

# FEDERALISMO FISCALE E FINANZIARIA 2005: QUALE FUTURO PER GLI ENTI LOCALI?\*

di

RENATO ROLLI\*\* e LIDIA MALIZIA\*\*\*

\* Relazioni del Convegno "*Il ruolo degli Enti Locali nella nuova manovra finanziaria*" tenutosi presso il Palazzo Municipale di Praia a Mare (CS) il 3 marzo 2005, organizzato dall'Associazione *Voci del Sud* con il patrocinio del Comune di Praia a Mare e della Provincia di Cosenza. Si precisa che, per quanto il lavoro sia frutto di un progetto unitario, il paragrafo 1 è da attribuirsi a RENATO ROLLI mentre il paragrafo 2 a LIDIA MALIZIA

\*\* Dottore di ricerca in discipline giuspubblicistiche, docente incaricato di diritto delle Amministrazioni Pubbliche presso la Facoltà di Economia dell'Università della Calabria

\*\*\* Dottorando di ricerca in "Economia e Gestione delle Amministrazione Pubbliche" presso il Dipartimento di Scienze Aziendali dell'Università della Calabria

**Sommario:** 1. Gli enti locali nel quadro delle principali riforme legislative degli ultimi anni - 1.1 Breve evoluzione storica - 1.2 Partecipazione amministrativa e crisi delle riforme - 2. Finanziaria 2005: le principali novità per gli enti locali - 2.1. Lo scenario attuale della finanza locale - 2.2 Il contenuto della manovra finanziaria

## **1 Gli enti locali nel quadro delle principali riforme legislative degli ultimi anni**

### **1. 1 Breve evoluzione storica**

L'assetto organizzatorio delle competenze delle amministrazioni pubbliche italiane nell'arco di circa un decennio è stato coinvolto da un processo di riforme di portata grandiosa. Anche l'organizzazione degli enti locali ha subito negli ultimi anni un processo di rapida trasformazione che è ancora in divenire.

La riforma degli enti locali ha inizio, sostanzialmente, quindici anni or sono. Ebbene, a voler schematizzare, questi i passaggi salienti della riforma:

- la legislazione degli anni novanta (la legge sul procedimento amministrativo n° 241/90, la prima legislazione sugli enti locali n° 142/90 che ha attribuito autonomia politica, amministrativa, gestionale, finanziaria ed organizzativa; il processo -ancora in fase di stabilizzazione- della privatizzazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni);
-

- la riforma del sistema elettorale (legge n°81/93), che ha attribuito l'elezione a suffragio universale del Sindaco e del Presidente della provincia;
- la graduale riforma del sistema della finanza locale caratterizzata dall'aumento delle leve fiscali a disposizione degli enti locali (l'introduzione dell'ICI);
- la graduale riforma dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che ha dato inizio alla autonomia finanziaria dei comuni;
- il decreto legislativo n°57/95 di riforma dell'ordinamento sia finanziario che contabile degli enti locali ed il nuovo assetto dei servizi pubblici locali con conseguente sviluppo delle esternalizzazioni di funzioni e servizi;
- l'importante fase degli anni 1997-1999 (relativa alla semplificazione dell'azione amministrativa e del c.d. federalismo amministrativo, attraverso l'introduzione dei principi -oggi costituzionalizzati- di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché della riforma della complessiva organizzazione statale);
- la modifica del titolo V della parte II della Costituzione introdotta con la legge costituzionale n° 3/2001, ma ancora in parte inattuata. Con tale riforma, come è noto, in primo luogo si è notevolmente ampliata la sfera delle competenze legislative delle Regioni attesa la presenza di un ribaltamento dei principi della ripartizione della competenza legislativa. In secondo luogo, secondo l'art. 114 Cost., "la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato" ponendo tali enti su un piano paritetico nel quale tuttavia risalta la centralità e l'importanza del Comune. In terzo luogo, secondo il nuovo art. 118 Cost., le funzioni amministrative "sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, sia conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Infine, l'art. 119 Cost. che prevede il federalismo fiscale. Secondo tale norma "i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio."

## **1.2 Partecipazione amministrativa e crisi delle riforme**

La portata innovativa, in particolar modo delle leggi del 1990, sembra essere stata vanificata, in parte, dal succedersi di un insieme di norme in assenza di un disegno organico. Il processo, frenato nella realizzazione della riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo, ha rimarcato quella permanente connessione esistente fra crisi della pubblica amministrazione e crisi del governo locale. Questa crisi, in special

modo nell'Italia del sud, si può misurare per un verso con le incertezze degli amministratori locali nel ritenere che statuti e regolamenti possano ridurre spazi e tempi dell'azione politica; per un altro con la riluttanza dell'apparato amministrativo a porsi in forma autonoma e responsabile verso il ceto politico ed i cittadini.

Questa situazione di staticità ha rafforzato (e ciò è alquanto singolare) il potere di controllo politico ed economico sugli enti locali da parte dello Stato (si pensi ai tagli della finanza locale, al blocco delle assunzioni). E ciò viene, peraltro, avvalorato dalla normativa di riforma del quadro originario disegnato dalle leggi del novanta. Essa, in particolare, ha uniformato i poteri e le competenze delle istituzioni di governo locale, con la conseguenza di ridimensionare gli ambiti di autonomia che rappresentavano per gli statuti un mezzo di agevolazione nelle politiche di sviluppo proporzionate alle varie realtà (economiche, sociali e così via) delle comunità locali.

Intanto il nuovo periodo politico istituzionale, iniziato con gli eventi dell'ormai lontano 1989, ha messo in difficoltà lo Stato-nazione, ponendo in secondo piano istituti quali la sovranità popolare e la cittadinanza, che, un tempo, costituivano elementi fondamentali dello Stato-comunità. La prevalenza della *res* economica sulla *res* politica, nell'ambito dei paesi dell'Unione Europea, ha comportato l'estensione e la legittimazione dei poteri decisionali delle istituzioni comunitarie, stabilizzate dai più recenti trattati comunitari.

