d.l. 52 e 95/2012)

## Risparmi attesi

- 2012: 4,5 mld €
- 2013: 10,5 mld €
- 2014: 11 mld €

Secondo il Governo (rapporto Giarda)

la spesa rivedibile complessivamente è di 295 mld di euro, di cui nel breve periodo 80 mld.

# Spending review (d.l. 69/2013 c.d. “del fare”) Ulteriori risparmi attesi (art. 49 bis)

- 2015: 3,6 mld €
- 2016: 8,3 mld €
- 2017: 11,3 mld €

Secondo il II programma di lavoro di *Spending Review* presentato dal neo commissario riguardante i tre anni previsti dall'articolo 49-bis del Decreto Legge n.69 del 2013 per l'attività del neo Commissario alla Spending Review. Il piano

- prevede la costituzione di gruppi di lavoro (attualmente dovrebbero essere 25 gruppi di lavoro)
- sarà aggiornato ogni sei mesi e presentato al Comitato Interministeriale per la revisione della spesa
- si propone di istituzionalizzare il processo di RS in modo che diventi parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche.

# Rapporto Giarda

## 1. Analisi dell'andamento e della composizione della spesa in Italia: la spesa aggredibile

- Secondo il Rapporto Giarda, in Italia non è tanto la spesa per la fornitura di servizi pubblici e per il sostegno delle famiglie e imprese a gravare sulle casse dello Stato, quanto la spesa sostenuta per **pensioni** e per **interessi passivi** che si pagano sull'alto debito pubblico italiano. L'insieme delle due categorie di spesa è pari a circa 310 miliardi di euro.

FUNZIONI	1990	2009	Variazione
Servizi generali	12,8%	13,4%	+0,6%
Difesa	6,8%	7,1%	+0,3%
Ordine pubblico e sicurezza	8,9%	7,9%	-1,1%
Affari economici	5,1%	4,5%	-0,6%
Protezione dell'ambiente	2,9%	3,3%	+0,4%
Abitazione e territorio	1,7	1,9%	+0,2%
Sanità	32,3%	37,0%	+4,7%
Protezione sociale	4,2%	5,0%	+0,8%
Attività ricr., culturali, di culto	2,2%	2,4%	+0,1%
Istruzione	23,1%	17,7%	-5,4%
Totale	100,0%	100,0%	0,0%



# Rapporto Giarda

- Per individuare quale spesa può essere soggetta a revisione e potenzialmente a riduzione si deve fare riferimento alla **spesa c.d. “aggredibile”**. Sulla base della spesa al netto degli interessi definita dall’Istat, non possono essere riviste le seguenti voci di spesa: trasferimenti alla UE e altri interventi sull’estero per un totale di 16,3 miliardi; spesa per pensioni e per interventi sociali; spesa per investimenti pubblici e spesa per contributi statali e regionali che costituiscono impegni non rinegoziabili. Resta una spesa “aggredibile” di 364,9 miliardi di euro che, tenuto conto di alcune analisi e riflessioni contabili, si riduce in realtà a **circa 295 miliardi di euro**.

Categoria di spesa	Mld. Euro	Mld Euro
<b>Totale spesa P.A.</b>	793,5	
Interessi passivi	- 70,2	
UE, estero e altre	-16,3	707,0
Pensioni	-237,0	
Investimenti pubblici	-32,1	
Contributi non riducibili	-13,0	
Spese sociali	- 60,0	364,9
<b>Trasformazione</b>		
Consumi privati	29,7	394,6
Ammortamenti	-31,3	
Contributi sociali	-50,2	
Imposte indirette	-18,1	<b>295,1</b>

# Rapporto Giarda

- Nella prospettiva di interventi a breve termine, la spesa “agcredibile” è molto inferiore a 295 miliardi di euro, nel senso che in essa non si possono considerare gli effetti di interventi di restringimento dei confini del settore pubblico e forse nemmeno quelli sottostanti alla riorganizzazione delle attività e delle istituzioni pubbliche. **Il rapporto stima che la spesa agcredibile per le riduzioni degli sprechi e per il riordino dei confini dell'intervento pubblico nel breve periodo, non superi il 25-30 per cento dell'importo indicato.**
- Finora per interventi a breve termine si è utilizzata la procedura dei cosiddetti “**tagli lineari**”; in alternativa, suggerisce il Rapporto Giarda, si può fissare un importo necessario di interventi e poi trovare procedure più flessibili dei tagli lineari per ripartire l'importo complessivo tra i diversi centri di spesa, anche sulla base di progetti articolati. Tale procedura richiede un approccio cooperativo da parte dei soggetti interessati “non facile da realizzare.”
- Gli **interventi di medio periodo** (riorganizzare le attività e le istituzioni pubbliche), richiedono tempi più lunghi perché sono necessari interventi di riaggiustamento della struttura di produzione delle numerose “industrie” dei servizi pubblici (dalla scuola alle province, dai comuni ai penitenziari, dalle prefetture agli uffici della motorizzazione) per conformarle ai benchmarks che si ritrovano anche all'interno della pubblica amministrazione. Il riaggiustamento produttivo richiede mobilità del lavoro sul territorio nazionale, politiche retributive flessibili, cambiamenti nelle tecniche di produzione, e così via, tutti gli aggiustamenti organizzativi propri delle ristrutturazioni industriali del settore privato

# Rapporto Giarda

il Rapporto indica i seguenti obiettivi strategici:

- (SENZA INTACCARE I CONFINI DELL'INTERVENTO PUBBLICO) Riduzione delle inefficienze:
  - 1. Le azioni volte all'eliminazione degli sprechi devono essere volte soprattutto ad individuare gli eccessi di impiego di risorse (personale e beni acquistati all'esterno) la cui rimozione non incide sul valore della prestazione offerta al pubblico. In particolare, si tratta: delle quantità di lavoro impiegate negli uffici pubblici sia dell'Amministrazione centrale che periferica; delle quantità e dei prezzi dei beni acquistati per lo svolgimento delle attività pubbliche; delle quantità di beni immobili di proprietà pubblica utilizzati nello svolgimento delle stesse attività (es. l'analisi sul ministero dell'Interno ha evidenziato che per l'acquisto di beni e servizi si spendono 1700 mln di euro e si ricorre agli acquisti centralizzati solo per il 6-8% del totale; per le locazioni di immobili si spendono 4-600 mln di euro)**
  - 2 Innovazioni nell'organizzazione della produzione, si tratterà di azioni riguardanti l'onerosità di tutte le produzioni pubbliche dovuta alle mancate innovazioni di processo. Tali azioni riguarderanno anche le situazioni nelle quali il servizio offerto dallo Stato si articola su centri di produzione distribuiti sul territorio quali sono ad esempio la scuola, la sanità, la giustizia, la polizia, gli uffici delle entrate, e altri ancora (es. l'analisi sul ministero dell'Interno ha evidenziato che l'organizzazione su base provinciale delle attività, indipendentemente dal numero degli abitanti, ha un costo di 400 milioni di euro).**
- (AGGREDENDO I CONFINI DELL' INTERVENTO PUBBLICO) Ridefinizione dei confini dell'intervento pubblico progettando una riduzione del suo ambito.

**Necessaria, in primo luogo, una rivisitazione dei presupposti che avevano originato l'interesse della politica in una particolare attività e che avevano portato alla decisione dell'intervento pubblico sia in termini di produzione di servizi pubblici sia di finanziamento di attività svolte da altri enti o operatori privati.**

# Rapporto Giarda e misure adottate: prime valutazioni della Corte dei Conti

- Nonostante l'impostazione descritta le misure adottate dal Governo nel corso del 2012 ***“hanno solo marginalmente assunto come obiettivo la riconsiderazione globale dei processi di produzione o la riduzione dei servizi pubblici. Hanno invece perseguito una rigorosa politica di contenimento della dinamica della spesa di funzionamento (personale e acquisto beni e servizi) ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili***  
(SS.RR. Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica, 28 maggio 2013)

# La spendig review ha raggiunto gli obiettivi dichiarati? Il caso dei tagli del costo del lavoro pubblico.

**ETEROGENESI DEI FINI: taglio selettivo, miglioramento della qualità della spesa, razionalizzazione...**

*".... per evitare che la riduzione del numero dei dipendenti determini il **degrado nella qualità dei servizi erogati alla collettività**, sono necessari una ridefinizione degli assetti organizzativi, l'attivazione di estesi meccanismi di mobilità, l'approntamento di moderni sistemi di incentivazione....".*  
**(Corte dei conti: Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica, 28 maggio 2013)**

# La spendig review ha raggiunto gli obiettivi dichiarati? Il caso dei tagli del costo del lavoro pubblico.

- Nel periodo **2001/2008**, l'andamento degli occupati nella P.A. è stato pressoché stabile (**-1%**), mentre a partire dagli anni 2008/2009, anche grazie all'entrata in vigore del D.L. n. 112/2008, la riduzione percentuale dei dipendenti pubblici relativa al periodo **2009/2011** è stata del **5.8%**,
- il costo del personale nel biennio 2010/2011 è diminuito **dell'1,2%** (**Corte dei conti, SS.RR. Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica, 28 maggio 2013**)
- fino all'anno 2010 si è verificata una crescita in termini reali e nominali delle retribuzioni dei dipendenti pubblici con un incremento, in termini di valori nominali, di circa 40 punti percentuali rispetto a quello registrato nell'anno 2000. Dall'anno 2010 al 2012 si è verificata una repentina inversione di tendenza e una **riduzione di circa 4 punti percentuali**. (**Fonte: previsioni del Documento Economico e Finanziario del Governo, 2013**)

# La spendig review ha raggiunto gli obiettivi dichiarati? Il caso dei tagli del costo del lavoro pubblico (L. stabilità 2014).

Questi risultati sono stati raggiunti fondamentalmente attraverso **BLOCCHI DEL TURN-OVER e DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

a partire dal d.l. 78/2010, (in particolare art 9, comma 17 sospensione senza possibilità di recupero delle procedure negoziali per il triennio 2010-2012) reiterato negli ultimi anni (art. 16 comma 1,2,3 del d.l. 98/2011 fino al 31.12.2014) ivi compreso il 2015 (cfr. comma 453 della **legge di stabilità 2014** ed esteso a tutti i soggetti rientranti nel conto consolidato delle p.a.

- per gli anni 2011, 2012, 2013 e 2014 **il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti**, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle suindicate amministrazioni pubbliche, non può superare **il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010**.

- **l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio** del citato personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche **non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010**, il quale è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Il citato comma 456 ha, altresì, previsto, che anche per l'anno 2015, le predette risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle suindicate riduzioni del personale in servizio (*articolo 9, comma 2-bis del citato D.L. n. 78/2010 così come modificato dal comma 456 dell'articolo unico della legge n. 147/2013*).

(cfr. per una corretta interpretazione cfr. la delibera delle SS.RR. N. 51/2011 e la sez. Campania n. 141/2013 che stabilisce come ai fini del corretto calcolo del tetto costituito dall'ammontare del fondo del salario accessorio del 2010 occorra sterilizzare le risorse destinate alla progettazione ed i compensi degli avvocati interni derivanti dalla cause vittoriose)

- **l'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017 rimane fissata agli importi stabiliti per il 2013**

- le procedure contrattuali e negoziali per gli anni 2013-2014 possono avere luogo solo per la parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica

# La spendig review ha raggiunto gli obiettivi dichiarati? Il caso dei tagli del costo del lavoro pubblico.

Ma tutto ciò non è sicuramente sostenibile nel medio-lungo periodo atteso che

- ❖ L'ancoraggio costituzionale e la compatibilità degli interventi settoriali di contenimento della spesa non è così sicuro;
- ❖ rischia di risolversi in un mero rinvio al futuro delle spese che mette a rischio gli equilibri di bilancio nella nuova accezione di tutela dinamica;
- ❖ produce effetti distorsivi che mettono a repentaglio l'erogazione dei servizi:

nel periodo 2011/2010 la spesa per le retribuzioni lorde del personale in servizio presso la P.A. è aumentato in alcuni settori, quali i Ministeri, la Presidenza del Consiglio (1,1%), le Agenzie fiscali (2,3%), il Comparto della sicurezza (Vigili del fuoco: 11%; Corpi di Polizia: 5,5% e le Forze Armate: 3,6%) e le Autorità indipendenti (8,3%).

L'andamento di detta spesa ha avuto invece un trend inverso e cioè negativo nel caso della **scuola** (-4,0%), degli **enti pubblici non economici** (-6,1%), del **Servizio Sanitario Nazionale** (-1,4%), **regioni e Autonomie Locali** (-1,8%).



# Il caso dei tagli del costo del lavoro pubblico. Problemi di costituzionalità.

i recenti interventi emergenziali di contenimento della dinamica retributiva possono considerarsi costituzionalmente legittimi solo in ragione e limitatamente al “... *carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, conforme allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti e la sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica...*”

**(Corte costituzionale 11 ottobre 2012 n. 223 in tema di blocco agli adeguamenti del personale di magistratura che richiama i precedenti n. 245/1997 e 299/1999)**

ha riaffermato che con il meccanismo di adeguamento automatico, raffreddato dalla norma impugnata, la legge, sulla base dei principi costituzionali, ha messo al riparo la magistratura da qualsiasi forma di interferenza, che potesse, sia pure potenzialmente, menomarne l'autonomia e l'indipendenza, sottraendola alla dialettica negoziale

# Costituzionalità dei tagli specifici del costo del lavoro pubblico.

...A DISTANZA DI UN ANNO si giustifica la dilatazione dello sviluppo temporale dei sacrifici imposti ai dipendenti pubblici

“Con particolare riferimento poi alla ragionevolezza dello sviluppo temporale delle misure, non ci si può esimere dal considerare l'evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo.

La recente riforma dell'art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l'introduzione, tra l'altro, di regole sulla spesa, e dell'art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell'art. 119 Cost., pongono l'accento sul rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo.

Non è senza significato che la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), evidenzia come «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (20° Considerando), tenuto conto che, come prospettato anche dalla difesa dello Stato, vi è l'esigenza che misure strutturali di risparmio di spesa non prescindano dalle politiche economiche europee.

Ebbene, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992.

Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio”

**(Corte costituzionale 17 dicembre 2013 n.310)**

La norma impugnata prevede per il personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tra cui i docenti universitari, il blocco per il triennio 2011-2013:

a) dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), per gli anni 2011, 2012 e 2013;

b) degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, relativi allo stesso periodo;

c) di ogni effetto economico delle progressioni in carriera, comunque denominate, conseguite nel periodo 2011-2013.

