

L'art. 2, comma 4, prevedeva, previa sperimentazione, la graduale estensione del bilancio di sola cassa alle Amministrazioni territoriali, tuttavia tale previsione è stata riconsiderata per effetto della recente legge di adeguamento della riforma contabile ai nuovi vincoli europei, che conferma il doppio bilancio, di competenza e di cassa.

Per il comparto degli Enti locali l'introduzione del doppio bilancio potrà comportare complessità nella programmazione della spesa, e ricadute sugli assetti organizzativi e sugli schemi operativi.

Il decreto riguardante l'armonizzazione dei sistemi contabili delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi³⁰, in esame dopo i reiterati tentativi esperiti con esito non risolutivo, potrebbe mirare all'intento di rendere compatibili le risultanze dei diversi enti che confluiscono nel conto della pubblica amministrazione, rendendo più trasparente il processo per la rilevazione dei risultati da presentare alla Unione Europea.

Il sistema che il disegno di riforma introduce è completato da una norma di chiusura a carattere ordinamentale; si tratta del decreto legislativo riguardante i meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, nonché l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il testo ancora in attesa di approvazione³¹ definitiva si articola sostanzialmente in due capi, dedicato l'uno ai meccanismi sanzionatori (artt. 1-7) e l'altro ai meccanismi premiali (artt. 8-12). Un complesso sistema di responsabilità affidato a meccanismi sanzionatori e premiali viene a compensare i maggiori spazi di autonomia derivanti dalle innovazioni introdotte attraverso l'attuazione del federalismo fiscale, nell'intento di garantire la tenuta dell'assetto del sistema normativo fin qui delineato in materia di federalismo fiscale.

L'impianto sanzionatorio risulta sostanzialmente articolato su tre fattispecie:

- (a) il dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario in ambito regionale (artt.2-3);
- (b) il dissesto finanziario negli enti locali (art. 6);
- (c) il mancato rispetto del patto di stabilità interno nelle regioni e negli enti locali (art. 7).

Viene assegnato alla Corte dei conti un ruolo significativo, nell'attuazione del sistema sanzionatorio concernente il dissesto finanziario negli enti locali per via della sua natura di garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica, nel rinnovato contesto costituzionale.

Effetti sanzionatori vengono fatti derivare da pronunce in sede giurisdizionale concernenti responsabilità per le situazioni di dissesto finanziario e da pronunce in sede di

³⁰ Si evidenzia che lo schema di decreto-atto di governo n. 339 – il 31 maggio ha ottenuto il parere del "Comitato per la legislazione" dopo l'esame delle altre Commissioni parlamentari: "Affari costituzionali" -" V Bilancio e Tesoro" e "Per l'attuazione del federalismo fiscale". È stato invece approvato e pubblicato il d.lgs 31 maggio 2011 n. 91 che reca disposizioni in attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, che si applicano alle pubbliche amministrazioni con esclusione delle regioni, degli enti locali, dei loro organismi strumentali e degli enti del Servizio Sanitario nazionale.

³¹ Atto di governo n. 365, approvato dal governo il 19 maggio scorso è al momento all'esame delle Commissioni parlamentari.

controllo su comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o su irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente in grado di provocarne il dissesto economico.

Alla pronuncia in sede giurisdizionale della Corte dei conti su accertate responsabilità degli amministratori in conseguenza della dichiarazione di dissesto dell'ente locale consegue una sanzione particolarmente grave Sindaco, Presidente di Provincia, non potranno essere più candidabili, per un periodo di dieci anni.³²

Altre innovazioni riguardano la procedura per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario dell'ente locale nell'ipotesi in cui la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti accerti l'inadempimento da parte dell'ente locale dell'obbligo di adozione delle necessarie misure correttive³³ nel termine assegnato dalla Corte stessa. Il sistema sanzionatorio si basa sulla verifica dell'adozione delle misure correttive conseguenti all'accertamento da parte delle sezioni regionali, di irregolarità contabili, di squilibri strutturali di bilancio e di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria incidenti sul bilancio dell'ente in misura tale da provocarne il "dissesto economico".

La sezione regionale di controllo, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al Prefetto ai fini della deliberazione dello stato di dissesto finanziario e della procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000³⁴.

La norma rafforza l'effettività delle pronunce delle sezioni regionali di controllo nelle quali vengono rilevate violazioni da parte degli enti locali di obiettivi di finanza pubblica e consente di provocare immediate conseguenze sugli organi in relazione allo stato di accertato dissesto, ponendo rimedio alla situazione, che si è avuto modo di rilevare nelle recenti relazioni, di inerzia nel procedere alla dichiarazione di dissesto anche quando ne ricorrano le condizioni.

La verifica dell'adozione delle necessarie misure correttive da parte dell'ente locale si correla alla effettività delle pronunce delle sezioni regionali, tale attività è già in atto presso le sezioni nell'ambito della vigilanza prevista dallo stesso art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005 e ritenuta compatibile sul piano costituzionale.

³² La sanzione d'ineleggibilità (*rectius*, "incandidabilità") conseguente ad una pronuncia di responsabilità amministrativa, sia pure a titolo di dolo e di colpa grave, richiama il sistema prefigurato dall'art. 58 del d.lgs. n. 267 del 2000, che fa discendere la sanzione di incandidabilità da fattispecie di reato particolarmente gravi accertate in sede penale.

³³ Tale obbligo consegue a pronunce specifiche ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005 nelle quali siano stati accertati comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il "dissesto economico".

³⁴ Il Prefetto, ove sia accertata la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del d.lgs. n. 267 del 2000, assegni al Consiglio un termine per la deliberazione del dissesto, ferma restando la possibilità per il Prefetto stesso, decorso infruttuosamente tale termine, di esercitare il potere sostitutivo con la nomina di un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e per dare corso alla procedura per lo scioglimento dell'ente.

2 La finanza locale nell'esercizio 2010

2.1 Prime analisi dei risultati dell'esercizio

L'anticipazione del termine³⁵ per l'approvazione dei documenti contabili consuntivi degli enti, potrà in prospettiva consentire l'analisi sugli andamenti generali della finanza locale nell'ultimo esercizio, avvalendosi della completa operatività del sistema per la trasmissione telematica dei rendiconti³⁶. L'analisi di seguito condotta, in attesa della realizzazione di quanto sopra, è stata ancora realizzata sulla base delle rilevazioni di cassa della Ragioneria Generale dello Stato sulla finanza locale che forniscono informazioni utili sull'andamento di cassa anche prima dell'approvazione dei rendiconti.

