

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2007

1 Il sistema normativo e le linee di sviluppo della finanza locale

1.1 L'attuazione della riforma costituzionale

Anche per il 2007 il percorso per rendere effettivamente operativo il disegno di riforma connesso all'attuazione della nuova stesura del titolo V della parte seconda della Costituzione procede con lentezza ed anzi fa registrare una battuta d'arresto.

La Corte aveva già avuto occasione di rilevare che, dopo l'emanazione della legge n. 131 del 2003, non si sono verificate rilevanti modifiche nell'ordinamento degli enti locali e le stesse deleghe contenute in tale provvedimento sono rimaste largamente inattuata.

L'attuazione delle nuove norme costituzionali non è risultata facile; molti problemi si sono frapposti alla loro realizzazione, tra i quali, di notevole complessità è risultata la determinazione dell'articolazione del sistema tributario e della finanza pubblica e il coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Nel precedente sistema non si era ancora affermata una piena autonomia impositiva da parte delle regioni e degli enti locali, anche se ancor prima della riforma costituzionale erano state introdotte disposizioni che andavano in tale direzione.

Con l'approvazione della riforma costituzionale si è assistito ad una elevazione delle prerogative di spesa degli enti senza che sia stato contemporaneamente realizzato un sistema che contenesse i necessari strumenti di equilibrio. Infatti, solo la effettiva realizzazione di un modello nel quale la responsabilità di spesa si coniughi con quella di prelievo contiene in sé il meccanismo per fare emergere la validità dell'azione svolta dal livello di governo locale ed assegnare sostanziali poteri di verifica ai soggetti deputati al controllo ed in ultima analisi al corpo elettorale.

L'attuazione dell'art. 119 rappresenta, quindi, il nodo cruciale per rendere effettiva la riforma costituzionale, diversamente -permanendo tuttora un ampio livello di scollamento tra l'autonomia di spesa e l'imposizione- non si realizza quella integrazione tra i vari livelli di competenze e responsabilità che dovrebbe costituire la base del modello autonomistico.

Altri fattori che in qualche modo hanno ostacolato il processo di attuazione del nuovo ordinamento possono essere addebitati al limitato seguito che è stato dato alle norme destinate allo scopo contenute nella legge n. 131 del 2003. Le ragioni di ciò vanno da un lato individuate

nella natura ritenuta meramente ricognitiva¹ che andava assegnata alle deleghe per la individuazione dei principi generali dell'ordinamento statale contenute nella legge suddetta e, dall'altro, nelle difficoltà che da sempre si sono manifestate nel procedere all'attuazione di riforme di così ampio respiro, specie in un contesto non favorevole della finanza pubblica e a fronte di forti difficoltà nel controllo della spesa decentrata con particolare riferimento alla componente sanitaria.

Nella legislatura di recente conclusa sono state avviate una serie di iniziative legislative che, se portate a compimento, avrebbero potuto incidere in modo significativo nel rendere effettivo un ruolo di maggiore ampiezza delle autonomie territoriali nell'ambito dell'ordinamento.

Come si è già riportato nella precedente relazione il provvedimento di maggiore impatto era costituito da un disegno di legge delega a carattere generale che avrebbe dovuto realizzare l'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p) e l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il d.d.l. suddetto (atto senato 1464) ha ricevuto l'ultimo esame nella seduta del 3 ottobre 2007 senza ottenere l'approvazione da parte di un ramo del parlamento.

Altro provvedimento di rilievo (A.S. n. 772 assegnato all'esame della 1^a commissione) è costituito dal riordino dei servizi pubblici locali anch'esso fondato sulla delega normativa. Anche in questo caso l'iter per l'approvazione non è stato completato neppure presso un ramo del Parlamento e l'ultimo esame è avvenuto il 12 gennaio 2008.

Il quadro delle iniziative di riforma avviate e rimaste inattuato si completa con riferimento all'attuazione del c.d. federalismo fiscale che forma l'oggetto dell'A.C. 3100, assegnato all'esame della Commissione bilancio e finanza senza alcun ulteriore seguito.

Le tre iniziative non hanno ottenuto l'approvazione e sono decadute al termine della legislatura.

Le questioni di fondo per l'attuazione del disegno costituzionale restano, quindi, irrisolte e le iniziative avviate non sono suscettibili di essere riprese per cui non può che registrarsi una decisa battuta d'arresto nel percorso verso la effettiva realizzazione dell'assetto di maggiore autonomia.

¹ Così ha ritenuto la Corte costituzionale nella sentenza n. 280 del 13 luglio 2004 nella quale è stato affermato che l'art. 1 co. 4 della l. 131/2003 ha conferito la delega per l'adozione di decreti legislativi meramente ricognitivi di principi fondamentali vigenti nella materie di cui all'art. 117 co. 3 cost. ed ha contestualmente stabilito che spetta al parlamento stabilire i nuovi principi. Si tratta di un quadro ricognitivo di principi già esistenti utilizzabile transitoriamente fino al momento dell'entrata in vigore delle leggi contenenti i nuovi principi. Per queste ragioni l'oggetto della delega è da circoscrivere nell'espletamento di un'attività che non deve andare al di là della ricognizione di quei principi fondamentali vigenti che siano oggettivamente deducibili. Pertanto, una lettura minimale della delega risulta l'unica conforme a Costituzione.

