



Deliberazione n. 15/AUT/2006

C o r t e d e i C o n t i

in

Sezione delle Autonomie

nell'adunanza del 7 luglio 2006

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art 7, comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e di altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003 che stabilisce che la "Sezione delle autonomie" riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti da parte dei Comuni, Province, Città metropolitane ed altri Enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udita, nell'adunanza del 7 luglio 2006, la relazione finale del presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

approva

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli Enti locali negli esercizi finanziari 2004 e 2005.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato nell'adunanza del 7 luglio 2006.

Il Relatore

F.to Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente

F.to Francesco STADERINI

Depositata in Segreteria il 20 luglio 2006

Il Dirigente Generale

F.to Eleonora ADORNATO

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2005

1 Il sistema normativo e linee di sviluppo della finanza locale

1.1 Ordinamento degli Enti locali e sistema di finanziamento

1.1.1 La revisione (mancata) del T.U. sugli Enti locali

Nella precedente Relazione è stata delineata l'evoluzione dell'ordinamento degli Enti locali, partendo dalle nuove norme costituzionali e dalla legge di applicazione, n. 131/03. Si è dato conto della Relazione del "Comitato tecnico" per l'attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della citata legge 131/03 e dello schema di decreto legislativo che il Governo avrebbe dovuto presentare alle Camere nella materia in esame. Questo schema, che è stato oggetto di alcune modifiche, non è stato presentato al Parlamento entro il termine previsto dalla delega.

Alla mancata emanazione del decreto delegato per la revisione del TUEL, che avrebbe introdotto comunque alcune innovazioni nell'assetto normativo generale degli Enti locali, non ha fatto riscontro, nel 2005, alcun'altra norma significativa, al di fuori delle disposizioni contenute nella legge finanziaria, che sono esaminate successivamente, e di norme di dettaglio che si ricordano per completezza dell'informazione.

La legge 18.4.2005, n. 62 (legge comunitaria 2004) ha stabilito, all'art. 23, comma 3, che i contratti che hanno ad oggetto lo svolgimento di funzioni e servizi pubblici non ricadenti nell'ambito di applicazione dell'art. 113 del TUEL, che scadano entro 6 mesi dall'entrata in vigore di questa legge, possono essere prorogati, per una sola volta, per un periodo di tempo non superiore alla metà della originaria durata contrattuale, ma a condizione che sia concordata una riduzione del corrispettivo di almeno il 5%. In ogni caso la durata di questi contratti prorogati non può superare la data del 31.12.2008.

Il d.l. n. 44/2005 (convertito nella legge n. 88/2005) all'art. 1 *octies*, stabilisce che, in deroga alla normativa vigente, i trasferimenti erariali correnti e la quota di compartecipazione IRPEF, spettanti per l'anno 2005 ai Comuni sciolti per fenomeni di infiltrazione mafiosa ai sensi dell'art. 143 del TUEL, possono essere erogati dal Ministero dell'interno in unica soluzione, su richiesta della Commissione straordinaria nominata ai sensi dell'art. 144 dello stesso Testo unico.

Il d.l. n. 273/2005 (cd. "milleproroghe", convertito nella legge n. 51/2005) ha prorogato di un anno il termine entro il quale le Regioni possono a loro volta prorogare l'affidamento dei servizi del trasporto pubblico locale.

In materia di segretari comunali il DL n. 44/2005 (convertito nella legge n. 88/2005) concede anche ai Comuni situati in Regioni diverse la facoltà di utilizzare in convenzione lo stesso segretario comunale. Il DL n. 203/05 ha, invece, previsto all'art. 10 *bis*, commi 2-4, che la Presidenza del Consiglio possa avvalersi, per un periodo massimo di 4 anni, per sue esigenze, di segretari comunali (e provinciali) fino ad un massimo di 30 unità. Va, infine, fatta menzione di una norma di carattere secondario, ma che riveste comunque una notevole importanza: il Decreto del Ministro dell'Interno del 27.3.2006, che ha prorogato il termine per la deliberazione del bilancio di previsione per il 2006 degli Enti locali al 31.5.2006 (termine che era stato fissato dalla finanziaria 2006 al 31.3.2006).