Tra le altre fonti finalizzate a garantire il monitoraggio dei conti pubblici, il sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)³⁷ rileva gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche (articolo 14, commi da 6 a 11, della legge 31 dicembre 2009, n.196). Gli incassi e i pagamenti delle amministrazioni pubbliche devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale e i tesoriери/cassieri degli enti non possono dare corso alle operazioni prive della codifica SIOPE.

Il SIOPE, fondato su contestuali rilevazioni di cassa che intercettano tutte le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche³⁸, rappresenta uno strumento utile, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e Patto di stabilità e crescita).

L'uniformità delle rilevazioni per tipologia di enti, consente di superare le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione. La classificazione dei dati

³⁵ Il termine di approvazione del rendiconto della gestione, in precedenza fissato al 30 giugno, è stato anticipato al 30 aprile dall'art. 2-quater, comma 6 del decreto-legge 7 ottobre 2008 n. 154 convertito, con modificazioni nella legge L. 4 dicembre 2008, n. 189 recante *disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali*, che ha modificato l'art. 151, comma 7 e l'articolo 227, comma 2, primo periodo del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

³⁶ La procedura di trasmissione telematica del rendiconto, introdotta dall'art. 28 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 ha reso più complete e tempestive le informazioni a disposizione della Corte dei conti per effettuare analisi sulla finanza locale. La piena entrata a regime di tale norma, la cui attuazione è stata graduale, consente la raccolta di una notevole mole di informazioni e la netta riduzione dei tempi di esame dei rendiconti. Nel corso dell'esercizio 2010 - sesto anno di applicazione della procedura- la trasmissione telematica ha riguardato tutti i comuni a prescindere dalle loro dimensioni e anche le comunità montane. Le informazioni vengono raccolte utilizzando uno standard accreditato per il colloquio telematico tra sistemi, consentendo di ricevere il complesso dei quadri di rendiconto.

³⁷ In attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 è stato istituito un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche (SIOPE) in collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT. Rispetto al precedente sistema rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, il SIOPE dovrebbe consentire la disponibilità di informazioni più complete per la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, oltre che una maggiore tempestività. Nella finanziaria per il 2008 al comma 379 dell'art. 1 è presente un ulteriore accenno alla realizzazione di un nuovo sistema di acquisizione di dati, in questo caso riguardanti la competenza finanziaria, che dovrebbe completare le rilevazioni di mera cassa.

³⁸ La piena attuazione del SIOPE migliora i procedimenti per la predisposizione dei conti pubblici, attraverso la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche e l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione delle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario.

secondo una codificazione uniforme consente il miglioramento delle informazioni relative ai conti pubblici sia sotto il profilo qualitativo, dato il livello di dettaglio, sia sotto il profilo della tempestività.

La rilevazione SIOPE costituisce la principale fonte informativa per la predisposizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze delle relazioni trimestrali sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche da presentare al Parlamento. Per altro, la necessità di un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica finalizzato a rilevare la rispondenza dei conti pubblici ai parametri previsti dall'art. 104 del trattato di Maastricht, risulta accentuata dall'esigenza di acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione al federalismo fiscale nel rispetto dei vincoli del sistema. A tale fine l'art.13 della legge n. 196 del 2009 ha previsto che le amministrazioni pubbliche provvedano a inserire in una banca dati unitaria accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali.³⁹

A seguito dell'emanazione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 dicembre 2009, concernente il superamento della rilevazione trimestrale di cassa, è stato dismesso il precedente sistema di rilevazione dei flussi di cassa introdotto dall'art. 30 della legge 5 agosto 1978 n. 464.⁴⁰

Tra le fonti d'informazioni utilizzate in questa sede, oltre ai predetti dati di cassa, sono stati impiegati, attraverso un'apposita rilevazione, i dati del patto di stabilità interno che forniscono anche elementi di competenza (limitati alla parte corrente) e che dall'esercizio 2007 abbraccia anche il comparto dell'entrata.

La Corte dei conti raccoglie, inoltre, una serie di informazioni attraverso l'esame delle relazioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'articolo unico della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006). La sistematizzazione di tali informazioni potrà offrire un apporto notevole alla conoscenza degli andamenti significativi della finanza locale, consentendo approfondimenti dei fenomeni sulla base dei dati raccolti in una serie di quadri specifici annessi alle relazioni suddette.

³⁹ Il Ministero dell'economia e delle finanze svolge compiti di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, utilizzando anche i dati della banca dati unitaria e provvede a consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche sulla base degli elementi acquisiti, a monitorare gli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno.

⁴⁰ Il sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, dismesso dall'esercizio 2010, ha rappresentato sino a tale esercizio la fonte utilizzata per il monitoraggio dei conti degli enti locali, attraverso la rilevazione del fabbisogno e l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione delle relazioni di contabilità nazionale.

Le tendenze della finanza degli enti locali potranno essere quindi esaminate attraverso altre fonti idonee a fornire indicazioni estese all'aspetto della competenza e particolarmente mirate alla verifica degli effettivi equilibri.

La valutazione sia sul fronte della gestione di cassa sia della competenza, che può essere svolta in presenza di un quadro articolato di elementi informativi, consente la rilevazione degli andamenti secondo distinte angolazioni dal cui esame congiunto possono trarsi maggiori elementi di conoscenza.

I dati raccolti per il 2010 permettono di valutare nell'imminenza della chiusura dell'esercizio gli aspetti salienti della gestione delle province e dei comuni, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto e alla presenza di squilibri finanziari.

2.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2010

Nell'esercizio 2010 l'andamento dei conti pubblici è stato influenzato da un quadro congiunturale più favorevole rispetto al precedente nel quale si erano evidenziati gli effetti della crisi finanziaria mondiale.

La crescita economica, che in Italia negli ultimi anni si era già dimostrata ridotta, nel 2008 e nel 2009 ha fatto registrare una variazione negativa. In particolare nel 2009, anno in cui gli effetti della crisi si sono manifestati con maggiore intensità, la flessione si è dimostrata particolarmente elevata (-5,2 per cento).