Le difficoltà che hanno sempre caratterizzato la realizzazione di così complesse riforme appaiono quasi insormontabili e l'instabilità del quadro politico ha rappresentato un ulteriore ostacolo a che i lavori iniziati possano essere utilmente completati. Giova ricordare come il complesso lavoro svolto dalla Commissione per il federalismo fiscale che ha operato nel corso della XIV legislatura ha registrato una soluzione di continuità rispetto alle iniziative successive che hanno ricevuto una diversa impostazione. Si tratta, infatti, di norme che hanno una incidenza notevole rispetto alla determinazione dei rapporti tra i livelli di governo e che comportano effetti anche nei confronti delle collettività amministrative per cui risultano sensibili alle impostazioni di fondo della politica fiscale che difficilmente possono restare immutate a fronte dell'alternanza della compagine governativa.

La riforma dei servizi pubblici locali, necessitata da esigenze di adeguamento alle norme comunitarie, dovrebbe essere realizzata più agevolmente restando comunque fermi i principi di fondo di assicurare una piena realizzazione della concorrenza e di consentire un più ampio ingresso di soggetti economici in tale settore di mercato.

1.2 Le manovre finanziarie

1.2.1 Le misure per gli anni 2006 e 2007

La legge finanziaria per il 2006 risulta indirizzata ad una linea di generale contenimento della spesa che riguarda, con diversa intensità di misure, tutti i settori della pubblica amministrazione.

Le disposizioni hanno riguardato diversi aggregati di spesa alcuni dei quali, come la spesa per il personale e per acquisti di beni e servizi rivestono un peso rilevante nel determinare il livello complessivo delle uscite, mentre altri, quali la spesa per incarichi e consulenze, vengono presi in considerazione in quanto ritenute categorie di spesa relativamente alle quali possono verificarsi rischi di comportamenti non legittimi se non illeciti.

In particolare l'art. 1, comma 198, della legge 23/12/2005 n. 266, ha disposto che gli enti locali concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure idonee a garantire che le spese di personale, da calcolare secondo i criteri stabiliti dalla legge, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1 per cento.²

Il limite per la spesa complessiva del personale degli enti locali (comprendente le diverse forme di lavoro flessibile, i contratti a progetto e le convenzioni) continua ad esplicare effetti con alterne vicende, essendo stata successivamente disapplicata la norma base e quindi reintrodotta una analoga disciplina nel 2008.

Il sistema di monitoraggio, previsto per verificare il rispetto del limite, è stato decisamente inasprito dall'art. 30 del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha integralmente sostituito il comma 204 dell'art. 1 della legge n. 266, introducendo una nuova disciplina che prevede la sanzione del blocco delle assunzioni di personale a qualsiasi titolo per gli enti che non realizzano i risparmi di spesa.³

La sanzione suddetta non ha trovato, tuttavia, concreta attuazione a seguito delle successive modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2007 che ha disapplicato tali norme per gli enti soggetti al patto di stabilità⁴ e rideterminato con nuovi criteri il contenimento della spesa di personale per gli altri comuni, come previsto dall'art. 1, comma 562 della L. 296/2006.⁵

² Il comma 204 dell'art. 1 della legge n. 266 aveva previsto un meccanismo di verifica del rispetto di tale obbligo da realizzare attraverso il sistema di monitoraggio di cui all'art. 1, co. 30 della legge 31/1/2004 e per i comuni più piccoli attraverso apposite certificazioni da inviare al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

³ La stessa norma ha introdotto una diversa modalità di verifica degli adempimenti attraverso un tavolo tecnico con rappresentanti dello Stato e delle Autonomie locali, particolari criteri per l'esclusione di alcune voci dal computo della spesa di personale ed ulteriori meccanismi sanzionatori circa la mancata trasmissione della documentazione.

⁴ Art. 1, comma 557, ultimo periodo della L. 296/2006.

⁵ Si vedano sul punto le deliberazioni n. 31 e 33/pareri/2007 della Sezione di Controllo della Corte dei conti della Lombardia.

I vincoli in materia di spese di personale sono stati, quindi, reintrodotti nel 2008, confermando sostanzialmente l'impostazione dell'anno precedente che prevedeva una distinta disciplina fra enti locali soggetti al patto di stabilità e quelli esclusi.

Tra le riduzioni di spesa che interessano anche gli enti locali, una è dedicata alla riduzione dei costi della politica e comporta una serie di misure che nel complesso si riferiscono agli emolumenti corrisposti agli organi politici e ad alcune cariche rivestite nelle società partecipate.