L'unico risultato sul piano normativo riguardante disposizioni di carattere generale -anche se, comunque, limitato, come si dirà tra breve- è stata l'emanazione del d.lgs. 12.4.2006, "Riconoscimento dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a

norma dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131¹. Agli Enti locali è dedicato il Capo III, artt. 13-32, nei quali sono delineati: il sistema di programmazione finanziaria e di rendicontazione; i principi del bilancio; le sue caratteristiche e strutture; la Relazione previsionale e programmatica; le fasi di acquisizione delle entrate e di effettuazione delle spese; i principi che devono presiedere all'assunzione di impegni e all'effettuazione di spese; i risultati di amministrazione; gli equilibri di bilancio; la programmazione degli investimenti; i principi per il ricorso all'indebitamento e per la rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione; i conti di bilancio, economico e del patrimonio; i principi fondamentali, ai quali devono adeguarsi i modelli contabili approvati ai sensi dell'art. 160 del TUEL. È importante rilevare che l'art. 31 conferma la previsione dell'invio telematico alla Sezione Enti locali (ora delle Autonomie) della Corte dei conti del rendiconto "completo di allegati", nonché delle informazioni relative al rispetto del Patto di stabilità interno" e dei certificati del conto preventivo e consuntivo.

Su questo decreto va ricordato che, a seguito della Sentenza della Corte costituzionale n. 280/04, il Governo ha dovuto dare una "lettura minimale" della delega, nel senso che, come ha chiaramente affermato la Corte "si tratta di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione andrà a regime". Dato questo carattere meramente ricognitivo il d.lgs. non fa altro che estrarre i principi fondamentali da norme preesistenti, che sono rispettivamente, per le Regioni, il d.lgs. n. 76/2000 e, per gli Enti locali il d.lgs. n. 267/2000. Forse proprio per la limitatezza del suo contenuto, il Parlamento, nel suo parere sullo schema di decreto, ha inserito una serie di considerazioni, sottolineando in particolare l'esigenza di evitare "soluzioni improvvisate" come "l'istituzione di nuovi organismi o autorità che si sovrapporrebbero alle istituzioni esistenti, ingenerando esclusivamente incertezze e alterando sfere di responsabilità di rango costituzionale", con riferimento trasparente alle proposte di nuove Autorità di controllo della spesa. E, infatti, si aggiunge che occorre "evitare confusioni quanto alla responsabilità del Governo di fornire dati credibili e verificabili, ai compiti di controllo riservati alla Corte dei conti e alle valutazioni finali in ordine alla responsabilità politica del Governo che spettano esclusivamente al Parlamento".

Anche sul sistema di finanziamento il rinvio di una compiuta realizzazione del federalismo fiscale continua a determinare una situazione di incertezza nella finanza locale, accresciuta dalla mancata attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 131/03 e dalla conseguente mancata individuazione delle funzioni fondamentali. In assenza di un quadro preciso ed organico di riferimento le uniche, parziali e frammentarie, indicazioni sono contenute nella leggi finanziarie.

¹ v. G.U.n. 109 del 12.5.2006

1.2 Innovazioni introdotte nelle ultime leggi finanziarie

1.2.1 La finanziaria 2004

La mancata attuazione delle norme costituzionali e della stessa legge 131/03 e di un organico disegno di federalismo fiscale -sulla quale la Corte a più riprese ha richiamato l'attenzione- non consente la formulazione di precise linee di sviluppo della finanza locale, anche dopo la chiusura dei lavori dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale, ai quali non è stato dato seguito. Le uniche norme che riguardano alcuni aspetti della finanza locale sono contenute nelle leggi finanziarie.

Il contenuto della finanziaria 2004 è stato esaminato nella precedente Relazione, che ha peraltro fornito anche un'anticipazione sulla finanziaria 2005. Se ne richiamano, quindi, i punti essenziali.

In merito alla finanziaria 2004 va innanzitutto ricordato che le previsioni della manovra si erano rivelate inadeguate, nonostante l'emanazione di un provvedimento integrativo (il d.l.n. 269/03), per cui si era reso necessario un ulteriore intervento con il d.l. n. 168/04. La finanziaria 2004 nella sua struttura prefigura quella per l'anno successivo, per il suo carattere frammentario.