La presenza di questi poteri accanto a queste istituzioni ha determinato una forma di instabilità governativa e scarsa partecipazione politica.

Da questo fenomeno consegue l'esigenza di una ristrutturazione politica e amministrativa dell'apparato statale. Per questa ragione, in virtù di quanto evidenziato dagli studiosi di governo locale e del sistema amministrativo, sembra singolare crearsi l'alibi della grande riforma, attesa la parziale attuazione delle modifiche inserite con le leggi del novanta che permettevano, comunque, una radicale innovazione nel rapporto cittadino-istituzione, determinanti una realizzazione più significativa dei principi costituzionali di partecipazione, codeterminazione, indirizzo amministrativo alla luce dei fondamentali canoni del buon andamento, dell'imparzialità e della ragionevolezza dell'agire amministrativo.

Oggi, a livello di governo locale l'informatizzazione di apparati burocratici e servizi (sancita da ultimo dalla recentissima legge di riforma del procedimento amministrativo, n° 15 del 2005) modifica ulteriormente il rapporto cittadino-amministrazione, dando impulso ad uno scambio "aperto" e "biunivoco" nuovo, rispetto alle precedenti forme di comunicazione tra di essi intercorrenti. Da un punto di vista più ampio, le riluttanze emerse dalle esperienze comunali dopo la riforma del 1993 sembrano evidenziare, nel complesso, alcune perplessità legate ad un processo innovativo che presenta ancora delle incongruenze. Tuttavia confermano che la sintonia tra l'amministratore locale e la propria giunta determina una interazione con i cittadini nell'identificare la città come comunità culturale, territoriale e sociale. Questo fenomeno, senza dubbio positivo, è però frenato

dalla problematica, ancora aperta della c.d. *devolution* e del “decentramento burocratico” e “decentramento partecipativo”.

Senza dubbio a livello locale il confronto fra cittadini ed apparato istituzionale rappresenta una componente essenziale per ovviare a diversi inconvenienti, non da ultimo per deflazionare il contenzioso amministrativo. Inoltre una diversa organizzazione dei poteri locali, basata sulla cooperazione fra enti potrebbe favorire non solo la ripresa di alcuni campi di produzione ma anche la tutela della stabilità lavorativa.

Invece vari fattori quali - per quanto qui interessano - la situazione del debito della finanza pubblica, nonché l'influenza delle autorità comunitarie hanno concorso a frenare alcune innovazioni anche relative agli enti locali comportando che lo Stato si riappropriasse, almeno sino alla riforma costituzionale del 2001, di competenze regionali. In questo modo è stata trascurata la nuova realtà proveniente dalla dimensione sovranazionale e dalla realtà regionale nella prospettiva dell'Unione Europea. La Regione, d'altro canto, cercando nuovamente di dirigere competenze e funzioni amministrative provinciali e comunali ha, nel tempo, ridotto gli ambiti di autonomia che la legislazione dei primi anni novanta sembrava rivalorizzare, riprendendo i principi costituzionali.

Inoltre il processo innovativo è stato decelerato anche dalle procedure lente delle regioni sulle revisioni statutarie necessarie ad evidenziare l'importante ruolo programmatico della provincia.

E' pensiero comune che oggi in un periodo di grave crisi economica e di contenimento della spesa pubblica sia necessaria da un lato, la cooperazione fra regioni ed enti locali, attesa la centralità che tali enti ricoprono nello spazio giuridico comunitario; da un altro occorre non sottovalutare le alternative che il federalismo fiscale presenta in ordine all'autonomia finanziaria degli enti locali.

## **2. Finanziaria 2005: le principali novità per gli enti locali**

### **2.1 Lo scenario attuale della finanza locale.**

Come ogni anno, la realtà degli operatori economici del nostro Paese affronta il sempre più discusso tema della manovra finanziaria per l'anno successivo. La platea degli “attori” del contesto locale conosce bene lo spirito di attesa e preoccupazione che caratterizza la realtà politico-amministrativa nazionale e locale sul finire di ogni anno quando il Parlamento si appresta ad approvare la legge finanziaria. Ebbene, quest'anno la manovra finanziaria, con l'approvazione in extremis, è diventata legge il 30 dicembre 2004 con il numero 311 al termine di un percorso particolarmente travagliato e con una composizione caratterizzata da un solo articolo e ben 572 commi.

Premettendo che il compito di questa Finanziaria non è semplice (ridurre al 2,7% il rapporto tra deficit e prodotto interno lordo attraverso il reperimento di 24 miliardi di euro), è indubbio che particolarmente penalizzate sono le Regioni e gli enti locali con

particolare riferimento ai piccoli comuni che, in attesa della legge che li interessa da vicino<sup>1</sup>, ferma nei cantieri parlamentari e di cui si auspica l'approvazione definitiva in questo nuovo anno, necessariamente affrontano il nuovo scenario caratterizzato dal passaggio ad una finanza sempre più autonoma. In questo contesto assume una rilevanza sostanziale l'approccio con cui il *policy maker* affronterà il quadro evolutivo. Pertanto, una "missione" fondamentale è oggi affidata agli amministratori che dovranno dimostrare capacità di apertura verso un nuovo modo di concepire l'ente locale: non più solo come "ente", appartenente ad un sistema di autonomie, ma anche come "azienda", pubblica e locale, capace di confrontarsi, con spirito di cooperazione, e di reperire le proprie fonti di finanziamento anche sui mercati circostanti. E' indubbio che tale passaggio culturale da una concezione di stabilità amministrativo-gestionale ad una concezione di amministrazione più incerta e rischiosa, è difficile da acquisire ma la strada che gli enti locali stanno percorrendo, forse a loro insaputa, è proprio quella del "distacco" dal modello centralista che ha caratterizzato per anni il sistema finanziario e amministrativo dello Stato e delle autonomie territoriali. Gli strumenti con cui affrontare il cambiamento vanno ricercati nelle potenzialità offerte dalla legge: mi riferisco alla possibilità di ricorrere a forme innovative di finanziamento dell'attività locale che vanno dall'emissione di prestiti obbligazionari alla finanza di progetto, dalla cartolarizzazione dei crediti al ricorso ad istituzioni creditizie europee come la BEI<sup>2</sup>. Questa finanziaria concede una nuova possibilità in tal senso costituita dalla apertura di credito a medio lungo termine ma è, tuttavia, indispensabile una decisa attività di incentivazione e coordinamento di tutte le forme di finanza innovativa previste dalla legge ma su cui non è stata mai posta una concreta e fattiva attenzione.