## Costituzionalità dei tagli ai costi della politica: rientrano nel coordinamento della finanza pubblica.

Il meccanismo sanzionatorio dei tagli ai trasferimenti prevista quale sanzione per il mancato adeguamento delle Regioni alle disposizioni sul taglio ai costi della politica (art. 2 del d.l. 95/2012) è compatibile con la Costituzione.

*(Corte costituzionale 13 febbraio 2014 n.23)*

**Vero è** che lo Stato deve limitarsi a porre **obiettivi di contenimento** senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011);

che i vincoli imposti con tali norme possono «considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un **“limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”** (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2013)

**Occorre, però, tenere presente** la struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria già delineata dal legislatore all'art. 2, comma 2, lettera z), della legge n. 42 del 2009, quale criterio direttivo generale nell'esercizio della delega al Governo in materia di federalismo fiscale. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, **pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri**. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un **meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali**.

Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: in linea di principio, dunque, le norme censurate non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di **coordinamento della finanza pubblica**.

# Costituzionalità dei tagli ai costi della politica anche se attraverso prescrizioni specifiche e dettagliate.

- «la stessa **nozione di principio fondamentale** non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010); di guisa che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010); in quest'ottica, **«possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica “norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali”** (sentenza n. 237 del 2009 e già sentenza n. 417 del 2005)» (sentenza n. 52 del 2010).
- Pertanto, le prescrizioni dell'art. 2, comma 1, che costituiscono espressione di tale principio, nonché le conseguenze del mancato adeguamento, essendo legate al principio medesimo da un «evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007), non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Si tratta, in particolare, delle disposizioni relative alla fissazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, alla commisurazione del trattamento economico dei primi all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, alla definizione dell'importo delle indennità di funzione e di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, alla regolamentazione dell'assegno di fine mandato, al divieto di cumulo di indennità o emolumenti, alla gratuità per i consiglieri della partecipazione alle commissioni, all'obbligo di introdurre modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, alla definizione dell'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari e delle spese per il relativo personale, al passaggio al sistema previdenziale contributivo dei consiglieri regionali e all'esclusione dell'erogazione del vitalizio in favore di chi sia stato condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione [rispettivamente, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lettere a), b) e d), del d.l. n. 138 del 2011, nonché lettere b), c), d), e), f), g), h), m) e n)].

# Spendig review. 1) Costituzionalità della reiterazione delle misure correttive-riduttive della spesa.

## PROBLEMI DI COSTITUZIONALITA'?

*“... carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, conforme allo scopo prefissato, nonché **temporalmente limitato**, dei sacrifici richiesti e la sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica...”.*

*Almeno dal 2008 il fondamento dichiarato dal legislatore delle molteplici misure correttive-riduttive della spesa pubblica consiste nella “straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per garantire la stabilizzazione della finanza pubblica...”,*

*(terzo capoverso della premessa al decreto legge 112/08)*

## Spendig review. 2) Costituzionalità delle misure correttive-riduttive della spesa con riferimento al grado di dettaglio.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che impone la limitazione della spesa e, tuttavia, essa non opera in via diretta, ma solo come disposizione di principio e, pertanto, **gli enti locali possono** calcolare l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire (per i limiti di spesa per studi ed incarichi di consulenza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per sponsorizzazioni, per missioni, per la formazione e per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture) e **modulare in modo discrezionale, tenendo fermo il limite di spesa complessivo assumibile, le percentuali di riduzione delle singole voci.** (*sentenza Corte costituzionale, 23 maggio 2012, n. 139, depositata il 4 giugno 2012*)

# L'evoluzione della disciplina

- Decreti taglia spese (l. 246 del 31 ottobre 2002 conversione in legge del d.l. 194/2002)
- D.l. 168 del 12 luglio 2004 (Artt. 1 commi 9,10,11 contenimento di talune spese di funzionamento (*dich. incostituzionale per Comuni e regioni sentenza n. 417 del 14 nov. 2005*))

*I vincoli di bilancio che il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vanno circoscritti alla “disciplina di principio” e vanno fondati su “ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari”. Pertanto detti vincoli “debbono avere ad oggetto o l’entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi e non invece limiti all’entità di una singola voce di spesa”*

Si tenga però conto che la legge costituzionale 1/2012 ha attribuito la materia dell’armonizzazione dei conti

- Art. 1 legge 311/2004 (tetto di incremento della spesa nominale del 2%)
- Legge 296/2006 (personale dedicato a funzioni di supporto, acquisti di beni e servizi, governance delle società non quotate, limite di spesa del personale a t.d. 40% rispetto al 2003, limiti retribuzioni incariche e consulenze, ecc.)

# L'evoluzione della disciplina ed i compiti attribuiti al MEF

## 2002

- LEGGE 246

**Potere del Ministro dell'Economia di graduare le spese iscritte in bilancio sulla base degli andamenti di finanza pubblica con eccezione di quelle aventi carattere obbligatorio.** La procedura prevede che il Consiglio dei Ministri nei casi di scostamenti rilevanti degli obiettivi fissati dal D.P.E.F. emana un atto di indirizzo su cui dovranno esprimersi le Camere entro quindici giorni (silenzio-assenso), con il quale indica al Ministero le linee da seguire e le azioni da intraprendere. In applicazione di detto atto di indirizzo il Ministero dell'economia può emanare appositi decreti taglia-spese con il quale introduce limitazioni all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione dei titoli di pagamento a carico del bilancio entro limiti percentuali determinati in misura uniforme rispetto a tutte le dotazioni di bilancio nonché riduzioni delle spese di funzionamento degli enti e organismi pubblici non territoriali previsti nei rispettivi bilanci, ad eccezione degli organi costituzionali,

## 2007

- Nel periodo 21 marzo - 3 aprile 2007 si è svolta una **missione tecnica degli economisti del Dipartimento per Affari Fiscali del Fondo Monetario Internazionale**, su richiesta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Tommaso Padoa-Schioppa.
- Tale missione ha avuto l'obiettivo di sostenere il processo di riclassificazione del bilancio e la partenza della spending review ed ha prodotto un apposito rapporto: "Italy: Budget System Reforms".
- Nel rapporto viene sottolineata **l'estrema rigidità del bilancio dello Stato - con circa il 90% delle spese predeterminate - e la mancanza di una revisione periodica dei programmi di spesa**. Questi due fattori rendono difficile il miglioramento della qualità della spesa pubblica e l'individuazione delle risorse finanziarie per perseguire le azioni prioritarie.
- **Il Fondo Monetario Internazionale suggerisce** alcune linee d'azione che potrebbero favorire l'aumento dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica. In particolare raccomanda di:
  1. sviluppare una classificazione del bilancio per programmi;
  2. rendere le spending reviews parte integrante del processo di formazione del bilancio;
  3. focalizzare l'attenzione del Parlamento e del Governo anche sui risultati da raggiungere nel medio periodo e non solo sugli input finanziari assegnati annualmente.
- Il Governo intraprese diversi passi nella direzione suggerita dal Fondo Monetario Internazionale: a metà aprile il Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Romano Prodi, individuò cinque Ministeri che avviarono la spending review (Giustizia, Interni, Istruzione, Infrastrutture, Trasporti)

## 2008

**Legge 244/2007 art. 3 commi da 67 a 73. Il programma di revisione della spesa diviene permanente e viene affidato al MEF (soppresso il Comitato tecnico per la finanza pubblica)**



# Programma di analisi e valutazione della spesa affidato al MEF

- Il programma avviato nel 2007 ha previsto che al MEF fosse affidato il compito di promuovere, attraverso la Commissione tecnica per la finanza pubblica, un **riesame sistematico dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali volto a individuare le criticità, le opzioni di riallocazione della spesa, le principali strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziato sul piano della qualità e dell'economicità dell'azione amministrativa**

MEF: Libro verde sulla spesa pubblica del 6 settembre 2007 e Rapporto intermedio sulla revisione della spesa del dicembre 2007. Nel Rapporto venivano identificate, in particolare, tre macro tipologie di intervento: a) razionalizzazione dell'organizzazione territoriale delle amministrazioni; b) revisione delle procedure amministrative e dell'organizzazione del personale; c) revisione della politica dei trasferimenti dal centro alla periferia e ad altri soggetti.

- Nel 2008, con la nuova legislatura, la Commissione viene soppressa dall'articolo 45 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112. Il programma di «analisi e revisione della spesa», **viene affidato integralmente al MEF ed in particolare al Servizio Studi Dipartimentale della RGS**. Il lavoro del Servizio studi si è concentrato soprattutto sugli aspetti della programmazione finanziaria e della trasparenza dei dati conoscitivi del bilancio dello Stato. Si muove lungo due direttrici principali: una maggiore produzione di documenti a carattere divulgativo sulla composizione del bilancio dello Stato e sull'impatto delle manovre di finanza pubblica e un'analisi strutturata del bilancio delle singole amministrazioni centrali che, nel 2009, confluisce in un nuovo Rapporto della ragioneria Generale dello Stato.

# I precedenti in tema di spending review ed i compiti attribuiti al MEF

## 2009

Legge di contabilità e finanza pubblica (art. 39 istituisce i nuclei di analisi e valutazione della spesa) regolamentati con decreto del MEF del 22 marzo 2010.

- Con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica, la Legge n. 196 del 2009, i compiti di *spending review* sono affidati alla struttura dell'amministrazione del MEF, entrando a fare parte del ciclo ordinario della programmazione finanziaria e del bagaglio degli strumenti di controllo della spesa.
1. L'innovazione più immediata della Legge 196/1009 è **l'innalzamento dell'unità di voto parlamentare al programma di spesa** che, fissando l'autorizzazione a un livello di spesa molto più aggregato del precedente, concentra l'attenzione dell'organo legislativo sulle politiche, più che sugli aspetti di allocazione verso gli input necessari ad attuarle; questo assetto dovrebbe consentire una maggiore flessibilità in fase di gestione. **Attivando un collegamento più diretto tra voto e finalità della spesa, dovrebbe inoltre incoraggiare un maggiore scrutinio da parte del decisore politico delle decisioni che determinano l'allocazione delle risorse complessivamente disponibili.**
  2. La seconda rilevante innovazione ai fini di questa trattazione è rappresentata **dall'istituzione dei «Nuclei di analisi e valutazione della spesa», concepiti come luogo di collaborazione tra amministrazione centrale del bilancio e amministrazioni di spesa e costituiti da rappresentanti del MEF e dei vari Ministeri.**

Le modalità di intervento nei vari Paesi ove la *spending review* si è affermata sono piuttosto articolate. Ciononostante, le iniziative di revisione/razionalizzazione della spesa pubblica hanno affrontato pressoché ovunque il tema della razionalizzazione dei processi di bilancio tra vincolo della disciplina fiscale, esigenze di controllo della qualità della spesa e ricerca dell'efficienza nell'allocazione finanziaria; pressoché ovunque, ha interessato tre principali ambiti: la modernizzazione del processo di programmazione delle finanze pubbliche, il rafforzamento della funzione allocativa del bilancio dello Stato e la promozione di una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse in cambio di maggiore attenzione e responsabilità nel conseguimento dei risultati. )

# I precedenti in tema di spendig review ed i compiti attribuiti al MEF

2011

il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 stabilisce l'**avvio concreto della revisione integrale della spesa pubblica, con la previsione di un apposito programma di riorganizzazione della spesa pubblica**, da attuarsi in particolare tramite l'integrazione operativa delle agenzie fiscali, la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale, il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica, la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete, la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica.

# Compiti del MEF

- Art. 49 legge di contabilità e finanza pubblica (l. 196/2009). Delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa

Potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della RGS ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, nonché ai fini dell'elaborazione del rapporto di cui all'art. 41;

Condivisione tra MEF, OIV e uffici di statistica dei diversi ministeri delle relative banche dati

Previsione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di mancata comunicazione dei dati di cui sopra

Graduale estensione del programma di analisi e revisione della spesa alle altre amministrazioni pubbliche

Riordino del sistema dei controlli preventivi e successivi, loro semplificazione e razionalizzazione, revisione dei termini dei controlli, con previsione di programmi annuali basati sulla complessità degli atti, loro rilevanza ed efficacia dell'esercizio del controllo,

# Compiti del MEF: analisi e valutazione della spesa.

- D.lgs 30 giugno 2011 n. 123 (Art. 4 Analisi e valutazione della spesa)
- 1. L'analisi e valutazione della spesa e' l'attivita' sistematica di analisi della programmazione e della gestione delle risorse finanziarie e dei risultati conseguiti dai programmi di spesa, finalizzata al miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Essa viene **attuata mediante l'elaborazione e l'affinamento di metodologie per la definizione dei fabbisogni di spesa, per la verifica e il monitoraggio dell'efficacia delle misure volte al miglioramento della capacita' di controllo della stessa**, in termini di quantita' e di qualita', nonche' la formulazione di proposte dirette a migliorare il rapporto costo-efficacia dell'azione amministrativa. Le attivita' di cui al precedente periodo sono realizzate avvalendosi anche di metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica.
- 2. Le amministrazioni centrali dello Stato svolgono le attivita' di analisi e valutazione della spesa con le modalita' di cui ai commi 4 e 5.
- 3. **Le amministrazioni pubbliche diverse da quelle di cui al comma 2, nell'ambito della propria autonomia, svolgono attivita' di analisi della spesa, di monitoraggio e valutazione degli interventi, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e di promuovere una maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica.**
- 4. L'analisi e la valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato si svolge nell'ambito dei nuclei di analisi e valutazione istituiti ai sensi dell'articolo 39 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Ciascun nucleo e' costituito da rappresentanti del Ministero interessato e del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ne cura il coordinamento. Ai nuclei partecipa anche un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.
- 5. Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale del bilancio - supporta il programma di lavoro dei nuclei di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali e propone strumenti e misure per rafforzare il monitoraggio della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche, anche tramite il rapporto triennale sulla valutazione e analisi della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato di cui all'articolo 41 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196.

