



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Febbraio 2010

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



Stefano Ranucci

Roma, 16 marzo 2010

Indice

<u>LEGISLAZIONE</u>	<u>3</u>
FINANZIARIA 2010	3
ELIMINAZIONE RILEVAZIONE TRIMESTRALE DI CASSA	5
<u>INTERPRETAZIONE</u>	<u>7</u>
CONSULENZE ENTI LOCALI, NO AL CONTROLLO PREVENTIVO	7
OBBLIGHI DI TRASPARENZA ESTESI AGLI ENTI LOCALI	9

LEGISLAZIONE

FINANZIARIA 2010

Con la Legge n. 191 del 23 dicembre 2009 – Finanziaria 2010 – sono state introdotte una serie di misure finalizzate alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa pubblica dello Stato e degli Enti ed Amministrazioni locali. Le principali direttrici di intervento si sostanziano in:

- a) provvedimenti tesi alla riduzione del numero di componenti degli organi collegiali di governo degli enti locali (consiglio e giunta) ed alla eliminazione di figure dirigenziali e di garanzia previste dal T.U.E.L.;
- b) provvedimenti tesi a garantire un più forte controllo di legittimità e di merito sulle spese relative all'acquisto di beni e di servizi.

Gli interventi di cui al primo punto sono contenuti nei comma dal 184 al 186 dell'art. 2, nei quali si dispone:

- ✓ la riduzione del numero di consiglieri comunali e provinciali del 20%;
- ✓ la fissazione del numero massimo di assessori che compongono le giunte comunali pari ad un quarto del numero dei consiglieri;
- ✓ la fissazione del numero massimo di assessori che compongono le giunte provinciali pari ad un quinto del numero dei consiglieri;
- ✓ la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale;
- ✓ la soppressione della figura del Difensore Civico;
- ✓ la soppressione della figura del Direttore Generale.

Tali disposizioni avranno effetto a partire dalle elezioni amministrative successive alla data del 1° gennaio 2011

NUMERO DI CONSIGLIERI ED ASSESSORI NELLE PROVINCE

Province	
Numero di Consiglieri provinciali	Numero di Assessori provinciali
36 - con popolazione superiore a 1.400.000 abitanti	8 - con popolazione superiore a 1.400.000 abitanti
29 - con popolazione superiore a 700 mila abitanti	6 - con popolazione superiore a 700 mila abitanti
24 - con popolazione superiore a 300 mila abitanti	5 - con popolazione superiore a 300 mila abitanti
20 - con popolazione fino a 300 mila di abitanti	4 - con popolazione fino a 300 mila abitanti

NUMERO DI CONSIGLIERI ED ASSESSORI NEI COMUNI

Comuni	
Numero di Consiglieri comunali	Numero di Assessori comunali
48 - con popolazione superiore ad un milione di abitanti	12 - con popolazione superiore ad un milione di abitanti
40 - con popolazione superiore a 500 mila abitanti	10 - con popolazione superiore a 250 mila abitanti
37 - con popolazione superiore a 250 mila abitanti	
32 - con popolazione superiore a 100 mila abitanti e/o capoluogo	8 - con popolazione superiore a 100 mila abitanti e/o capoluogo
24 - con popolazione superiore a 30 mila abitanti	6 - con popolazione superiore a 30 mila abitanti
16 - con popolazione superiore a 10 mila abitanti	
13 - con popolazione fino a 3 mila abitanti	3 - con popolazione fino a 3 mila abitanti

Altra linea di intervento è rappresentata dalle disposizioni relative alla razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e prestazioni di servizi. Nei commi dal 225 al 227 art. 2 è prevista l'estensione delle convenzioni stipulate dal Ministero del Tesoro anche agli acquisti di beni e servizi che non hanno rilevanza nazionale.

Come noto con D.M. 24/02/2000 pubblicato nella Gazz. Uff. 10 marzo 2000 n. 58 è affidata alla società Consip la funzione di concludere convenzioni per l'acquisto di beni e servizi per conto delle amministrazioni dello Stato. La Legge Finanziaria 2010 al comma 225 art. 2 prevede che le pubbliche amministrazioni¹ di cui all'art. 1 comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165; possono fare ricorso, per l'acquisto di beni e servizi, agli accordi quadro conclusi dalla Consip; in alternativa le amministrazioni, per gli acquisti di beni e servizi comparabili, devono adottare parametri di qualità e di prezzo rapportabili a quelli degli accordi quadro sottoscritti.

Restano esclusi dall'obbligo di ricorrere alle convenzioni Consip i Comuni con popolazione inferiore ai mille abitanti ed i Comuni montani con una popolazione inferiore a cinquemila.

