



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Agosto 2010

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



Stefano Ranucci

Roma, 20 settembre 2010

Indice

LEGISLAZIONE

3

LA MANOVRA CORRETTIVA PER GLI ENTI LOCALI, IL DECRETO LEGGE 31 MAGGIO 2010 N. 78	3
Economie negli organi di governo e negli apparati politici	4
Riduzione dei costi degli apparati amministrativi	5
Modifiche al Patto di Stabilità Interno	8
Partecipazione dei Comuni nell'attività di accertamento tributario e istituzione dei Consigli Tributarî	8
Semplificazione delle procedure amministrative e altre disposizioni per gli enti locali	9

LEGISLAZIONE

La Manovra Correttiva per gli enti locali, il Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (*G.U. n. 176 del 30 luglio 2010*) della *Legge di conversione n. 122 del 30 luglio 2010* si è chiuso l'iter legislativo della manovra correttiva da circa 25 miliardi di euro contenente misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Con le modifiche apportate dalla Legge di conversione, entrano dunque in vigore, le disposizioni contenute nel *Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010*, sulle quali tanto si è letto e discusso nei primi mesi di quest'estate.

La manovra, fortemente voluta dal Governo, ha come obiettivo per il biennio 2011 – 2012 la riduzione del rapporto Deficit/Pil dall'attuale valore del 5%, al 2,7% come richiesto dai patti sottoscritti in ambito comunitario.

Gli interventi, previsti per raggiungere tale obiettivo, sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- ✓ contenimento dei livelli di spesa della pubblica amministrazione;
- ✓ riduzione dei costi per il pubblico impiego, invalidità, previdenza e sanità;
- ✓ nuove entrate non di natura fiscale;
- ✓ contrasto all'evasione fiscale e contributiva;
- ✓ misure per favorire lo sviluppo economico.

Con i suoi 63 articoli la manovra agisce sulle due grandezze del rapporto Deficit/Pil, prevedendo tagli alla spesa pubblica (anche attraverso la riduzione delle inefficienze) ed incrementi delle entrate.

L'aumento delle entrate è perseguito lasciando inalterata l'attuale pressione fiscale e prevedendo: (i) misure tese a favorire lo sviluppo economico delle aree sottosviluppate e (ii) l'inasprimento della lotta all'evasione fiscale.

Nell'architettura complessiva della manovra, un ruolo di rilievo è ricoperto dagli enti locali, molteplici sono, infatti, le disposizioni che si rivolgono a Comuni, Province e agli altri enti territoriali, con lo scopo di disciplinare i seguenti aspetti:

- ✓ realizzazione di economie negli organi di governo e negli apparati politici;
- ✓ riduzione dei costi degli apparati amministrativi;
- ✓ modifiche al Patto di Stabilità interno;
- ✓ partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario e ai Consigli tributari;

- ✓ semplificazione delle procedure amministrative e altre misure relative agli enti locali.

Gli interventi elencati sono illustrati in dettaglio nei paragrafi che seguono.

Economie negli organi di governo e negli apparati politici

L'articolo 5 del D.L. 78/2010 contiene disposizioni relative alla riduzione dei costi degli apparati politici e amministrativi di istituzioni, enti e organi della Pubblica Amministrazione. I tagli sono relativi ai compensi, agli emolumenti e ai rimborsi spese percepiti dai titolari di cariche elettive e dai membri degli organi collegiali. Il comma 5 dell'art. 5 stabilisce per i titolari di cariche elettive, che lo svolgimento degli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni, inclusa la partecipazione agli organi collegiali, può dare luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute; inoltre, eventuali gettoni di presenza corrisposti ai membri degli organi collegiali non potranno superare l'importo di 30 euro.