A parte qualche novità vi sono norme che essenzialmente confermano disposizioni precedenti. Sono, infatti, per quanto riguarda le entrate, confermati la compartecipazione delle Province (1%) e dei Comuni (6,5%) al gettito dell'IRPEF (art. 2, commi 18-20) e il sistema di trasferimenti agli Enti locali, con un incremento di 180 milioni di euro, in applicazione del tasso programmato di inflazione, assegnati per il 50% ai Comuni sottodotati e il 50% alla generalità dei Comuni (art. 3, comma 35, nonché commi 36, 37 e 141). Sempre sul lato dell'entrata sono stati sospesi gli effetti delle delibere di aumento delle addizionali all'IRPEF per i Comuni (art. 2, comma 21).

Sul fronte della spesa è stata modificata la normativa sugli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche Amministrazioni (con l'abrogazione parziale dell'art. 24 della legge finanziaria 2003), limitando l'obbligo di effettuare gli acquisti tramite la CONSIP solo a quelli di rilevanza nazionale.

È stato ribadito che gli Enti locali in ossequio al disposto dell'art. 119, comma 6 della Costituzione possono "ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento", e sono precisate le nozioni di indebitamento e di investimento (art. 3, commi 16-21); il comma 17 specifica le operazioni che costituiscono indebitamento, quali assunzione di mutui, emissione di prestiti obbligazionari, cartolarizzazioni, cessioni di crediti; il comma 18 elenca le operazioni che rappresentano investimenti, quali acquisto, costruzione e ristrutturazione di immobili, impianti e macchinari, oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale, partecipazioni azionarie, trasferimenti a soggetti concessionari di lavori pubblici o di servizi, interventi contenuti in programmi relativi a piani urbanistici. In merito a quest'articolo va segnalato che la Corte costituzionale con la sentenza n. 425/04 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 17 e 20 dell'art. 3 concernenti le definizioni di *indebitamento* e di *investimento*. Tali disposizioni sono state annullate in quanto "conferiscono al Ministro una potestà il cui esercizio può comportare un'ulteriore restrizione delle facoltà per gli Enti autonomi di ricorrere all'indebitamento per finanziare le loro spese".

Disposizioni di rilievo in materia di personale sono contenute nei commi 53 e ss dell'art. 3, che stabiliva, per le pubbliche Amministrazioni il divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato; in proposito va ricordato che la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 390 del 17 dicembre 2004) ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 60 della finanziaria 2003 (nella parte in cui vengono fissate misure dettagliate che limitano la competenza degli Enti territoriali); sempre in materia di personale era stabilito (art. 3, comma 49) che gli oneri per il personale dipendente derivanti dai rinnovi

contrattuali “sono posti a carico dei rispettivi bilanci degli Enti” (così come previsto dall’art.48, comma 2 del dlgs. n. 165/2001).

In merito al Patto di stabilità –sul quale si è soffermata la precedente Relazione- va detto che la finanziaria 2004 sostanzialmente confermava la disciplina introdotta dalla finanziaria 2003 (legge 289/02). In proposito si può rilevare che il dl. n.168/04 per modulare diversamente le misure per la riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi, richiamando le disposizioni del Patto, ha preso come riferimento i risultati raggiunti nel 2003.

La finanziaria 2004 contiene disposizioni alquanto restrittive nei confronti degli Enti locali, prevedendo una riduzione delle loro risorse finanziarie e della loro stessa autonomia (dimostrando come la finanza di questi Enti resti ancora in gran parte derivata) fatta eccezione per alcune novità, come la possibilità offerta dall’art.3, comma 28 agli Enti locali di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l’alienazione di beni patrimoniali per spese aventi carattere non permanente connesse alle stesse finalità previste per l’utilizzazione dell’avanzo di amministrazione (reinvestimento delle quote accantonate per l’ammortamento, copertura dei debiti fuori bilancio, salvaguardia degli equilibri di bilancio).

I tagli nei trasferimenti e i limiti posti all’autonomia impositiva, accompagnati dai maggiori oneri derivanti dal rinnovo dei contratti del personale, pongono seri problemi a questi Enti anche ai fini del mantenimento di adeguati servizi per la collettività.