# Spending review 2012

- **Rispetto ai precedenti interventi, quelli del 2012 registrano una forte accelerazione**
  - a) sia mediante l'istituzione di nuovi organi deputati al controllo della spesa,**
  - b) sia mediante l'estensione delle procedure non soltanto alle amministrazioni centrali, ma anche a quelle periferiche, a organismi di diritto pubblico e a società a totale partecipazione pubblica.**

# Spending review: d.l. 52/2012

**a) Interventi propedeutici: L'adeguamento dell'organizzazione dell'amministrazione centrale rispetto alle esigenze di contenimento della spesa pubblica:**

- **Facoltà, attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per i rapporti con il Parlamento, di nominare un **Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche.****
- **Istituzione di un **Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica****

# Il Commissario straordinario: natura dell'organo.

- Si tratta di organo di governo non necessario, sotto taluni profili inquadrabile nella fattispecie delineata dall'art. 11 della legge n. 400 del 1988, in quanto istituito allo scopo di concorrere alla realizzazione di «specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri», fronteggiando «particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali» (anche se nominato direttamente con d.P.C.M. e non già con d.P.R., come prevede il secondo comma dell' art. 11 della legge n. 400 del 1988).
- l'organo in questione sembra però sfuggire alla tipologia del Commissario straordinario di diritto pubblico, che svolge prevalentemente funzioni inquadrabili nello schema del controllo sostitutivo, poiché quest'ultimo agisce in via straordinaria rispetto all'esercizio delle funzioni dell'organo ordinario (basti pensare alla figura del Commissario *ad acta*). Nel caso di specie, invece, ci si trova piuttosto di fronte ad un organo cui sono attribuite funzioni di impulso, indirizzo, coordinamento, raccordo, monitoraggio e supervisione rispetto all'esercizio di altrui competenze, con particolare riferimento all'attività di approvvigionamento di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni e di revisione della spesa, nonché di ottimizzazione dell'utilizzazione degli immobili di proprietà pubblica (art. 2, c. 1, del d.l. n. 52/2012). (G. Rivosecchi, Giorn. di dir. Amm., n.10, 2012)



# Il Commissario straordinario

- Nell'esercizio delle sue funzioni, il Commissario opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio ed è scelto tra persone provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità in materia economica e di organizzazione amministrativa (art. 6, ora abrogato e riprodotto dall'art. 49 bis del d.l. 69/2103).
- Il suo mandato non può comunque essere superiore a tre anni (prima era max un anno);
- *(può essere coadiuvato da due subcommissari)* ora è previsto che con decreto del P.C.M. sono stabilite le risorse umane e strumentali del Ministero dell'economia e delle finanze delle quali il Commissario straordinario può avvalersi nell'esercizio delle sue funzioni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
- è soggetto a precisi obblighi di informazione e raccordo da un lato con il Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, e, dall'altro, con le competenti commissioni parlamentari (art. 3).

# Compiti e poteri del commissario straordinario

- Tra i poteri del Commissario straordinario assume particolare rilievo il compito di definire, per voci di costo, il livello di spesa per acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche (artt. 2, c. 1 e 5, c. 2), trattandosi in questa fattispecie di **determinazioni direttamente vincolanti**, contrariamente alle altre funzioni dell'organo, che si traducono invece in atti d'impulso nei confronti dei ministri interessati; nonché il compito di **segnalare alle stesse amministrazioni le misure di razionalizzazione della spesa e di individuare un termine per il conseguimento degli obiettivi prefissati** (art. 5, c. 7).
- Rapporto Giarda e Direttiva Monti “**far sì che gli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione avvengano a prezzi standard di mercato**”. A tal fine, il decreto legge prevedendo, con gli articoli da 2 a 6, la nomina di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della **spesa per acquisti di beni e servizi**, intende aggredire una partita che da sola, secondo i dati del Rapporto Giarda, vale 136 miliardi di euro.

# Compiti e poteri del commissario straordinario (d.l. 95/2012)

- Le rimanenti funzioni e i relativi poteri sono così sintetizzabili:
- **1) acquisizione di informazioni e dati**, avendo il Commissario diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e gli enti e richiedere notizie ed informazioni, nonché la loro collaborazione. In particolare, i suoi poteri di intervento nell'acquisizione di informazioni si estendono alle singole amministrazioni e alle società a partecipazione pubblica, cui possono fare seguito **ispezioni e verifiche** disposte mediante l'Ispettorato per la funzione pubblica e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche avvalendosi della collaborazione della Guardia di finanza. A questa vasta congerie di poteri di accertamento, corrisponde l'**obbligo di trasmettere dati e documenti richiesti a carico delle amministrazioni** (art. 5, c. 1); ora anche l'**accesso a tutte le banche dati da esse costituite o alimentate**.
- **2) Funzioni consultive** in merito alle iniziative necessarie a prevenire o rimuovere gli eccessi di spesa, nonché, **nei confronti del Consiglio dei ministri e dei presidenti delle giunte regionali interessate**, in esito a una ricognizione delle fonti primarie e secondarie e dei provvedimenti amministrativi di carattere generale che, determinando spese o voci di costo delle singole amministrazioni, possono essere oggetto di soppressione, riduzione o razionalizzazione (art. 5, c. 3 e 4);
- **3) Atti di impulso e di proposta**: a) nei confronti degli organi degli esecutivi statale e regionale, al fine di provocare la sospensione, revoca o annullamento d'ufficio di singole procedure relative all'acquisto di beni e servizi, nonché di introdurre ulteriori obblighi informativi a carico delle pubbliche amministrazioni finalizzati alla trasparenza e all'effettivo esercizio delle funzioni di monitoraggio del Commissario; **b) nei confronti del Presidente della Corte dei conti, ai fini dell'attivazione del c.d. controllo concomitante di cui all'art. 11 della legge n. 15 del 2009, che consente di effettuare controlli su gestioni pubbliche in corso di esercizio, in esito alle quali è possibile adottare misure di blocco della spesa** (art. 5, c. 5 e 6, ABROGATI)

# Compiti e poteri del commissario straordinario (d.l. 69/2013)

*“In virtù di un arco temporale definito e stabile, di un più ampio ambito di intervento, della disponibilità di risorse umane e di specifici poteri di ispezione, il Commissario potrà promuovere un **riordino di carattere strutturale** della spesa, **superando il principio dei tagli lineari dettati da situazioni di emergenza**, e di **introdurre criteri permanenti di gestione della spesa basati su costi e fabbisogni standard**. L’ampliamento del perimetro di competenza del Commissario, rispetto a quello previsto dal dl 52/2012, consentirà a Cottarelli di **intervenire in tutte le articolazioni delle amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche, negli enti pubblici, nelle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche** ad eccezione di quelle che emettono strumenti finanziari quotati.”*

Fonte: MEF

# Compiti e poteri del commissario straordinario (tavola di raffronto)

	<b>Commissario Straordinario D.L. 52/2012</b>	<b>Commissario Straordinario D.L. 69/2013</b>
<b>Durata carica:</b>	<b>un anno</b> (in fase di conversione prorogata al 31/12/2014)	<b>tre anni</b> a decorrere dalla data di effettiva assunzione delle funzioni
<b>Finalità:</b>	razionalizzazione e revisione della spesa per <b>consumi intermedi</b>	razionalizzazione e revisione <b>della spesa delle Amministrazioni pubbliche</b>
<b>Compiti:</b>	formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo nel settore di intervento secondo il programma presentato al Comitato interministeriale	formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo secondo il programma presentato al Comitato interministeriale
<b>Perimetro di intervento:</b>	<b>spesa delle amministrazioni centrali</b> nonché delle società controllate che abbiano registrato perdite negli ultimi 3 esercizi	<b>spesa delle amministrazioni pubbliche</b> (centrali e periferiche) nonché <b>delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati</b>
<b>Settori di intervento specifico</b>	Livello di spesa per acquisto di beni e servizi per voci di costo, valorizzazione immobili pubblici	<b>specifici trasferimenti alle imprese, razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, ridimensionamento delle strutture, riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, ottimizzazione dell'uso degli immobili e/o ulteriori settori individuati da direttive del Presidente del Consiglio dei ministri</b>
<b>Poteri:</b>	ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e le società controllate e di chiedere ad esse informazioni e documenti. Inoltre ha il potere di chiedere alle amministrazioni pubbliche:  - di disporre lo svolgimento di ispezioni e verifiche a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - di richiedere la collaborazione della Guardia di finanza	ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e le società controllate e di chiedere ad esse informazioni e documenti. Inoltre ha il potere di chiedere alle amministrazioni pubbliche:  - l'accesso a tutte le banche di dati da esse costituite o alimentate. - di disporre lo svolgimento di ispezioni e verifiche a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - di richiedere la collaborazione della Guardia di finanza.

# A che punto è il programma del Commissario

- Istituito 17 gruppi di lavoro verticali (cioè per ministero) e 8 orizzontali, cioè per capitoli di spesa.
- A febbraio consegneranno le loro proposte che saranno trasmessa entro marzo al Comitato.

# Il ruolo della Corte dei Conti

- Previsione di cui all'art. 6 del d.l. 174/2012: verifica dell'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica
- Per il resto la spending review non modifica l'assetto delle funzioni della Corte dei conti quale Magistratura indipendente ed Istituzione superiore di controllo ed il suo ruolo costituzionale di garante terzo ed imparziale degli equilibri di finanza pubblica.
- La spending review diviene, pertanto, uno specifico e privilegiato oggetto di indagine  
(Cfr. programma di controllo per il 2013)

# Corte dei Conti e spending review: art. 6 del d.l. 174/2012

## Art. 6 Sviluppo degli strumenti di controllo della gestione finalizzati all'applicazione della revisione della spesa presso gli enti locali e ruolo della Corte dei Conti.

1. Per lo svolgimento di **analisi sulla spesa pubblica effettuata dagli enti locali**, il Commissario per la revisione della spesa previsto dall'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, **si avvale dei Servizi ispettivi di Finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato** ai quali sono affidate **analisi su campione relative alla razionalizzazione, efficienza ed economicità dell'organizzazione e sulla sostenibilità dei bilanci**.
2. Le analisi di cui al comma 1 sono svolte ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sulla base di **modelli di accertamento** concordati dalla Ragioneria generale dello Stato con il Commissario di cui al comma 1 e deliberati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. Gli **esiti dell'attività ispettiva sono comunicati** al predetto Commissario di cui al comma precedente, **alle Sezioni regionali di controllo** della Corte dei conti e alla Sezione delle autonomie.
3. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti definisce, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei **controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali**.

**Le Sezioni regionali effettuano i controlli in base alle metodologie suddette anche tenendo conto degli esiti dell'attività ispettiva e, in presenza di criticità della gestione, assegnano alle amministrazioni interessate un termine, non superiore a trenta giorni, per l'adozione delle necessarie misure correttive dirette a rimuovere le criticità gestionali evidenziate e vigilano sull'attuazione delle misure correttive adottate.**

La Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento in base agli esiti dei controlli effettuati.



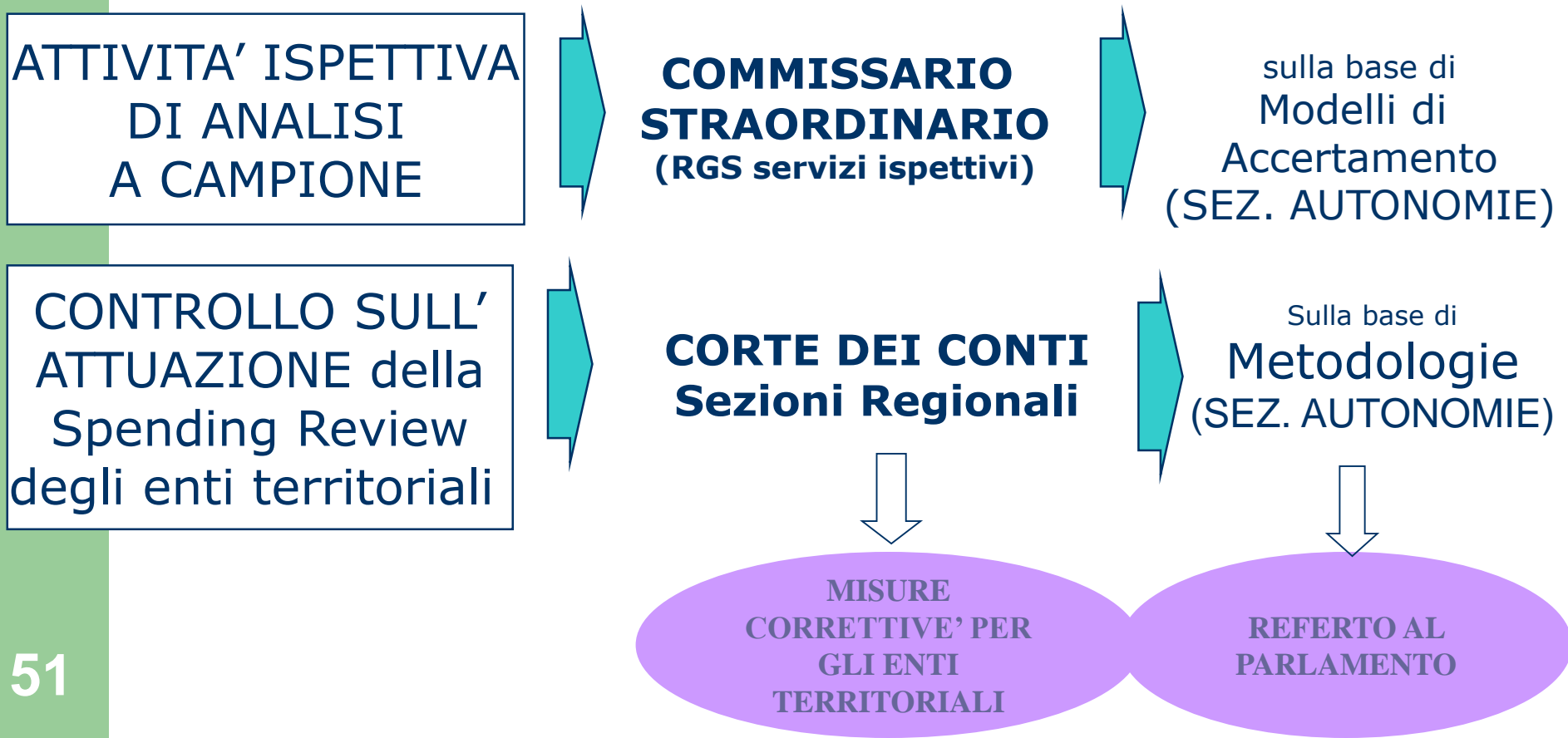
## Corte dei Conti e spending review: art. 6 del d.l 174/2012

- E' questa una modalità di controllo che, incentrandosi essenzialmente sulla valutazione dei profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, apre un "*focus*" sull'intera organizzazione della spesa dell'ente e consente un più approfondito apprezzamento circa la sostenibilità del bilancio (sez. Autonomie n. 3/2013).