L'andamento del prodotto nel 2010 ha riportato un'inversione di tendenza e la crescita si è attestata all'1,3 per cento. Per tale esercizio le stime relative sia all'andamento dell'economia che ai conti pubblici registravano, su entrambi i fronti, valori più favorevoli rispetto al precedente,⁴¹ nel quale la crisi si era consolidata ed aveva raggiunto l'apice. Lo scenario delineato dalla *Decisione di finanza pubblica* prevedeva per il 2010 un tasso di crescita del PIL reale dell'1,2 per cento; le prospettive di crescita si sarebbero dovute rafforzare ulteriormente per il triennio 2011-2013, con un aumento del PIL reale che si sarebbe attestato all'1,3 per cento nel 2011 e al 2 per cento nel 2012 e nel 2013. Tuttavia le

⁴¹ L'indebitamento netto in rapporto al Pil per il 2010 era stimato al 5% (le previsioni nella media europea riportavano comunque valori più elevati: 5,4 nel 2009 e 6,5% nel 2010). Inoltre era stimata la permanenza di una situazione, comune alla generalità dei Paesi, caratterizzata da valori critici degli aggregati economico-finanziari per il 2010. Gli obiettivi stabiliti nel *DPEF* miravano a:

- 1) contenere l'indebitamento netto delle P.A. al livello del 5,3 per cento nel 2009, del 5 per cento nel 2010, del 4 per cento nel 2011, per raggiungere valori al di sotto del 3 per cento e in linea con i parametri europei negli anni 2012 e 2013;
- 2) contenere il debito pubblico al 118,2 per cento del Pil per il 2010, 118 per cento per il 2011, 116,5 per cento nel 2012, e 114,1 per cento nel 2013;
- 3) migliorare progressivamente l'avanzo primario dallo 0,2 per cento del 2010 al 3,5 per cento del Pil nel 2013;
- 4) far sì che il saldo netto da finanziare al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sia superiore a 61,4 miliardi di euro per il 2010, a 48,1 miliardi di euro per il 2011 e a 40,6 miliardi per l'anno 2012;
- 5) ridurre il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo dal 5,9 per cento del Pil nel 2009, al 4,6 per cento del Pil nel 2010, al 3,6 per cento nel 2011, al 2,2 per cento nel 2012, fino all'1,5 per cento nel 2013.

I valori obiettivo sopra elencati sono stati aggiornati nella nota di aggiornamento al *DPEF* approvata dal Senato il 7 ottobre 2009 (al riguardo si veda successiva nota nella parte relativa alla legge n. 191 del 23 dicembre 2009 legge di stabilità per il 2010).

nuove stime sulla crescita sono meno favorevoli rispetto a tale quadro e non prevedono il raggiungimento del traguardo del 2 per cento nell'ultimo biennio.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è ridotto al 4,6 per cento del PIL, risultando quindi in miglioramento rispetto all'esercizio precedente, pur non rientrando ancora nell'ambito del relativo parametro. Il livello d'indebitamento dal 2009 rimane al di sopra della soglia stabilita e il percorso per rientrare nei parametri, previsto nei successivi esercizi in presenza di una crescita lenta, si dimostra complesso.

Il miglioramento dei conti pubblici può essere messo in relazione alla riduzione delle spese complessive, soprattutto quelle in conto capitale e si giova anche dei fattori connessi al superamento della fase di recessione che ha caratterizzato l'esercizio 2009. La capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati migliori rispetto al passato.

La pressione fiscale complessiva è risultata in lieve calo rispetto all'esercizio precedente (-0,5 per cento), a causa della flessione delle entrate in conto capitale che nel precedente esercizio erano state alimentate dai proventi dello "scudo fiscale". Le entrate correnti hanno riportato un andamento coerente con quello del prodotto nominale. La situazione finanziaria complessiva ha trovato sostegno nell'andamento delle entrate in moderato sviluppo.

Tra le diverse componenti del prelievo si nota un maggiore incremento delle imposte indirette che compensa in parte l'andamento dei contributi sociali e il calo delle imposte in conto capitale.

Gli effetti migliorativi del disavanzo sono addebitabili alle misure di contenimento delle spese con una forte caduta degli investimenti ed al blocco temporaneo delle spese di personale, dovuto al d.l. 78 del 2010.

Le spese di parte corrente, hanno dimostrato un incremento meno vivace, per via della notevole decelerazione delle spese per consumi intermedi e dell'andamento in flessione dei redditi da lavoro dipendente, dovuto sia al calo degli addetti che alla contenuta dinamica delle retribuzioni.

La spesa complessiva delle amministrazioni pubblica è diminuita di 1,3 punti in termini di prodotto per via della notevole riduzione di quella in conto capitale.

Le spese per interessi passivi fanno registrare una sostanziale stabilità, dopo il forte calo del precedente esercizio.

L'avanzo primario è rimasto di segno negativo⁴², ma migliora rispetto al 2009 raggiungendo lo 0,1 per cento del PIL.

⁴² Nel 2008 l'avanzo primario si attestava al 2,5 %, mentre nel 2009 tale risultato era di segno negativo dello 0,7% del prodotto.

Il debito pubblico, che nel 2009⁴³ si era sviluppato ad un ritmo elevato, continua a crescere e raggiunge il 119 per cento del PIL, livello questo che grava sulla finanza pubblica nel suo complesso rendendo difficile la mobilitazione di risorse per il sostegno della crescita economica.

I risultati della finanza locale vanno inquadrati nel descritto contesto di finanza pubblica⁴⁴, che permane indebolito dalla crisi economica, ma inizia a mostrare segnali di ripresa. Pur rilevandosi un quadro meno critico rispetto al precedente esercizio, il percorso di risanamento dei conti pubblici nazionali resta ancora complesso e le difficoltà si proiettano sui prossimi esercizi in presenza di una crescita economica che nelle previsioni permane debole.

Dai risultati di contabilità nazionale emerge che il contributo delle amministrazioni locali (regioni, enti locali e sanità) all'indebitamento complessivo è in lieve aumento rispetto all'esercizio precedente. Ciò in presenza del contenimento delle spese complessive⁴⁵ degli enti e a fronte della riduzione delle entrate da trasferimenti.⁴⁶

2.1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2010

Gli enti territoriali partecipano all'esigenza di contribuire all'equilibrio della finanza pubblica e di perseguire gli obiettivi di convergenza. La prosecuzione nel percorso verso la loro piena autonomia finanziaria potrebbe incidere sul modello delle relazioni tra livelli di governo in quanto l'ampliamento degli spazi di autodeterminazione e la minore imposizione di vincoli finanziari specifici dovrebbe essere compensata da maggiori responsabilità sul reperimento e l'impiego delle risorse.

Il complesso disegno di riforme istituzionali e organizzative, al cui compimento è condizionata la possibilità di incidere sulle tendenze di lungo periodo della spesa, ha fatto segnare nel 2010 maggiori risultati rispetto al passato. L'attuazione del federalismo fiscale apre nuove prospettive per la gestione finanziaria dei comuni e delle province, tuttavia le linee caratteristiche dell'esercizio 2010 sono ancora condizionate dagli effetti della crisi economica e dalla problematicità dell'equilibrio della finanza pubblica.