L'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005 (finanziaria 2006) ha dettato disposizioni in materia di calcolo delle indennità di funzione, gettoni di presenza e "utilità comunque denominate"⁶, rideterminando gli emolumenti dei sindaci e dei presidenti di province, comunità montane e dei consigli circoscrizionali, presidenti dei consigli comunali, dei componenti degli organi esecutivi ed uffici di presidenza, nonché dei consiglieri dei predetti organi. La riduzione è stabilita nella misura del 10% dell'indennità e degli altri compensi prendendo a riferimento l'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005.⁷

Il citato comma 54 della finanziaria per il 2006 è stato, peraltro, impugnato da una Regione⁸ davanti alla Corte costituzionale e riconosciuto in parte illegittimo, in quanto lesivo delle prerogative di autonomia regionale. Per quanto concerne gli enti locali non direttamente coinvolti nella pronuncia, la riduzione prevista a carico degli organi politici non è stata, quindi, scalfita dalla decisione e, pertanto, la sua applicazione resta doverosa.⁹

In ordine alle modalità di applicazione delle riduzioni previste si è posta la questione se esse fossero o meno limitate all'esercizio 2006 in quanto il comma 54, a differenza del

⁶ Per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono rideterminati in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 i seguenti emolumenti:

- a) le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni, ai presidenti delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti;
- b) le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle c. montane;
- c) le utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali dei soggetti di cui alle lettere a) e b) in ragione della carica rivestita.

⁷ Secondo il tenore della disposizione, la riduzione dovrebbe essere effettuata con riferimento ai compensi effettivamente corrisposti alla data di riferimento e non essere portata in riduzione alle basi stabilite dal decreto. L'amministrazione centrale ha condiviso questo modo di procedere non avendo provveduto a rideterminare in diminuzione i compensi base stabiliti nel DI n. 119 del 2003 e fornendo indicazioni in ordine alle modalità che gli enti devono seguire per procedere alla rideterminazione. Con la circolare 5/2006 UCO del 28.6.2006 il Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - direzione centrale per le Autonomie ha ritenuto che le riduzioni debbano essere estese anche nei confronti degli organi dei consorzi tra gli enti locali, delle unioni di comuni con conseguente riduzione del 10% delle indennità di funzione.

⁸ Il ricorso si appuntava sulla potenziale lesione all'autonomia regionale, derivante dall'aver stabilito minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per la riduzione della spesa. La Corte costituzionale con la sentenza n. 157 del 2007 ha accolto tale motivo di censura dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 nella parte in cui si riferisce ai titolari degli organi politici regionali.

⁹ La Corte ha osservato che, a differenza della regione, il cui Statuto "dispone che spetta al Consiglio regionale determinare le indennità dei consiglieri, dei componenti della giunta e degli altri organi della Regione. ...invece la disciplina delle indennità spettanti agli organi politici degli enti locali è contenuta nel Capo IV (status degli amministratori locali) del decreto legislativo 18 agosto 2007, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che pone limiti nella fissazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza e ne demanda la determinazione ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la conferenza Stato - città ed autonomie locali (art. 82 commi 1, 2 e 8)".

comma 55 che stabilisce espressamente in tre anni la durata delle limitazioni agli importi degli emolumenti dei sottosegretari di Stato, prevedeva la riduzione senza fissare un limite temporale alla sua applicazione.

Gli indirizzi attuativi forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze erano nel senso di ritenere che la riduzione da applicare nel 2006 dovesse operare a regime.

Nell'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è emerso un orientamento inteso a ritenere che la disciplina riduttiva andasse applicata solo nel 2006 e che successivamente si sarebbero potuti di nuovo deliberare aumenti.¹⁰

Nei limiti così delineati, considerato che la linea interpretativa invalsa ha ritenuto le misure riduttive limitate al solo 2006, si può ritenere che il loro effetto complessivo possa essere risultato non particolarmente incisivo. Peraltro nella stessa normativa era previsto che le pubbliche amministrazioni, tenute ad attuare le riduzioni, dovessero trasmettere al Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 30 novembre 2006, una relazione sull'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 52 a 60 e sui conseguenti effetti finanziari.

Tra le novità di maggiore impatto introdotte dalla legge finanziaria per il 2006 si inseriscono le disposizioni riguardanti il controllo della Corte dei conti contenute nei commi 166 e seguenti dell'art. 1. I nuovi compiti, che costituiscono una modifica di carattere ordinamentale, vengono collegati con la finalità della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica ed introducono un controllo necessario finalizzato ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e dei vincoli in materia di indebitamento. L'oggetto del controllo è costituito dai bilanci preventivi e dal rendiconto consuntivo, definendo i confini contabili nell'ambito dei quali l'azione amministrativa può essere svolta. A differenza del controllo sulla gestione in senso stretto, che si attua mediante programmi stabiliti dalla Corte dei conti, sulla base delle priorità indicate dalle Commissioni parlamentari¹¹ su materie scelte a campione, questa verifica necessaria deve svolgersi su documenti di carattere complessivo e con cadenza annuale, poiché i bilanci e i rendiconti sui quali si esercita hanno periodicità annuale.

