

# Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio, gestione e controllo degli enti locali

## ENTI LOCALI

[www.edicolaprofessionale.com/azienditalia](http://www.edicolaprofessionale.com/azienditalia)

**3**  
**2018**

### BILANCIO – PIANIFICAZIONE E CONTROLLO – SERVIZI

Utilizzabilità dell'Avanzo di amministrazione e del FPV

Privacy e dati personali: cosa cambia con l'arrivo delle nuove regole europee

Partecipate: i programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale

### FINANZA E TRIBUTI

Accertamento e riscossione delle entrate locali: attività di supporto

Deliberazioni dei tributi locali adottate fuori termine

Benefici per aree portuali e rigassificatori

### ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE

Il lavoro agile applicato agli Enti territoriali:

- uno strumento per perseguire l'obiettivo di work-life balance
- dal telelavoro allo smart working
- il sistema di performance

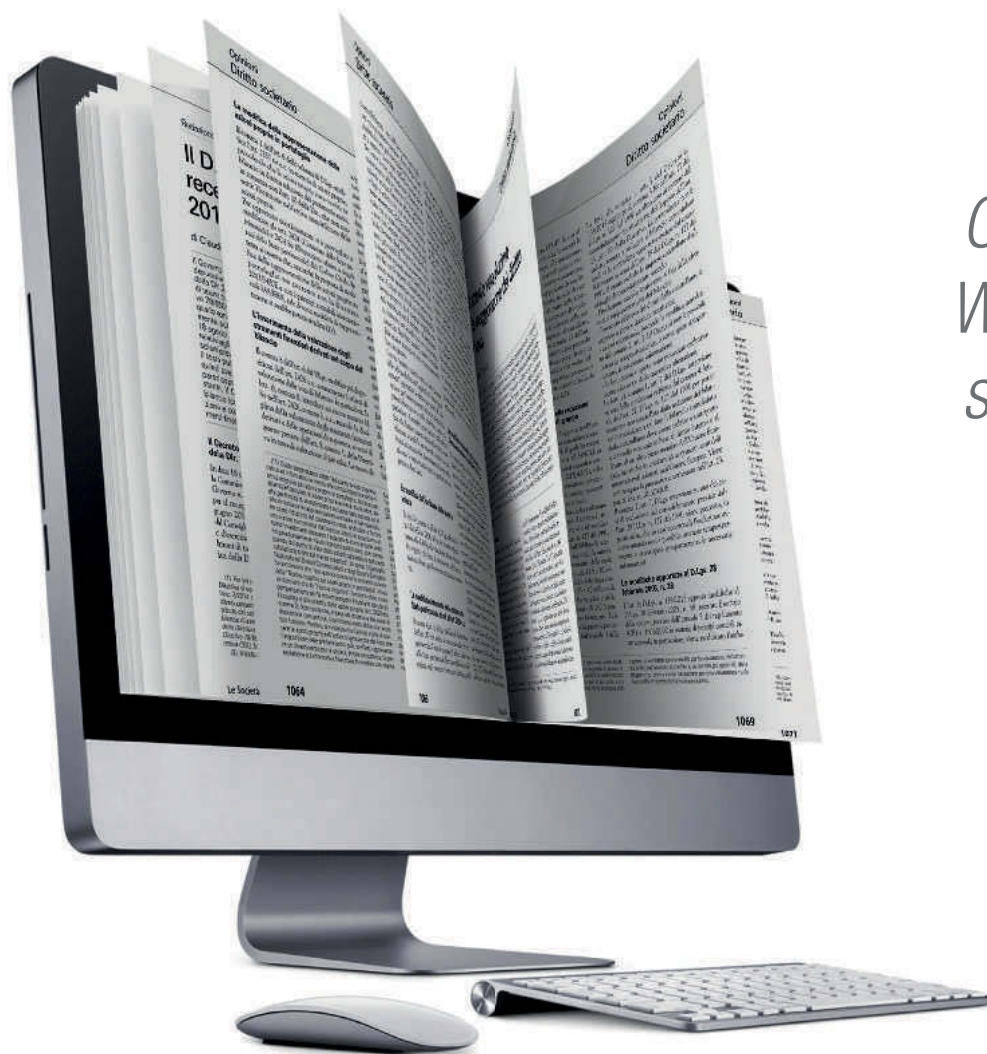
Gestione del personale per competenza: l'esperienza del Comune di Parma