1.2.2 La finanziaria 2005

La manovra finanziaria per il 2005, che trova una anticipazione nel citato d.l. n. 168 del luglio 2004 (convertito nella legge 191/2004) e un necessario completamento nella legge finanziaria 2005 (legge n. 311 del 30.12.2004) si pone nella linea delle due precedenti, accentuandone i caratteri restrittivi e riduttivi nei confronti degli Enti locali. Il motivo dominante, presente, del resto, in tutte le ultime leggi finanziarie, resta il contenimento della spesa, che trova la sua espressione nell’introduzione del limite del 2% di incremento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate dell’anno precedente. A contribuirvi maggiormente sono gli Enti territoriali, che –come la Corte ha rilevato in altra sede- partecipano alla riduzione dell’indebitamento con il 47,8% nel 2005 e, nelle previsioni, ancor più negli anni successivi (57,5% nel 2006 e 60,5% nel 2007).

Salvo che per alcune misure –che si potrebbero definire in controtendenza rispetto all’impostazione generale- il margine di manovra per gli Enti locali trova, sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa, limiti accentuati dalla nuova disciplina del Patto di stabilità.

Si possono qui indicare alcune norme che maggiormente vengono ad incidere sulla situazione economico finanziaria degli Enti locali o che comunque li riguardano.

Sul fronte delle entrate, quanto ai trasferimenti, la finanziaria 2005 non introduce nuove risorse; con il comma 63 (trattandosi di un articolo unico si citano direttamente i commi) rinvia all’art. 31, comma 1 della finanziaria 2003, mentre nel successivo comma 64 prevede un incremento di risorse di 340 milioni di euro, in realtà per reintegrare gli Enti locali delle riduzioni operate dalla finanziaria 2002.²

Il comma 65 conferma per il 2005 la compartecipazione dei Comuni e delle Province all’IRPEF, il cui gettito dovrebbe ammontare a 131.783 milioni di euro³. Anche in questo caso non

² L’art.31, comma 1 della finanziaria 2003, seguendo uno stile normativo purtroppo consolidato di rinvii “a catena”, a sua volta richiamava gli artt.24 e 27 della precedente finanziaria 2002, che si rifaceva all’art.53 della finanziaria 2001. In realtà, in attesa di un riordino complessivo della materia questa è ancora regolata dal dlgs. n.504/92, con i completamenti annuali delle varie finanziarie. Poiché l’art.24 della finanziaria 2002 aveva ridotto i trasferimenti erariali sui Fondi istituiti dal citato dlgs. n.504/92 per gli anni 2002-2004 rispettivamente dell’1, 2 e 3% il comma 64 della finanziaria 2005 fissa il reintegro di detta riduzione che era stata quantificata in circa 340 milioni di euro. Di questa cifra 260 milioni sono a favore degli Enti locali per confermare i contributi già assegnati per il 2004 dall’art.3 della finanziaria di quell’anno (l.350/2003) e 80 milioni per i Comuni cd. “sottodotati”, cioè con risorse sotto la media *pro capite* della fascia demografica di appartenenza.

³ Secondo le previsioni che si ricavano dall’assestamento per il 2004. V. u.p.b. 1.1.1.1, cap.1023 dello stato di previsione dell’entrata (entrate IRPEF). Si ricorda che la compartecipazione dei Comuni al gettito dell’IRPEF è stata prevista per il 2002

si tratta di incremento di risorse, perché la compartecipazione non costituisce un'entrata aggiuntiva, ma comporta una conseguente riduzione dei trasferimenti erariali⁴.

Un ulteriore limite all'autonomia finanziaria, e alla stessa potestà tributaria degli Enti locali, è rappresentato dal blocco dell'addizionale all'imposta sul reddito, contenuto nel comma 61, che parla di "sospensione delle addizionali... sino al 31 dicembre 2005". La norma va letta in combinato disposto con il comma 51, che fa riferimento alla sospensione "fino al 31 dicembre 2006" degli effetti "degli aumenti delle addizionali e delle maggiorazioni di cui alla lett.a) del comma 1 dell'art. 3" della finanziaria 2003. È prevista un'eccezione per i Comuni che non si siano avvalsi della facoltà di aumentare l'addizionale e che, quindi, possono farlo, per gli anni 2005, 2006 e 2007, nella misura complessiva dello 0,1%.