Questa nuova forma di controllo si inserisce nel quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci degli enti pubblici territoriali ed il rispetto del patto di stabilità interno al fine di assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto degli obiettivi assegnati all'Italia da parte dell'Unione europea.

¹⁰ Il parere della Sez. regionale di controllo per la Toscana (DEL I/07), rilevando la parziale dichiarazione di incostituzionalità del comma 54 che, pur se non influisce direttamente nel merito dei quesiti richiama la necessità di una lettura "*secundum Constitutionem*", ha inteso che l'efficacia della disposizione è limitata al solo esercizio 2006 al quale la manovra finanziaria della legge 266 si è riferita.

¹¹ Così come, da ultimo, ha previsto la legge finanziaria per il 2007, all'art. 1, comma 473 (legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Il controllo affidato alla Corte dei conti risulta, quindi, dettato da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica ed è finalizzato (nel quadro del controllo disciplinato dalla legge n. 131/2003) alla tempestiva segnalazione agli enti interessati di situazioni inerenti agli equilibri di bilancio, per l'adozione delle necessarie misure correttive.

Sul sistema dei controlli disciplinato dai commi da 166 a 169 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 sono stati avanzati dubbi di legittimità costituzionale da parte di una Regione a statuto speciale, tuttavia la questione di legittimità costituzionale è stata ritenuta infondata.¹²

La Corte costituzionale, con una giurisprudenza che ormai può dirsi consolidata, ha respinto ogni contestazione, ritenendo che la Corte dei conti e, in particolare le sue Sezioni regionali, operino all'interno dell'ordinamento complessivo della Repubblica nell'interesse di ciascun ente al fine di verificare e garantire che ciascuno dei soggetti che concorre a costituire la Repubblica rispetti gli obblighi di carattere finanziario che gravano su ognuno di essi.

Non è stato infatti ritenuto che il controllo in esame, che affonda le sue radici nel controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali e più in generale nelle attività di controllo finanziario sui bilanci pubblici affidate alla Corte dei conti¹³, possa ledere le prerogative di autonomia degli enti in questione.

L'impostazione delle leggi finanziarie sino all'esercizio 2006 è stata caratterizzata da una attenzione particolare alla compressione della spesa, mentre, perdurando il blocco delle fonti di entrata, non sono stati previsti incrementi su tale versante. A ragione di ciò si pone, da un lato l'osservazione di una dinamica di spesa degli enti territoriali che si espande più del Pil nominale e, dall'altro, una linea di generale contenimento della pressione tributaria che veniva in tal modo estesa anche agli enti territoriali.

La strategia di contenimento della spesa risulta modificata rispetto all'esercizio precedente, nel quale si era adottato il modello del limite alla crescita del 2 per cento nominale complessivo; infatti viene prevista una riduzione selettiva da applicare a talune voci di spesa che avevano presentato tassi di crescita superiori alla media, tenendo come base di riferimento il dato di spesa effettiva per il 2005.

¹² La Corte costituzionale con la pronuncia 7 giugno 2007, n. 179 ha respinto la questione di costituzionalità dell'art. 1 commi da 166 a 169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata, in riferimento all'art. 60 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione Friuli-Venezia Giulia. Secondo la Corte costituzionale la nuova competenza di controllo che il legislatore ha affidato alle sezioni regionali della Corte dei conti risulta conforme a Costituzione.

¹³ I riferimenti normativi sono rinvenibili, rispettivamente nell'art. 13 del DL 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51, e nell'art. 3, comma 4 della legge 14 dicembre 1994, n. 20.

La finanziaria per il 2007, che ha realizzato una manovra di correzione imponente, si discosta dal solco delle precedenti manovre ed ha abbracciato una linea di sviluppo sul fronte delle entrate affidata ad una serie di disposizioni.

Le norme per il 2007, pur essendo ancora attesa una revisione complessiva dei meccanismi del federalismo fiscale, tornano ad occuparsi del tema delle entrate, prevedendo una serie di aggiustamenti che offrono alle amministrazioni nuove opportunità di gettito.

Le innovazioni di maggior interesse riguardano la facoltà attribuita ai comuni di istituire un'imposta di scopo (finalizzata a spesa per investimenti), la possibilità di modificare, elevandola sino allo 0,8 per cento, l'aliquota dell'addizionale IRPEF, l'istituzione di una compartecipazione comunale così detta "dinamica" all'IRPEF secondo criteri di maggiore flessibilità e, inoltre, modifiche in tema di imposta comunale immobiliare.