ANNO XXV - MARZO 2018 N. 3 - DIREZIONE E REDAZIONE VIA DEI MISSAGLIA 97 EDIFICIO B3 20142 MILANO



# L'AGGIORNAMENTO DIGITALE TI CAMBIA LA VITA

## UNA SOLA RICERCA, TUTTE LE RISPOSTE



*Oltre 70 riviste  
Wolters Kluwer  
sempre con te*

Soddisfa le tue esigenze di aggiornamento professionale con **Edicola Professionale**, la più ricca e autorevole biblioteca digitale che con una sola ricerca ti consente di accedere a un patrimonio bibliografico inimitabile. Puoi navigare tra gli articoli di oltre 70 riviste **IPSOA**, **CEDAM**, **UTET Giuridica** e **il fisco** e le news di **IPSOA Quotidiano**.



**Sempre aggiornato** con le **notizie del giorno**, l'**anteprima** dell'ultimo fascicolo chiuso in redazione, l'**archivio storico** degli articoli pubblicati nel corso degli anni.



**App per tablet e smartphone**, anche in mobilità puoi leggere, condividere gli articoli di interesse con il tuo commento e archivarli.



**Planet-Friendly**, scegliendo il digitale dai una mano all'ambiente; per ogni nuovo abbonamento Wolters Kluwer devolverà un contributo a Freedom per piantare un agrumeto in Sicilia.



**Wolters Kluwer**

**edicolaprofessionale.com**

UTET GIURIDICA® è un marchio registrato e concesso in licenza da De Agostini Editore S.p.A. a Wolters Kluwer Italia S.r.l.

BILANCIO E CONTABILITÀ		
<b>Bilancio degli Enti territoriali</b>	L'utilizzabilità dell'Avanzo di Amministrazione e del Fondo Pluriennale Vincolato di Massimo Bellin	<b>430</b>
PIANIFICAZIONE E CONTROLLO		
<b>Protezione dei dati personali</b>	Privacy e dati personali: cosa cambia con l'arrivo delle nuove regole europee per gli Enti locali di Paolo Braccini	<b>435</b>
SERVIZI		
<b>Partecipate</b>	I programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale di Stefano Pozzoli	<b>438</b>
FINANZA E TRIBUTI		
<b>Legge di bilancio 2018</b>	Attività di supporto all'accertamento e alla riscossione delle entrate locali di Cristina Montanari	<b>443</b>
<b>Legge di bilancio 2018 - IMU</b>	Benefici per aree portuali e rigassificatori di Alessandro Galante - Avvocato in Milano	<b>448</b>
<b>Tributi locali</b>	Gli effetti delle deliberazioni dei tributi locali adottare fuori termine di Girolamo Ielo - Esperto di finanza territoriale	<b>452</b>
<b>TARSU</b>	Riconosciuta la riduzione TARSU per l'emergenza rifiuti di Salvatore Servidio - Pubblicista	<b>456</b>
<b>Contenzioso tributario</b>	Reclamo e mediazione tributaria, dal 1° gennaio 2018 le nuove soglie anche per le liti su tributi locali di Ignazio Buscema - Esperto tributario	<b>461</b>
ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE		
<b>Rapporto di lavoro</b>	Il lavoro agile: uno strumento per perseguire l'obiettivo di work-life balance di Sara Petrilli	<b>468</b>
<b>Pubblico impiego</b>	Smart working e sistema di performance di Marco Rossi	<b>476</b>
ESPERIENZE IN ... COMUNE		
<b>Gestione delle risorse umane</b>	L'esperienza del Comune di Parma nella gestione del personale per competenza di Paola Aldigeri	<b>484</b>
<b>Lavoro flessibile</b>	Forme flessibili di lavoro: il telelavoro - Il regolamento del Comune di Barletta di Michelangelo Nigro	<b>497</b>
FOCUS: PARLIAMO DI ...		
<b>Danno erariale</b>	La responsabilità amministrativa per consulenze e incarichi esterni presso le Autonomie locali di Maurizio De Paolis, Presidente dell'Associazione Romana di Studi Giuridici	<b>511</b>
RUBRICHE		
<b>Quesiti e risposte</b>	Giro di posta a cura di Marco Nocivelli - Dottore commercialista e revisore legale Brescia	<b>517</b>
<b>Sintesi e commenti</b>	Osservatorio giurisprudenziale a cura di Giancarlo Astegiano Sara Petrilli	<b>521</b>