Nei successivi commi (dal 6 all'11) dell'art. 5 è emendata la disciplina delle indennità e dei rimborsi percepiti dai consiglieri comunali, provinciali e circoscrizionali. In base al nuovo dettato dell'art. 82 del Testo unico degli enti locali, ai consiglieri comunali, provinciali e ai consiglieri delle circoscrizioni delle città metropolitane è riconosciuto un gettone di presenza per la partecipazione ai consigli e alle commissioni. Per tali retribuzioni l'ammontare complessivo mensile riconosciuto a ciascun consigliere non può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente.

L'indennità dei sindaci, dei presidenti provinciali e circoscrizionali, sulla base della quale è calcolata l'indennità dei consiglieri, è fissata con decreto del Ministro dell'Interno. In merito, la manovra stabilisce che il decreto del Ministero dovrà prevedere¹, nei prossimi tre anni, delle riduzioni percentuali sulle indennità già determinate, rispettivamente del:

- ✓ 3% per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per le Province con popolazione fino a 50.000 abitanti;
- ✓ 7% per i Comuni con popolazione compresa tra i 15.001 e i 250.000 abitanti e per le Province con popolazione tra i 50.001 e un milione di abitanti;
- ✓ 10% per i Comuni con più di 250.000 abitanti e le Province con più di un milione di abitanti.

Nessuna indennità è prevista per i consiglieri circoscrizionali (ad eccezione di quelli delle Città metropolitane) delle Comunità montane, delle Unioni di comuni e delle forme associative tra enti locali.

¹ Sono esclusi i Comuni con meno di 1.000 abitanti

Inoltre, per tutti gli amministratori locali è eliminata l'indennità di missione per la partecipazione a organi e commissioni connessa all'esercizio delle proprie funzioni.

I tagli ai costi degli organi direttivi e politici degli enti locali si abbattano anche sulle spese di viaggio. Il comma 9 dell'art. 5 del Decreto dispone l'eliminazione del rimborso forfettario omnicomprensivo, pertanto, le uniche spese di viaggio che potranno essere rimborsate saranno quelle effettivamente sostenute.

In ultimo, la manovra stabilisce che chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può percepire più di un'indennità di funzione, a sua scelta.

Riduzione dei costi degli apparati amministrativi

Importanti misure di contenimento della spesa degli apparati amministrativi della pubblica amministrazione sono stabilite all'*art 6 del D.L. 78/2010*.

Gli interventi si concentrano su due aspetti: (i) riduzione dei costi degli organi amministrativi e di controllo di pubbliche amministrazioni, enti locali e società pubbliche; (ii) previsione di limiti alla spesa per specifiche categorie di costi.

A decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 30 aprile 2013 le indennità, i compensi, le retribuzioni e le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle amministrazioni pubbliche (e quindi anche gli enti locali) ai componenti degli organi di indirizzo (consiglieri di amministrazione) e controllo (sindaci) ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono ridotti del 10% rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010.

Anche per gli enti che a vario titolo ricevono contributi dalle finanze pubbliche è stabilita una sostanziale riduzione delle somme erogate ai componenti degli organi collegiali. Al comma 2 dell'art. 6 è stabilito che a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto (31 maggio 2010) la partecipazione agli organi collegiali, nonché la titolarità di tali cariche è onorifica; essa può dar luogo al solo rimborso delle spese sostenute e nell'ipotesi in cui siano stati già previsti dei gettoni di presenza per la partecipazione a tali organi collegiali, questi non possono superare l'importo di 30 euro per seduta.

La disposizione in oggetto si indirizza a tutti quei soggetti (società, consorzi, associazioni, enti pubblici economici e non economici) che a vario titolo ricevono contributi dalla pubblica amministrazione. Ai consiglieri di amministrazione e ai sindaci di tali enti e società è prevista dunque esclusivamente la corresponsione dei rimborsi forfettari e dei gettoni di presenza.

L'eventuale violazione di quanto previsto dal comma 2 dell'art. 6 determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti interessati sono nulli.