## **2.2 Il contenuto della manovra finanziaria.**

Tanto premesso, appare opportuno condurre la lettura delle disposizioni della legge finanziaria per il 2005 sulla base di una considerazione di fondo: è indubbio che l'autonomia finanziaria disegnata dall'innovativo e ambizioso quadro costituzionale ha finito per scontrarsi con una realtà legislativa, relativa al coordinamento della finanza pubblica, ancora frammentaria e incapace di attuare il nuovo ordinamento costituzionale. L'appello per una maggiore organicità e chiarezza è rivolto all'organo consultivo governativo istituito con la legge finanziaria 2003: *l'Alta Commissione di studio per la definizione dei principi generali della finanza pubblica e del sistema tributario*, attualmente al lavoro per la predisposizione di un modello di finanza pubblica federale ispirato ai principi di autonomia, efficienza e solidarietà.

---

<sup>1</sup> "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti"- DDL 1942 approvato dalla Camera dei deputati il 21 gennaio 2003

<sup>2</sup> Banca Europea degli Investimenti

Le prime disposizioni che interessano da vicino gli enti locali e che necessitano di un approfondimento particolare riguardano il patto di stabilità per il triennio 2005-2007. Tali disposizioni modificano sia la platea dei soggetti obbligati all'adempimento sia i criteri di calcolo dell'obiettivo. Ancor prima di addentrarci nell'esame delle singole disposizioni appare opportuno fare un breve richiamo al concetto di *Patto di Stabilità Interno*.

Il vincolo del patto di stabilità che grava sugli enti locali trova la sua origine nell'art. 28 della legge finanziaria 1999 (legge 23 dicembre 1998, n. 448), che ha esteso agli enti locali l'applicazione degli impegni presi dal nostro Paese nei confronti dell'Unione Europea con l'adesione all'euro e al patto di stabilità e di crescita. Il succitato art. 28 stabilisce, in particolare, che le autonomie territoriali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, impegnandosi sia a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e sia a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo (P.I.L.). Entrambi gli obiettivi menzionati riguardano la gestione di cassa, e cioè il complesso delle operazioni di tesoreria sia di incasso che di pagamento<sup>3</sup>. Considerata la maggiore attenzione posta dal legislatore nazionale in materia di contabilità alla gestione finanziaria di competenza<sup>4</sup>, il patto di stabilità interno impone un approccio alle problematiche gestionali molto diverso dagli attuali obblighi ed attitudini. In altri termini occorre considerare, accanto agli accertamenti e agli impegni, anche le movimentazioni di cassa operando una distinzione fra quelle relative all'anno in esame (gestione di competenza) e quelle relative agli anni precedenti (gestione residui). Lo strumento nodale è rappresentato in tal senso dal bilancio di previsione nel quale le scelte di programmazione devono rispettare, da un lato, gli equilibri di bilancio sulle previsioni di competenza, dall'altro anche i vincoli derivanti dal patto di stabilità interno determinati sui saldi di cassa. Tali obiettivi generali sono evidentemente posti in analogia con i vincoli di politica economica comunitaria<sup>5</sup>. Le finalità del patto di stabilità interno sono costanti nel corso degli anni, mutano, invece, sulla base delle scelte di politica economica nazionale, le regole applicative stabilite, di anno in anno, con le leggi finanziarie e le relative disposizioni attuative. Il patto di stabilità aveva inizialmente valenza triennale con specifico riferimento agli

---

<sup>3</sup> Il riferimento alla gestione di cassa e non alla gestione di competenza deriva da una precisa scelta di opportunità legata alle modalità di calcolo sia del debito pubblico sia del deficit in sede comunitaria. Lo scopo di tale considerazione è evidentemente quello di allineare i comportamenti e la programmazione strategica degli enti locali a quelli dello Stato che a sua volta deve necessariamente allinearsi ai principi generali vigenti nella Comunità Europea.

<sup>4</sup> Il principio della competenza finanziaria impone l'analisi e la rilevazione dei fatti gestionali al momento dell'accertamento, per quanto attiene le entrate, e al momento dell'impegno, per quanto attiene le spese e cioè al momento giuridico in cui sorge l'obbligazione finanziaria (credito e debito) e non al momento in cui si manifesta concretamente l'entrata e l'uscita in termini di flussi finanziari.

<sup>5</sup> La circolare del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica del 12 marzo 1999 precisa che l'obiettivo della riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle proprie spese costituisce un obiettivo primario mentre l'obiettivo della riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito e il P.I.L. deve considerarsi un obiettivo derivato conseguente al miglioramento del saldo finanziario.

anni 1999-2000-2001. La legge finanziaria per il 2003 ha esteso il periodo di applicazione disponendo regole, modalità e regimi sanzionatori per gli anni 2003-2004-2005 e successivi<sup>6</sup>.