## Sintesi e commenti

Osservatorio tributi locali  
a cura di Girolamo Ielo - Esperto di finanza territoriale

527

## DOCUMENTI IN SINTESI

## Legislazione e prassi

Osservatorio normativo  
a cura di Francesco Bruno - Presidente onorario Ardel

529

## ADEMPIMENTI E SCADENZE

## Memo

L'agenda di febbraio e marzo  
a cura di Francesco Bruno - Presidente onorario Ardel

539

## INDICI

Indici

553

# Azienditalia

Mensile di gestione e amministrazione  
del personale degli enti locali

## EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Via dei Missaglia, 97  
Edificio B3 - 20142 Milano

## INDIRIZZO INTERNET

[www.edicolaprofessionale.com/azienditalia](http://www.edicolaprofessionale.com/azienditalia)

## DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

## COORDINATORI SCIENTIFICI

Giuseppe Farneti, Girolamo Ielo, Stefania Tagliabue

## COMITATO TECNICO

Giancarlo Astegiano, Mauro Bellesia, Massimo Bianchi, Antonino Borghi, Francesco Bruno, Gennaro Cascone, Paola Cosmai, Ciro D'Aries, Francesco Delfino, Tiziano Grandelli, Raffaele Guizzardi, Sylvia Kranz, Luca Mazzara, Michelangelo Nigro, Emanuele Padovani, Massimo Pollini, Stefano Pozzoli, Pierluigi Ropolo, Renato Ruffini, Mirco Zamberlan, Andrea Ziruolo

In collaborazione con:



## REDAZIONE

Antonella Baroli ([antonella.baroli@wolterskluwer.com](mailto:antonella.baroli@wolterskluwer.com))  
Rossella Magnelli ([rossella.magnelli@wolterskluwer.com](mailto:rossella.magnelli@wolterskluwer.com))  
Roberto Morettini ([roberto.morettini@wolterskluwer.com](mailto:roberto.morettini@wolterskluwer.com))

## REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

Per informazioni in merito  
a contributi, articoli ed argomenti trattati, scrivere  
o telefonare a:

**Redazione AZIENDITALIA**  
telefono 02 82476020  
e-mail  
[redazione.azienditalia-it@wolterskluwer.com](mailto:redazione.azienditalia-it@wolterskluwer.com)

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri  
arretrati, cambi d'indirizzo, ecc., scrivere o  
telefonare a:

**Wolters Kluwer S.r.l. Servizio Clienti**  
telefono 02 824761 telefax 02 82476.799  
e-mail [servizio.clienti@wolterskluwer.com](mailto:servizio.clienti@wolterskluwer.com)

## FOTOCOMPOSIZIONE

Integra Software Services Pvt. Ltd.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con  
scrupolosa attenzione, non può comportare  
specifiche responsabilità per eventuali errori o  
inesattezze

## PUBBLICITÀ:



**Wolters Kluwer**

E-mail: [advertising-it@wolterskluwer.com](mailto:advertising-it@wolterskluwer.com)

[wolterskluwer.it](http://wolterskluwer.it)  
Via dei Missaglia, 97  
Edificio B3 - 20142 Milano

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 331  
del 7 giugno 1986  
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa  
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio  
1991 Iscrizione al R.O.C. n. 1702

## ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata 12  
mesi con formula rolling dalla data di sottoscrizione e  
si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da  
comunicarsi entro 90 gg. prima della data di scadenza  
a mezzo raccomandata A.R. da inviare a  
Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia, 97 -  
Edificio B3 - 20142 Milano.  
Servizio Clienti: tel. 02.824761  
Indirizzo internet: [www.servizioclienti.wki.it](http://www.servizioclienti.wki.it)  
e-mail: [servizio.clienti@wolterskluwer.com](mailto:servizio.clienti@wolterskluwer.com)

## ITALIA/ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi + 3 e-book al prezzo di  
190,00 € + iva.  
Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con  
abbonamento alla raccolta delle annate.  
Abbonamento 12 mesi alla raccolta delle annate €  
439,00 + iva oppure 220,00 + iva per gli abbonati alla  
rivista

## MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc, tablet  
e smartphone.

I fascicoli possono essere scaricati da  
- [edicolaprofessionale.com/azienditalia](http://edicolaprofessionale.com/azienditalia)  
- [edicolaprofessionale.com/azienditaliapersonale](http://edicolaprofessionale.com/azienditaliapersonale)  
- da App Edicola Professionale, disponibile  
gratuitamente su AppStore, Google Play, Samsung  
Apps o Amazon AppStore for Android.

## MODALITÀ DI PAGAMENTO

Il pagamento potrà essere effettuato con un  
versamento intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via  
dei Missaglia, 97 - Edificio B3 - 20142 Milano,  
utilizzando le seguenti modalità:  
- Conto Corrente Postale 583203  
- Conto Corrente Bancario IBAN  
IT61M0306933684100000002208

## DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Egregio Abbonato,  
**ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196.**  
La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su  
database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.  
r.l., con sede legale in Milano, Via dei Missaglia, 97 -  
Edificio B3 - 20142 Milano, titolare del trattamento e  
sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wol-  
ters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per  
finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il  
Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai  
sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. n. 196/2003,  
anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi  
a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni  
momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n.  
196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e  
ottenere l'aggiornamento o la cancellazione per viola-  
zione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai  
fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e  
comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiorn-  
ato dei responsabili del trattamento, mediante comuni-  
cazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. -  
PRIVACY - Via dei Missaglia, 97 - Edificio B3 - 20142  
Milano, o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

# L'utilizzabilità dell'Avanzo di Amministrazione e del Fondo Pluriennale Vincolato

di Massimo Bellin - Master in Diritto della Pubblica Amministrazione Università di Torino - Master in Auditing e Controllo Interno Università di Pisa - Funzionario Pubblico

Il comma 1-*bis* dell'art. 9, Legge 24 dicembre 2012, n. 243, in vigore dal 13 settembre 2016, ha definito quali siano le entrate finali e le spese finali in base alle quali debba essere verificato il conseguimento del pareggio di bilancio degli Enti territoriali.

Inoltre, la stessa disposizione ha dettato la disciplina del Fondo Pluriennale Vincolato con riferimento, rispettivamente, al triennio 2017-2019 ed a partire dal 2020.

La formulazione delle suddette norme ha causato dubbi circa l'utilizzabilità dell'avanzo di amministrazione dell'anno precedente e del fondo pluriennale vincolato da parte dell'ente territoriale interessato, fugati dalla Corte Costituzionale con la sentenza 29 novembre 2017, n. 247.

## Premessa (1)

La recente sentenza della Corte costituzionale 29 novembre 2017, n. 247 offre l'occasione per soffermarsi a riflettere sulla disciplina che regola due istituti di particolare importanza nell'ambito della contabilità pubblica, quali l'*Avanzo di Amministrazione* ed il *Fondo Pluriennale Vincolato*.

Precisamente, l'arresto riguarda la legittimità costituzionale della Legge 12 agosto 2016, n. 164, che ha novellato la Legge 24 dicembre 2012, n. 243 (recante *Disposizioni per l'attuazione del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione*).