Gli enti privati che non dovessero provvedere ad adeguare i propri statuti alle previsioni dell'art. 6 secondo comma non potranno più ricevere contributi o utilità di altro genere² a carico delle pubbliche finanze.

Sempre in tema di razionalizzazione delle spese di funzionamento degli organi amministrativi e di controllo, il comma 5 dell'art. 6 stabilisce che tutti gli enti e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, devono provvedere ad adeguare i propri statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo al 31/05/2010, gli organi di amministrazione, quelli di controllo (ove non già costituiti in forma monocratica) e il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti. Il mancato adeguamento degli statuti alle prescrizioni illustrate determina la responsabilità erariale e gli atti adottati da tali organi sono nulli.

La manovra prevede limitazioni anche sui trasferimenti effettuati da enti pubblici nei confronti di società partecipate. A partire dal gennaio 2011 le amministrazioni pubbliche non possono effettuare aumenti di capitale³, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore di società partecipate non quotate che per tre esercizi consecutivi abbiano registrato perdite di esercizio, ovvero, abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripiano delle perdite anche infrannuali.

Eventuali trasferimenti straordinari, effettuati in deroga alle disposizioni contenute nell'art. 6, devono essere finalizzati a consentire la continuità nell'erogazione dei servizi di pubblico interesse e devono essere autorizzati con decreto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri previa richiesta dell'amministrazione interessata e su proposta del Ministero dell'Economia e dei Ministeri interessati.

Il contenimento dei costi di gestione e di quelli amministrativi rappresenta una componente di primaria rilevanza nell'assetto della manovra; l'art. 6 dispone, in modo puntuale, una serie di limiti relativi a specifiche voci di spesa. Le limitazioni, che inizieranno a decorrere a partire dal 2011, riguardano le seguenti tipologie di spesa:

- ✓ la spesa annua per studi e incarichi di consulenza non potrà essere superiore al 20% di quella sostenute nel 2009 (comma 7);
- ✓ le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza non potranno superare il 20% delle spese sostenute nel 2009 (comma 8);
- ✓ le spese per sponsorizzazioni non potranno più essere sostenute (comma 9);

² Gli enti privati inadempienti possono ricevere esclusivamente i contributi derivanti dalla devoluzione del 5 per mille del gettito IRPEF.

³ Salvo il verificarsi delle ipotesi previste dall'art.2447 cc

- ✓ le spese per missioni⁴, anche all'estero, non potranno superare il 50% della spesa sostenute nel 2009 (comma 12);
- ✓ la spesa per attività di formazione non dovrà superare il 50% di quella sostenuta nel 2009; inoltre le amministrazioni pubbliche sono invitate a svolgere la propria attività di formazione prioritariamente tramite la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, oppure attraverso propri organismi di formazione (comma 13);
- ✓ le spese per acquisto, manutenzione, noleggio di autovetture, nonché le spese per acquisto di buoni taxi non potranno superare l'80% della spesa sostenuta nel 2009, eventuali deroghe sono concesse esclusivamente per effetto dei contratti pluriennali già in essere.

Tra le misure di contenimento dei costi di gestione delle pubbliche amministrazioni si segnalano le riduzioni previste per le spese del personale e disciplinate all'art 9 del Decreto. In base a tale articolo, il trattamento economico di ciascun dipendente pubblico, per gli anni 2011, 2012 e 2013, non potrà superare il trattamento spettante per l'anno 2010. Inoltre dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici dei singoli dipendenti, anche con qualifica dirigenziale, subiranno delle riduzioni in base alle seguenti percentuali:

- ✓ 5% per la parte che eccede i 90.000 euro e fino a 150.000 euro;
- ✓ 10% per la parte che eccede i 150.000 euro.

Le riduzioni non dovranno comunque determinare la corresponsione di trattamenti economici complessivi inferiori a 90.000 euro lordi.