Si ricorda, infine, che la stipulazione di contratti in violazione della normativa illustrata comporta l'addebito della responsabilità amministrativa e patrimoniale ed, in ipotesi di determinazione del danno, si terrà conto della differenza tra il prezzo indicato nel contratto e quello previsto nelle convenzioni.

¹ Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al d.l. 30 luglio 1999, n. 300.

ELIMINAZIONE RILEVAZIONE TRIMESTRALE DI CASSA

Il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 23 dicembre 2009 pubblicato in Gazz. Uff. del 10 febbraio 2010 n. 33 ha disposto l'eliminazione degli adempimenti relativi alla trasmissione dei dati periodici di cassa da parte delle Amministrazioni Pubbliche.

Con decorrenza dall'esercizio 2010 i seguenti enti: Regioni; Province; Comuni; Comunità Montane; Province autonome; enti di previdenza pubblici; università; enti di ricerca; aziende sanitarie ed ospedaliere, non sono più tenuti alla predisposizione ed invio delle rilevazioni trimestrali di cassa.

Il provvedimento in oggetto rientra all'interno degli interventi finalizzati a garantire e migliorare il corretto funzionamento del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (Siope).

L'art. 2 del decreto istituisce, a fronte degli adempimenti aboliti, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di allegare al rendiconto della gestione (se applicano la contabilità finanziaria) o al bilancio di esercizio (se applicano la contabilità economico-patrimoniale) per l'anno 2010 e per i successivi, i prospetti delle entrate e delle uscite del mese di dicembre contenente i valori cumulati dell'anno e la situazione delle disponibilità liquide.

Per gli enti che distinguono le gestioni nelle diverse unità organizzative che li compongono è richiesta la compilazione e trasmissione dei prospetti Siope relativi, sia alla gestione aggregata dell'ente, che alla situazione delle disponibilità liquide delle singole unità organizzative. Il decreto prevede inoltre, nell'ipotesi di mancata corrispondenza tra i dati contenuti nei prospetti Siope e quelli delle scritture contabili dell'ente e del cassiere o tesoriere, l'obbligo, a cura del responsabile finanziario, di allegare al rendiconto o al bilancio una relazione esplicativa delle cause che hanno determinato tali differenze. La relazione deve essere inviata entro 20 giorni dall'approvazione del rendiconto o del bilancio di esercizio.

L'art. 5 del decreto ministeriale precisa che non sono considerate cause di mancata corrispondenza dei dati contabile dell'ente rispetto ai prospetti Siope le seguenti differenze:

- ✓ le differenze riguardanti la classificazione economica dei dati, per quelle voci contabili per le quali la codifica Siope adotta criteri di aggregazione diversi da quelli previsti per il bilancio degli enti diversi dagli enti locali;
- ✓ le differenze inferiori all'1% (per INPS ed INPDAP 0,5%), tra il totale generale delle riscossioni o dei pagamenti risultanti dalle scritture dell'ente ed i corrispondenti risultati riportati nei prospetti dei dati Siope e delle disponibilità liquide;

- ✓ le differenze determinate dalle riscossioni e dai pagamenti codificati con il codice Siope 9998 relativo agli incassi da regolarizzare derivanti dalle anticipazioni di cassa e i pagamenti da regolarizzare derivanti dal rimborso delle anticipazioni di cassa, a condizione che le differenze determinate per le entrate risultino dello stesso importo di quelle determinate per le spese.

INTERPRETAZIONE

CONSULENZE ENTI LOCALI, NO AL CONTROLLO PREVENTIVO

La Sezione centrale della Corte dei conti con delibera n. 20 del 2009 ha fornito interessanti indicazioni in relazione alla portata applicativa delle norme sul controllo preventivo di legittimità su atti e contratti di collaborazione, di studio, ricerca e consulenza, sottoscritti con gli Enti della pubblica amministrazione. Tali norme, introdotte dall'art. 17 commi 30 e 30 bis del Dl 78/2009, prevedono l'ampliamento degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti comprendendo tra questi ultimi:

- ✓ gli atti ed i contratti di conferimento di incarichi individuali, mediante contratto di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria;
- ✓ gli atti e i contratti concernenti incarichi di studio, ricerca e consulenza conferiti a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni.

La Sezione chiamata a decidere in merito al controllo di legittimità su una delibera di affidamento di incarico per attività di ricerca alla Università degli studi di Bergamo da parte del direttore generale di una Asl; effettua interessanti considerazioni relative alla definizione degli esatti confini della nuova materia sottoposta al controllo preventivo della Corte.

Le valutazioni effettuate dai magistrati contabili riguardano aspetti oggettivi e soggettivi relativi alla portata dispositiva delle norme.