Tra le altre disposizioni riguardanti le entrate degli Enti locali "disseminate" nel testo della finanziaria giova ricordare quelle riguardanti il Fondo per il finanziamento delle funzioni conferite dalle Regioni agli Enti locali (con il comma 60: 33,570 milioni nel 2005); il Fondo per il rimborso delle minori entrate derivanti dall'abolizione del credito d'imposta per i Comuni (comma 52: 10 milioni); il Fondo per incentivare l'insediamento nei piccoli Comuni (commi 54-56: 5 milioni).

Per quanto riguarda la spesa sono numerose le norme che si riferiscono, direttamente o indirettamente agli Enti locali. Va innanzitutto richiamata la norma, che può essere considerata di carattere ordinamentale, contenuta nel comma 21, con la quale si apre la nuova disciplina del Patto di stabilità. In essa si fissa, da un lato, l'ampliamento dei soggetti che sono chiamati a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007, dall'altro si attribuisce il carattere di "principi fondamentali" ai successivi commi 22-53.

Le principali novità nei confronti della normativa precedente riguardano il vincolo, che era posto non all'incremento del disavanzo, ma all'incremento delle spese correnti e delle spese in conto capitale, le quali -ed è questa un'altra novità- sono incluse nel calcolo (mentre prima erano escluse). Erano, invece, escluse dal computo le spese per il personale; quelle derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie; per trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche; connesse a interventi a favore di minori, soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile; per calamità naturali. Era anche ampliato l'ambito soggettivo, perché ai sensi del comma 22 erano compresi i Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti (prima la soglia era di 5.000), le Comunità montane e isolate e le unioni di Comuni con popolazione superiore ai 10.000. Successivamente i limiti di popolazione sono stati aumentati, rispettivamente, a 5.000 ed a 50.000 abitanti⁵. Una norma della legge n. 88/05 ha indicato in 111 milioni di euro l'onere derivante dall'attuazione della norma testé riportata e ne indica la copertura.

Proprio in merito al limite di spesa prima richiamato il comma 22 fissa per gli Enti locali come base di riferimento per determinare il limite dell'incremento (del complesso delle spese correnti e in conto capitale) la spesa media annua del triennio 2001-2003. Per il 2005 detto incremento non può superare l'11,5% per gli Enti più virtuosi che hanno registrato una spesa corrente media *pro-capite* inferiore a quella media della classe demografica di appartenenza e 10% per gli altri Enti. L'ultima parte della lettera a) di questo comma fornisce i criteri di

dall'art. 67, comma 3 della l. n. 388/2000 (finanziaria 2001), e con successive modifiche rinnovata per gli anni seguenti dalle leggi finanziarie 2002 e 2003, (la quale ultima l'ha estesa alle Province con l'art. 31, comma 8 della l.289/2002), e 2004. Il citato art. 31, al comma 8 ha fissato la compartecipazione dei Comuni al 6,5% (contro l'iniziale 4,5%) e delle Province all'1%.

⁴ Nel bilancio per il 2005 sono iscritti al cap.1320 (u.p.b. 2.1.2.6) dello stato di previsione del Ministero dell'interno 6.600 milioni a titolo di compartecipazione, mentre sono stati ridotti per lo stesso ammontare i trasferimenti erariali ai Fondi: Ordinario (-5.748); Perequativo (-31); Consolidato (-821).

⁵ In proposito è intervenuta una modifica con la legge 31.5.2005 n. 88 (che ha convertito il d.l. 31.3.2005 n. 44), che ha introdotto un nuovo comma 22 bis della finanziaria 2005, nel quale si precisa che "limitatamente all'anno 2005" le disposizioni di cui ai commi 21 e 22 non si applicano ai Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti e alle unioni di Comuni, nonché alle Comunità montane e isolate con popolazione fino a 50.000 abitanti.

individuazione della spesa media del triennio. Per gli anni 2006 e 2007 si applica il limite generale del 2%.