Tornando alla novella legislativa per il 2005, il nuovo modello di patto di stabilità, che sostituisce integralmente quello precedente<sup>7</sup>, rispetto agli scorsi esercizi, amplia la sfera dei soggetti coinvolti estendendo le disposizioni relative al patto anche ai comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, alle comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti in precedenza esclusi. Per gli enti di nuova istituzione nel triennio 2005-2007 le disposizioni del patto di stabilità saranno applicabili dall'anno successivo alla loro costituzione.

Fondamentale è la modifica del parametro quantitativo di riferimento del vincolo di stabilità, operata dalla finanziaria 2005. A differenza degli scorsi esercizi, per il triennio 2005-2007 l'obbligo non è più riferito al saldo finanziario inteso come differenza tra entrate e spese ma si riferisce al divieto di superamento di una certa soglia di spesa corrente e spesa in conto capitale<sup>8</sup>. In particolare la soglia di spesa che costituisce il limite da rispettare per il 2005 è diversificata in relazione a tre diverse categorie di ente locale:

- Province, comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti e comunità montane con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
- Comunità isolate e unioni di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
- Regioni.

Ebbene, per gli enti locali appartenenti alla prima categoria la finanziaria per il 2005 dispone che il complesso delle spese correnti ed in conto capitale non deve superare la corrispondente spesa annua, mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003, incrementata di un percentuale pari a:

- 11,5% se la spesa corrente media pro-capite sostenuta da tali enti nello stesso triennio<sup>9</sup> ha registrato un valore inferiore alla spesa media pro-

---

<sup>6</sup> In particolare l'art. 29 della legge 289 del 27 dicembre 2002 indica specifici obiettivi per gli anni 2003, 2004 e 2005. Per fare un esempio, per l'anno 2005 il disavanzo finanziario, della gestione di competenza e della gestione di cassa, non avrebbe dovuto superare quello dell'anno 2003 aumentato del 7,8%.

<sup>7</sup> Il comma 41 dell'articolo 1, infatti, specifica che sono abrogate le disposizioni recate dall'art. 29 della legge 27/12/2002, n. 289 e successive modificazioni in ordine alle regole del patto di stabilità interno previste per gli anni 2005 e successivi.

<sup>8</sup> Il comma 24, dell'art.1 stabilisce le modalità di determinazione delle spese correnti ed in conto capitale prese a riferimento come soglia limite. In particolare la legge precisa che bisogna prendere in considerazione la somma delle spese correnti e in conto capitale, sia per la gestione di competenza che di cassa, depurandola dalle spese espressamente elencate.

<sup>9</sup> L'art. 1, comma 22 della legge finanziaria 2005 precisa che per l'individuazione della spesa media del triennio si deve tener conto della media dei pagamenti, in conto competenza e in conto residui.

<sup>10</sup> La spesa media pro-capite per classi demografiche è stata stabilita con Decreto del ministero dell'economia e delle finanze del 26/01/2005 .

<sup>11</sup> Per l'individuazione della classe demografica di appartenenza si deve tener conto della popolazione residente calcolata secondo i criteri di cui all'art. 156 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 276.

<sup>12</sup> Gli enti locali sono tenuti a comunicare entro il 31 gennaio 2005 le spese che presentano le predette caratteristiche nonché i progetti a cui si riferiscono.

capite<sup>10</sup> della classe demografica di appartenenza<sup>11</sup>;

- 10% se la spesa corrente media pro-capite sostenuta da tali enti nello stesso triennio ha registrato un valore superiore alla spesa media pro-capite della classe demografica di appartenenza.

Per gli enti locali appartenenti alla seconda categoria l'incremento di spesa è possibile nel limite dell'11,5%, mentre per le regioni l'ammontare delle spese in conto corrente e in conto capitale per l'anno 2005 non può superare il corrispondente ammontare di spese per l'anno 2003 incrementato del 4,8%.

La legge finanziaria, ai commi 26, 27, 28, e 29 contempla due casi in cui è possibile eccedere dai limiti di spesa rappresentanti i vincoli per il patto 2005. In particolare il mancato rispetto dei limiti di spesa è possibile:

- limitatamente alla gestione di competenza, solo per spese di investimento e nei limiti dei proventi derivanti da alienazione di beni immobili, mobili nonché delle erogazioni a titolo gratuito e liberalità;
- limitatamente alla gestione di cassa, solo per le spese in conto capitale anticipandole attraverso un apposito fondo istituito presso la gestione separata della Cassa Depositi e prestiti. Le anticipazioni devono essere necessariamente estinte entro il 31 dicembre 2006 e i relativi interessi sono a carico del bilancio statale<sup>12</sup>.

Per quanto concerne le regole del Patto di stabilità per gli anni 2006 e 2007 i commi 22 e 23 stabiliscono un tetto di spesa in conto corrente ed in conto capitale pari all'ammontare delle corrispondenti spese determinate nell'anno precedente incrementate del 2%.

La legge finanziaria, se da un lato lascia immutati nella sostanza i criteri del sistema di monitoraggio del patto di stabilità, che consistono principalmente nell'inoltro delle informazioni agli organi di controllo individuati dalla legge, dall'altro prevede una radicale modifica delle tempistiche e dei soggetti cui è demandato il controllo a cui indirizzare le informazioni necessarie per il monitoraggio del patto. In tal senso gli enti locali sono tenuti a trasmettere i dati di competenza e di cassa, generalmente trimestrali, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato utilizzando il portale web dedicato secondo delle scadenze che variano in funzione della tipologia e della classe demografica di appartenenza.

In tema di monitoraggio del patto di stabilità, la finanziaria ha modificato anche i compiti dell'organo di revisione che deve:

- Verificare il perseguimento dell'obiettivo annuale e, in caso di mancato rispetto, darne comunicazione al Ministero dell'Interno;
- Effettuare verifiche periodiche degli obiettivi infrannuali entro il mese successivo al trimestre/semestre di riferimento e in caso di inadempienza

darne comunicazione alle autorità competenti.