Le manovre attuate negli ultimi anni hanno dovuto misurarsi con gli effetti della crisi in atto che hanno accresciuto le difficoltà per la finanza pubblica e generato maggiori esigenze di sostegno ai redditi ed all'economia. Tuttavia è risultato difficile mobilitare risorse per sostenere la crescita

⁴³ Nel 2008 il rapporto debito/Pil si era attestato al livello del 2005, invertendo la tendenza in calo del 2007, unico esercizio nel quale si è manifestata una diminuzione di tale rapporto, per l'intero periodo 2003-2009. Il rapporto debito/Pil aumenta nel 2009 di quasi dieci punti rispetto al 2008, raggiungendo il 115,3%. (nell'area dell'euro, rispettivamente, una flessione del 4,7% e un limitato recupero dello 0,2%);

⁴⁴ Per approfondimenti su tali aspetti si veda Corte dei Conti Sezione Riunite in sede di controllo deliberazione n. 28/CONTR/2011 del 18 maggio 2011, *Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica*.

⁴⁵ Corte dei Conti deliberazione n.28/2011/CONTR citata p. 9-10 "Nel 2010 le uscite complessive delle amministrazioni locali si sono ridotte del 1,9% (contro una crescita dell'1,9% dell'anno precedente), un andamento dovuto alla forte caduta della spesa in conto capitale ma anche ad una spesa corrente tenuta su tassi di variazione (+1,1 per cento) ben al di sotto della variazione del PIL nominale. Al netto della spesa sanitaria (cresciuta nell'esercizio del 2,7%), la spesa corrente segna una sensibile flessione".

⁴⁶ Al riguardo si veda *infra* il paragrafo 3.1.2 "Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali".

economica, per cui lo sforzo si è maggiormente appuntato verso azioni di riqualificazione della spesa pubblica, mentre il blocco della leva fiscale, che ha caratterizzato gli ultimi esercizi, è destinato a venir meno con il completamento della disciplina sul federalismo fiscale che, con l'emanazione del d. lgs. 14 marzo 2011, n. 23, relativo all'autonomia finanziaria dei comuni, ha avuto una ulteriore definizione. Mediante l'attuazione della riforma costituzionale si pongono quindi le condizioni per rendere effettivo il finanziamento autonomo dei comuni e per impiegare gli strumenti che possono consentire una ottimizzazione dell'utilizzo dei cespiti fiscali disponibili.

Come si è avuto occasione di esporre nella relazione per l'esercizio 2009, la manovra di aggiustamento dei conti pubblici per il triennio è stata anticipata all'estate con il d.l. 112/2008 che ha introdotto una serie di misure a carattere strutturale. Tra gli interventi per la stabilizzazione della finanza pubblica, contenuti nella manovra per il triennio 2009/2012 (artt.74 e 76 della legge 133/2008 di conversione del d.l. 112/2008), una serie di azioni sono state indirizzate al comparto della spesa per il personale basate sulla direttrice del contenimento progressivo della spesa per il pubblico impiego.

Con il d.l. n. 78 del 2009⁴⁷ sono state introdotte ulteriori misure che intervengono su diversi aspetti della gestione delle amministrazioni territoriali che in parte proiettano la loro efficacia sugli esercizi futuri, tra le quali la pianificazione delle assunzioni di personale nel periodo 2010 – 2012.

Nell'ambito delle misure citate, risultano rilevanti, per quanto concerne gli enti locali, le norme sui derivati⁴⁸ che consentono di ristrutturare le posizioni in essere, in attesa dell'emanazione del regolamento, con la esclusiva finalità di conferire maggiore sostenibilità alle posizioni finanziarie. Inoltre viene imposto alle società pubbliche partecipate l'assoggettamento alle norme che prevedono divieti o limiti alle assunzioni di personale. Una misura di particolare rilievo prevede l'obbligo in carico al funzionario che rende esecutivi i provvedimenti comportanti impegni di spesa, di accertare preventivamente che il programma di pagamenti sia compatibile con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di

⁴⁷ Art. 17 d.l. 78/2009 convertito dalla legge 102/2009.

⁴⁸ La disciplina in materia di derivati è assoggettata ad una revisione attraverso norme che si qualificano come principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica. Le innovazioni vengono introdotte attraverso la modifica testuale dell'art. 62 del decreto legge n.112 del 2008 che impone la proroga sino all'entrata in vigore del regolamento del divieto di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati, mentre è ammessa la possibilità di ristrutturare i contratti stipulati con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura. È previsto che le tipologie dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati ammissibili vengano individuate con un regolamento emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che tuttora non risulta emesso. Il soggetto competente alla sottoscrizione del contratto relativo a strumenti finanziari derivati o di un contratto di finanziamento che include una componente derivata per l'ente pubblico, deve attestare in forma scritta di avere preso conoscenza dei rischi e delle caratteristiche dei medesimi contratti. Deve essere allegata al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.

finanza pubblica⁴⁹. La violazione di tale obbligo comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. La norma ha provocato dubbi interpretativi specie con riferimento alla programmazione delle spese di investimento in relazione ai limiti del patto.

Nel predetto provvedimento d'urgenza sono contenute anche disposizioni che rivedono in parte le norme sul patto di stabilità interno. Si tratta di disposizioni a carattere derogatorio atte a consentire a determinate condizioni maggiori pagamenti in conto capitale.⁵⁰

Al c.d. "decreto anticrisi" ha fatto seguito un provvedimento correttivo (decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito dalla legge 141/2009) tra le cui disposizioni, ai fini che qui interessano, vanno ricordate quelle in ordine all'azione di danno erariale che può essere esercitata esclusivamente a fronte di specifica e concreta notizia di danno.⁵¹

Anche la legge 23 luglio 2009, n. 99 (c.d. legge sullo sviluppo e internazionalizzazione delle imprese) contiene alcune disposizioni di interesse per gli enti locali. Tra queste una modificazione testuale del comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in materia di ICI con riferimento all'ipotesi della locazione finanziaria⁵² e disposizioni in materia di trasporto pubblico locale.⁵³

⁴⁹ Art. 9 del decreto legge n. 78 del 2009. In particolare l'articolo dispone, in ossequio alle disposizioni comunitarie in materia, l'adozione di una serie di misure organizzative, contabili e amministrative volte ad ovviare e prevenire i ritardi nei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni.