In materia di contenimento della spesa di personale, come si è detto, non sussiste una consequenzialità con le misure adottate nella precedente finanziaria; ciò anche in ragione della differente disciplina del patto di stabilità interno che nel 2007 torna ad includere tale spesa tra quelle assoggettate al vincolo.

Nel 2007, fermo restando un intendimento complessivo di contenimento della spesa per il personale, vengono introdotti momenti di discontinuità con le precedenti normative tanto che la legge finanziaria prevede la loro disapplicazione.¹⁴ Nel complesso si assiste ad una svolta nelle linee di politica per il personale attraverso un sostanziale disfavore nei confronti dei contratti a tempo non indeterminato, che si realizza attraverso l'indirizzo di stabilizzazione previsto nella stessa legge finanziaria.

Tale linea non sembra facilmente conciliabile con l'indirizzo della riduzione della spesa sino ad allora perseguito, tant'è che nello stesso contesto è stata prevista la disapplicazione delle precedenti norme che nel frattempo erano state corroborate in sede di decretazione d'urgenza attraverso l'inserimento di una sanzione intesa a raffreddare le nuove assunzioni.

Un tema che ha trovato disciplina nella legge finanziaria per il 2007 è costituito dall'indebitamento, i cui limiti sono stati rivisti ed elevati al 15 per cento delle entrate dei primi tre titoli; nello stesso tempo è stato abbreviato il percorso di rientro per quegli enti che si trovavano al di sopra dei parametri stabiliti. Viene meno l'agevolazione con la quale venivano

¹⁴ Nel parere n 94/cons/2007 della sezione regionale per il Veneto si è ritenuto che la disapplicazione per l'anno 2007 dei commi 198 e seguenti dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006 incide anche sulle detrazioni dal computo della spesa di personale presenti nel testo normativo di riferimento. Le detrazioni non dovranno essere operate eccetto nei casi in cui la componente di spesa sia incomprimibile o sia a totale rimborso di altre amministrazioni o a totale carico di finanziamenti comunitari o privati.

imputati allo Stato gli oneri per l'estinzione anticipata dei debiti con la Cassa Depositi e Prestiti, al fine di ridurre l'ammontare del debito degli enti locali nei confronti del Pil.¹⁵

La finanziaria si è anche occupata delle operazioni di finanza derivata imponendo che esse siano sempre finalizzate alla riduzione del costo totale del debito e della esposizione ai rischi di mercato.¹⁶ Le operazioni possono essere contratte solo in corrispondenza di passività effettivamente dovute con ciò stabilendosi un imprescindibile legame con il debito sottostante, in assenza del quale l'elemento di aleatorietà del contratto non sarebbe stato temperato con uno specifico interesse dell'ente a mitigare i rischi derivanti dalla propria situazione debitoria.

Nella stessa sede viene previsto un obbligo di comunicazione al MEF delle operazioni avviate che si collega anche ad obbligo di verifica del collegio dei revisori che, a sua volta, riverbera effetti anche sulle funzioni di controllo delle Sezioni regionali.

Per quanto concerne il patto di stabilità interno, del quale si dirà più compiutamente in prosieguo, va notato, nel passaggio tra la disciplina per il 2006 a quella per il 2007, una svolta significativa con un ritorno al sistema dei saldi.

Nel 2007 la manovra correttiva richiesta non viene stabilita in maniera standardizzata, ma calibrata in base alla situazione del singolo ente e costruita sui dati della serie storica del triennio precedente (2003-2005). Il sistema delle sanzioni, dopo la moratoria introdotta per il 2006, dovrebbe tornare effettivo, ma viene attuato secondo un meccanismo più articolato.

Le regole introdotte risultano maggiormente convergenti con quelle del patto europeo anche se non viene reintrodotta una misura a carico dello *stock* di debito che nell'attuale situazione di indebitamento crescente del comparto delle autonomie potrebbe dimostrarsi, invece, di notevole significatività.

Va ricordato infine l'introduzione di un obbligo di coerenza tra le previsioni del bilancio e il raggiungimento dell'obiettivo programmatico del patto di stabilità interno.

¹⁵ È stata, infatti, cancellata la norma risalente alla finanziaria 1999 che, come misura premiante nell'ambito della disciplina del patto di stabilità interno, accordava un contributo statale per la riduzione del debito.

¹⁶ Sul punto con la delibera n.596 del 26 settembre 2007 la Sez. di controllo per la Lombardia ha fornito indicazioni circa le regole che gli enti locali devono seguire per l'adozione dei contratti con i quali si pongono in essere contratti di finanza derivata.

1.2.2 La manovra finanziaria per il 2008

La manovra finanziaria per il 2008 risulta di minore impatto complessivo rispetto all'esercizio precedente. Il quadro della finanza pubblica si era dimostrato nel periodo recente più positivo rispetto al passato e quindi la finanziaria ha affiancato alle misure restrittive anche interventi a carattere espansivo.