Sia la Legge n. 243/2012 che quella oggetto dell'impugnativa, che la modifica, sono state emanate ai sensi dell'art. 81, comma 6, Cost., come sostituito dall'art. 1, Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), il quale demanda l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, appunto, alla suddetta legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Con la riforma attuata dalla Legge costituzionale n. 1/2012 è stato conferito valore di principi costituzionali alle regole relative alla copertura finanziaria delle leggi ed alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, in modo da garantire comunque l'equilibrio tra le entrate e le spese.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata in parte con riferimento alle prerogative delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale, in quanto diverse disposizioni della suddetta Legge n. 164/2016 presenterebbero profili di contrasto con la disciplina statutaria in materia di equilibrio dei bilanci e di concorso alla sostenibilità del debito pubblico, ledendone le specifiche competenze.

Tuttavia, la finalità del presente studio non è quella di analizzare i rapporti istituzionali tra lo Stato e le autonomie speciali, ma, piuttosto, approfondire le regole di armonizzazione dei bilanci pubblici, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Precisamente, il contenzioso ha riguardato l'art. 9, comma 1-*bis*, Legge n. 243/2012, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b) della legge impugnata.

(1) Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.

Il primo periodo della disposizione novellata così recita: “Ai fini dell’applicazione del comma 1 (2), le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio”.

Il secondo ed il terzo periodo della citata disposizione prevedono rispettivamente: “Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l’introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa.

A decorrere dall’esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali”.

Le questioni che si pongono riguardano la disponibilità sia dell’avanzo di amministrazione (o, più precisamente, dell’avanzo di amministrazione *libero* (3)), sia del fondo pluriennale vincolato; infatti, entrambi sono riportati prima ed al di fuori dei titoli in entrata, all’inizio della relativa tabella (cfr. tavola 1):

## L’Avanzo di Amministrazione

Per effetto delle modifiche apportate dalla Legge n. 164/2016, l’avanzo di amministrazione libero relativo all’anno precedente potrebbe ritenersi sottratto alla disponibilità dell’ente; al contrario, esso potrebbe essere assoggettato ai vincoli di spesa inerenti ad obiettivi di finanza pubblica da realizzare su base regionale.

Infatti, il novellato art. 9, comma 1-bis, Legge n. 243/2012 non contempla l’avanzo di amministrazione tra le cosiddette *entrate finali*.

A ciò si aggiunga che, a norma del successivo art. 10, comma 3, Legge n. 243/2012 (come anch’esso novellato dall’art. 2, comma 1, lett. a), Legge n. 164/2016), le operazioni di investimento realizzate attraverso l’utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l’anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui al citato art. 9, comma 1, del complesso degli Enti territoriali della regione interessata, compresa quest’ultima.

Allegato F							
Allegato n. 9 - Bilancio di previsione al D.Lgs. 118/2011							
BILANCIO DI PREVISIONE							
ENTRATE							
TITOLO TIPOLOGIA	DENOMINAZIONE	RESIDUI PRESUNTI AL TERMINE DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE QUELLO CUI SI RIFERISCE IL BILANCIO		PREVISIONI DEFINITIVE DELL'ANNO PRECEDENTE QUELLO CUI SI RIFERISCE IL BILANCIO	PREVISIONI ANNO ....	PREVISIONI DELL'ANNO N+1	PREVISIONI DELL'ANNO N+2
	Fondo pluriennale vincolato per spese correnti <sup>(1)</sup>		previsioni di competenza		-	-	-
	Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale <sup>(1)</sup>		previsioni di competenza		-	-	-
	Utilizzo avanzo di Amministrazione		previsioni di competenza		-		
	- di cui avanzo vincolato utilizzato anticipatamente <sup>(2)</sup>		previsioni di competenza		-		
	Fondo di Cassa all'1/1/esercizio di riferimento		previsioni di cassa				

(2) L’art. 9, comma 1, Legge n. 243/2012 così recita: “I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell’art. 10”.

(3) Si ricorda che, a norma dell’art. 42, D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della Legge 5 maggio 2009, n. 42), il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati.



Tuttavia, nell'arresto qui in commento la Consulta ha chiarito che gli Enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà, e non l'obbligo, di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo.