⁵⁰ Art. 9 bis del decreto legge n. 78 del 2009 *Patto di stabilità interno per gli enti locali*: "1. Le province e i comuni con più di 5.000 abitanti possono escludere dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno relativo all'anno 2009 i pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2009 per un importo non superiore al 4 per cento dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2007, a condizione che abbiano rispettato il patto di stabilità interno relativo all'anno 2008, ovvero, qualora non l'abbiano rispettato, si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 77-bis, comma 21-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. 2. Gli effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, recati dalle disposizioni di cui al comma 1, vengono compensati mediante il mancato utilizzo, nel limite massimo di 2.250 milioni di euro, delle maggiori risorse finanziarie iscritte nel provvedimento di assestamento per l'anno 2009, di cui all'articolo 17, primo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, a integrazione dei Fondi di cui agli articoli 7 e 8 della stessa legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, relativi ai residui passivi perenti, in coerenza con le previsioni tendenziali di spesa per il medesimo anno indicate nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013".

⁵¹ Art. 17 comma 30 ter del d.l. 78/2009 come modificato dall'art.1 del d.l. 2009: «Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.».

⁵² Art. 8 legge 23 luglio 2009 n. 99 (Modifiche in materia di ICI): "1. All'articolo 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto». 2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai contratti di locazione finanziaria stipulati dalla data di entrata in vigore della presente legge."

⁵³ Art. 61 (Ulteriori disposizioni in materia di trasporto pubblico locale) della legge 23 luglio 2009 n. 99: "1. Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. Alle società che, in Italia o all'estero, risultino aggiudicatrici di contratti di servizio ai sensi delle previsioni del predetto regolamento (CE) n. 1370/2007 non si applica l'esclusione di cui all'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 1997". La norma disciplina la materia della tutela della concorrenza nell'affidamento dei servizi del trasporto pubblico locale.

La legge 18 giugno 2009, n. 69⁵⁴ (c.d. collegato su sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile), apportando modifiche all'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, detta nuove disposizioni in materia di organi amministrativi e *governance* delle società pubbliche di interesse per gli enti locali.⁵⁵

La legge di stabilità per il 2010, legge n. 191 del 23 dicembre 2009, ha disposto misure per controllare l'andamento del rapporto di indebitamento netto e del debito rispetto al PIL,⁵⁶ proseguendo nel contempo nell'azione di contrasto della crisi economica. Gli effetti correttivi prodotti dalla legge di stabilità per il 2010 sui saldi di finanza pubblica sono stati limitati, tenuto conto che la manovra di aggiustamento dei conti pubblici per il triennio di programmazione –come già detto– era stata approvata prima dell'estate. Per queste ragioni la legge di stabilità⁵⁷, pur essendo stata emessa a fronte di un quadro della finanza pubblica che ancora mostrava segnali non incoraggianti, ha prodotto un impatto complessivo limitato per via della perdurante efficacia degli interventi introdotti in precedenza e per la presenza di misure per il sostegno dell'economia. Gli interventi ivi contenuti si rivolgono maggiormente al controllo delle dinamiche della spesa pubblica, attraverso misure a carattere restrittivo.

Nella legge di stabilità sono contenute una serie di disposizioni di interesse per gli enti locali, tra le quali assume rilievo quella concernente la sistemazione definitiva delle

⁵⁴ Art. 71 legge 18 giugno 2009 n. 69: "All'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: (omissis) b) al comma 27, le parole: «o indirettamente» sono soppresse; (omissis). Pertanto il comma 27 sopra citato vigente è: "27. Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [ivi compresi gli enti locali n.d.r.] non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza".

⁵⁵ Art. 3 comma 17 della legge 24 dicembre 2007, n. 244: "Ai fini di quanto disciplinato dai commi da 12 a 18, alle società di cui all'articolo 1, comma 729, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 [società partecipate totalmente anche in via indiretta da enti locali, ndr] continuano ad applicarsi le disposizioni del predetto comma 729, nonché le altre ad esse relative contenute nella medesima legge n. 296 del 2006". Al riguardo si veda Corte dei Conti Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 14/2010/FRG, Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di comuni e province".

⁵⁶ Nella nota di aggiornamento del DPEF, approvata dal Senato il 7 ottobre 2009, il quadro di finanza pubblica per gli anni 2010-2013 era stato rivisto; in particolare, per quanto concerne gli obiettivi programmatici, l'indebitamento netto delle P.A. viene confermato al 5,3 per cento per il 2009 e al 5 per cento per il 2010, mentre scenderebbe al 3,9 per cento per il 2011; il debito pubblico è cifrato nel 115,1 per cento del Pil per il 2009 e nel 117,3 per cento per il 2010, fino a raggiungere il 113,7 per cento nel 2013; l'avanzo primario è indicato nullo nel 2010 per giungere al 3,4 per cento del Pil nel 2013; - il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2010, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, è indicato in 63 mld (a fronte dell'importo di 61,4 mld di cui al DPEF); quello programmatico per gli anni 2011 e 2012 è indicato rispettivamente in 49 mld e 38 mld; il fabbisogno di cassa del settore statale è indicato nell'5,7 per cento del Pil per il 2009 per giungere all'1,5 per cento del Pil nel 2013. In sintesi, la nota di aggiornamento ha rideterminato il livello massimo del saldo netto da finanziare per il 2010 in 63 miliardi sulla base dei dati del bilancio a legislazione vigente 2010 e degli interventi della manovra per lo stesso anno.

⁵⁷ Il quadro di riferimento della manovra annuale composto dalla legge finanziaria e dalla legge di bilancio muta notevolmente con la riforma della finanza pubblica introdotta con la legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica".

regolazioni attraverso trasferimenti compensativi della perdita di gettito ICI con erogazioni che acquistano carattere strutturale con aumento delle risorse complessive.

L'art. 2, comma 127, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ha risolto stabilmente la questione dei trasferimenti compensativi del minore gettito Ici, prevedendo l'integrazione dello stanziamento per gli anni 2008 e 2009, in quanto i finanziamenti assegnati nel corso del 2009 non erano stati considerati sufficienti ad un completo ristoro. A seguito di tale intervento la quota annua assegnata ai comuni per la compensazione del minor gettito assomma a 3.340 milioni.

Una serie di misure in materia di contenimento delle spese degli enti locali sono state introdotte dall'art. 2, commi da 183 a 187 della stessa legge n. 191 e successivamente modificate ed integrate dall'art. 1 della legge n. 42 del 2010 di conversione del decreto legge 2 del 2010. Tra gli interventi di contenimento della spesa alcuni hanno carattere specifico quali: la soppressione dei difensori civici, delle circoscrizioni e dei consorzi di funzioni tra enti locali, e la riduzione del numero dei componenti delle assemblee locali⁵⁸.