La finanziaria prevede, inoltre, al comma 37, un ruolo più attivo nel sistema dei monitoraggi da parte delle associazioni dei Comuni, Province e Comunità Montane (ANCI, UPI, UNCEM). Infatti le comunicazioni di monitoraggio citate in precedenza devono essere trasmesse anche alle associazioni menzionate.

In caso di inosservanza del patto, intesa come mancato raggiungimento dell'obiettivo annuale, i commi 33 e 34 prevedono le seguenti prescrizioni:

- Divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo, sia a tempo indeterminato che determinato;
- Divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- Limitazione nelle spese per acquisto di beni e servizi a seconda che l'ente risulti inadempiente per la prima volta (in questo caso la spesa dell'anno successivo non dovrà superare quella sostenuta nell'ultimo anno) oppure sia risultato inadempiente anche in precedenza (in questo caso la spesa dovrà essere ridotta del 10% rispetto alla spesa sostenuta nel penultimo anno precedente).

Nel caso in cui non vengano rispettati gli obiettivi infrannuali, gli enti sono tenuti nel trimestre, o semestre, successivo a riassorbire lo scostamento registrato.

In tema di trasferimenti statali, il comma 63 dell'articolo unico della finanziaria 2005 conferma le disposizioni contenute nell'art. 31 della legge finanziaria 2003 (che a sua volta confermava le disposizioni contenute nella legge finanziaria 2002), pertanto, sostanzialmente per l'anno 2005 vengono confermati i valori assegnati nel 2004. Il comma 64, con riferimento all'incremento delle risorse derivante dal reintegro della riduzione dei trasferimenti erariali applicati nel triennio 2002-2004, destina tali risorse per l'anno 2005, al fondo ordinario, al fondo ordinario per gli investimenti, alle forme associative e alle Comunità Montane e province.

In merito alla compartecipazione comunale al gettito Irpef, essa fu introdotta dall'art. 25, comma 5 della legge 448/2001 (finanziaria per il 2002) in attesa della riforma in materia di trasferimenti erariali. La misura iniziale era pari al 4,5% dell'Irpef riscossa in conto competenza per l'esercizio finanziario precedente. La legge finanziaria per il 2003 elevò l'aliquota di compartecipazione comunale Irpef al 6,50% e istituì la compartecipazione provinciale nella misura dell'1%. La legge finanziaria per il 2004 confermò le aliquote 2003. Il comma 65 della finanziaria per il 2005 conferma le aliquote dell'anno 2004 ovvero il 6,50% per quella comunale e l'1% per quella provinciale.

Si rammenta inoltre che, sulla base delle disposizioni del comma 51, per gli anni

2005, 2006 e 2007, gli enti che non si siano mai avvalsi della facoltà di istituire l'addizionale comunale Irpef potranno farlo ma nel limite dello 0,10%. Per gli altri enti è confermato il blocco fino al 31/12/2006. Si rammenta che il blocco delle addizionali Irpef regionali e comunali vige dal 29/09/2002, in funzione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2003, poi rinnovate dalla finanziaria 2004.

Continuando nell'analisi della legge 311/2004, è da segnalare il comma 67 il quale concede ai Comuni una ulteriore proroga del termine di accertamento dell'ICI limitatamente all'annualità d'imposta 2000 e successive che slitta, pertanto, al 31/12/2005<sup>13</sup>. La proroga contenuta nella finanziaria si riferisce esclusivamente al termine per gli atti di accertamento e non anche per gli avvisi di liquidazione. Successivamente, la legge n. 26 del 1° marzo 2005, in sede di conversione del cosiddetto decreto "mille proroghe"<sup>14</sup>, prevede, all'art. 1-quater, il differimento di un anno dei termini per la liquidazione ICI relativamente alle annualità 2000 e successive ponendo rimedio alla dimenticanza della finanziaria. Viene concesso, quindi, un ulteriore spazio di manovra per il reperimento di risorse finanziarie per quegli enti che non hanno ancora esercitato il potere di accertamento e liquidazione per l'annualità 2000.

Il comma 43 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005 chiarisce la destinazione di utilizzo dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al D.P.R. 380/2001. In particolare tali risorse possono essere destinate al finanziamento delle spese correnti secondo i limiti del 75% per l'anno 2005 e del 50% per l'anno 2006.

Un ulteriore disposizione riguarda la proroga per l'introduzione della tariffa rifiuti. In tal senso il *Regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani*, di cui al D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, prevedeva per i comuni con più di 5.000 abitanti che nel 1999 abbiano raggiunto una copertura dei costi superiore all'85%, il termine iniziale del 1 gennaio 2003 per l'introduzione della tariffa rifiuti. Dopo una serie di rinvii disposti dalle ultime finanziarie, il comma 523 della finanziaria 2005 proroga di un ulteriore anno l'introduzione della tariffa posponendola al 1° gennaio 2006. La proroga viene estesa anche agli enti che nel 1999 abbiano raggiunto un grado di copertura dei costi superiore al 55% i quali avrebbero dovuto introdurre la tariffa a partire dal 1/1/2005<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Anche in questa occasione, come per gli anni precedenti, la proroga costituisce deroga espressa all'art. 3, comma 3 dello statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000 n. 212) il quale dispone che "i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta non possono essere prorogati".

<sup>14</sup> Decreto Legge 30 dicembre 2004 n. 314.

<sup>15</sup> Rimangono, pertanto, inalterate le altre scadenze concernenti sia i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano raggiunto nel 1999 un grado di copertura dei costi inferiore al 55% per i quali la tariffa sarà introdotta nel 2008, sia i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti per i quali, indipendentemente dal grado di copertura dei costi, la tariffa sarà applicata nel 2008.