Sotto il primo profilo (*aspetti oggettivi*) la Sezione ritiene opportuno accertare se:

- a) il controllo di legittimità si riferisca esclusivamente ad incarichi individuali o debba essere esteso anche ad incarichi conferiti ad enti ed organismi;
- b) l'assoggettamento a controllo preventivo prescindere dall'importo del corrispettivo pattuito oppure si applichi solo nell'ipotesi in cui i compensi superino una determinata soglia (attualmente 515.000 euro Iva esclusa).

Sotto il secondo profilo (*aspetti soggettivi*) la Sezione ritiene opportuno accertare se:

- c) il nuovo controllo riguardi soltanto le strutture statali ministeriali (centrali e periferiche) ovvero si estenda a tutte le pubbliche amministrazioni compresi gli Enti Locali;
- d) la competenza della Sezione Centrale sia relativa all'intero procedimento di controllo oppure riguardi soltanto la fase finale.

Per quanto attiene ai profili di natura oggettiva la Sezione individua quale oggetto del controllo di legittimità sia gli incarichi di collaborazioni coordinate e continuative individuali, che gli incarichi di studio, ricerca e consulenza affidati ad enti ed organizzazioni. Al contempo la Sezione individua come estranei alla previsione normativa i seguenti atti e contratti:

- ✓ le esternalizzazioni di servizi, necessarie per raggiungere gli scopi istituzionali dell'amministrazione, non in duplicazione con strutture interne e sempreché non vengano posti in essere sotto forma di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa o incarichi di consulenza, studio e ricerca;
- ✓ prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge;
- ✓ patrocinio e rappresentanza in giudizio dell'amministrazione;
- ✓ appalti, contratti e incarichi conferiti nell'ambito delle materie regolate dal codice degli appalti pubblici (Dlgs 163/2006);
- ✓ incarichi di docenza.

Per quanto attiene al valore del contratto la Sezione ritiene che il legislatore non abbia inteso limitare il controllo agli atti di importo pari o superiore a una determinata soglia, non solo per l'assenza, nel comma 30 dell'articolo 17 del Dl 78/2009, di qualsiasi riferimento in proposito, ma anche perché, qualora il controllo fosse circoscritto ai soli atti di notevole importo, verrebbe di fatto vanificata la finalità di monitoraggio e contenimento della spesa per collaborazioni e consulenze.

Di estremo interesse sono le conclusioni alle quali giunge la Sezione centrale della Corte dei conti, in relazione ai profili soggettivi di applicazione del controllo di legittimità. Sostiene, infatti, La Sezione che sulla base di una interpretazione del testo normativo quanto più aderente alla lettera del decreto, il controllo preventivo di legittimità è limitato alle sole amministrazioni statali, centrali e periferiche e non si estende agli Enti Locali.

Sebbene in via di principio, per limitare l'aumento incontrollato della spesa pubblica, il nuovo controllo dovrebbe essere esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, la Sezione rileva che il comma 30, articolo 17, del Dl 78/2009 non menziona espressamente gli Enti territoriali e ritiene pertanto opportuna un'interpretazione «costituzionalmente orientata» della norma, che sottragga le Regioni e gli altri Enti Locali, comprese le relative articolazioni, alle censure di illegittimità.

In ogni caso, essendo venuti meno “costituzionalmente” i controlli preventivi di legittimità sugli atti di Regioni ed Enti Locali, la materia dei controlli è riservata alla loro autonomia

normativa ed organizzativa e gli unici controlli previsti dalla Costituzione sugli Enti territoriali sono quelli a carattere sostitutivo (Cost. art. 120, comma II) e, implicitamente, il controllo sugli organi di governo (Cost. art. 117, comma. II, lett. p)).

In altri termini, afferma la Sezione, neppure invocando la potestà legislativa concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, sarebbe possibile prevedere controlli interdittivi (e non meramente collaborativi) su singoli atti di Regioni ed Enti Locali, dovendosi il legislatore limitare, nell'ambito della propria competenza, al più ad indicare l'esigenza di una verifica più rigorosa delle spese correnti per incarichi e consulenze. Se così non fosse, risulterebbero lese l'autonomia amministrativa (Cost. art. 118) e l'autonomia finanziaria (Cost. art. 119) riconosciute agli Enti territoriali.

La Sezione centrale di controllo della Corte dei conti in ultimo chiarisce che la competenza del controllo preventivo di legittimità spetta "in ogni caso" alla Sezione centrale per tutte le fasi del processo di controllo non sussistendo l'opportunità di un ricorso alle articolazioni regionali della Corte stessa.

OBBLIGHI DI TRASPARENZA ESTESI AGLI ENTI LOCALI

Con la *circolare del Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 1 del 14 gennaio 2010* il Dipartimento della Funzione Pubblica fornisce interessanti indicazioni in relazione all'estensione ed alle modalità operative per la diffusione e comunicazione delle informazioni relative alla gestione del personale ed al conferimento di incarichi a soggetti esterni previsti per le pubbliche amministrazioni.

