

Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali

RACCOMANDAZIONI DELL'OSSERVATORIO PER L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE FINANZIARIA 2003.

approvate dall'Osservatorio nella seduta del 6 marzo 2003

L'Osservatorio ha inserito nel suo programma di attività, assentito dal Ministro dell'interno, l'emanazione di raccomandazioni per l'applicazione delle numerose norme di finanza locale nella legge finanziaria 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289). Vi provvede con il presente documento, nel quale sono riepilogate le esperienze e gli studi dei suoi componenti al riguardo degli argomenti sui quali maggiormente si è concentrata la richiesta di chiarimenti.

ARTICOLO 3 – comma 1, lett. a)

Sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

La norma prevede la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche per i comuni.

Sull'argomento, il Ministero dell'economia e delle finanze con la circolare n. 1 dell'11 febbraio 2003 ha fornito i necessari chiarimenti per l'applicazione.

In particolare la citata circolare, facendo riferimento alla disciplina recata dal decreto legislativo n. 360 del 1998, ha risolto alcuni dubbi interpretativi, chiarendo che la sospensione dell'efficacia delle delibere di aumento dell'imposta addizionale all'IRPEF riguarda anche le fattispecie in cui gli enti decidano di istituire l'addizionale in questione.

Resta fermo il fatto che in base alla disposizione in esame possono essere adottate le delibere che applicano per la prima volta la variazione all'addizionale o che ne dispongano la variazione in aumento, ma la loro efficacia è sottoposta alla condizione sospensiva del futuro accordo fra Stato, Regioni ed Enti locali circa i meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

Naturalmente tale possibilità va sfruttata nei limiti in cui è possibile far conto su un immediata realizzazione della condizione.

ARTICOLO 23 – comma 5

Trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Il comma 5 dell'articolo 23 prevede che i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 194 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, siano trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei Conti

In merito all'individuazione degli organi di controllo cui trasmettere i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio si rimanda a quanto previsto dal citato testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, con particolare riferimento all'organo di revisione contabile.

ARTICOLO 24

Acquisto di beni e servizi

1. Oggetto ed obiettivi.

La norma in esame completa e modifica gli interventi legislativi sul tema delle forniture di beni e servizi per gli enti locali.

Partendo dall'esame della collocazione sistematica della norma in esame, si possono ricavare gli obiettivi perseguiti dalla stessa:

- 1- Complessiva razionalizzazione e contenimento delle spese dell'apparato amministrativo pubblico.
- 2- Valorizzazione della trasparenza nelle procedure di acquisto di beni e servizi.
- 3- Potenziamento del principio di concorrenza, a sua volta strumentale ad una effettiva efficienza dell'attività amministrativa, che consenta alle stazioni appaltanti di ottenere prezzi migliori.

2. Analisi della norma.

2.1 Normativa di rinvio.

L'art. 24, comma 1, ripropone la distinzione tra pubbliche forniture e appalti pubblici di servizi.

La norma richiama quindi le discipline specifiche di settore:

- 1 – Il D.lgs 358/1992 per le pubbliche forniture, come modificato dal D.lgs 402/1998.
- 2 – Il D.lgs. 157/1995 per gli appalti pubblici di servizi, come modificato, da ultimo, dal D.lgs. 65/2000.

2.2 Amministrazioni aggiudicatrici.

Il rinvio a tali testi serve innanzi tutto alla individuazione delle amministrazioni aggiudicatrici:

- 1 – Art. 1, comma 3, D.Lgs. 358/1992: lett. A) Amministrazioni dello Stato, escluse le Amministrazioni dei monopoli di Stato per le forniture di sali e tabacchi, regioni, province autonome di Trento e Bolzano, enti pubblici territoriali e loro consorzi o associazioni, altri enti pubblici non economici; lett. B) organismi di diritto pubblico (vedi la definizione di derivazione comunitaria: organismi, dotati di personalità giuridica, istituiti per soddisfare specifiche finalità di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo stato, dalle regioni, dagli enti locali, da altri enti pubblici o organismi di diritto pubblico, o la cui gestione è sottoposta al loro controllo o i cui organi d'amministrazione, di

direzione o di vigilanza sono costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai medesimi soggetti pubblici).

2 – Art. 2, comma 1 D.Lgs 157/1995: lett. A) Amministrazioni dello Stato, regioni, province autonome di Trento e Bolzano, enti pubblici territoriali e loro unioni, consorzi o associazioni, altri enti pubblici non economici; 3 - lett. B) organismi di diritto pubblico.

2.3 – Oggetto.