I commi 24 e 25 indicano le spese escluse dal calcolo, alle quali la citata legge n. 88/2005 ha aggiunto tre nuove tipologie.

In aderenza alla linea di rigore e di controllo di ogni tipo di spesa si pone, in continuità con quanto già anticipato dal d.legge n. 168/2004, la norma sugli incarichi di studio e sulle consulenze affidati dagli Enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti. In proposito il comma 42 impone un'adeguata motivazione con una importante specificazione che non debbano esservi "strutture organizzative o professionali interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi"; da queste limitazioni sono esclusi gli incarichi conferiti in materia di appalti. Il rigore della statuizione è attestato dalle altre cautele previste: la valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale; la trasmissione alla Corte dei conti dell'affidamento dell'incarico; la previsione di illecito disciplinare, con conseguente responsabilità erariale, nel caso di difformità dell'incarico da questa normativa.

Un'attenuazione -solo parziale- del rigore di questa disciplina è costituita dalla previsione, nel comma 26, di consentire agli Enti di superare i limiti prima indicati, ma solo per finanziare spese di investimento e con entrate provenienti dall'alienazione di beni immobili e mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità. Uno "strappo" al rigore generale che permea tutta la manovra volta al contenimento della spesa correnti è costituito dalla norma contenuta nel comma 43, che consente ai Comuni di finanziare queste spese con i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni di cui al d.P.R. n. 380/2001, ma è posto un limite: entro il 75% per il 2005 e il 50% per il 2006.

Un'altra, limitata, apertura nei confronti di questi Enti è costituita dalla norma contenuta nel comma 27, che prevede l'istituzione di un apposito Fondo presso la Cassa depositi e prestiti SpA, con una dotazione di 250 milioni di euro per l'anno 2005, al fine di concedere anticipazioni agli Enti locali per coprire le spese in conto capitale che eccedano i limiti di spesa previsti dal Patto; queste anticipazioni, i cui interessi sono a carico del bilancio dello Stato per un ammontare di 10 milioni di euro, devono essere restituite entro il 31 dicembre 2006.

I commi 30-41 disciplinano i vari adempimenti per il monitoraggio del Patto di stabilità e le sanzioni nel caso di mancato rispetto. In merito a queste ultime il comma 33 prevede, per gli Enti inadempienti, a partire dal 2006, limiti all'acquisto di beni e servizi, il divieto di nuove assunzioni di personale e del ricorso all'indebitamento per gli investimenti.

La Finanziaria 2005 contiene oltre a quelle già illustrate varie norme che direttamente o indirettamente riguardano le Regioni e gli Enti locali. L'impostazione generale fortemente restrittiva alla quale si ispira tutta la "manovra 2005" si riverbera in molte norme di dettaglio, ma non mancano misure di carattere positivo per gli Enti territoriali ed in particolare per gli Enti locali. In merito a queste ultime va ricordata la norma dei commi 28 e 29 sui contributi statali a favore di interventi a tutela dell'ambiente e dei beni culturali e alla promozione dello sviluppo economico e sociale del territorio.

Nuove norme sono introdotte in materia di indebitamento degli Enti locali con i commi 35, 44, 45, 66, 68-77. Il comma 35 stabilisce che gli Enti territoriali, a decorrere dal 2006, debbano corredare le loro richieste di mutui e prestiti obbligazionari con una apposita attestazione del conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità. Questo obbligo riguarda, anche per il 2005, le Province e i Comuni con più di 5.000 abitanti. Il comma 44, modificando l'art. 204, comma 1 del Testo unico sugli Enti locali (d.lgs. 267/2000, citato d'ora innanzi come TUEL) limita la possibilità di indebitamento degli Enti locali riducendone il tetto al 12% (invece del precedente 25%) delle entrate dei primi tre titoli del bilancio del penultimo anno precedente. Gli Enti che si trovino ad avere superato detto nuovo limite dovranno rispettarlo entro il 2013, provvedendo alla riduzione progressiva del debito (comma 45). Per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui i Comuni possono (ai sensi del

comma 66) utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali (inclusi gli immobili).