Le novità per gli enti locali si appuntano sui tradizionali filoni del patto di stabilità interno, del controllo della spesa del personale, della disciplina degli acquisti e nella materia dei tributi locali. Vengono poste disposizioni sul contenimento dei costi della politica che riducono il numero del personale politico, razionalizzano le comunità montane e riguardano anche le società partecipate locali.

Le misure relative al patto di stabilità interno risultano meno stringenti rispetto a quelle previste nella precedente finanziaria, sia perché impongono coefficienti di correzione ridotti ed escludono gli enti con saldo positivo dall'operare correzioni, sia perché non riferiscono, come l'anno precedente, le misure ad un saldo di competenza ed uno di cassa, ma ad un risultato di competenza ibrida che sottrae al controllo importanti settori della spesa.

Le misure in materia di ICI per la prima casa, che prevedono una ulteriore detrazione per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale, comportano una riduzione di entrata che dovrebbe essere compensata attraverso un trasferimento statale da erogarsi in due *tranches* così da consentire il ripristino del livello di entrate precedente.

La finanziaria riporta l'attenzione sull'impiego di strumenti derivati imponendo ulteriori cautele per la loro adozione. Infatti vengono meglio esplicitati i criteri di prudenza ai quali è necessario ispirarsi nella gestione del debito e vengono dettagliati i limiti di utilizzo di strumenti derivati. Viene imposta una regola di trasparenza contrattuale al cui rispetto è condizionata l'efficacia dei contratti. È richiesta, inoltre, un'espressa attestazione di aver preso piena considerazione dei rischi e delle caratteristiche dello strumento proposto con la necessità di allegare al bilancio una nota ove vengano esposti gli oneri e gli impegni finanziari derivanti dalla sottoscrizione dei contratti.

Limiti alla costituzione e alla partecipazione in società

Alcune misure sono rivolte ad impedire il proliferare di società controllate dagli enti locali, senza che vi siano chiare indicazioni riguardo ai compiti che devono essere assegnati ad esse. Il limite di fondo che viene stabilito è quello dello stretto legame con lo svolgimento della funzione istituzionale (c.d. *core*) dell'ente, rispetto alla quale le funzioni assegnate devono dimostrarsi strumentali. Nel caso degli enti locali, laddove essi tendenzialmente possiedono una

competenza generale, questo limite potrebbe dimostrarsi poco costrittivo. Si rende quindi necessario determinare, una stringente definizione di attività istituzionale semmai facendo riferimento alle funzioni essenziali degli enti locali che sono le sole a possedere un carattere di irrinunciabilità. In tal modo verrebbe introdotto un effettivo argine al fenomeno che si vuole ricondurre in limiti ragionevoli.¹⁷

Le partecipazioni in atto vanno sottoposte a revisione generale e, laddove superino il vaglio delle nuove disposizioni, devono essere espressamente autorizzate con delibera motivata dello stesso organo che ha la competenza ad istituirle. Tutto ciò dovrebbe condurre ad una riduzione significativa delle partecipazioni in atto e comportare l'avvio di procedure di dismissione, realizzandosi così lo scopo della norma che è quello di liberare gli enti di partecipazioni onerose.¹⁸ Tali procedure potranno dimostrarsi difficili trattandosi di partecipazioni che spesso riguardano società di ridotta redditività o in perdita.

La norma dispone che nei processi di trasformazione e riorganizzazione attraverso lo strumento societario, le politiche relative al personale dovranno essere adottate di concerto con le organizzazioni sindacali e comportare la revisione della dotazione organica dell'ente¹⁹. Al fine di evitare processi che portino ad un complessivo sviluppo del personale impiegato, le dotazioni organiche degli enti sono stabilite in via provvisoria in misura corrispondente ai posti coperti nell'anno precedente a quello di assunzione della partecipazione.²⁰

Misure per stabilire un tetto massimo ai compensi

Tra le disposizioni della legge finanziaria rivolte a riduzioni di spesa, al comma 44 ne è stata inserita una intesa a stabilire un tetto massimo al trattamento economico omnicomprensivo²¹ dei soggetti che intrattengono rapporti di lavoro subordinato o autonomo con le pubbliche amministrazioni.

¹⁷ La costituzione di società per la produzione di servizi di interesse generale è sempre ammessa nell'ambito dei livelli di competenza delle singole amministrazioni; si tratta di servizi la cui competenza è assegnata a più amministrazioni sulla base della loro estensione. Non è chiarito tuttavia quali servizi debbano essere considerati di interesse generale e come si distinguano da quelli di cui alla disposizione precedente (attività istituzionale).

¹⁸ La dismissione dovrà avvenire, nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica, entro 18 mesi dalla entrata in vigore della legge finanziaria.

¹⁹ Non viene, invece, contemplato il caso opposto, che appare non improbabile, ossia quando a seguito dei processi di dismissione il personale che è stato assegnato alle società partecipate potrebbe correre seri rischi occupazionali.