Sempre in tema di TARSU, a decorrere dal 1° gennaio 2005, per le unità immobiliari di proprietà privata a destinazione ordinaria censite nel catasto edilizio urbano, la superficie di riferimento non può essere inferiore all'80% della superficie catastale. Il fine della disposizione, così contenuta nel comma 340 della finanziaria 2005, evidentemente è quello di uniformare il parametro della superficie a livello nazionale e fondamentalmente quello di contrastare i fenomeni di elusione e di evasione considerato che la superficie immobiliare tassata deriva dalle dichiarazioni acquisite dai contribuenti. Il meccanismo procedurale indicato dalla norma prevede l'incrocio dei dati comunali con quelli dell'Agenzia del Territorio, e la successiva eventuale modifica d'ufficio da parte del Comune delle superfici che risultano inferiori alla percentuale fissata<sup>16</sup>.

Una delle disposizioni di maggiore rilievo riguarda la possibilità concessa ai comuni, di chiedere agli Uffici provinciali dell'Agenzia del territorio (catasto) di intervenire per modificare il classamento delle unità immobiliari nelle "microzone" dove ci sia una significativa differenza media tra i valori di mercato e quelli catastali ai fini ICI. La significatività di tale differenza è valutata sulla base del confronto con la stessa grandezza (differenza media) rilevata nei quartieri dell'intero territorio comunale<sup>17</sup>. La norma contenuta nel comma 336 dispone anche gli aspetti procedurali per l'esercizio di tale facoltà prevedendo la possibilità per i comuni di richiedere ai titolari di diritti reali sulle unità immobiliari interessate (sia unità mai dichiarate in catasto che variate nel loro stato di consistenza o destinazione) la presentazione di atti di aggiornamento. Di tale richiesta viene data comunicazione per conoscenza anche agli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio. Se i soggetti interessati non adempiono alla richiesta entro il termine di 90 giorni, gli uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio provvedono alla iscrizione in catasto dell'immobile o alla verifica del suo classamento. Le finalità di questa disposizione sono evidenti: da un lato l'intento è quello di recuperare le aree di evasione dall'Imposta Comunale sugli Immobili derivanti dalle omesse denunce catastali sia relative alla iscrizione di immobili che alla loro trasformazione e ristrutturazione; da un lato si intendono perseguire migliori livelli perequativi sul territorio comunale.

---

<sup>16</sup> La norma prevede, quindi, la possibilità per il contribuente di beneficiare di una "franchigia" di superficie non tassabile qualora dichiarati non l'effettiva misura della superficie ma una misura non inferiore all'80% di quella catastale. Se da un lato sono evidenti gli effetti negativi in termini di minor gettito che affluirà nelle casse dell'ente, dall'altro la determinazione del meccanismo di controllo ed intervento da parte del comune attraverso il concorso dell'Agenzia del Territorio, consentirà, soprattutto per le superfici immobiliari dichiarate in misura notevolmente inferiore al dato reale, di combattere le sacche di evasione.

<sup>17</sup> Con la nota del 5/10/2004, l'agenzia del Territorio ha precisato che i Comuni possono richiedere la revisione dei soli classamenti (ossia l'attribuzione della categoria e della classe e non anche le tariffe d'estimo) a immobili situati in particolari aree territoriali caratterizzate da elevati livelli di sperequazione rispetto alla media generale del territorio comunale. E' il caso di quelle aree che hanno acquisito nel corso degli anni una particolare qualificazione o che hanno subito un particolare degrado.

In tema di imposta sulle pubbliche affissioni, il comma 480 prevede una nuova tipologia di esenzione. La norma si riferisce alle tipologie di manifesti riguardanti<sup>18</sup>:

- in via esclusiva lo Stato e gli enti pubblici territoriali, comitati, associazioni, fondazioni e ogni altro ente non avente scopo di lucro;
- attività politiche, sindacali e di categoria, culturali, sportive, filantropiche e religiose realizzate con il patrocinio degli enti pubblici territoriali;
- festeggiamenti patriottici, religiosi, spettacoli viaggianti e di beneficenza, annunci mortuari.

Il comma 275 della finanziaria 2005 introduce l'esenzione di alcune imposte a favore dei comuni. In particolare prevede, per gli atti che interessano il patrimonio immobiliare di proprietà dei comuni, l'esenzione dalle seguenti imposte:

- a) imposta di registro;
- b) imposta di bollo;
- c) imposte ipotecarie;
- d) imposte catastali;
- e) ogni altra imposta indiretta nonché ad ogni altro tributo o diritto.

E' opportuno precisare che l'esenzione si applica alle operazioni, atti, contratti, conferimenti, trasferimenti, operazioni di cartolarizzazione che interessano gli immobili di proprietà comunale in favore di fondazioni o società.

Il comma 68 della finanziaria 2005 prevede l'introduzione al TUEL dell'art. 205 bis che consente agli enti locali, a partire dall'1/1/2005, di finanziare gli investimenti con le aperture di credito a medio- lungo termine<sup>19</sup>. Tale forma alternativa consentirà di adeguare l'afflusso di risorse finalizzate agli investimenti all'effettivo impiego delle stesse riportando quanto più possibile l'onere passivo delle operazioni di finanziamento (l'interesse) alle effettive esigenze di spesa che di volta in volta si presentano. Il fine è ovviamente quello di evitare il pagamento di interessi per un importo finanziato considerato nella sua globalità e per un periodo prestabilito indipendentemente dagli effettivi utilizzi delle somme finanziate, come avviene per i mutui. Nel caso della aperture di credito, infatti, gli interessi sono calcolati sui soli importi erogati. Il rimborso avviene tramite rate di ammortamento comprensive sia della quota capitale che della quota interessi.

Il nuovo art. 205 bis disciplina le condizioni necessarie per accedere a questa forma di finanziamento che sostanzialmente non si discostano da quelle previste per il ricorso all'indebitamento tramite assunzione di mutui. In particolare sono

---

<sup>18</sup> A questi manifesti il comune deve riservare il 10% degli spazi totali.