# Corte dei Conti e spending review: art. 6 del d.l 174/2012

- Destinatari diretti del controllo demandato alle Sezioni regionali sono gli enti territoriali tenuti all'attuazione della spending review nei cui confronti vengono deliberate le misure correttive.
- Dall'altro lato, la ricognizione delle risultanze delle indagini svolte dalle Sezioni regionali sulla base delle metodologie comuni elaborate dalla Sezione delle autonomie costituirà il cardine sul quale quest'ultima elabora, in termini comparativi, il referto che dovrà rendere al Parlamento in merito al complesso delle operazioni di riduzione e razionalizzazione della spesa (soprattutto di funzionamento) ed alla contestuale salvaguardia dei servizi essenziali in rapporto alla disciplina dei costi *standard*.

# STRUMENTI, ATTORI ED ESITI DEL NUOVO CONTROLLO



# Corte dei Conti e spending review: Il programma di controllo per il 2013

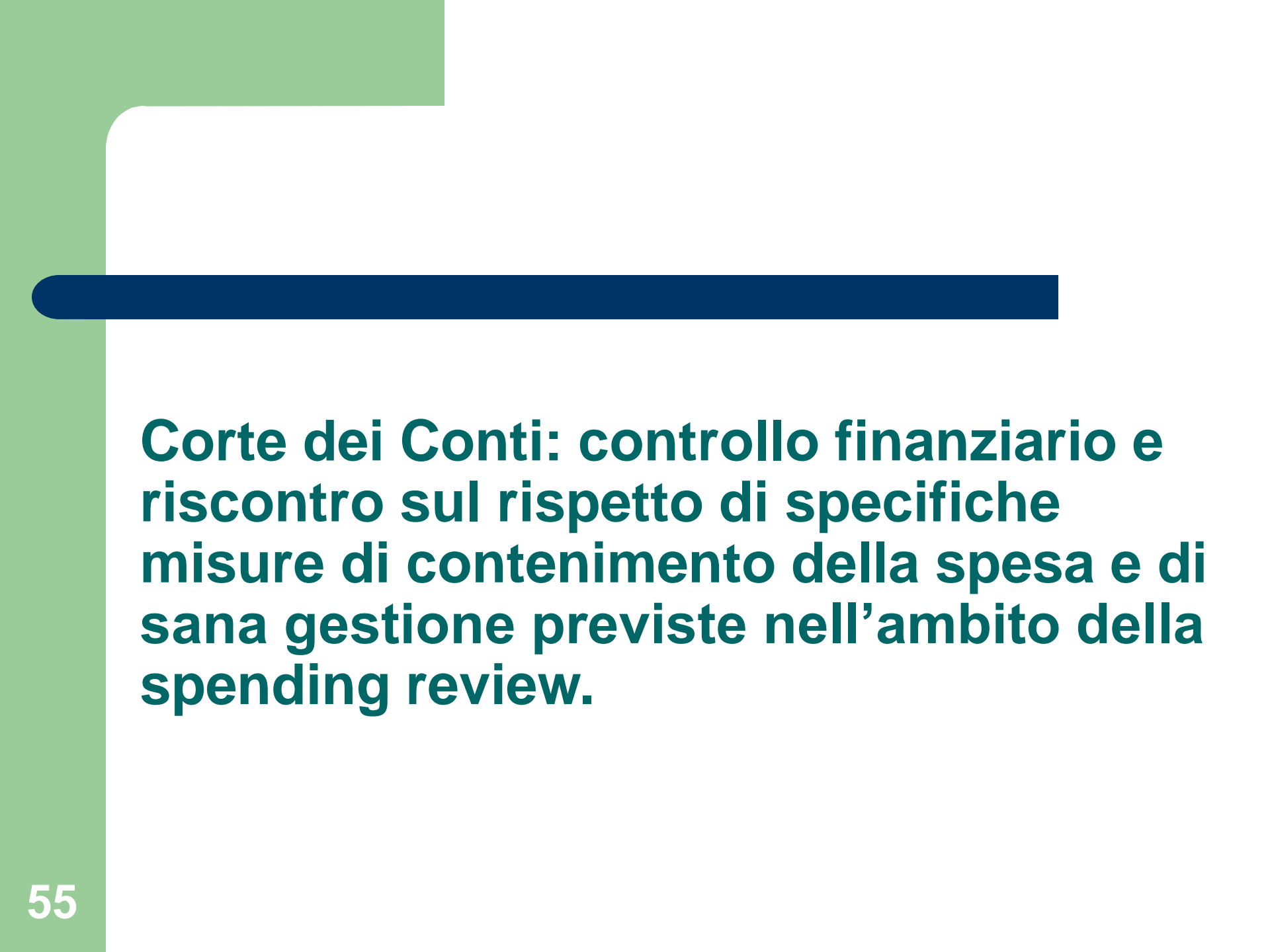
- Referto al Parlamento: rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (adeguatezza e rispondenza degli strumenti individuati per il coordinamento della finanza pubblica): in tale sede il Rapporto si sofferma sugli strumenti di controllo della spesa delle amministrazioni centrali, sugli sviluppi della spending review; sugli strumenti di controllo della spesa degli enti locali; della spesa sanitaria; della spesa del personale delle p.a.

## **Corte dei Conti e spending review: Il programma di controllo per il 2013.**

- La relazione sul costo del lavoro pubblico analizzerà gli effetti delle misure di riduzione degli organici disposti dal d.l. 95/2012 per verificare gli effettivi risparmi di spesa
- Giudizio di parificazione.
- La relazione quadrimestrale sulla legislazione di spesa (art. 17 comma 9 l.196/2006)
- La relazione semestrale sulla legislazione di spesa regionale (d.l. 174/2012)

# Corte dei Conti e spending review: Il programma di controllo per il 2013.

- Indirizzo alle sezioni regionali di controllo sulla gestione di monitorare il processo di spending review seguendo oggettivi parametri di valutazione.
- Interazione tra le Sezioni regionali e la Sezione delle Autonomie in ordine alla verifica dei primi risultati conseguiti con la spending review, attraverso uno specifico referto allo scopo di valutare la complessa azione di razionalizzazione della spesa pubblica



**Corte dei Conti: controllo finanziario e riscontro sul rispetto di specifiche misure di contenimento della spesa e di sana gestione previste nell'ambito della spending review.**

# Misure specifiche contenute nei decreti del 2012 sulla spending review.

- Procedure di acquisto
- Personale e pubblico impiego
- Gestione patrimonio (locazioni, dismissioni)
- Indebitamento
- Società partecipate
- Riduzioni di spesa
- Associazionismo comunale
- Province
- Equilibri di bilancio (fondo svalutazione crediti)



# Legge di stabilità 2014 e Spending review.

## Secondo il Governo

(fonte: <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=74325>)

la legge di stabilità 2014 (l. 147/2013)  
contiene un

“Piano per la revisione della spesa pubblica più  
“aggressivo” ed efficace che consenta di ridurre  
la spesa improduttiva e di liberare risorse per lo  
sviluppo.

# Auto di servizio: contenimento.

*(art. 6, c. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122)*

Dall'anno **2011**, la spesa per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, non può superare l'**80%** di quella sostenuta nell'anno **2009**.

Per il solo anno 2011, il predetto limite può essere superato esclusivamente per effetto di contratti pluriennali in essere al 31 maggio 2010.

Il predetto limite non si applica alle autovetture utilizzate per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

*(art. 5, c. 2 d.l. 95/2012)*

dall'anno **2013**, la spesa per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, non può superare il **50%** di quella sostenuta nell'anno **2011 (cioè il 40% del 2009)**.

- Per il solo anno 2012, il predetto limite può essere superato esclusivamente per effetto di contratti pluriennali in essere al 7 luglio 2012.
- Il predetto limite non si applica alle autovetture utilizzate per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e per i servizi sociali volti a garantire i livelli essenziali di assistenza.

La disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. *(art. 5, c. 6)*

# Auto di servizio: divieto di acquisto. sanzioni

(art. 1, c. 143, **legge 228 / 2012** l. di stabilità 2013)

Novellando l'articolo 1, comma 143, della legge 228/2012 (legge di stabilità 2013), l'articolo 1 della legge 125/2013 estende fino al 2015 – originariamente era fino al 2014 - il **divieto di acquistare autovetture e di stipulare contratti di leasing** (ora fino al 31.12.2015, cfr. **d.l. 101/2013**)

salvo le eccezioni per le autovetture del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, i servizi istituzionali di tutela della sicurezza e pubblica, per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i servizi essenziali di assistenza.

D.L. 101/2013

**Per il periodo di vigenza del divieto** previsto dal citato articolo 1, comma 143, della legge n. 228 del 2012, il limite di spesa previsto dall'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, **si calcola al netto delle spese sostenute per l'acquisto di autovetture.** (d.l. 101/2013, art. 1)

a decorrere dall'anno 2014, le amministrazioni pubbliche che non adempiono, ai fini del **censimento permanente delle autovetture di servizio**, all'obbligo di comunicazione previsto ((dall'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 agosto 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 214 del 14 settembre 2011) adottato in attuazione dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, non possono effettuare, fermo restando quanto previsto dal comma 1, spese di ammontare superiore ((al **50 per cento**)) del limite di spesa previsto per l'**anno 2013** per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonche' per l'acquisto di buoni taxi (d.l. 101/2013)

Gli atti adottati in violazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 in materia di riduzione della spesa per auto di servizio e i relativi contratti sono **nulli**, costituiscono **illecito disciplinare** e sono, altresì, puniti con una **sanzione amministrativa pecuniaria, a carico del responsabile della violazione, da mille a cinquemila euro**, alla cui irrogazione provvede l'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, salva l'azione di responsabilità amministrativa per **danno erariale**.

Nei casi in cui è ammesso l'acquisto di nuove autovetture, le amministrazioni pubbliche ricorrono a **modelli a basso impatto ambientale** e a minor costo d'esercizio, salvo motivate e specifiche eccezioni (comma 4-bis. Art. 1 d.l. 101/2013).

# Auto di servizio

- La disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. (art. 5, c. 6, d.l. 95/2012)
- Non è fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che impone la limitazione della spesa e, tuttavia, essa non opera in via diretta, ma solo come disposizione di principio e, pertanto, **gli enti locali possono** calcolare l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire (per i limiti di spesa per studi ed incarichi di consulenza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per sponsorizzazioni, per missioni, per la formazione e per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture) e **modulare in modo discrezionale, tenendo fermo il limite di spesa complessivo assumibile, le percentuali di riduzione delle singole voci**. (sentenza Corte costituzionale, 23 maggio 2012, n. 139, depositata il 4 giugno 2012)

# Spesa per studi e incarichi di consulenza. Limiti, oneri di comunicazione dei dati e di specifica appostazione in bilancio.(d.l. 101/2013, art. 1)

## LIMITE

- **5. La spesa annua per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti**, sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle autorità indipendenti e dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati, nonché gli istituti culturali e gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, **non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75 per cento dell'anno 2014** così come determinato dall'applicazione della disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. (20% del 2009) Si applicano le deroghe previste dall'articolo 6, comma 7, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 (attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.).

## ONERI DI TRASMISSIONE

- **5-bis. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 5 trasmettono, entro il 31 dicembre 2013, i dati inerenti alla spesa disaggregata sostenuta per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, nonché per gli incarichi e i contratti a tempo determinato.**
- **5-ter. La mancata trasmissione nei termini indicati dal comma 5-bis comporta l'applicazione della sanzione di cui al comma 7 al responsabile del procedimento.**
- **5-quater. Entro il 31 marzo di ogni anno, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione presenta alle Camere una relazione contenente i dati di cui al comma 5-bis).**

# Spesa per studi e incarichi di consulenza.

obbligo di specifica appostazione in bilancio e sanzioni.(d.l. 101/2013, art. 1)

## SPECIFICA APPOSTAZIONE IN BILANCIO

- 6. Presso le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel bilancio di previsione o strumento contabile equipollente sono previsti **specifici capitoli di bilancio** in coerenza con la struttura di bilancio adottata, per il conferimento di incarichi di studio e consulenza, fatti eventualmente salvi i capitoli istituiti per incarichi previsti da disposizioni di legge o regolamentari da articolarsi coerentemente con il piano dei conti integrato di cui al titolo II del decreto legislativo 31 maggio 2011 n. 91.

## SANZIONI

- 7. Gli atti adottati in violazione delle disposizioni di cui al comma 5 e i relativi contratti sono **nulli**. L'affidamento di incarichi in violazione delle disposizioni di cui al medesimo comma costituisce **illecito disciplinare** ed e', altresì, punito con una **sanzione amministrativa pecuniaria**, a carico del responsabile della violazione, da mille a cinquemila euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, **salva l'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale**.
- 8. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato **dispongono almeno una volta all'anno** visite **ispettive**, a cura dell'**Ispettorato per la funzione pubblica e dei servizi ispettivi di finanza** del medesimo Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, al fine di verificare il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa di cui al presente articolo, **denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate**.
- ((8-bis Resta fermo per gli enti di previdenza di diritto privato...)).

## PRINCIPIO DI COORDINAMENTO

- 9. Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione, **nonché** principi di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

# Misure (d.l. 95/2012): revisione assetti organizzativi

- Revisione degli assetti organizzativi delle p.a. centrali (riduzione del 20 % uffici dirigenziali; riduzione del 10% dotazioni organiche) da attuarsi con criteri selettivi demandati a uno o più DPCM.
- Assorbimento eccedenze.
- Revisione assetti organizzativi enti territoriali:
  - Parametri di virtuosità (rapporto dipend/popolazione da definire con DPCM)
  - Valore medio nazionale considerato il personale in servizio presso le società ex art. 76 comma 7, III periodo, del d.l. 112/2008 (ora esteso a aziende speciali e istituzioni)
  - Scostamento maggiore del 20% divieto di assunzione, maggiore del 40% attivazione misure per la gestione delle eccedenze.
- Limiti alle assunzioni (20% del turn over per tutte le amministrazioni nel triennio 2012-2014 – portato al 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente per gli enti locali art. 4-ter co.10 d.l. 16/2012 ), divieto assoluto per le Province, estensione dei medesimi limiti alle società pubbliche (dal 2013 inoltre limite ai contratti a t.d. max 50% della spesa sostenuta nel 2009).