Con i commi 68-77 sono apportate ulteriori modifiche al TUEL e sono disciplinate le modalità di indebitamento degli Enti locali, anche attraverso l'introduzione di nuovi strumenti, quali le aperture di credito (con l'aggiunta di un nuovo art. 205 bis). In particolare sono stabilite le condizioni di durata e decorrenza dell'ammortamento dei mutui; la facoltà per più Enti locali di effettuare congiuntamente emissioni di prestiti obbligazionari; la facoltà di affidare la gestione del fondo di ammortamento del debito a istituti di credito diversi dal tesoriere; l'esclusione della possibilità di contrarre mutui con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza (con una modifica all'art. 41, comma 2 della legge 28.12.2001 n. 448); la rinegoziazione dei mutui (commi 72-73); nuove regole per la contabilizzazione del debito.

Come la Corte ha già rilevato nella relazione precedente la previsione della possibilità di attivare aperture di credito costituisce una delle maggiori novità della finanziaria 2005, perché introduce uno strumento flessibile che consente agli Enti, specie nel finanziamento di opere pubbliche, di disporre delle somme necessarie in funzione dello stato di avanzamento dei lavori e quindi senza gravarsi di un debito complessivo, con conseguente riduzione dell'onere per interessi; questi potranno, come le imprese private, avere presso le banche linee di credito da cui effettuare prelievi in relazione alle loro esigenze di finanziamento; dovranno, peraltro, essere rispettati il limite del 12% e le condizioni previste per il ricorso all'indebitamento. La durata dell'ammortamento degli importi erogati non deve essere inferiore a 5 anni. In proposito va rilevato il mancato coordinamento nell'elaborazione dei testi normativi, perché l'art. 1 sexies della legge n. 88/2005 ha introdotto una modifica all'art. 205 del TUEL in materia di aperture di credito che riprende quasi integralmente il testo già introdotto dall'art. 68 della finanziaria 2005, senza peraltro stabilire nessun collegamento con quest'ultima.

La possibilità di emissione congiunta, da parte di più Enti locali, di titoli obbligazionari consente agli Enti di piccole dimensioni di accedere ai mercati obbligazionari, cui isolatamente non potrebbero rivolgersi.

La finanziaria ha anche prescritto (con l'art. 74) la costituzione di un fondo di ammortamento del debito (o la conclusione di un'operazione di *swap* per l'ammortamento del debito) nel caso di nuove emissioni di titoli obbligazionari con rimborso del capitale in un'unica scadenza.

Alcune norme -commi 79 e 80- attengono ad aspetti organizzativi e gestionali, ma possono avere importanti riflessi sul processo verso una maggiore autonomia degli Enti locali e, più in generale, sulla migliore e più immediata conoscenza dei flussi finanziari⁶.

Altri commi toccano aspetti particolari che comunque hanno rilevanza per i Comuni e che sono stati richiamati nella precedente Relazione (in particolare il 523 sulla TARSU)⁷.

La sintesi del contenuto della finanziaria del 2005 conferma quanto rilevato con riferimento alla precedenti manovre. La giusta ricerca dell'equilibrio dei conti e del risanamento economico-finanziario anche per favorire il rispetto dei vincoli imposti dall'Unione europea, sta determinando una compressione dell'autonomia finanziaria degli Enti locali e più in generale della loro stessa autonomia istituzionale. Il sintomo del disagio degli Enti territoriali si rileva dai numerosi ricorsi presentati alla Corte costituzionale su varie norme di questa finanziaria ritenute lesive delle loro competenze.

⁶ In questa direzione va la previsione dell'avvio sperimentale del superamento della tesoreria unica. Anche per favorire il funzionamento a regime di questo sistema il comma 80 prevede l'avvio della gestione informatizzata del servizio di tesoreria degli Enti locali, in particolare "con l'uso di ordinativi di pagamento e di riscossione informatici".

⁷ È prevista una proroga per consentire ai Comuni di raggiungere la piena copertura dei costi del servizio di gestione della TARSU, che interessa i Comuni che abbiano raggiunto nel 1999 un grado di copertura dell'85% e quelli che nello stesso anno abbiano raggiunto un grado di copertura compreso tra il 55 e l'85%, secondo quanto disposto dall'art. 11, comma 1, lett. a) e b) del DPR n. 158/99.