I limiti alla crescita della spesa per il personale restano anche nell'ipotesi di conferimento di nuovi incarichi dirigenziali e di rinnovi contrattuali. Ai titolari di incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti compensi in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare. Per i rinnovi contrattuali del personale dipendente relativi al biennio 2008 – 2009 i miglioramenti economici non possono determinare aumenti retributivi superiori al 3,2%. Per il triennio 2010 – 2012 è inoltre disposto il blocco dei rinnovi contrattuali.

Il contenimento dei costi del personale è relativo anche alle spese per assunzioni a tempo indeterminato che nell'anno 2011 dovranno essere ridotte del 50% rispetto alla spesa sostenuta nel 2009.

Alle disposizioni previste per i dipendenti pubblici dovranno attenersi anche le società non quotate controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche.

⁴ Sono escluse le spese per missioni internazionali di pace e quelle strettamente connesse ad accordi internazionali indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti ed organismi internazionali o comunitari e comunque per un ammontare non superiore al 50% della spesa sostenuta nel 2009

Modifiche al Patto di Stabilità Interno

Come anticipato in precedenza, una componente rilevante dei tagli alla spesa pubblica è rappresentata dalla riduzione dei trasferimenti effettuati dallo Stato agli enti territoriali.

La riduzione dei trasferimenti coinvolge Regioni (sia a statuto ordinario che speciale), Province e Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti ed è relativa al triennio 2011 – 2013.

L'*art 14 del Decreto 78/2010* stabilisce per le Province una riduzione di trasferimenti pari a 300 milioni di euro per l'anno 2011 e di 500 milioni di euro per gli anni 2012 e 2013. La riduzione per i Comuni è invece pari a complessivi 1.500 milioni per l'anno 2011 e di 2.500 milioni per gli anni 2012 e 2013.

Ai tagli dei trasferimenti è associato l'irrigidimento del meccanismo sanzionatorio del Patto di Stabilità interno. Il comma 3 dell'*art.14*, lasciando inalterate tutte le altre sanzioni⁵, stabilisce per gli enti locali inadempienti per l'anno 2010, la riduzione dei trasferimenti dell'anno successivo in misura pari alla differenza tra il risultato conseguito e l'obiettivo fissato. In precedenza la norma prevedeva per gli enti inadempienti, una riduzione fino ad un massimo del 5% del trasferimento spettante, ora tale limite è eliminato.

Per tutti gli enti sottoposti al Patto di Stabilità interno resta confermato l'obbligo di ridurre la spesa per il personale già sancito con la Legge Finanziaria 2007⁶. Gli enti che non dovessero rispettare tale obbligo di riduzione della spesa per il personale non potranno effettuare assunzioni di qualunque tipo.

Per tutti gli enti locali, sottoposti o meno al Patto di Stabilità interno, è, infine, stabilito il divieto di effettuare assunzioni, se il costo del personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti. Gli enti al di sotto della soglia del 40% possono effettuare assunzioni ma solo nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Partecipazione dei Comuni nell'attività di accertamento tributario e istituzione dei Consigli Tributari

Tra le misure introdotte dal *Decreto 78/2010*, di sicuro interesse sono le disposizioni relative al coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento tributario e contributivo. I Comuni partecipano all'attività di accertamento attraverso un continuo confronto e scambio, con l'Agenzia dell'Entrate, la Guardia di Finanza, e l'INPS, di tutte quelle informazioni in proprio

⁵ Le sanzioni per gli enti locali inadempienti, previste nel Patto di Stabilità interno oltre alla riduzione dei trasferimenti sono individuate in: (i) limiti negli impegni di spesa correnti, (ii) impossibilità di ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti.

⁶ All'articolo 1 comma 557 *legge 27 dicembre 2006 n. 296*

possesso che siano utili ad integrare i dati contenuti nelle dichiarazioni presentate dai contribuenti.

A tale fine, nel decreto è disposta, per i Comuni che non vi abbiano ancora provveduto, la costituzione del Consiglio tributario entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto. I Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che non vi abbiano ancora provveduto, sono tenuti a riunirsi in consorzio per l'istituzione del Consiglio tributario.