Essa ha evidenziato che la mancata previsione dell'avanzo di amministrazione tra le entrate disponibili deriva dal fatto che la norma contestata sia riferita al momento di redazione del bilancio di previsione, mentre l'accertamento del risultato di amministrazione dell'anno precedente avviene ad esercizio inoltrato, con l'approvazione del rendiconto; solo dopo l'eventuale accertamento del risultato positivo, la risorsa può essere iscritta in bilancio, con apposita variazione in entrata ed in uscita (con destinazione che, salvo casi eccezionali, dovrebbe essere rivolta a spese di investimento).

Quindi, la mancata iscrizione dell'avanzo di amministrazione nel bilancio di previsione deriva dalla fisiologia temporale della gestione contabile e dal collegato principio di copertura della spesa, secondo cui qualsiasi intervento può essere realizzato solo dopo l'accertamento dell'esistenza della correlata risorsa.

Un'interpretazione vincolante del *conferimento* dell'avanzo verrebbe, poi, a costituire una contribuzione a carico del titolare dell'avanzo stesso in favore delle esigenze della finanza pubblica allargata, senza che ne sussistano gli estremi.

Sul punto, è da condividere l'assunto che l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, una volta correttamente accertato e rappresentato nei rendiconti, diventa un elemento patrimoniale della regione, che la norma impugnata, diversamente opinando, renderebbe indisponibile da parte dell'ente, generando una situazione equivalente alla sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all'Erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale.

Ove si interpretasse la disposizione come imposizione di impiego dell'avanzo di amministrazione, l'operazione si configurerebbe come un contributo ai vincoli di finanza pubblica senza averne i necessari requisiti e presupposti, tra i quali è opportuno ricordare:

- a) la previa quantificazione;
- b) la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell'ente assoggettato;
- c) il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato (peraltro, una

determinazione unilaterale dello Stato, comunque provvisoria, di tale contribuzione è ammissibile solo quando la tempistica della manovra di finanza pubblica non consenta un previo contraddittorio ed una piena concertazione con le autonomie interessate (4)).

L'impiego dell'avanzo quale contributo ai vincoli di finanza pubblica sarebbe contrario anche ai principi di eguaglianza e proporzionalità nella determinazione del sacrificio posto a carico dei singoli Enti, poiché la sua dimensione sarebbe del tutto casuale e legata all'episodico concatenarsi delle varie dinamiche dei singoli bilanci.

Inoltre, verrebbe a costituire un'immotivata penalizzazione finanziaria per le gestioni più meritevoli atteso che la realizzazione di un risultato positivo è di regola indice di una condotta virtuosa dell'Ente territoriale (salvo il caso di gravi carenze nella prestazione dei servizi alla collettività).

Infine, vi è un ulteriore elemento interpretativo che si ricava dall'attuale formulazione dell'art. 97 Cost. Esso prevede che l'equilibrio di bilancio di ciascuna amministrazione sia prodromico al buon andamento ed all'imparzialità dell'azione amministrativa; la seconda parte del primo comma contempla, poi, la partecipazione di ogni amministrazione alla *sostenibilità del debito pubblico* che però, per i motivi esposti, non è configurabile in relazione alla norma impugnata.

Rimane, invece, da svolgere qualche considerazione con riferimento alla prima parte del primo comma del citato art. 97 Cost., poiché il risultato di amministrazione rientra nel concetto di *equilibrio del bilancio*.

Quest'ultimo corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario; tuttavia, il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta ed ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività.

Ne consegue che il miglior rapporto tra equilibrio di bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche, attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi ed il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità.

## Il Fondo Pluriennale Vincolato

Il *fondo pluriennale vincolato* è finalizzato a gestire in modo coerente e funzionale l'introduzione, nella

(4) Cfr. Corte cost., 10 febbraio 2015, n. 19.

contabilità degli Enti territoriali, della cosiddetta *competenza rinforzata*, secondo la quale le obbligazioni giuridicamente perfezionate, attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui essa viene a scadenza (5).

Per assicurare tale impostazione diacronica degli accertamenti, degli impegni e delle correlate transazioni finanziarie, a decorrere dall'anno 2015 (6) gli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti vengono iscritti al bilancio degli Enti, appunto, nel fondo pluriennale vincolato.