# Misure (legge stabilità 2014): blocco trattamenti economici.

## legge di stabilità 2014.

### CONTINUA IL BLOCCO DEI TRATTAMENTI ECONOMICI E DELLE RISORSE ACCESSORIE

- per gli anni 2011, 2012, 2013 e 2014 **il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti**, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle suindicate amministrazioni pubbliche, non può superare **il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010**.

- **l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio** del citato personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche **non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010**, il quale è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Il citato comma 456 ha, altresì, previsto, che anche per l'anno 2015, le predette risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle suindicate riduzioni del personale in servizio (*articolo 9, comma 2-bis del citato D.L. n. 78/2010 così come modificato dal comma 456 dell'articolo unico della legge n. 147/2013*).

- l'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017 rimane fissata agli importi stabiliti per il 2013

- le procedure contrattuali e negoziali per gli anni 2013-2014 possono avere luogo solo per la parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica



# Misure: revisione assetti organizzativi

## Dotazioni organiche ed eccedenze

- Con DPCM da emanare entro il 31 dicembre 2012, sono stabiliti parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche sulla base, prioritariamente, del rapporto dipendenti/popolazione residente. (art. 16, c. 8)
- I parametri di media nazionale del personale in servizio presso gli enti locali sono determinati considerando anche le unità di personale in servizio presso *aziende speciali, istituzioni, società pubbliche...* (legge di stabilità 2014, prima la norma si riferiva solo società) a totale capitale pubblico locale o di controllo titolari di affidamento diretto di servizi pubblici \*.

\*: Art. 76 comma 7. E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale e' pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale e' calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma. Ai fini del computo della percentuale di cui al primo periodo si calcolano le spese sostenute anche dalle ((aziende speciali, dalle istituzioni e)) 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 pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. ((Entro il 30 giugno 2014, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, e' modificata la percentuale di cui al primo periodo, al fine di tenere conto degli effetti del computo della spesa di personale in termini aggregati)). La disposizione di cui al terzo periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 40 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42; in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale.

# Misure: revisione assetti organizzativi

## Dotazioni organiche ed eccedenze

- Gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del **20%** rispetto alla media, a decorrere dalla data di efficacia del DPCM di cui al punto 1, **non possono effettuare assunzioni** a qualsiasi titolo.
- Gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del **40%** rispetto alla media, a decorrere dalla data di efficacia del DPCM di cui al punto 1, devono applicare, fermo restando il divieto di assunzioni a qualsiasi titolo, le seguenti **misure di gestione delle situazioni di soprannumero**, in ordine di priorità:
  - a) risoluzione unilaterale del rapporto di impiego per i dipendenti che prima della riforma pensionistica (D.L. n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011) avevano maturato i requisiti per il pensionamento e sono, invece, rimasti in servizio o che li matureranno entro il 31 dicembre 2014. (*art. 2, c. 11, lett. a*);
  - b) predisposizione, entro il 31 dicembre 2012, di un piano di cessazioni dal servizio di personale, tenuto conto di quanto alla precedente lettera a), per verificare i tempi di riassorbimento delle posizioni soprannumerarie. (*art. 2, c. 11, lett. b*);
  - c) individuazione delle posizioni soprannumerarie non riassorbibili dall'1 gennaio 2013 al 31 dicembre 2015, al netto dei collocamenti a riposo di cui alla precedente lettera a). (*art. 2, c. 11, lett. c*);
  - d) avvio di processi di mobilità guidata, anche intercompartimentale, previo esame con le organizzazioni sindacali da concludersi entro trenta giorni. (*art. 2, c. 11, lett. d*);
  - e) utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale, riassorbibili gradualmente all'atto di cessazioni dal servizio a qualunque titolo, sulla base di criteri e tempi definiti, previo esame con le organizzazioni sindacali da concludersi entro trenta giorni. (*art. 2, c. 11, lett. e*);
  - f) dichiarazione di esubero, non oltre il 30 giugno 2013 e per non oltre 24 mesi, elevabili a 48 mesi se entro l'arco temporale vengono maturati i requisiti per il trattamento pensionistico, per il personale non riassorbibile nei tempi e con le modalità di cui alle precedenti lettere da a) ad e), con trattamento economico all'80% del solo tabellare. (*art. 2, c. 12*)
- Alle province è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province stesse. (*art. 16, c. 9*)

# Misure: revisione assetti organizzativi

## Dotazioni organiche ed eccedenze

- I DPCM non sono stati emanati.
  - Ma resta fermo che ai sensi dell'art. 33 del TUPI si deve procedere annualmente alla ricognizione di eventuali eccedenze
1. Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevano comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'[articolo 6, comma 1](#), terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica.
  2. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.
  3. La mancata attivazione delle procedure di cui al presente articolo da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare.
  4. Nei casi previsti dal comma 1 del presente articolo il dirigente responsabile deve dare un'informativa preventiva alle rappresentanze unitarie del personale e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto o area.
  5. Trascorsi dieci giorni dalla comunicazione di cui al comma 4, l'amministrazione applica l'[articolo 72, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133](#), in subordine, verifica la ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni, previo accordo con le stesse, comprese nell'ambito della regione tenuto anche conto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 29, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nonché del comma 6.
  6. I contratti collettivi nazionali possono stabilire criteri generali e procedure per consentire, tenuto conto delle caratteristiche del comparto, la gestione delle eccedenze di personale attraverso il passaggio diretto ad altre amministrazioni al di fuori del territorio regionale che, in relazione alla distribuzione territoriale delle amministrazioni o alla situazione del mercato del lavoro, sia stabilito dai contratti collettivi nazionali. Si applicano le disposizioni dell'[articolo 30](#).
  7. Trascorsi novanta giorni dalla comunicazione di cui al comma 4 l'amministrazione colloca in disponibilità il personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni nell'ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità.
  8. Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi. I periodi di godimento dell'indennità sono riconosciuti ai fini della determinazione dei requisiti di accesso alla pensione e della misura della stessa. E' riconosciuto altresì il diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153..

# Misure di particolare interesse: Personale Ricognizione delle eccedenze

Ricognizione eccedenze (art. 6, c.1 ed art. 33 l. 165/2001 come modificato dall'art. 16 della l. 183/2011)

## SANZIONI

- Le p.a. che non adempiono alla ricognizione annuale delle eccedenze **non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto a pena di nullità degli atti (art. 33 co. 2)**
- La mancata attivazione delle procedure di eccedenza da parte del dirigente responsabile comporta **responsabilità disciplinare (art. 33 co. 3)**.
- Dal 1 gennaio 2012 le P.A. che rilevano situazioni di soprannumero o eccedenza di personale in relazione
  - alle esigenze funzionali o
  - **alla situazione finanziaria**

anche a seguito della citata ricognizione annuale sono tenute ad osservare le procedure di cui all'art. 33 della TUPI (risoluzione unilaterale in caso di maturazione di 40 anni contributivi –art. 72 comma 11 d.l. 112 / 2008 fino al 2011; ricollocazione totale o parziale presso la stessa o altre amministrazioni nell'ambito regionale, anche con contratti flessibili o di solidarietà; collocamento in disponibilità), dandone immediata comunicazione alla Funzione Pubblica

# Misure: revisione assetti organizzativi Dotazioni organiche ed eccedenze

- l'art. 2 del D.L. 95/2012, al fine di contenere le spese della P.A. mediante la riduzione del personale, mira a favorire il pensionamento dei dipendenti che hanno maturato o matureranno entro il 2016 i requisiti pensionistici previsti dalla normativa vigente prima dell'entrata in vigore del D.L. 201/2011 (cd. riforma Fornero).
- l'art. 2 D.L. 95/2012 (cd. *spending review*), rubricato "riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni", nel comma 14 prevede che: "Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche in caso di eccedenza dichiarata per ragioni funzionali o finanziarie dell'amministrazione".
- Circ FP n.3/2013 "... L'ambito di intervento [dell'art. 2 D.L. 95/2012] riguarda le amministrazioni che fanno capo al governo centrale. La disciplina potrà interessare il personale degli enti locali, secondo quanto disposto dal comma 8 dello stesso art. 2, solo in sede di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 16, comma 8, del d.l. 95/2012".
- Ma il D.L. 101/2013: **"Nei casi di dichiarazione di eccedenza di personale previsti dall'articolo 2, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le disposizioni previste dall'articolo 2, comma 11, lettera a), del medesimo decreto-legge, si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le posizioni dichiarate eccedentarie non possono essere ripristinate nella dotazione organica di ciascuna amministrazione. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come modificato dal presente articolo"**.
- In altri termini, il suddetto comma 3 **dell'art. 2 D.L. 101/2013 estende anche agli enti locali la possibilità di collocare in eccedenza –per ragioni funzionali o finanziarie dell'amministrazione (c. 14 art. 2 D.L. 95/2012)- il personale che entro il 31/12/2016 matura i requisiti pensionistici previsti prima dell'entrata in vigore del D.L. 201/2011.**
- **il comma 6 dell'art. 2 D.L. 101/2013 con disposizione interpretativa prevede che:** "6. L'articolo 2, comma 11, lett. a), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, si interpreta nel senso che **l'amministrazione, nei limiti del soprannumero, procede alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro nei confronti dei dipendenti in possesso dei requisiti indicati nella disposizione"**.
- l'art. 12 bis del citato D.L. 101/2013 stabilisce che: *"Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni di principio desumibili dal presente decreto ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione. 2. Sono fatte salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonche' ai sensi degli articoli 2 e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

# Misure di particolare interesse: Personale Eccedenze e Programmazione

**La ricognizione delle eccedenze** (art. 6, comma 1, e art. 33 legge 165/2001 come modificato dall'art. 16 della l. 183/2011) pone l'attenzione sull'importanza della **programmazione del personale che non può essere ridotto a mero adempimento**.

- il d.lgs. 165/2001 recante le *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”* dopo avere incluso tra le proprie finalità la *razionalizzazione del costo del lavoro pubblico ed il contenimento della spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i limiti dei vincoli di finanza pubblica* (art. 1, comma 1, lett. b) ha previsto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di determinare periodicamente la dotazione organica, previa verifica degli effettivi fabbisogni, e di effettuare la ricognizione annuale delle eccedenze di personale, prevedendo che “Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette” (art.6, comma 6).
- Assume, pertanto, massimo rilievo l'attenzione dell'ente alla più corretta e razionale programmazione dei fabbisogni del personale, tenendo presente che **l'art.91 del TUEL** stabilisce espressamente che *“gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale.”*

# Misure di particolare interesse: Personale Eccedenze e Programmazione

## Art. 6 comma 6 del d.lgs. 165 / 2001

La mancata programmazione è sanzionata con il divieto assoluto di assumere, anche le categorie protette

Le assunzioni delle categorie protette rientrano a pieno titolo nella programmazione.

L'obbligo di assumere –nei limiti della quota d'obbligo ed a condizione che sia stata fatta la programmazione ex art. 6 citato– prevale sui divieti assunzionali in cui eventualmente incorre l'ente, ma fermo restando che tali assunzioni non possono essere l'occasione per eludere i limiti in materia di spesa del personale che l'ente deve contestualmente provvedere a ripristinare.

*(recenti orientamenti della giurisprudenza contabile ed amministrativa)*

# Misure di interesse: Personale

## Rapporti a tempo determinato

Personale: contenimento spesa personale a t.d. art. 9 comma 28 l. 122/2010 ( art. 4, comma 102, l. 138/2011, art. 4-ter, comma 12, l. 44/2012)

✓ **Limite di spesa: 50 % rispetto alla spesa sostenuta nel 2009**

Applicabile agli enti locali dal 1 gennaio 2012

Deroghe:

- Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore.

- Articolo 4-ter del d.l. 16/2012, al comma 10, prevede che al comma 28, dell'articolo 9, dopo il terzo periodo, sia inserito il seguente: **“A decorrere dal 2013 per gli enti locali il predetto limite può essere superato per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”**.

- Gli incarichi conferibili (contingente) con contratto a tempo determinato per ricoprire posizioni **dirigenziali ex art. 110 TUEL** in applicazione delle percentuali individuate dal riscritto comma 6-quater dell'articolo 19, del d.lgs 165/2001, riguardano solo ed esclusivamente le funzioni dirigenziali; a detti incarichi **non si applica la disciplina assunzionale vincolistica prevista dall'articolo 9, comma 28 del d. l. 78/2010**.

(Corte dei conti, sez. Autonomie, 12 giugno 2012, deliberazione n. 12/SEZAUT/2012/INPR)

- Rimangono, invece, fuori dal campo di applicazione della disciplina speciale di cui al riscritto art. 19, comma 6 quater, del d.lgs. 165/2011, tutte le altre posizioni in organico ricopribili mediante incarichi a contratto ex art. 110, ossia i posti di **responsabili dei servizi o degli uffici**, nonché di **qualifiche di alta specializzazione**, per i quali **vige** il diverso limite dell'**art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010** (Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per la Puglia, deliberazione n. 147/PAR/2013; sez. di controllo per la regione siciliana, n. 393/2013/PAR)



# Misure di interesse: Personale Rapporti a tempo determinato

- Contenimento della spesa del personale a tempo determinato .d. art. 9 comma 28 l. 122/2010 ( art. 4, comma 102, l. 138/2011, art. 4-ter, comma 12, l. 44/2012)
- Limite di spesa:
- **50 % rispetto alla spesa sostenuta nel 2009**
- **Applicabile agli enti locali dal 1 gennaio 2012**
- Presupposto generale:
- l'articolo 1, comma 1, del d.lgs. 368/2001 prevede che "Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro"
- l'articolo 36, comma 1, del d.lgs. 165/2001 stabilisce che "Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35."

## Le novità del D.l. 101/2013

Le prescrizioni del DL 101 hanno "rafforzato" il carattere eccezionale delle assunzioni flessibili con la introduzione al comma 2 dell'art. 36 TUPI dell'avverbio "esclusivamente" per le esigenze temporanee o eccezionali.