Come noto il combinato disposto di diverse disposizioni legislative e dalle recenti novità normative introdotte dalle leggi 15/2009, 69/2009 e dal Dlgs 150/2009 stabiliscono, per le pubbliche amministrazioni, l'obbligo di rendere note sui propri siti internet alcune informazioni relative al personale dipendente.

Tra le novità di maggiore rilievo introdotte dalla circolare si segnalano:

- ✓ la scelta di ritenere applicabile a Comuni e Province le disposizioni contenute al comma 8 art. 11 del Dlgs 150/2009, in precedenza escluse dall'art. 16;
- ✓ gli obblighi di pubblicità e comunicazione relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti e quelli per le collaborazioni a soggetti esterni;
- ✓ l'obbligo di comunicazione al dipartimento della Funzione Pubblica delle informazioni relative ai consorzi e alle società a cui l'ente partecipa.

Comuni e Province al pari delle altre amministrazioni pubbliche dovranno pertanto pubblicare sui propri siti internet nella pagina denominata “Trasparenza, Valutazione e Merito” le seguenti informazioni e documenti:

1. programma triennale per la trasparenza e l'integrità e stato di attuazione;
2. piano della *performance* e relazione sulla *performance*;
3. ammontare complessivo dei premi collegati alla *performance* stanziati e ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
4. analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti che per i dipendenti;
5. nominativi e *curricula* dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione e del Responsabile delle funzioni di misurazione della *performance*;
6. *curricula* dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo;
7. retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato;
8. *curricula* e retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo;
9. incarichi retribuiti e non retribuiti conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati.

Elemento di novità introdotto dalla circolare è rappresentato dalla previsione dell'obbligo di pubblicazione e diffusione, anche per gli Enti Locali e le Regioni di documenti per i quali in precedenza non sussisteva alcun obbligo di predisposizione. Il riferimento è al “*programma triennale per la trasparenza e l'integrità e stato di attuazione*” ed al “*piano della performance e la relazione sulla performance*”. La circolare precisa, che la mancata pubblicazione sul sito internet di tali documenti ed informazioni determina, come atto sanzionatorio, il divieto di erogazione della retribuzione di risultato al dirigente responsabile della mancata pubblicazione.

Altra importante indicazione contenuta nella circolare è relativa alla previsione, anche per gli Enti Locali, dell'obbligo di pubblicità e comunicazione degli incarichi conferiti ai dipendenti e delle collaborazioni conferite a soggetti esterni.

L'art. 11 al comma 8 del Dlgs 150/2009 predispone l'obbligo di pubblicazione di specifiche informazioni su tutti gli “incarichi retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici ed a soggetti privati”, gli elementi oggetto della pubblicazione sono:

1. i dati anagrafici del soggetto a cui è stato conferito l'incarico;
2. la descrizione dell'oggetto dell'incarico;

3. i compensi che sono stati previsti e quelli effettivamente erogati;
4. la durata degli incarichi.

La norma prevede che i dati relativi a tali incarichi e consulenze debbano essere periodicamente trasmessi in forma telematica all'Anagrafe delle prestazioni, la banca dati nazionale tenuta presso la direzione della Funzione Pubblica.

La comunicazione periodica non riguarda tutte le informazioni oggetto di pubblicazione sui siti internet; sono esclusi i dati relativi agli incarichi di natura professionale quali ad esempio la direzione dei lavori pubblici e l'assistenza nel contenzioso legale.

In sintesi, sono oggetto della comunicazione periodica all'Anagrafe delle prestazioni le seguenti informazioni:

- ✓ i dati degli incarichi conferiti ai dipendenti dell'Ente;
- ✓ l'elenco dei collaboratori esterni;
- ✓ l'elenco dei soggetti ai quali sono stati conferiti incarichi di consulenze e di studio e ricerca;

La circolare ricorda che la mancata comunicazione all'Anagrafe delle prestazioni determina come sanzione il divieto di conferimento di ulteriori incarichi da parte dell'Ente.

In ultimo, la circolare offre utili chiarimenti in relazione all'obbligo per tutte le Pubbliche Amministrazioni di comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica delle informazioni relative ai consorzi e alle società cui l'Ente partecipa. La circolare precisa che la comunicazione (da inviare entro il 30 Aprile di ciascun anno) deve riguardare esclusivamente la condizione dell'anno immediatamente precedente quale risulta dai dati contenuti nel bilancio dell'Ente, ciò comporta che nel 2010 dovranno essere comunicati i dati che sono contenuti nel bilancio 2009.