<sup>19</sup> Le aperture di credito sono disciplinate dagli artt. 1842 e 1843 del codice civile. In particolare l'apertura di credito è definita come il contratto con il quale la banca si obbliga a tenere a disposizione dell'altra parte una somma di denaro per un dato periodo di tempo o a tempo indeterminato.

necessari:

- a) delibera del Consiglio Comunale;
- b) avvenuta approvazione del rendiconto del penultimo esercizio precedente;
- c) avvenuta approvazione del bilancio di previsione annuale;
- d) rispetto del limite di indebitamento;
- e) contratto in forma pubblica<sup>20</sup>;
- f) indicazione preventiva delle spese da finanziare;
- g) rilascio delegazione di pagamento.

La finanziaria 2005 evidenzia la necessità, ai fini del ricorso alle forme di indebitamento per gli investimenti, dell'attestazione del rispetto dei vincoli del patto di stabilità per i soggetti obbligati. L'assicurazione dell'applicazione della sanzione è rafforzata dal coinvolgimento delle istituzioni creditizie in tale controllo. Infatti le banche sono tenute a verificare il rispetto dei vincoli del patto di stabilità richiedendone l'attestazione di conseguimento da parte dell'ente preventivamente all'erogazione del finanziamento. Tale nuovo adempimento decorre dal 2006 per gli enti soggetti al patto di stabilità 2005, e dal 2005 per gli enti soggetti al patto 2004.

In relazione ai limiti all'indebitamento è opportuno sottolineare l'avvenuta modifica dell'art. 204 del TUEL in base alla quale il livello di indebitamento consentito agli enti locali viene diminuito dal 25% al 12% . In altri termini il totale degli interessi non deve superare il 12% dei primi tre titoli delle entrate, per comuni e province, e dei due titoli delle entrate per le comunità montane<sup>21</sup>. Tale limitazione, oltre a riguardare il ricorso a nuovi mutui, investirà anche le altre forme di finanziamento reperibili sul mercato.

In riferimento all'assunzione di mutui con enti diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti, la durata minima dell'ammortamento passa da 10 a 5 anni. Viene prevista, inoltre, una maggiore flessibilità per la determinazione dell'avvio dell'ammortamento.

Al fine di perseguire condizioni di maggiore risparmio sugli oneri finanziari derivanti dalle operazioni di indebitamento, i commi 71, 72 e 73 prevedono che lo Stato e le autonomie territoriali, nel caso di condizioni di indebitamento eccessivamente onerose rispetto alle alternative di finanziamento offerte dal mercato finanziario, procedano alla rimodulazione del proprio indebitamento. Tale obbligo si traduce sia nella conversione in titoli obbligazionari di nuova emissione sia nella rinegoziazione dei mutui anche con altri istituti finanziari, se

---

<sup>20</sup> Il contratto deve disciplinare a pena di nullità le clausole relative all'erogazione dell'apertura di credito; agli oneri finanziari; al rimborso del finanziamento e alla natura delle spese da finanziare o dare atto dell'approvazione del progetto.

<sup>21</sup> Il comma 45 prevede che nel caso di superamento del limite gli enti hanno l'obbligo di ridurre gradualmente il livello di indebitamento secondo tempistiche e misure espressamente determinate.

a condizioni più vantaggiose.

La norma esplicita anche le modalità con cui deve avvenire il calcolo di convenienza della rimodulazione specificando criteri diversi a seconda della tipologia di finanziamento. Al fine di attuare tali disposizioni, la norma prevede, inoltre, che gli enti trasmettano, entro trenta giorni dall'operazione di rinegoziazione, alle amministrazioni statali di competenza la relativa documentazione contrattuale.

In tema di forme di finanziamento alternative giova sottolineare le disposizioni contenute nel comma 68, lettera d), le quali, modificando l'art. 207 del TUEL, prevedono nuove modalità di rilascio delle garanzie fideiussorie per i prestiti obbligazionari in pool. In particolare, nel caso di emissione di prestiti obbligazionari effettuate congiuntamente da più enti locali, l'ente tenuto a procedere al rilascio della garanzia fideiussoria è l'ente individuato quale capofila dell'operazione. Contestualmente gli altri enti, per la quota di propria competenza, dovranno rilasciare garanzia fideiussoria a favore dell'ente capofila. Sempre in materia di prestiti obbligazionari, i commi 69, 70 e 74 disciplinano le modalità di rimborso alternative ovvero in un'unica soluzione a condizione che venga parallelamente costituito un fondo di ammortamento del debito o conclusa una operazione di swap.

Particolare attenzione merita il comma 42 della finanziaria 2005 il quale prevede particolari procedure e specifici controlli per l'affidamento di incarichi di studio, ricerca o di consulenza da parte degli enti locali a soggetti estranei all'amministrazione<sup>22</sup>. In particolare, gli EE.LL. con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nell'atto di conferimento di un incarico rientrante nelle fattispecie menzionate, devono:

- dichiarare l'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi. Ai sensi del comma 11, l'affidamento di incarichi in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari;
- allegare la valutazione economico-finanziaria dell'organo di revisione;
- trasmettere l'atto di conferimento alla Corte dei Conti.

Lo stesso comma 42 prevede la sanzionabilità della mancata osservanza della norma attraverso la previsione dell'illecito disciplinare e della responsabilità erariale. In merito alla spesa derivante dall'affidamento di tali incarichi, il comma 11 della finanziaria dispone che la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione sostenuta negli anni

---

<sup>22</sup> La norma fa poi esplicito riferimento agli incarichi di progettazione conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994 n. 109 che sono esclusi da tale disciplina.

2005, 2006 e 2007 non deve essere superiore a quella sostenuta nell'anno 2004.