(Circ. F.P. n.5/2013) La introduzione della congiunzione o al posto della precedente e non "va intesa come tentativo di ampliare lo strumento del lavoro flessibile, ma piuttosto come correzione di una discrasia che .. destava dubbi sulla possibilità di ricorrere al lavoro a termine per esigenze sostitutiva, in altre parole per quelle tipiche che giustificano il lavoro flessibile" che sono spesso di "tipo temporaneo ma non necessariamente di carattere eccezionale, giacchè molto spesso prevedibili e programmabili".

*(art. 4 comma 4-bis d.l. 54/2013 Per assicurare il diritto all'educazione, negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia degli enti comunali, i contratti di lavoro a tempo determinato del personale educativo e scolastico, sottoscritti per comprovate esigenze temporanee o sostitutive in coerenza con l'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono essere prorogati o rinnovati fino al 31 luglio 2014, anche in deroga all'articolo 5, comma 4-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e successive modificazioni, per i periodi strettamente necessari a garantire la continuità del servizio e nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio dell'ente locale, in ogni caso nel rispetto dei vincoli stabiliti dal patto di stabilità interno e della vigente normativa volta al contenimento della spesa complessiva per il personale negli enti locali...*

# Misure di interesse: Personale

## Rapporti a tempo determinato

- Corte di Cassazione, sez. lavoro, sentenza n. 13247 del 28.5.2013, ribadisce che [*"come questa S.C. ha già avuto modo di notare in analogo precedente (v. Cass. 15.6.10 n. 14350)*] *l'incipit del D.Lgs. n. 165 del 2001, cit. art. 36, comma 5 ('In ogni caso ...')* è categorico e non consente eccezioni là dove afferma che nell'area del lavoro pubblico non può operare il principio della trasformazione dei rapporti a termine in rapporti a tempo indeterminato. Se sono state violate norme imperative che regolano i lavori a tempo determinato il lavoratore potrà, se del caso, chiedere il risarcimento dei danni subiti e le amministrazioni avranno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili se vi è stato dolo o colpa grave. Ma il lavoratore non potrà, per questa via, instaurare con l'amministrazione un rapporto di lavoro a tempo indeterminato";

A ciò si aggiunga che la giurisprudenza costituzionale - cui la citata pronuncia dà continuità - è costante nello statuire che, in tema di assunzioni temporanee alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, anche per i rapporti di lavoro di diritto privato da esse instaurati valgono le discipline specifiche che escludono la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (ribadite in sede di disciplina generale dal D.Lgs. 165 del 2001, cit. art. 36), senza che trovi applicazione la Legge n. 230 del 1962, atteso che l'art. 97 Cost., il quale, come noto, pone la regola dell'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso, ha riguardo non già alla natura giuridica del rapporto, ma a quella dei soggetti, salvo che una fonte normativa non disponga diversamente in casi eccezionali, con il limite della non manifesta irragionevolezza della discrezionalità del legislatore (in tali termini la citata sentenza della Cass. che richiama, altresì Cass. 30.6.11 n. 14433; Cass. 22.8.06 n. 18276; Cass. 24.2.05 n. 3833)

# Misure di interesse: Personale

## Rapporti a tempo determinato

- Personale: contenimento personale a t.d. art. 9 comma 28 l. 122/2010 (art. 4, comma 102, l. 138/2011, art. 4-ter, comma 12, l. 44/2012)

### **Limite 50 % rispetto alla spesa sostenuta nel 2009**

Applicabile agli enti locali dal 1 gennaio 2012

### **ULTERIORE SPECIFICA DEROGA (commi 24 bis, ter l. 122/2010)**

Tale limite può essere superato “limitatamente in ragione” della proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dagli enti territoriali facenti parte delle Regioni a Statuto speciale (art. 14 commi 24 bis e ter l. 122/2010)

ma il superamento di tale limite deve avvenire “a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno. Restano fermi, in ogni caso, i vincoli e gli obiettivi previsti ai sensi del presente articolo” (14, comma 24 bis),

ossia 1) **rispetto del Patto di stabilità**,

2) **riduzione della spesa del personale**

# Personale

## Rapporti a tempo determinato

*Corte dei Conti – Sez. di controllo per la Regione siciliana sull’art. 14 commi 24 bis e ter del d.l. 78/2010*

- Al di là della discutibile tecnica utilizzata dal legislatore, frutto dell’inserimento dei commi 24 bis e 24 ter in sede di conversione in legge del decreto, è evidente che il comma 24 ter dal momento in cui dispone in modo espresso che “[*Resta fermo che*] le disposizioni di cui al comma 9 non si applicano alle proroghe dei rapporti di cui al comma 24-bis” introduce quella che in senso tecnico può, una volta espunto l’apodittico “*resta fermo*”, definirsi un’eccezione al divieto di assunzioni “*a qualsiasi titolo*” disposto dal precedente comma 9 quale sanzione comminata agli enti nei quali l’incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti (ora 50%); pertanto, il precetto che se ne ricava è, a voler essere più chiari, che le proroghe dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dagli enti territoriali facenti parte delle regioni a statuto speciale non ricadono nella sanzione del divieto di assunzioni cui incorrono gli enti il cui rapporto spesa personale/spesa corrente è superiore alla soglia del 50% (\*)
- ma, come detto, resta fermo tanto l’obbligo di rispettare il comma 557, quanto l’obbligo di rispettare il limite di rigidità strutturale.

# Personale

## Rapporti a tempo determinato

### *Corte dei Conti – Sez. di controllo per la Regione siciliana*

- *L'art. 24 bis pone a sua volta un'eccezione che riguarda bensì il limite specifico di cui all'art. 9 comma 28, cioè l'obbligo di contenere le spese per c.d. lavoro flessibile entro il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 (più precisamente per c.d. lavoro flessibile il comma 28 intende: personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa; contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, somministrazione di lavoro, lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276); ma tale norma – in disparte il problema non indifferente della sua inapplicabilità agli enti locali (ora chiarito dal legislatore nel senso della applicabilità a far data dal 2012 - non deroga assolutamente all'art. 14 comma 9, anzi il rispetto di quest'ultimo divieto (di non sfiorare il 50 per cento della spesa personale su spesa corrente) è un presupposto della operatività di detta eccezione (ed infatti l'articolo reca il seguente inciso: "Restano fermi, in ogni caso, i vincoli e gli obiettivi previsti ai sensi del presente articolo"), che si aggiunge all'altra condizione contenuta nel medesimo comma (cioè lo sfioramento dal limite del 50% deve avvenire "a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno. Restano fermi, in ogni caso, i vincoli e gli obiettivi previsti ai sensi del presente articolo").*

# Misure di interesse: Personale

## Rapporti a tempo determinato

- Nuova disciplina (modifiche contenute nella legge di stabilità per il 2014 l. 147/2013) a decorrere dal 1 gennaio 2014

**Limite 50 % rispetto alla spesa sostenuta nel 2009**

**DEROGHE art. 4 comma 9, comma 9 bis, d.l. 101/2013**

# Personale - la prorogabilità dei rapporti a tempo determinato (finalizzati alla stabilizzazione).

## Art. 4, comma 9, d.l. 101/2013

Le amministrazioni pubbliche che nella **programmazione triennale del fabbisogno di personale** di cui all'articolo 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, riferita agli anni dal 2013 al 2016, prevedono di effettuare procedure concorsuali ai sensi dell'articolo 35, comma 3-bis, lettera a) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, o ai sensi del comma 6 del presente articolo,

**possono prorogare,**

**nel rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia e, in particolare, dei limiti massimi della spesa annua per la stipula dei contratti a tempo determinato previsti dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78**, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122,

**i contratti di lavoro a tempo determinato dei soggetti che hanno maturato, alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto, almeno tre anni di servizio alle proprie dipendenze.** La proroga può essere disposta, in relazione al proprio effettivo fabbisogno, alle risorse finanziarie disponibili e ai posti in dotazione organica vacanti, indicati nella programmazione triennale di cui al precedente periodo, fino al completamento delle procedure concorsuali e comunque non oltre il 31 dicembre 2016. Fermo restando il divieto previsto dall'articolo 16, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le province possono prorogare fino al 31 dicembre 2014 i contratti di lavoro a tempo determinato per le strette necessità connesse alle esigenze di continuità dei servizi e nel rispetto dei vincoli finanziari di cui al presente comma, del patto di stabilità interno e della vigente normativa di contenimento della spesa complessiva di personale. Per le proroghe dei contratti di lavoro a tempo determinato del personale degli enti di ricerca possono essere, altresì, utilizzate, in deroga al presente comma, le risorse di cui all'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni, esclusivamente per il personale direttamente impiegato in specifici progetti di ricerca finanziati con le predette risorse e limitatamente alla durata dei progetti medesimi.

## Personale - la prorogabilità dei rapporti a tempo determinato nelle regioni a statuto speciale.

### **Art. 4, comma 9 bis, d.l. 101/2013 (modifiche contenute nella legge di stabilità 2014, l. 147/2013)**

Esclusivamente **per le finalità e nel rispetto dei vincoli e dei termini** di cui al comma 9 del presente articolo, **i limiti previsti dall'articolo 9, comma 28**, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, (50% del 2009)

possono essere **derogati limitatamente alla proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali compresi nel territorio delle stesse,**

**a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente individuate** dalle medesime regioni attraverso **misure di revisione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno.**

Sono fatte salve le disposizioni previste dall'articolo 14, comma 24-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, (articola che introduce la non applicabilità del divieto di assunzione conseguente al mancato rispetto del limite di spesa del personale su spesa corrente) per consentire l'attuazione dei processi di stabilizzazione di cui al presente articolo, **in ogni caso nel rispetto del patto di stabilità interno.**

**A tal fine gli enti territoriali delle regioni a statuto speciale calcolano il complesso delle spese per il personale al netto dell'eventuale contributo erogato dalle regioni,** attribuite nei limiti dei risparmi di spesa realizzati a seguito dell'adozione delle misure di razionalizzazione e revisione della spesa di cui al primo periodo; la verifica del rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'articolo 76, commi 4 e 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, è ultimata tenendo conto di **dati omogenei.**

In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno e successive modificazioni per l'anno 2013, **al solo fine di consentire la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato fino al 31 dicembre 2014, non si applica la sanzione di cui alla lettera d) del comma 26 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni.** Per l'anno 2014, permanendo il fabbisogno organizzativo e le comprovate esigenze istituzionali volte ad assicurare i servizi già erogati, la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato, fermo quanto previsto nei periodi precedenti, può essere disposta in deroga ai termini e vincoli di cui al comma 9 del presente articolo.



## Personale - la prorogabilità dei rapporti a tempo determinato nelle regioni a statuto speciale.

### Art. 4, comma 9 bis, d.l. 101/2013 (modifiche contenute nella legge di stabilità 2014, l. 147/2013)

#### IN SINTESI

**Le proroghe** dei contratti a tempo determinato, finalizzate alle stabilizzazioni, hanno un **regime di favore e parzialmente derogatoria rispetto ai limiti previsti in tema di assunzioni e spesa del personale.**

- **il limite previsto dall'articolo 9, comma 28**, del d.l. 78/2010 (50% del 2009 per i contratti a t.d.) può essere derogato **(a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente individuate dalle regioni attraverso misure di revisione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno).**
- Ex art. 14 co. 24 ter del d.l. 78/2010 non si applica l'eventuale divieto di assunzione conseguente al mancato rispetto del **limite di spesa del personale su spesa corrente** per consentire l'attuazione dei processi di stabilizzazione di cui al presente articolo **(in ogni caso nel rispetto del patto di stabilità interno).**
- **il limite di spesa storica (comma 557 l.296/2006) si calcola al netto dell'eventuale contributo erogato dalle regioni**, (attribuite nei limiti dei risparmi di spesa realizzati a seguito dell'adozione delle misure di razionalizzazione e revisione della spesa di cui al primo periodo); la verifica del rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'articolo 76, commi 4 e 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, è ultimata tenendo conto di dati omogenei.
- Per il 2014 in deroga anche all'eventuale sanzione per mancato rispetto del **Patto di stabilità** per l'anno 2013.

# Personale - la prorogabilità dei rapporti a tempo determinato nelle regioni a statuto speciale

- Le deroghe ai vincoli assunzionali e di spesa valgono per le proroghe dei contratti a t.d. finalizzate ai reclutamenti ma non per i reclutamenti medesimi.

- Questi devono rispettare un particolare ed ulteriore vincolo finanziario del 50 % a garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno

- IL RECLUTAMENTO SPECIALE TRANSITORIO

- Art. 4 Comma 6 . *A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2016, al fine di favorire una maggiore e più ampia **valorizzazione della professionalità** acquisita dal **personale con contratto di lavoro a tempo determinato** e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine, le amministrazioni pubbliche **possono bandire,***

- ***nel rispetto del limite finanziario fissato dall'articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno,***

- *nonché dei vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni,*

- ***procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale riservate esclusivamente a coloro che sono in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché a favore di coloro che alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto **hanno maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione** che emana il bando, **con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici.** Il personale non dirigenziale delle province, in possesso dei requisiti di cui al primo periodo, può partecipare ad una procedura selettiva di cui al presente comma indetta da un'amministrazione avente sede nel territorio provinciale, anche se non dipendente dall'amministrazione che emana il bando. Le procedure selettive di cui al presente comma possono essere avviate solo a valere sulle risorse assunzionali relative agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, anche complessivamente considerate, **in misura non superiore al 50 per cento,** in alternativa a quelle di cui all'articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le graduatorie definite in esito alle medesime procedure sono utilizzabili per assunzioni nel quadriennio 2013-2016 a valere sulle predette risorse. Resta ferma per il comparto scuola la disciplina specifica di settore.***

# Personale - la prorogabilità dei rapporti a tempo determinato nelle regioni a statuto speciale.

- Il reclutamento speciale transitorio e quello a regime (art. 35 TUIP) devono complessivamente rispettare il limite finanziario del 50% della spesa disponibile nel quadriennio 2013-2016.