²⁰ I collegi dei revisori sono chiamati a verificare che il trasferimento delle risorse umane e finanziarie avvenga nel rispetto delle regole. Inoltre devono trasmettere una relazione alla Funzione pubblica, alla RGS e segnalare gli eventuali inadempimenti alle sezioni competenti della Corte dei conti.

²¹ Il limite stabilito è riferito al trattamento economico omnicomprensivo del primo presidente della Corte di Cassazione, che costruisce la figura di vertice dell'ordinamento gerarchico dell'apparato pubblico. Nel silenzio della norma non è chiaro se debba intendersi il trattamento effettivamente percepito oppure quello tabellare (La circolare del Dipartimento per la Funzione Pubblica n. 1 del 28 gennaio 2008 fa riferimento al trattamento tabellare). Nella retribuzione dei magistrati la parte riferita all'effettivo percorso di carriera ha un peso determinante, per cui il riferimento al tabellare potrebbe risultare riduttivo. Inoltre, considerando il trattamento effettivamente percepito si otterrebbe una sorta di adeguamento automatico del limite che diversamente risulterebbe troppo rigido e necessiterebbe di essere rivisto periodicamente.

Quanto all'individuazione delle pubbliche amministrazioni che erogano i trattamenti da sottoporre alla riduzione va notato che la loro estensione coincide con quelle annoverate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001 che contiene il codice del pubblico impiego. A tale elenco vanno aggiunte le agenzie, gli enti pubblici anche economici, gli enti di ricerca, le università, le società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica e loro controllate.

Dal punto di vista dell'attività soggetta al limite il riferimento è fatto al trattamento economico omnicomprensivo che deriva sia da rapporti di impiego che da incarichi e mandati di qualsiasi altra natura.

Sono sottratte al limite le attività di natura professionale ed i contratti d'opera, relativi a prestazioni artistiche o professionali offerte in regime di concorrenza. Tali contratti non possono essere stipulati con chi ad altro titolo percepisce emolumenti o retribuzioni dalle amministrazioni sopra indicate.²²

La norma pone strumenti per renderne effettivo il rispetto ed i conseguenti risparmi di spesa. In primo luogo è prevista l'inefficacia degli atti di spesa con i quali vengono erogati i compensi sottoposti al limite se non sia stato preventivamente reso noto attraverso la pubblicazione sul sito *web* dell'amministrazione o del soggetto interessato (quello che ha conferito l'incarico) l'ammontare del compenso e il nominativo dei destinatari. È necessario, inoltre, effettuare una analoga comunicazione al Governo (Dipartimento della funzione Pubblica) e al Parlamento.

L'efficacia della norma è ulteriormente rafforzata dalla previsione di una sanzione da applicarsi "a titolo di danno erariale" sia all'amministrazione che abbia conferito il compenso in violazione del limite che al destinatario dello stesso. La sanzione viene quantificata in dieci volte l'ammontare della somma eccedente il limite stabilito. Si rileva sul punto una certa incongruenza nella formulazione del testo che, nel definire la sanzione suddetta, la qualifica come rimborso a titolo di danno erariale; si tratta di una evidente improprietà, in quanto il risarcimento del danno è finalizzato ad un pieno ristoro della perdita patrimoniale subita, ma non può essere quantificato *ex ante* in una somma che viene determinata senza tener conto degli elementi che lo costituiscono e che risulta di gran lunga superiore alla stimata perdita patrimoniale, intesa come eccedenza del compenso rispetto al limite.

Per chiudere il sistema è prevista una comunicazione necessaria preventiva dei relativi atti alla Corte dei conti. Come in precedenti occasioni il legislatore non specifica a quale settore

²² Questa esclusione si riferisce in via principale ai compensi per prestazioni artistiche rese a favore di operatori pubblici quali la televisione di Stato o i teatri pubblici. In tal modo non si è inteso turbare con limiti stringenti la competizione con altri operatori privati che, non subendo il limite, avrebbero maggiori possibilità di assicurarsi l'opera di artisti di livello. Maggiori perplessità comporta l'individuazione delle attività professionali e dei contratti d'opera negli altri campi per le quali l'unico limite indicato è quello di non poter essere stipulati con soggetti che ad altro titolo percepiscono compensi dalla pubblica amministrazione e che si tratta di prestazioni per le quali deve sussistere un effettivo regime di concorrenza.

della Corte tale comunicazione vada indirizzata e quindi è rimesso ad un atto di indirizzo della Corte stessa stabilire un criterio interpretativo della norma.

Il contesto normativo mette in evidenza qualche incongruenza, tuttavia l'aver richiesto una comunicazione anticipata rispetto al momento dell'esecuzione dell'atto può avere l'ulteriore effetto di costituire un deterrente ad operare in modo non conforme alle prescrizioni.²³

Le verifiche dovrebbero riguardare, nella sede del controllo sul rendiconto, la complessiva attività svolta da ciascuna amministrazione nella erogazione dei compensi ed emolumenti, rilevando in particolare la presenza di casi in cui si verifichi il superamento dei limiti imposti.