Al riguardo va riportato che a decorrere dal 2011, con efficacia dalla data del rinnovo, il numero dei consiglieri comunali e provinciali è ridotto del 20 per cento con riferimento ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio;⁵⁹ tale misura ha carattere permanente. La corrispondente riduzione del contributo ordinario spettante ai singoli enti per l'anno 2010, in proporzione alla popolazione residente è determinata con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze⁶⁰.

⁵⁸ Art.2 comma 186 "Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure:

- a) soppressione della figura del difensore civico comunale di cui all' articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune. In tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di «difensore civico territoriale» ed è competente a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini;
- b) soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all' articolo 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, che hanno facoltà di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti; è fatto salvo il comma 5 dell'articolo 17 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; (20);
- c) possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti;
- d) soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti;
- e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959.

Sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto."

⁵⁹ Comma 184: "In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, il numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali è ridotto del 20 per cento. L'entità della riduzione è determinata con arrotondamento all'unità superiore. Ai fini della riduzione del numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali di cui al primo periodo non sono computati il Sindaco e il Presidente della provincia."

⁶⁰ Comma 183 "Il contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, rispettivamente di 1 milione di euro, di 5 milioni di euro e di 7 milioni di euro per le province e di 12 milioni di euro, di 86 milioni di euro e di 118 milioni di euro per i comuni. Il Ministro dell'interno, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede per l'anno 2010 alla corrispondente riduzione, in proporzione alla popolazione

La stesura originaria della legge di stabilità non includeva la disciplina dei trasferimenti erariali che è stata introdotta dall'articolo 1, comma 1, legge n. 42 del 2010, attraverso la modifica del secondo e terzo periodo del comma 183 dell'art. 2 della legge di stabilità. Attraverso una serie di interventi ivi stabiliti⁶¹, per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, deve essere garantita una riduzione complessiva degli stanziamenti pari a 10 milioni di euro per ciascun anno del triennio a valere sul fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. L'attuazione di tali misure è rimessa a provvedimenti del Ministero dell'interno.

Nel corso dell'esercizio 2010 si è reso necessario un ulteriore intervento di correzione degli andamenti di finanza pubblica realizzato attraverso il decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che si è rivolto decisamente nella direzione della riduzione della spesa pubblica. Molte misure ivi contenute hanno riguardo agli enti locali e, tra queste, assume maggiore rilevanza il taglio dei trasferimenti per il 2011 e, come già detto, il blocco della spesa per il personale. I trasferimenti erariali registreranno, per i comuni, nel biennio 2011-2012, una riduzione complessiva pari a 1.500 e 2.500 milioni di euro.⁶²

I limiti che si rivolgono alla spesa per il personale vanno ad aggiungersi a quelli già operanti, introdotti dalle precedenti manovre finanziarie. Gli sbarramenti riguardano il blocco delle retribuzioni e del fondo per la contrattazione integrativa a tutto il 2013⁶³; il limite al *turn over* del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente⁶⁴. Altre limitazioni riguardano la spesa per la formazione del personale interno, ridotta al 50 per

residente, del contributo ordinario spettante ai singoli enti. Per l'anno 2011 il Ministro dell'interno, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede alla corrispondente riduzione, in proporzione alla popolazione residente, del contributo ordinario spettante ai singoli enti per i quali ha luogo il rinnovo dei rispettivi consigli. Per l'anno 2012 la riduzione del contributo ordinario viene applicata, in proporzione alla popolazione residente, a tutti gli enti per i quali il rinnovo dei rispettivi consigli ha luogo nel medesimo anno e a quelli per i quali ha avuto luogo nell'anno precedente. Con legge dello Stato è determinato l'ammontare della riduzione del contributo ordinario con riguardo a ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015. Per ciascuno di tali anni la riduzione del contributo è applicata, in proporzione alla popolazione residente, a tutti gli enti per i quali il rinnovo del consiglio ha luogo nel medesimo anno e a quelli per i quali ha avuto luogo negli anni precedenti, a decorrere dal 2011. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano quanto previsto dai commi da 184 a 187 secondo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, fermo restando quanto disposto dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3."

⁶¹ Gli interventi sono stati disposti dall'art. 4 comma 4 del decreto legge 25 gennaio 2010 n. 2. L'articolo è riportato in nota nel paragrafo seguente 3.1.2 "Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali".

⁶² Art. 14 commi 1 e 2 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 il quale al comma 2, prevede che i trasferimenti erariali, comprensivi della compartecipazione IRPEF, dovuti alle province dal Ministero dell'interno sono ridotti di euro 300 milioni per l'anno 2011 e di euro 500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012, mentre i trasferimenti erariali dovuti ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti dal Ministero dell'interno sono ridotti di euro 1.500 milioni per l'anno 2011 e di euro 2.500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012.

⁶³ L'art. 9 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 recante "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico" reca una serie di dettagliate misure atte, tra l'altro, a bloccare i trattamenti economici a quelli in godimento al 2010, a ridurre i trattamenti sopra i 90.000 euro lordi, a contenere le spese per rinnovi contrattuali, per le assunzioni di personale a tempo determinato, per incarichi aggiuntivi. L'articolo aggiunge che il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

⁶⁴ Art. 14 c. 9 decreto legge 78/2010 - Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali: "È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente". La disposizione del presente comma si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010. Dall'applicazione di tali misure sono insorte una serie di questioni interpretative alcune delle quali sono state risolte con pronuncia delle Sezioni riunite del controllo. Si vedano tra le tante SS.RR. n. 52/2010/CONTR dell'11 novembre 2010, n. 3/2011/COTR, del 25 gennaio 2011, n. 27/2011/CONTR del 12 maggio 2011.

cento della spesa 2009⁶⁵, misura questa che si affianca al disincentivo al ricorso agli incarichi esterni, contenendo la spesa per incarichi di studio, ricerca e consulenza entro il limite del 20 per cento di quella del 2009.⁶⁶

Altre limitazioni di spesa sono state introdotte dalla legge di conversione n. 122/2010 del d. l. 78/2010 e dal d.l. 29 dicembre 2010 n. 225 convertito in legge 26 febbraio 2011 n. 10. Tra queste misure si evidenziano: l'eliminazione della indennità di missione per gli amministratori ai quali è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e non più i rimborsi forfettari⁶⁷ e dei gettoni di presenza⁶⁸; la riduzione delle indennità e compensi ai componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo nella misura del 10 per cento rispetto ad aprile 2010⁶⁹; il limite del 20 per cento rispetto alla spesa 2009 per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza⁷⁰ ed infine l'obbligo di contenimento delle spese relative all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture nonché per l'acquisto di buoni taxi entro il tetto dell'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.⁷¹

Come è avvenuto negli ultimi esercizi, la manovra di finanza pubblica per il 2010, non è stata circoscritta alla legge finanziaria, ma ha riguardato anche una serie di provvedimenti successivamente intervenuti. È proseguita la percezione della necessità di adottare ulteriori misure per contrastare la crisi economica in atto, nonché quella di assicurare l'equilibrio della finanza pubblica. L'esigenza di fronteggiare la difficile situazione dell'economia non ha tuttavia impedito l'introduzione di una serie di limitazioni alla gestione finanziaria degli enti che possono anche determinare effetti depressivi.