- “In tema di reclutamento speciale, volto al superamento del precariato, era già intervenuta la legge di stabilità del 2013 che, a regime, aveva previsto le procedure di cui all'articolo 35, comma 3-bis, del d.lgs. 165/2001, procedure che non possono cumularsi con quelle transitorie introdotte dal decreto-legge, assorbendo cioè il 100 per cento delle risorse assunzionali utili, per evitare di compromettere il principio dell'adeguato accesso dall'esterno. In questo senso va interpretato il concetto di alternatività previsto dall'articolo 4, comma 6, terzultimo periodo. Tuttavia, nel limite massimo del 50% delle risorse destinate alle assunzioni nell'anno, nell'arco temporale del quadriennio, le procedure di reclutamento speciale a regime e quelle di reclutamento speciale transitorio possono combinarsi in modo complementare” (Circolare Dip. F.P. n. 5/2013)

- *Art. 4 comma 6 quater RECLUTAMENTO SPECIALE TRANSITORIO PRIORITARIO per i comuni che avevano proceduto a indire procedure ai sensi dell'art. 1 comma 560 della legge 296/2006 (fermo restando il rispetto del Patto di stabilità, dei vincoli assunzionali e di spesa del personale)*

- Nel computo delle risorse complessivamente disponibili vanno inserite anche il reclutamento ex art. 4 comma 6 quater (recente parere della Sez. di controllo della Corte dei Conti per la Regione siciliana).

# Misure di interesse: il fondo svalutazione crediti

- Art. 6, c. 17, D.L. 6 luglio 2012, n. 95, come convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135,

“A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un Fondo svalutazione crediti non inferiore al **25 per cento dei residui attivi**, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità”

# Misure di interesse: il fondo svalutazione crediti

- Art. 1, c. 17, D.L. 8 aprile 2013, n. 35, come modificato dall' art. 11-bis, comma 2, D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 99.

“Per gli enti locali beneficiari dell'anticipazione di cui al comma 13, il fondo di svalutazione crediti di cui al comma 17, dell'articolo 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, relativo ai cinque esercizi finanziari successivi a quello in cui è stata concessa l'anticipazione stessa, e comunque nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è pari almeno al **30 per cento** dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità. ”

# Misure: il fondo svalutazione crediti

- È, dunque diventato obbligatorio per espressa disposizione (ancorché già imposto da regole di prudenza e principi di sana gestione) che l'ente, in sede di redazione del bilancio preventivo, destini un'adeguata parte delle risorse di entrata, quantificata in ragione non inferiore al 25% del loro ammontare, all'intervento di spesa “Fondo svalutazione crediti”
- Finalità.
  - garantire gli equilibri della gestione finanziaria e, in ultima istanza, non rendere disponibili risorse non certe nella loro effettiva realizzabilità in presenza di residui attivi con anzianità superiore a cinque anni (quindi a medio/elevato grado di vetustà, verosimilmente inesigibili o quanto meno di dubbia esigibilità)

# Fondo svalutazione crediti

## IL PROBLEMA DEI RESIDUI ATTIVI VETUSTI E DI DUBBIA ESIGIBILITA'

- lo scostamento tra accertamenti e riscossioni, e il conseguente formarsi di un'elevata massa di residui rischia di pregiudicare la gestione e la solidità finanziaria dell'ente e di alterare la veridicità del risultato d'amministrazione.
- Il mantenimento di residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità, è idoneo a influenzare negativamente il risultato di amministrazione e la sussistenza degli equilibri di bilancio, nonché la stessa attendibilità del rendiconto dell'ente, e configura un'irregolarità contabile alla quale occorre porre rimedio, anche perché, come si è detto, può incidere sull'esistenza stessa dell'avanzo d'amministrazione, che dev'essere effettivo e reale.
- In base ai principi di veridicità, attendibilità delle entrate e di prudenza, che sottendono una corretta previsione e gestione del sistema di bilancio, infatti, nel valutare i cespiti iscrivibili, l'ente deve tener conto delle effettive entrate realizzabili, non solo in termini di accertamenti, ma anche e soprattutto in termini di cassa.
- Sono purtroppo frequenti, a questo riguardo, i casi di utilizzo improprio di somme, con impegno e liquidazione delle spese a fronte di proventi che rimangono accertati per diversi esercizi e poi devono essere stralciati dalla contabilità in quanto inesigibili o di dubbia e incerta esigibilità:
- Il Fondo svalutazione crediti ha proprio lo scopo di bilanciare gli effetti negativi che sul risultato di amministrazione produrrebbe l'eliminazione dei residui stessi.
- Il Fondo svalutazione crediti è, dunque, una posta passiva istituita al fine di fronteggiare perdite su crediti accertati, ovvero scaduti e non riscossi (residui attivi), iscritta nel bilancio di previsione, per costituire una vera e propria riserva (un "fondo perdite presunte"), allo scopo di cautelare l'ente da possibili squilibri di parte corrente.
- Come ha chiarito l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali nel principio contabile n. 1 (punto 32), "ha la funzione di compensare eventuali minori entrate derivanti da crediti divenuti parzialmente o totalmente inesigibili - crediti per i quali è certo il titolo giuridico ma è divenuta dubbia e difficile la riscossione per condizioni oggettive - al fine di preservare l'ente da possibili squilibri".

# Misure: il fondo svalutazione crediti

- Tecnicamente il legislatore si è affidato a un procedimento sintetico: calcolo percentuale del valore nominale dei crediti iscritti a bilancio, e limitato ad alcune categorie omogenee degli stessi, per le quali il legislatore ha ritenuto necessario apprezzare il rischio del mancato incasso, sulla base di un dato storico.

(il conteggio delle annualità dei residui da includere nel Fondo deve considerare l'anno di riferimento del bilancio, meno 5; l'anno così ottenuto sarà ancora escluso dall'accantonamento, mentre rientreranno nel Fondo tutti i residui più anziani; per il bilancio 2012, quindi, sono inclusi nel Fondo i residui attivi relativi agli anni 2006 e precedenti).



# Misure: il fondo svalutazione crediti

- La gestione del fondo. Aspetti contabili.

Il legislatore si è limitato a fornire le indicazioni per la costituzione del Fondo svalutazione crediti, senza dettare norme per la sua gestione.

I principi contabili ed il richiamo al decreto legislativo n. 118/2011 sopperiscono a tale lacuna e suggeriscono la prassi applicativa più corretta.

# Il fondo svalutazione crediti

- In particolare, secondo l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali (cfr. “Principio contabile n. 3-II rendiconto degli enti locali”, punto 57)  
**“Gli stanziamenti di spesa del bilancio preventivo relativi al Fondo di riserva, al Fondo svalutazione crediti e agli ammortamenti di esercizio, non sono impegnati e pertanto rifluiscono nel risultato di amministrazione in qualità di economie di spesa”.**
- La quota di spesa stanziata in bilancio a tale titolo, **non può essere impegnata** nel corso dell'esercizio di competenza;
- **non è disponibile** per effettuare prelievi in favore di altri interventi di spesa, ovvero per equilibrare il venire meno di entrate;
- alla chiusura dell'esercizio, quindi, costituendo economia di spesa ai sensi dell'art. 183, c. 3, Tuel, concorre, in sede di rendicontazione, alla determinazione del risultato finale della gestione **confluendo nell'avanzo di amministrazione-fondi vincolati**, di cui all'art. 187, c. 1, D.Lgs. n. 267/2000
- Le somme così accantonate potranno essere utilizzate nell'esercizio successivo, mediante applicazione al bilancio dell'avanzo medesimo, per finanziare in parte corrente la spesa relativa alla nuova dotazione del Fondo svalutazione crediti, ricalcolato *ex lege*.

# Il fondo svalutazione crediti: segue

- Deliberazione della Corte dei conti-Veneto n. 588/2012/PRSP in data 12 settembre 2012, secondo cui la spesa relativa al Fondo svalutazione crediti non è impegnabile  
“L'esplicito richiamo al D.Lgs sull'armonizzazione dei sistemi contabili, poi, impone di vincolare l'avanzo di amministrazione 2012 per un importo pari alla quota del Fondo svalutazione crediti iscritta a bilancio. Tale vincolo permane fino a quando il credito mantenuto a residui non è stato effettivamente riscosso o definitivamente stralciato in sede di riaccertamento. **Il principio applicato alla contabilità finanziaria allegato al D.P.C.M. 28 dicembre 2011 di attuazione del decreto legislativo n. 118/2011** per gli enti in sperimentazione prevede, infatti, che l'accantonamento al Fondo svalutazione crediti non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nell'avanzo di amministrazione come quota vincolata. **In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del Fondo svalutazione crediti complessivamente accantonato nell'avanzo.** Il principio si preoccupa infine di stabilire i tempi entro i quali adeguare l'importo del Fondo svalutazione crediti. Ossia: -in sede di assestamento, alla variazione dello stanziamento di bilancio riguardante l'accantonamento al Fondo svalutazione crediti; -in sede di rendiconto, vincolando o svincolando le necessarie quote dell'avanzo di amministrazione. Fino a quando il Fondo svalutazione crediti non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione. Quando un credito è dichiarato definitivamente e assolutamente inesigibile lo si elimina dalle scritture finanziarie e, per lo stesso importo del credito che si elimina, si riduce il fondo svalutazione crediti. A seguito di ogni provvedimento di riaccertamento dei residui attivi è rideterminata la quota dell'avanzo di amministrazione vincolata al Fondo svalutazione crediti.”;

# Il fondo svalutazione crediti: neutralità ai fini del Patto di stabilità

- *Contra*: Corte dei conti Toscana, che nella deliberazione n. 287 del 6 novembre 2012, afferma che il Fondo svalutazione crediti dev'essere considerato ai fini del calcolo del patto di stabilità.
- La deliberazione, tuttavia, non tiene conto del fatto che sull'intervento "Fondo svalutazione crediti" non vanno assunti impegni di spesa e la voce, pertanto, è necessariamente irrilevante ai fini del patto di stabilità, atteso che il calcolo del saldo di competenza mista per la parte corrente prevede, infatti, esclusivamente la rilevanza degli "impegni", e se non c'è impegno non può esserci effetto ai fini del patto di stabilità
- (cfr. Circolare n. 5 del 7 febbraio 2013, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato: "Si rappresenta che, in attuazione dell'art. 6, c. 17, del decreto legge n. 95 del 2012, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, gli enti locali iscrivono, nel bilancio di previsione, un Fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Al riguardo, si precisa che il valore relativo agli impegni di spesa del Titolo I del bilancio di previsione degli enti locali non considera, per definizione, il predetto Fondo svalutazione crediti in quanto l'importo accantonato, com'è noto, «non va impegnato, confluendo in tal modo, a fine esercizio, nel risultato di amministrazione quale Fondo vincolato» (così come stabilito dal principio contabile n. 1/53 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali). Ne consegue che lo stesso, non dando luogo a impegni e confluendo, pertanto, nell'avanzo di amministrazione vincolato, non rileva ai fini del patto di stabilità interno."

# Nota informativa per la verifica dei debiti/crediti con le società partecipate

## Art. 6 comma 4 d.l. 95/2012

- A decorrere dall'esercizio 2012 Comuni e Province allegano al rendiconto una nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra l'ente e la società partecipata
- In caso di discordanza adottano senza indugio –e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso- i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

# ACQUISTO DI BENI E SERVIZI: responsabilità

## PARAMETRO CONSIP

- È imposto agli enti locali l'obbligo di aderire alle convenzioni Consip; se vogliono procedere agli acquisti in maniera autonoma, sono obbligati ad utilizzare i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni e di servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento. (art. 26, c. 3, legge 23 dicembre 1999, n. 488; art. 1, c. 159, legge 23 dicembre 2005, n. 266; art. 1, c. 449, legge 27 dicembre 2006, n. 296)
- Gli acquisti con ricorso a procedure telematiche soggiacciono agli stessi parametri di qualità e di prezzo come limite massimo.
- Sono esclusi dall'obbligo di ricorrere alle convenzioni Consip i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti ed i comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti. (art. 26, c. 3, legge 23 dicembre 1999, n. 448)
- Il dipendente che ha sottoscritto il contratto deve allegare al contratto medesimo una dichiarazione, redatta nella forma di dichiarazione sostitutiva, nella quale è attestato il rispetto delle disposizioni. (art. 26, c. 3-bis, legge 23 dicembre 1999, n. 488)
- La stipulazione di contratti in violazione comporta addebito di responsabilità amministrativa e patrimoniale (norma preesistente)
- **I contratti posti in essere dal 15 agosto 2012 in violazione sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità amministrativa.**
- **Ai fini della determinazione del danno, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.**
- Non sono soggette alle disposizioni di cui ai punti precedenti, pur tenendo conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip, le centrali di acquisto regionali. (art. 1, c. 1)
- Qualora le convenzioni Consip o delle centrali di committenza regionale non siano ancora disponibili e in caso di motivata urgenza, può procedersi ad autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria.

# ACQUISTO DI BENI E SERVIZI: recesso

## CLAUSOLA RISOLUTIVA E DIRITTO DI RECESSO

- I predetti contratti sono sottoposti a **condizione risolutiva** nel caso di intervenuta disponibilità di convenzione Consip.
- Anche i contratti validamente stipulati in precedenza, nel caso in cui i parametri delle convenzioni Consip siano migliorativi, possono essere risolti, qualora l'appaltatore non acconsenta alla modifica del contratto per abbassare i prezzi in misura pari a quelli delle convenzioni, previo pagamento del decimo delle prestazioni non ancora eseguite. (*art. 1, c. 13*)
- Il diritto di recesso, esercitabile tenuto conto anche dell'importo dovuto pari al decimo delle prestazioni da eseguire, si inserisce automaticamente nei contratti in corso.
- Ogni patto contrario ed ogni clausola contrattuale difforme sono nulli.
- **Nel caso di mancato esercizio del diritto di recesso, deve darsene comunicazione alla Corte dei conti entro il 30 giugno di ogni anno.**

# ACQUISTO DI BENI E SERVIZI a consumo intensivo(energia, carburanti,telefonia)

- **Per tutte le p.a e le società a partecipazione pubblica diretta o indiretta** gli approvvigionamenti le cui procedure di gara non siano state pubblicate prima del 7 luglio 2012 relative a **energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile**, devono essere effettuati attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da **Consip** e dalle centrali di committenza regionali di riferimento, oppure attraverso l'esperimento di autonome procedure **utilizzando i sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione** messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali di riferimento. *(art. 1, c. 7)*  
Sono consentite autonome procedure di affidamento, relative alle predette categorie merceologiche, a condizione che conseguano ad approvvigionamenti **da altre centrali di committenza oppure, se ad evidenza pubblica, prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro**. In tali casi, i contratti devono essere sottoposti a condizione risolutiva, con la possibilità per il contraente di adeguamento, nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico.
- **I contratti stipulati in violazione sono nulli. (art. 1, c. 8)** La stipulazione di contratti in violazione rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale. Ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene conto della differenza tra il prezzo delle convenzioni e accordi quadro e quello indicato in contratto.
- Ulteriori categorie merceologiche saranno individuate **con D.M. economia e finanze. (art. 1, c. 9)**



# Acquisto di beni e servizi: centrale di committenza unica

## Stazione unica appaltante in ambito regionale

- Con D.P.C.M che avrebbe dovuto essere adottato entro il 6 marzo 2011, sono definite le modalità per l'istituzione di una o più stazioni appaltanti in ambito regionale. (*art. 13, legge 13 agosto 2010, n. 136*)
- Con DPCM 30 giugno 2011 è promossa l'istituzione in ambito regionale di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA) con modalità che ne incentivino una maggiore diffusione. (*in G.U. n. 200 del 29 agosto 2011*)
- La SUA cura la gestione delle procedure di gara ed ha natura giuridica di centrale di committenza per conto degli enti aderenti attraverso convenzioni.