Al fine di garantire un maggiore coinvolgimento e partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento è stabilito che una quota pari al 33% delle maggiori somme relative ai tributi statali e delle sanzioni riscosse a titolo definitivo grazie al contributo del Comune, siano riconosciute al Comune stesso che ha contribuito all'accertamento.

Anche le disposizioni contenute nell'art. 19 del Decreto 78/2010 sono finalizzate all'inasprimento della lotta all'evasione fiscale, nella misura in cui disciplinano la costituzione della Anagrafe Immobiliare Integrata gestita dall'Agenzia del Territorio e le modalità di accesso ai dati in essa contenuti da parte dei Comuni.

L'Anagrafe Immobiliare Integrata attesta, a fini fiscali, lo stato dell'integrazione delle banche dati disponibili presso l'Agenzia del Territorio per ciascun immobile, individuandone il soggetto titolare dei diritti reali.

I Comuni avranno accesso gratuito ai dati contenuti nell'Anagrafe Immobiliare Integrata sulla base di un sistema di regole emanate con uno o più decreti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Semplificazione delle procedure amministrative e altre disposizioni per gli enti locali

Nella tabella di seguito riportata sono indicati gli altri interventi previsti dal Decreto Legge 78/2010 che determinano effetti per gli enti locali. Si rimanda alla lettura degli articoli del Decreto per un approfondimento sui contenuti di dettaglio di tali disposizioni.

Tabella 1 – Misure per la semplificazione delle procedure amministrative, per lo sviluppo economico e altre disposizioni per gli enti locali

Art	Comma	Tipologia di intervento
7	31-ter	Soppressione dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali. Il Ministero dell'interno succede a titolo universale alla predetta Agenzia e le risorse strumentali e di personale ivi in servizio, comprensive del fondo cassa, sono trasferite al Ministero medesimo.
14	25 - 27	Obbligo dell'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni per gli enti titolari, così come individuate dall'art 21 comma 3 della Legge 5 maggio 2009 n. 42 (legge sul Federalismo Fiscale).
14	28 – 31	Obbligo dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali di cui alla Legge n.42 del 2009 per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

14	32	Divieto per i Comuni con meno di 30.000 abitanti di costituire società e obbligo di cedere o mettere in liquidazione le società già costituite. La costituzione di una società o il mantenimento della partecipazione è possibile solo se la società è costituita tra più Comuni con partecipazioni paritarie e con una popolazione complessiva superiore a 30.000 abitanti.
14	32	Obbligo per i Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti di detenere partecipazioni in una sola società.
14	33	Indicazione della natura non tributaria della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani di cui all' <i>art. 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n.156</i> . Le controversie relative alla predetta tariffa, sorte successivamente all'entrata in vigore del Decreto 78/2010, rientrano nella giurisdizione dall'autorità giudiziaria ordinaria.
43	1 – 2	Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possono essere istituite nel Meridione d'Italia zone a burocrazia zero. In tali zone le nuove iniziative produttive avviate successivamente all'entrata in vigore del Decreto beneficiano di semplificazioni amministrative. I procedimenti amministrativi di qualsiasi natura (ad esclusione di quelli tributari, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica) sono adottati da un Commissario di Governo previa apposite conferenze di servizi. I procedimenti amministrativi si intendono comunque positivamente conclusi trascorsi 30 giorni dall'avvio del procedimento.
49	4-bis e 4-ter	Istituzione della Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) in sostituzione della Dichiarazione di Inizio Attività (DIA). Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta, comprese le domande di iscrizione agli albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, è sostituito da una segnalazione dell'interessato. L'attività oggetto di segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente. Eventuali provvedimenti di divieto di prosecuzione e di rimozione degli effetti dannosi dell'attività possono essere adottati dalle amministrazioni competenti entro 60 giorni dalla presentazione della dichiarazione.