⁶⁵ Art. 6 comma 13 decreto legge 78/2010. Il divieto di superare la limitazione introdotta decorre dal 2011.

⁶⁶ Art. 6, comma 7 d. l. 78/2010 che prevede quindi un taglio dell'80%.

⁶⁷ Art. 5, commi 8 e 9 del decreto legge 78/2010 come modificati dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122.

⁶⁸ Art. 5, comma 7, decreto legge 78/2010 come modificato dal decreto legge 29 dicembre 2010 n. 225 articolo 2: "Agli amministratori ai quali viene corrisposta l'indennità di funzione prevista dal presente capo non è dovuto alcun gettone per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente, né di commissioni che di quell'organo costituiscono articolazioni interne ed esterne".

⁶⁹ Art. 6, comma 3 d.l. 78/2010: "3. Fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 58 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma. Le disposizioni del presente comma si applicano ai commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 nonché agli altri commissari straordinari, comunque denominati. La riduzione non si applica al trattamento retributivo di servizio.

⁷⁰ Art. 6 comma 8 d.l. 78/2010. Il comma prevede altresì che "Al fine di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e di efficientare i servizi delle pubbliche Amministrazioni, a decorrere dal 1° luglio 2010 l'organizzazione di convegni, di giornate e feste celebrative, nonché di cerimonie di inaugurazione e di altri eventi similari, da parte delle Amministrazioni dello Stato e delle Agenzie, nonché da parte degli enti e delle strutture da esse vigilati è subordinata alla preventiva autorizzazione del Ministro competente (omissis)".

⁷¹ Art. 6, comma 14 del d.l. 78/2010, che prevede altresì che il predetto limite possa essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere.

Sostanzialmente la manovra per il 2010 è stata impostata senza particolari scostamenti dalle linee di coordinamento finanziario per gli enti locali, che erano state stabilite per il triennio di programmazione dal decreto legge n. 112 del 2008, il quale ha disposto una serie di interventi a regime che, in parte, sono stati integrati dalla legge di stabilità per il 2010 e dalla successiva decretazione d'urgenza. In questo contesto si sono inseriti gli ulteriori interventi che condizioneranno la gestione finanziaria degli enti locali per il triennio 2011 - 2013, introdotti con il d.l. n. 78/2010.

Il quadro risultante dall'insieme degli interventi normativi che hanno interessato nel 2010 gli enti locali è il seguente:

- il completamento dell'assegnazione dei trasferimenti compensativi a seguito dell'esenzione dell'imposta comunale sugli immobili per l'abitazione principale e regolazioni contabili per le compensazioni del minor gettito d'imposta;
- la prosecuzione dei blocchi all'impiego della leva fiscale per le addizionali ed altre imposte locali (ad eccezione della TARSU).
- sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il triennio 2009-2011, essendo proseguita per il 2010 l'applicazione dei criteri stabiliti dalla programmazione 2009-2012, mentre più rigorose discipline in materia interverranno dal 2011;
- la conferma del criterio del saldo di competenza mista per l'applicazione del patto di stabilità interno e introduzione di deroghe per favorire la spesa di investimento, più limitate rispetto a quelle operanti nel 2009;
- la prosecuzione e intensificazione delle misure per la riduzione della spesa per il personale e le limitazioni al *turn over*.

2.1.3 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

La disciplina dei trasferimenti erariali è stata caratterizzata, nel 2010, da una sostanziale conferma delle politiche di bilancio impostate nelle annualità precedenti, in attesa della definizione del quadro completo delle disposizioni di attuazione del federalismo fiscale disegnato dalla legge delega 5 maggio 2009 n.42. Risultano approvati cinque decreti attuativi⁷², che troveranno applicazione a partire dal 2011 e assumeranno rilievo per gli andamenti futuri dei trasferimenti erariali. Con riferimento al decreto sul federalismo

⁷² D. lgs n.85 del 28 maggio 2010 (Federalismo demaniale); D. lgs 17 settembre 2010, n. 156 (Roma Capitale); d.lgs. 26 novembre 2010 , n. 216 (Fabbisogni standard); D. lgs n.23 del 14 marzo 2011 (Federalismo municipale); d.lgs. 6 maggio 2011 , n. 68 (Autonomia tributaria di regioni e province). Sono in corso di emanazione: il decreto relativo alla *perequazione e rimozione squilibri* che aggiorna e riforma il quadro di regole per le politiche di sviluppo e coesione a favore delle aree sottoutilizzate, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri del 19 maggio 2011; il decreto relativo alle *sanzioni e premi per regioni, province e comuni* che è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 19 maggio e inviato alle Camere con la relazione sulla mancata intesa in sede di Conferenza Unificata; il decreto relativo all'*armonizzazione dei sistemi contabili* è all'esame delle Commissioni parlamentari (atto 339), al riguardo si veda Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Audizione sullo schema di d.lgs. n. 339 recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera h) della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni*. Dati aggiornati al 20 maggio 2011 tratti dal sito http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_fiscale.

municipale, dopo la fase transitoria 2011-2013, si passerà da un sistema di finanza derivata a un regime di finanza autonoma, sostituendo oltre 11 miliardi di trasferimenti statali annui, assegnati in base al criterio della spesa storica, con tributi propri e compartecipazioni. In particolare, si segnalano per gli enti locali, le disposizioni relative al parziale sblocco della facoltà di manovra sulle aliquote dell'addizionale IRPEF⁷³ che sarà disciplinato con Regolamento attuativo⁷⁴ e la devoluzione agli stessi del gettito dei tributi afferenti al comparto immobiliare⁷⁵.