## Centrale di committenza unica

- **A decorrere dalle gare bandite dopo il 31 marzo 2013 (termine prorogato dal 31 marzo 2012), i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna provincia sono obbligati ad affidare l'acquisizione di lavori, servizi e forniture ad un'unica centrale di committenza costituita nell'Unione di comuni, ove esistente, o tramite accordi consortili tra i comuni.** (*art. 33, c. 3-bis, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, aggiunto dall'art. 23, c. 4 e 5, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; art. 29, c. 11 ter, D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14*)
- Gli stessi comuni, alternativamente a quanto sopra, possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento e tramite il mercato elettronico. (*art. 33, c. 3-bis, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nel testo integrato dall'art. 1, c. 4*)

# Contratti di collaborazione

- A decorrere dal 7 luglio 2012 è fatto divieto di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già appartenenti ai ruoli dell'ente e collocati in quiescenza che abbiano svolto, nell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza. (*art. 5, c. 9 d.l. 95/2012*)
- La disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. (*art. 5, c. 6 d.l. 95/2012*)

# Obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali (art. 19 c.1)

- Sono funzioni fondamentali dei comuni (art. 14, c. 27, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel testo sostituito dall'art. 19, c. 1, lett. a)):
  - a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
  - b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
  - c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
  - d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale e partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
  - e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
  - f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
  - g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
  - h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
  - i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
  - l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale»;
- I bis) i servizi in materia statistica.

# Obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali (art. 19 c.1)

- Le funzioni fondamentali, il cui esercizio è obbligatorio per i comuni, **devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associativa**, attraverso **convenzione o unione**, da parte dei (*art. 14, c. 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel testo sostituito dall'art. 19, c. 1, lett. b*):
  - comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti;
  - comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. (Sono esclusi dall'obbligo il comune di Campione d'Italia ed i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole.)
- La medesima funzione fondamentale può essere esercitata da una sola forma associativa e non può essere svolta singolarmente dal comune. (*art. 14, c. 29, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*)
- Le convenzioni hanno durata almeno triennale e sono disciplinate dall'art. 30 del Tuel (*art. 14, c. 31bis, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, aggiunto dall'art. 19, c. 1, lett. e*)
- Con D.M. interno da adottare entro il 15 febbraio 2013 saranno stabilite modalità per l'individuazione di livelli di efficacia e di efficienza nella gestione.
- Qualora alla scadenza della convenzione non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti alla convenzione, il conseguimento dei livelli di efficacia e di efficienza nella gestione, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni.

# Obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali (art. 19 c.1)

- **i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associativa entro il termine che sarà fissato con legge regionale che, previa concertazione con i comuni medesimi, ne individuerà anche la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica.** (art. 14, c. 30, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sostituito dall'art. 19, c. 1, lett. d)
- Il limite demografico minimo che deve raggiungere l'unione dei comuni che esercitano le funzioni fondamentali in forma associata è fissato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla regione entro il 30 settembre 2012. (art. 14, c. 31, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel testo sostituito dall'art. 19, c. 1, lett. e)
- I comuni devono assicurare l'attuazione delle disposizioni di cui ai punti precedenti (art. 14, c. 31-bis, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel testo aggiunto dall'art. 19, c. 1, lett. e):
  - a) entro il 1° gennaio 2013, con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali (termine rinviato dal 31 dicembre 2011 e dal 30 settembre 2012);
  - b) entro il 1° gennaio 2014, con riguardo a tutte le funzioni fondamentali (termine rinviato dal 31 dicembre 2012 e dal 30 settembre 2013).
- In caso di decorso dei termini, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso il termine, è attivato l'esercizio del potere sostitutivo. (art. 14, c. 31-quater, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, aggiunto dall'art. 19, c. 1, lett. e)

**Società Pubbliche: Obbligo di scioglimento o alienazione delle società con fatturato superiore al 90% (art. 4 commi 1 - 3)**

(già in parte dichiarato incostituzionale con sentenza della C.Cost. 23 luglio 2013 n. 229 ed ABROGATO DAL D.L. 21 GIUGNO 2013, N. 69, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 9 AGOSTO 2013, N. 98)

- **Le società non quotate controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni aventi, nell'anno 2011, un fatturato da prestazioni di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiori al 90% dell'intero fatturato devono essere sciolte o alienate. (art. 4, c. 1 e 13)**
- Allo scioglimento deve provvedersi entro il 31 dicembre 2013.
- All'alienazione, con procedure ad evidenza pubblica, dell'intera partecipazione detenuta dall'amministrazione controllante al 7 luglio 2012, deve provvedersi entro il 30 giugno 2013.
- Con la procedura di alienazione deve provvedersi anche alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dall'1 gennaio 2014, prevedendo strumenti di tutela dei livelli occupazionali.
- In caso di mancato scioglimento o alienazione, a decorrere dall'1 gennaio 2014 **le società non possono ricevere affidamenti diretti di servizi, né possono fruire del rinnovo di affidamenti di cui sono titolari. (art. 4, c. 2)**
- I termini per lo scioglimento o alienazione sono prorogati per il tempo strettamente necessario ad attuare piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate, predisposti dai soggetti controllori e approvati, che prevedano l'individuazione delle attività connesse esclusivamente all'esercizio delle funzioni amministrative proprie e conferite da leggi statali e regionali, che possono essere riorganizzate e accorpate attraverso società che rispondono ai requisiti della legislazione comunitaria in materia di *in house providing*. (art. 4, c. 3-sexies)
- Le disposizioni di cui al precedente punto 3. non si applicano (art. 4, c. 3):
- - alle società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica;
- - alle società che svolgono prevalentemente compiti di centrali di committenza;
- - alle società che prestano servizi per i quali il ricorso al mercato non può essere efficace e utile, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento, da relazionare all'autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione, entro 60 giorni, di parere vincolante.

## **Società Pubbliche: Misure in materia di personale (art. 4 commi 9-12)** ABROGATO DAL D.L. 21 GIUGNO 2013, N. 69, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 9 AGOSTO 2013, N. 98

- A decorrere dal 7 luglio 2012 e fino al 31 dicembre 2015, alle società non quotate controllate direttamente o indirettamente che abbiano conseguito, nell'anno 2011, un fatturato da prestazioni di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90% dell'intero fatturato, si applicano le disposizioni limitative alle assunzioni previste per l'amministrazione controllante. (art. 4, c. 9 e 11)
- A decorrere dall'anno 2013, le predette società possono avvalersi di personale a tempo determinato ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009. (art. 4, c. 10)
- A decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2014, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle predette società, ivi compreso quello accessorio, non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2011. (art. 4, c. 11)
- Le amministrazioni vigilanti verificano sul rispetto dei vincoli relativi al personale. (art. 4, c. 12)
- In caso di violazione dei vincoli, gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili delle società rispondono, a titolo di danno erariale, per le retribuzioni ed i compensi erogati.

## **Società Pubbliche: Misure in materia di personale (art. 4 commi 9-12)** **ABROGATO DAL D.L. 21 GIUGNO 2013, N. 69, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 9 AGOSTO 2013, N. 98**

- Queste ultime norme, ora abrogate, erano state fatte salve dalla citata pronuncia della Corte Costituzionale (229/2013) in quanto disciplinanti aspetti rilevanti del regime speciale che contraddistingue le predette società pubbliche, inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti ed al loro trattamento economico, nonché le forme di responsabilità degli amministratori e dirigenti. Esse perseguono inoltre l'obiettivo del contenimento della spesa in ordine ad un rilevante aggregato della stessa, qual è quello relativo al comparto del personale, recando, pertanto, principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 130 del 2012; sentenza n. 169 del 2007); dal punto di vista dell'oggetto, possono ricondursi, sulla base degli argomenti svolti con riferimento ai commi 4 e 5, alla materia dell' "ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale.
- Da ciò consegue la non fondatezza delle censure.
- Per le Regioni a statuto speciale la clausola di salvaguardia dell'art. 24 bis del d.l. 95 (*le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale*).
- Infatti "Tale tipo di clausole, lungi dall'essere mere clausole di stile, hanno la «precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano "rispettati" gli statuti speciali» (sentenza n. 241 del 2012): esse, in tal modo, prefigurano «un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all'eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria» (sentenza n. 241 del 2012; in senso analogo cfr. anche, fra le altre, sentenze n. 178 del 2012 e n. 64 del 2012).
- "Da ciò si desume che, anche qualora si accertasse che le norme dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 impugnate rechino disposizioni incompatibili con gli statuti speciali, esse non sarebbero di per sé applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiederebbero il recepimento tramite le apposite procedure (consensuali) prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria." C.Cost. 229/2013



# Società Pubbliche: Misure in materia di personale

- La legge di stabilità per il 2014 introduce norme relative alla **mobilità di personale** tra tali società, con finalità di razionalizzazione della spesa da raggiungersi attraverso l'utilizzo delle unità eccedentarie esistenti.
- (Le disposizioni introdotte riproducono, in sostanza, quanto già disposto dai commi da 2 a 7 dell'articolo 3 del D.L. n. 101/2013, soppressi in sede di conversione in legge del decreto legge)
- le società non quotate controllate direttamente o indirettamente dalle predette PP.AA., o dai loro enti strumentali, possono, sulla base di un accordo tra di esse, realizzare, senza consenso del lavoratore, processi di mobilità di personale. Sono escluse da tale previsione le società quotate (emittenti strumenti finanziari quotati) e alle società dalle stesse controllate.
- Gli **enti controllanti** sono tenuti in proposito ad adottare **atti di indirizzo** volti a favorire, prima di avviare nuove procedure di reclutamento di risorse umane da parte delle medesime società, l'acquisizione di personale presso le stesse mediante le procedure di mobilità di cui sopra.
- Inoltre, le società a controllo pubblico che rilevino eccedenze di personale, sono tenute, in relazione alle esigenze funzionali, e **in caso di spese di personale pari o superiori al 50% delle spese correnti**, a darne **comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica**.
- A cura dell'ente controllante si procederà poi alla **riallocazione totale o parziale del personale eccedente nell'ambito della stessa società mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro, ovvero presso altre società controllate dal medesimo ente o dai suoi enti strumentali**

# Società Pubbliche: misure in materia di personale.

L'obbligo per le società partecipate di applicare *"divieti o limitazioni alle assunzioni di personale in relazione al regime dell'amministrazione controllante"*, di cui all'articolo 18, comma 2 bis, della Legge 133/2008 ed i *"divieti o limitazioni alle assunzioni di personale"* a carico degli enti locali, di cui all'art. 3 bis, comma 6, della Legge 228/2011, consentono, in via interpretativa, di ritenere applicabile alle stesse gli articoli 35 e 36 d.lgs. 165/2001, ivi compreso il divieto di conversione del contratto a tempo illegittimo e l'impossibilità, pertanto, di instaurare rapporti di lavoro a tempo indeterminato quale esito della declaratoria di illegittimità dell'apposizione del termine al contratto a tempo determinato o dell'abuso del ricorso al lavoro atipico. (cfr. Corte dei Conti, sez. reg.le di controllo per la regione Lazio, deliberazione n. 143/2013/PAR).

## Società Pubbliche: termine per la dismissione delle società non istituzionali. (legge stabilita 2014).

- Il termine per la **cessione**, da parte delle pubbliche amministrazioni delle **partecipazioni in società** aventi per oggetto sociale attività di produzione di beni e di servizi **non strettamente necessarie** per il **perseguimento** delle **finalità istituzionali della P.A.** partecipante – fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della legge n. 244/2007 in 36 mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 244/2007, e dunque scaduto il 1° gennaio 2011 – viene **prolungato di quattro mesi** oltre la data di entrata in vigore della legge di stabilità in esame, decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto.
- Inoltre, entro i dodici mesi successivi alla cessazione, la società è tenuta a liquidare in denaro il valore della quota del socio cessato, sulla base dei criteri stabiliti dalla disciplina civilistica sui criteri di determinazione del valore delle azioni per le quali il socio esercita il diritto di recesso.

- Giurisprudenza costituzionale richiamata
- *sentenza 23 maggio 2012, n. 139, (limiti all'imposizione di interventi specifici e dettagliati*
- *sentenza 23 luglio 2013 n. 229 (irragionevolezza di alcune norme in tema di società pubbliche contenute nel decreto spending-review)*
- *sentenza 11 ottobre 2012 n. 223 (illegittimità costituzionale delle norme taglia- stipendi)*
- *sentenza 17 dicembre 2013 n.310 (legittimità costituzionale)*
- *sentenza n. 23 del 13 febbraio 2014 sulla legittimità delle disposizioni in tema di oneri di riduzione di costi della politica e delle sanzioni per il mancato adeguamento)*
  
- Lecture
- *Sui profili economico-aziendali per gli enti locali derivanti dalla spending review*
- **CRISI DELLA FINANZA LOCALE E SPENDING REVIEW: QUANDO OCCORRE UN RIPOSIZIONAMENTO DI RUOLO (Bassi Giuseppe, in Azienditalia, 2013, n. 6, 479)**



**Grazie  
per l'attenzione**