Limiti alla spesa per collaborazioni e consulenze

Le norme della finanziaria per il 2008 riprendono precedenti disposizioni in materia di limitazioni alla spesa per collaborazioni esterne e consulenze ed introducono una modifica testuale all'art. 1 comma 127 della legge n. 662 del 1996, (misure di razionalizzazione della finanza pubblica per l'esercizio 1997), prescrivendo che le amministrazioni che conferiscono incarichi sono tenute a pubblicare nel loro sito web i relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione e consulenza di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto.

In particolare per gli enti locali è previsto che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e i servizi (ex art. 89 TUEL) debba stabilire, in conformità con le disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione di studio o di ricerca, ovvero consulenze a soggetti estranei all'amministrazione. Lo stesso regolamento deve stabilire il limite massimo per gli incarichi e le consulenze.

Le disposizioni regolamentari che verranno emesse in adempimento dell'obbligo introdotto dalla finanziaria dovranno essere trasmesse alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro 30 giorni, dalla loro adozione. Questa comunicazione ha evidentemente una finalità di controllo che può realizzarsi in primo luogo nei confronti delle stesse disposizioni regolamentari che potrebbero non risultare conformi al quadro normativo di riferimento e quindi si rivolge agli atti di gestione del bilancio che dovranno essere conformi ai limiti anche di carattere finanziario introdotti dal regolamento.

²³ La comunicazione dovrebbe essere finalizzata al controllo (come è avvenuto in precedenza per le consulenze) in quanto al comma 52 è espressamente previsto che la Corte dei conti verifica l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 44 in sede di controllo successivo sulla gestione del bilancio ai sensi dell'art. 3 comma 20 della legge n. 20 del 1994; anche per via della sua natura preventiva la comunicazione appare rivolta ad attività di controllo; ciò in quanto essa avviene in un momento nel quale, per definizione, dovrebbe mancare l'effettività del danno. Va notato che la comunicazione preventiva necessaria dovrebbe innescare un'attività di verifica da effettuare dopo che l'atto venga posto in esecuzione, in quanto il controllo al quale essa è finalizzato è definito successivo sulla gestione del bilancio.

Un ulteriore limite per la deliberazione della spesa per incarichi di studio di ricerca e consulenze da parte degli enti locali riguarda la necessità di stabilire a monte un programma per l'affidamento di tali incarichi nell'ambito della programmazione di bilancio dell'ente da effettuarsi a norma dell'art. 42 co. 2 lett. b) del TUEL.

L'efficacia delle disposizioni della finanziaria per il 2008 relative all'affidamento di incarichi da parte degli enti locali viene corroborata dall'ultimo periodo del comma 55 che prevede una serie di conseguenze sfavorevoli in caso di violazione delle disposizioni regolamentari. Analoghe conseguenze dovrebbero essere addebitate nel caso in cui gli enti non provvedano ad emettere il regolamento e ciononostante procedano all'affidamento di incarichi.

La violazione delle norme regolamentari per l'affidamento di incarichi (stesse conseguenze dovrebbero riconnettersi anche a quella delle norme primarie) costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. La effettiva applicazione di queste misure comporta l'attivazione di diversi procedimenti, infatti l'irrogazione di sanzioni disciplinari è rimessa alla stessa amministrazione, previo apposito procedimento in contraddittorio, mentre l'accertamento della responsabilità erariale avviene ad esito del giudizio di responsabilità, da attivare mediante atto di citazione della procura regionale della Corte dei conti, e non potrà che fondarsi sulla sussistenza dell'elemento soggettivo (dolo o colpa grave) e di quello oggettivo (danno) non essendo ammissibile la configurazione di ipotesi di responsabilità oggettiva.

Un'ulteriore disposizione che interessa in qualche modo le funzioni della Corte dei conti riguarda la nullità dei contratti di assicurazione degli amministratori degli enti pubblici (intesi nella concezione più ampia) per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. Questa norma si allinea alla giurisprudenza contabile che ha costantemente ritenuto non ammissibili contratti di assicurazione di questo tipo. Anche in questo caso la norma è rinforzata da una sanzione a carico degli amministratori che hanno disposto il contratto e dei suoi beneficiari che consiste nel rimborso "a titolo di danno erariale" di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto.

Disposizioni sull'ordinamento della Corte dei conti

Tra le norme introdotte dalla finanziaria per il 2008 alcune incidono direttamente sull'ordinamento e le funzioni della Corte dei conti. In primo luogo è prevista una modifica testuale dell'articolo della legge "La Loggia" che ha stabilito le funzioni di controllo della Corte nel rinnovato quadro costituzionale.

Attraverso l'inserimento di un nuovo periodo nel comma 7 dell'art. 7 viene previsto, nonostante le Sezioni regionali riferiscano esclusivamente ai consigli degli enti controllati, che