L'inutilizzabilità, a partire dall'esercizio 2017, delle risorse già destinate negli esercizi precedenti al finanziamento delle spese programmate viene fatta discendere non solo dal mancato inserimento del fondo pluriennale vincolato tra le entrate e le spese finali di cui al contestato art. 9, comma 1-bis, Legge n. 243/2012, ma anche dal combinato disposto del precedente comma 1, il quale stabilisce l'ancoraggio dei titoli di entrata e di spesa ivi indicati al concetto di equilibrio di bilancio.

Pertanto, detta relazione verrebbe a sottrarre, in favore di vincoli di finanza pubblica assunti dallo Stato, alcune risorse già impegnate per programmi ed investimenti approvati e finanziariamente coperti negli esercizi precedenti.

In tal modo il fondo pluriennale vincolato, anziché funzionare come garanzia conservativa di risorse non erogate ma vincolate nel fine, subirebbe un reindirizzamento strumentale verso gli equilibri della finanza pubblica allargata, al contempo provocando una scopertura sopravvenuta di iniziative già approvate ed un conseguente squilibrio per il bilancio dell'ente territoriale.

A tali eccezioni il Giudice delle leggi ha replicato che le disposizioni impugnate non alterano la struttura e la gestione temporale del fondo pluriennale vincolato: l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali; tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente, né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di

programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi precedenti.

Ne consegue che gli Enti territoriali mantengono la piena facoltà di gestire il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua collocazione nei contestati titoli di bilancio.

A dimostrazione della propria interpretazione adeguatrice, la Consulta ha richiamato le considerazioni già svolte relativamente all'avanzo di amministrazione in merito ai presupposti affinché gli Enti territoriali siano tenuti a partecipare alla contribuzione per il raggiungimento degli equilibri di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 97 Cost.

L'interpretazione non risulterebbe neppure in linea con i precetti di copertura e di equilibrio contenuti nell'art. 81 Cost., poiché la copertura di spese impegnate e di oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate verrebbe meno, ove il vincolo autorizzatorio all'esecuzione di tali spese contenuto nel fondo pluriennale vincolato potesse essere rimosso *ex lege*, costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture oppure a rendersi inadempiente.

D'altra parte, l'affidabilità dell'amministrazione come soggetto pagatore richiede che la previa copertura della relativa spesa sia *giuridicamente valida*, cioè sia sorretta da tutte le garanzie a favore dei crediti, ivi compresa l'intangibilità della provvista a suo tempo accantonata per onorarli.

A ciò si aggiunga che se il fondo pluriennale vincolato fosse sottratto al pagamento delle obbligazioni assunte, si verificherebbe un pregiudizio del piano finalizzato al tempestivo adempimento, in spregio degli impegni assunti a livello europeo in materia di lotta contro i ritardi nel pagamento delle transazioni commerciali e, conseguentemente, in violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

## Conclusioni

Alla luce di tali considerazioni, emerge che l'avanzo di amministrazione non può essere oggetto di un *prelievo forzoso* attraverso indirette prescrizioni tecniche come quelle in commento: al contrario, una volta accertato nelle forme di legge, esso entra nella disponibilità dell'ente che lo realizza.

Analogamente, il fondo pluriennale vincolato continua ad essere strutturato in modo tale che accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive sono

(5) Cfr. all. 1, punto 16, D.Lgs. n. 118/2011.

(6) Art. 3, comma 5, D.Lgs. n. 118/2011: "Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1 al presente decreto, gli enti di cui al comma 1, a decorrere dall'anno 2015, iscrivono negli schemi di

bilancio di cui all'articolo 11, comma 1, lettere a) e b), il fondo per la copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti, di seguito denominato fondo pluriennale vincolato [...]".



rappresentate e gestite in bilancio secondo i richiamati canoni basilari dell'istituto; infatti, l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso tecnico-contabile, come criterio matematico armonizzato ai fini del consolidamento dei conti nazionali, mentre devono ritenersi inalterate ed intangibili le risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni ed obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alla scadenza.