In questa sede è opportuno citare il recente provvedimento della Corte dei conti a Sezioni riunite in sede di controllo, dell'adunanza del 15 febbraio 2005, che ha approvato le linee di indirizzo ed i criteri interpretativi delle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) in materia di affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni (art. 1, commi 11 e 42). La legge impone, infatti, l'invio della documentazione relativa a tali incarichi alla Corte dei conti. Si tratta di un documento di particolare rilevanza nel quale sono individuate, tra l'altro, le tipologie di incarico che rientrano nelle predette categorie e il loro contenuto. Con la pronuncia vengono, altresì, individuate le modalità di trasmissione dei predetti atti nonché gli organi della Corte destinati a riceverli.

In riferimento alle dotazioni di personale, la finanziaria 2005 dispone che tutte le amministrazioni pubbliche devono procedere alla rideterminazione delle dotazioni organiche secondo i principi fissati dal comma 93 entro il 30/04/2005<sup>23</sup>. Per le regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale tale disposizione costituisce principio e norma di indirizzo in quanto la rideterminazione delle dotazioni organiche per tali enti è rimessa al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo della disciplina delle assunzioni.

Il comma 98 sottopone la possibilità per gli enti locali<sup>24</sup> di procedere ad assunzioni per il triennio 2005-2007, alla preventiva emanazione di decreti del Consiglio dei ministri con cui saranno fissati i criteri e i limiti che dovranno garantire la realizzazione di determinate economie di spesa a favore dei bilanci degli enti stessi e destinate migliorare i saldi finanziari<sup>25</sup>. In attesa dell'emanazione non sarà possibile procedere all'assunzione di personale a tempo indeterminato ad eccezione delle categorie protette.

Il comma 98 dispone, inoltre, che le province e i comuni non in regola con il patto di stabilità interna non potranno effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo nell'anno successivo a quello del mancato rispetto<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> In caso di inosservanza di tale termine le dotazioni organiche resteranno parificate alla dotazione di fatto alla data del 31 dicembre 2004 e fino alla revisione delle dotazioni organiche non sarà possibile procedere all'assunzione di nuovo personale, sarà esclusivamente possibile concludere le procedure concorsuali avviate almeno con la pubblicazione del bando alla data del 30 novembre 2004, le procedure di mobilità già avviate all'1/1/2005 e le procedure di mobilità connesse alla soppressione o riorganizzazione di amministrazioni pubbliche.

<sup>24</sup> Le disposizioni del comma 98 si applicano a tutti gli enti locali compreso i piccoli comuni in precedenza esclusi da tale vincolo.

<sup>25</sup> La norma ha chiaramente accolto il contenuto della recente sentenza della corte costituzionale (n. 390/2004) che ha dichiarato incostituzionali le norme contenute nelle precedenti finanziarie le quali stabilivano, in modo dettagliato e preciso, la quantità di assunzioni possibili. Lo Stato, secondo la citata sentenza, deve limitarsi, con propria legge, a esercitare le sue competenze in tema di coordinamento della finanza pubblica prevedendo non un tetto alle assunzioni ma obiettivi di economia di spesa che le pubbliche amministrazioni devono assicurare nelle fasi di assunzioni di nuovo personale.

<sup>26</sup> E' opportuno precisare che nel caso di assunzione di personale a tempo determinato, di ricorso a personale in convenzione con altri enti e di ricorso a collaborazioni coordinate e continuative, il comma 116 dispone che gli enti locali in regola con il patto di stabilità 2004 e gli enti non soggetti al patto non hanno alcun limite mentre gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità 2004 non possono avvalersi di personale rientrante nelle tipologie menzionate.

Un'ulteriore modifica del TUEL è disposta dal comma 46 della finanziaria 2005 il quale rettifica il comma 1 dell'art. 101 del TUEL relativamente alla disponibilità e mobilità dei segretari comunali e provinciali. In particolare il periodo di collocamento in disponibilità in cui il segretario comunale o provinciale è privo di incarico, viene ridotto da quattro a due anni<sup>27</sup>.

Tra le varie norme che interessano i piccoli comuni è interessante citare le disposizioni contenute nei commi 54, 55 e 56 che prevedono, per i comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, la costituzione di un fondo pari a 5 milioni di euro<sup>28</sup> al fine di favorire il riequilibrio economico e sociale in tali aree attraverso le seguenti misure:

- Incentivazione attività artigianali e commerciali;
- Recupero manufatti, edifici e case rurali per fini economici e abitativi;
- Recupero degli antichi mestieri.

Ulteriori disposizioni interessano indirettamente gli enti locali soprattutto nella gestione amministrativo-contabile. Si pensi all'applicazione del secondo modulo di riforma dell'Irpef. Dal 1° gennaio 2005 sono applicabili, infatti, sia le nuove aliquote Irpef per scaglioni di reddito<sup>29</sup> sia le deduzioni per oneri di famiglia<sup>30</sup> che sostituiscono il sistema delle detrazioni. Pertanto gli uffici comunali sono tenuti all'applicazione del nuovo meccanismo di calcolo delle deduzioni già in sede di corresponsione degli stipendi del mese di gennaio e degli altri eventuali compensi assimilati.

---

<sup>27</sup> Di conseguenza anche il comma 4 del citato articolo 101 del TUEL viene modificato prevedendo l'avvio della procedura di mobilità presso altre amministrazioni allo scadere del periodo di due anni, e non più quattro, di collocamento in disponibilità.

<sup>28</sup> I criteri di ripartizione e relative modalità di accesso saranno disciplinati con apposito decreto ministeriale.

<sup>29</sup> Art. 1, comma 349, lett. c) punto 2 della legge finanziaria 2005

<sup>30</sup> Art. 1, comma 349, lett. a), b) e c) della legge finanziaria 2005