1.2.3 La finanziaria 2006

La finanziaria 2006 (legge 23.12.2005 n.266) si pone nel solco delle precedenti con un rinnovato sforzo di contenimento della spesa, al quale sono chiamati a partecipare in misura significativa gli Enti territoriali, anche se con modalità parzialmente diverse rispetto al passato. A testimoniare l'importanza del contributo degli Enti territoriali al risanamento finanziario vi è il disposto del comma 138, il quale contiene un'affermazione di particolare rilievo laddove dichiara che gli Enti prima indicati, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, "concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2006-2008" e che le disposizioni dei successivi commi 138 e 140 (che contengono la disciplina essenziale del Patto di stabilità interno) "costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma e 119, secondo comma della Costituzione". Ai sensi del comma 138 (e delle modifiche intervenute) gli Enti a cui si applica il Patto sono le Regioni, le Province, i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le Comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

Va anche rilevato che ancora una volta sono state apportate modifiche alla normativa sul Patto, che costituisce uno dei "blocchi" di norme più importanti della finanziaria per gli Enti territoriali e, per quanto interessa in questa sede, in particolare per gli Enti locali. Rispetto, infatti, alla disciplina introdotta dalla finanziaria 2005, che prendeva in considerazione il complesso delle spese (correnti e in conto capitale) la finanziaria 2006 distingue i due aggregati di spesa. Per avere dati certi la base di riferimento è costituita dalle spese del 2004.

Per le spese correnti sono escluse quelle per il personale e quelle a favore di altre Amministrazioni pubbliche. Per gli Enti locali sono escluse anche le spese sociali. In proposito il comma 142, lett. d) chiarisce che per le spese sociali degli Enti locali si fa riferimento alla classificazione per funzioni prevista dal DPR n. 194/96; tale precisazione viene richiamata anche nella *Relazione tecnica*⁸. Lo stesso comma 142 prevede altre quattro categorie di spese che sono state inserite nel corso del dibattito parlamentare tra quelle da escludere dal calcolo: per interessi passivi; derivanti da calamità naturali (per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza), e quelle sostenute dai Comuni a seguito di dichiarazione d'urgenza; per oneri scaturenti da sentenze che "originino debiti fuori bilancio; derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate dalle Regioni ed esercitate dagli Enti locali a decorrere dal 1° gennaio 2005 "nei limiti dei corrispondenti trasferimenti finanziari attribuiti" dalle Regioni.

In merito alle spese in conto capitale sono escluse dal calcolo: quelle per trasferimenti (in conto capitale) destinati alle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato e individuate dall'ISTAT nell'elenco pubblicato annualmente ai sensi dell'art.1, comma 5 della finanziaria 2005; quelle derivanti da concessioni di crediti; limitatamente al 2006 quelle derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea (comprese le corrispondenti quote di parte nazionale). In parallelo con quanto disposto per le spese correnti sono escluse dal calcolo le spese per calamità naturali e quelle derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite e delegate da parte delle Regioni.

Il tetto delle spese correnti:

-per le Province, le Comunità montane con più di 50.000 abitanti e i Comuni, con più di 5.000 abitanti, nel 2006 non può essere superiore alle spese del 2004, diminuite del 6,5%, dello 0,3% nel 2007 rispetto al 2006, mentre nel 2008 non può aumentare più dell'1,9% rispetto al 2007; il comma 140, lett. a) precisa che la citata diminuzione del 6,5% si applica solo agli Enti locali *virtuosi*, che nel triennio 2002-2004 abbiano registrato una spesa corrente media *pro*

⁸ La Circolare del MEF (Dip. Ragioneria generale dello Stato) n. 8 del 17.2.2006, concernente il Patto di stabilità per gli Enti locali per il periodo 2006-2008, ha precisato che in merito alle spese sociali si deve far riferimento "esclusivamente" alle spese correnti codificate nel bilancio dell'ente nella classificazione per funzioni prevista dal DPR n. 194/96 con il codice 08, per le Province, con il codice 10 per i Comuni e con il codice 05 per le Comunità montane.