Pertanto, a margine del proprio percorso interpretativo la Consulta ha riconosciuto che la complessa formulazione delle disposizioni impugnate è idonea ad ingenerare il dubbio che esse si configurino effettivamente come prescrittive di contribuzioni vincolate alla realizzazione di obiettivi generali della finanza pubblica allargata.

Da tale osservazione, il Collegio è giunto alla conclusione che l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria può pregiudicare la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle

strategie finanziarie ed accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrate.

Richiamando un proprio recente precedente (7), la Consulta ha ammonito sul fatto che le sofisticate tecniche di *standardizzazione*, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità.

La necessità di assicurare un profilo divulgativo degli scopi perseguiti e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la tecnicità, per rappresentare in modo comprensibile le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati, al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate.

---

(7) Corte cost., 21 giugno 2016, n. 184.

Protezione dei dati personali

# Privacy e dati personali: cosa cambia con l'arrivo delle nuove regole europee per gli Enti locali

Paolo Braccini - Dottore commercialista; Esperto in organizzazione e valutazione degli Enti locali e di Emanuele Cofanelli - Esperto in scienze giuridiche e privacy

Il 25 maggio 2018 diventerà ufficialmente operativo il nuovo Regolamento generale in materia di Protezione dei Dati personali. Il GDPR, acronimo di "General Data Protection Regulation" va ad abrogare, dopo oltre un ventennio, la cosiddetta direttiva madre n. 95/46/C, che, fino ad oggi, costituiva il quadro normativo di riferimento a livello europeo. Il nuovo Regolamento, composto da 99 articoli e 173 "considerando", costituisce, insieme alla Direttiva (UE) n. 2016/680, il "Pacchetto di protezione dei dati" elaborato ed approvato dall'Unione Europea.

## Introduzione

Il Reg. (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 fa riferimento a dati concernenti persone identificate o identificabili in possesso di vari soggetti e quindi anche della Pubblica amministrazione utilizzabili per le proprie finalità istituzionali. Dati che devono essere trattati nei limiti delle funzioni dell'ente, il quale avrà anche l'obbligo di proteggerli con nuovi strumenti.

L'introduzione del GDPR viene ritenuta una riforma necessaria poiché va a definire un quadro comune europeo in materia di tutela dei dati personali, in coerenza con una più generale armonizzazione normativa europea.

L'obiettivo del legislatore europeo, infatti, è quello uniformare questa importante e delicata disciplina, eliminando le numerose barriere e disomogeneità che si erano create nel corso del tempo e che andavano ad ostacolare la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'EU, con la conseguente penalizzazione delle attività economiche.

## Le nuove regole

Il nuovo apparato normativo si regge su un nuovo principio di fondamentale importanza: la responsabilità, ovvero il principio di *accountability* (nell'accezione inglese).

Tale concetto rappresenta un'assoluta novità nel campo della protezione dei dati personali, in quanto il titolare del trattamento, oltre ad avere l'esclusiva competenza per il rispetto dei principi e delle regole previste dal GDPR, deve anche essere in grado di comprovarne il corretto adempimento.

Ai titolari, altresì, viene affidato il compito di **decidere autonomamente le modalità, le garanzie e i limiti del trattamento dei dati personali**, nel rispetto delle disposizioni normative e alla luce di alcuni criteri indicati dal regolamento. Come specifica chiaramente l'art. 25 del GDPR, uno di quei criteri è sicuramente rappresentato dall'espressione anglofona "*data protection by default and by design*" ossia dalla necessità di configurare il trattamento prevedendo dall'inizio, ovvero fin dalla fase di progettazione, le garanzie indispensabili "al fine di soddisfare i requisiti" del regolamento e tutelare i diritti degli interessati, tenendo conto del contesto complessivo ove il trattamento si colloca e dei rischi per i diritti e le libertà degli interessati.

Spetta dunque al titolare mettere in atto una serie di misure tecniche ed organizzative adeguate per garantire che siano trattati, per impostazione predefinita, solo i dati personali strettamente necessari per ogni specifica finalità del trattamento.