⁷³ Art. 5 del d.lgs 14 marzo 2011 n. 23 "Addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche": 1. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della citata legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, e' disciplinata la graduale cessazione, anche parziale, della sospensione del potere dei comuni di istituire l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, ovvero di aumentare la stessa nel caso in cui sia stata istituita. Nel caso di mancata emanazione del decreto previsto nel primo periodo del presente comma nel termine ivi indicato, in ogni caso possono esercitare la predetta facoltà i comuni che non hanno istituito la predetta addizionale ovvero che l'hanno istituita in ragione di un'aliquota inferiore allo 0,4 per cento; per i comuni di cui al presente periodo, il limite massimo dell'addizionale per i primi due anni è pari allo 0,4 per cento e, comunque, l'addizionale non può essere istituita o aumentata in misura superiore allo 0,2 per cento annuo. Le deliberazioni adottate, per l'anno 2011, ai sensi del presente comma non hanno efficacia ai fini della determinazione dell'acconto previsto dall'ultimo periodo dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360".

⁷⁴ Nelle more dell'approvazione del Regolamento (entro il 6 giugno 2011) continua a perdurare la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi e delle addizionali di cui art. 1, comma 7 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 126 e successivamente confermato dall'art. 77 bis, comma 30 del decreto-legge 25 giugno, n. 112, convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2008 n. 133. Tuttavia, in caso di mancata emanazione del Regolamento citato, la facoltà è attribuita agli enti che applicano attualmente un'aliquota inferiore allo 0,4 per cento o che non hanno istituito le citate addizionali.

⁷⁵ Articolo 2 del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 - *Devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare*:

1. In attuazione della citata legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni, ed in anticipazione rispetto a quanto previsto in base al disposto del seguente articolo 7, a decorrere dall'anno 2011 sono attribuiti ai comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio e con le modalità di cui al presente articolo, il gettito o quote del gettito derivante dai seguenti tributi:
 - imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131;
 - imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 5;
 - imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;
 - imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;
 - tributi speciali catastali;
 - tasse ipotecarie;
 - cedolare secca sugli affitti di cui all'articolo 3, con riferimento alla quota di gettito determinata ai sensi del comma 8 del presente articolo.
2. Con riferimento ai tributi di cui alle lettere a), b), e) ed f), del comma 1, l'attribuzione del gettito ivi prevista ha per oggetto una quota pari al 30 per cento dello stesso.
3. Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare di cui ai commi 1 e 2, è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del Fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009. Il Fondo è alimentato con il gettito di cui ai commi 1 e 2, secondo le modalità stabilite ai sensi del comma 7.
4. Ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto; con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è fissata la percentuale della predetta compartecipazione e sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma, con particolare riferimento all'attribuzione ai singoli comuni del relativo gettito, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo. La percentuale della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto prevista dal presente comma è fissata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. In sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune.

I trasferimenti erariali, spettanti per l'anno 2010 agli Enti Locali, sono stati determinati tenendo conto della conferma di alcuni dei fondi precedentemente stanziati e delle variazioni intervenute su altri.

L'art.4 comma 3 decreto-legge 25 gennaio 2010 n. 2 (c.d. decreto finanza locale)⁷⁶ dispone, per le province, la proroga per l'anno 2010 delle disposizioni relative alla compartecipazione all'Irpef⁷⁷ rimasta stabilita nell'1 per cento. Tale compartecipazione è calcolata sul gettito netto riferito all'anno d'imposta 2007 ed è compensata con la riduzione di pari importo dei trasferimenti erariali spettanti, risultando neutra per i bilanci degli Enti Locali. Si segnala, inoltre, il consolidamento nel 2010 della quota parte della riduzione complessiva di 50 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'articolo 61, comma 11, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008⁷⁸. Parimenti nel 2010 si è proceduto al consolidamento, nei confronti delle province delle regioni a statuto ordinario, della quota parte di riduzione complessiva di 313 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'articolo 2, comma 31, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per l'anno 2008)⁷⁹. La legge finanziaria 2010⁸⁰ prevede, inoltre, sempre per le province, la riduzione, pari a 1 milione di euro, del contributo ordinario base a valere sul fondo ordinario.⁸¹

Anche nel 2010 sono stati assegnati ai comuni i trasferimenti compensativi dei minori introiti ICI derivanti dall'esclusione dall'imposta degli immobili adibiti ad abitazione principale in base all'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 126. Gli stanziamenti iniziali⁸² erano stati integrati dalle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 127, della legge n. 191 del 2009⁸³, mentre per il

⁷⁶ Decreto-legge 25 gennaio 2010 n. 2 "Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni", convertito con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.

⁷⁷ L'Art. 31, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha fissato la misura della compartecipazione all'1%. Tali disposizioni erano state già prorogate per l'anno 2009 dall'articolo 2-quater, comma 3, del decreto-legge 7 ottobre 2008 n. 154, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2008 n. 189.

⁷⁸ Art. 61, comma 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008: "11. I contributi ordinari attribuiti dal Ministero dell'interno a favore degli enti locali sono ridotti a decorrere dall'anno 2009 di un importo pari a 200 milioni di euro annui per i comuni ed a 50 milioni di euro annui per le province".

⁷⁹ Art. 2, comma 31, della legge n. 244 del 2007: "31. A decorrere dal 2008 il fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto di 313 milioni di euro. In sede di ripartizione delle risorse del fondo ordinario, come rideterminate ai sensi del presente comma, si tiene conto, anche sulla base di certificazioni prodotte dagli enti interessati, delle riduzioni di spesa derivanti, per ciascun ente territoriale, dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 23 a 31. Le risorse derivanti dalle riduzioni di spesa di cui ai commi da 23 a 29, valutate in 313 milioni di euro annui a decorrere dal 2008, sono destinate, per l'anno 2008, per 100 milioni di euro, salvo quanto disposto dal comma 32, all'incremento del contributo ordinario di cui all'articolo 1, comma 703, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in favore dei piccoli comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, non rientranti nei parametri di cui al medesimo comma, da ripartire in proporzione alla popolazione residente, e per 213 milioni di euro a copertura di quota parte degli oneri derivanti dai commi 383 e 384."

⁸⁰ L'Art. 2 comma 183 prevede la riduzione di tale contributo anche per il 2011 (5 milioni di euro) e per il 2012 (7 milioni di euro).

⁸¹ Art. 34 comma 1 lett. a) d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504.

⁸² Ampia trattazione al riguardo è stata svolta in Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazioni nn. 14/2009 e n.16/2010, cui si rimanda.

⁸³ Il successivo comma 128 ha abrogato l'applicazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione del rimborso previsto dall'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126.