Aggiudicazione di pubbliche forniture (art. 2 D.Lgs. 358/1992): contratti a titolo oneroso aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione, l'acquisto a riscatto con o senza opzioni per l'acquisto, conclusi per iscritto tra un fornitore e una delle amministrazioni o enti aggiudicatori ex art. 1 D.Lgs. 358/1992.

Appalti pubblici di servizi (art. 3 D.lgs 157/1995): contratti a titolo oneroso, conclusi per iscritto tra un prestatore di servizi e un'amministrazione aggiudicatrice ex art. 2 D.lgs 157/1995 aventi ad oggetto la prestazione dei servizi elencati negli allegati 1 e 2 .

2.4 Procedure.

Vengono individuati come sistemi preferenziali le procedure aperte o ristrette (asta pubblica o licitazione privata), secondo le modalità previste dalla normativa nazionale di recepimento della normativa comunitaria (rinvio al D.Lgs. 358/1992 e al D.Lgs. 157/1995).

La trattativa privata ha un ambito di applicazione residuale e la sua esperibilità incontra limiti ben precisi, desumibili dalla normativa (art. 9, co. 4 D.Lgs. 358/1992 e art. 7 D.Lgs. 157/1995). L'art. 24 della finanziaria ribadisce e sottolinea i rigidi vincoli per il ricorso a tale procedura.

La normativa comunitaria trova già piena e rigida applicazione quando il valore del contratto è superiore a 50.000 euro.

Il dato da prendere in considerazione è il valore di stima del contratto al netto dell'IVA.

Eventuali adattamenti volti alla semplificazione delle procedure di gara sono ormai consentiti solo ed esclusivamente al di sotto di tale soglia.

2.5 Esclusioni.

1. I comuni con meno di 5000 abitanti.
2. Le pubbliche amministrazioni, se fanno ricorso alle Convenzioni quadro definite dalla Consip Spa ai sensi degli artt. 26 della l. 488/1999, 59 della legge 388/2000 e 32 della legge 448/2001.
3. Le pubbliche amministrazioni, se fanno ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ex art. 11 del regolamento di cui al D.P.R. 101/2002.
4. Le cooperative sociali, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. B) della l. 381/1991. Per quanto riguarda questa parte della norma alcuni hanno mostrato perplessità circa l'effettivo significato da attribuirle. Ci si chiede cioè se le cooperative sono da intendersi come soggetti attivi (enti aggiudicatori) ovvero come soggetti passivi (aggiudicatari). La norma contenuta nella legge finanziaria deve intendersi come meramente confermativa dell'art. 5 della L. 381/1991, il quale conserva il suo specifico ambito applicativo;

2.6 Ulteriori vincoli.

Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici istituzionali hanno l'obbligo di utilizzare le convenzioni -quadro definite dalla Consip Spa. Quanto agli enti locali, questi possono aderire alle Convenzioni Consip, a meno che non vogliano procedere in modo autonomo: in tal caso, si adottano i prezzi delle suddette convenzioni come base d'asta al ribasso. In queste ipotesi occorre trasmettere gli atti al collegio dei revisori dei conti per consentire a tale organo l'esercizio della funzione di controllo.

2.7 Convenzioni con Consip per lo svolgimento delle attività di stazione appaltante.

La Provincia può chiedere a Consip S.p.a., che ne ha la facoltà, di svolgere le attività di stazione appaltante per conto dell'Ente, a titolo gratuito e nel pieno rispetto della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici per l'approvvigionamento di beni e servizi.

2.8 Sanzioni.

I contratti stipulati in violazione del comma 1 sono sanzionati con la nullità: ciò significa che, laddove non siano rispettate le procedure di evidenza pubblica disciplinate dal D.lgs 358/1992 per le pubbliche forniture e dal D.Lgs. 157/1995 per gli appalti pubblici di servizi, il contratto non produce alcun effetto, non necessita di espressa dichiarazione di decadenza, ma è da considerarsi **come giuridicamente non esistente**.

Sono nulli anche i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di utilizzare le Convenzioni quadro Consip.

L'art. 24 prevede come ulteriore conseguenza una responsabilità personale del dipendente che ha sottoscritto il contratto:

1. sotto un primo profilo, a tutela del terzo contraente, si ha la responsabilità patrimoniale (civile) del dipendente sottoscrittore, con assunzione diretta delle obbligazioni eventualmente nascenti dai contratti rivelatisi nulli;
2. il dipendente incorre inoltre in una responsabilità amministrativa: è tenuto cioè a risarcire alla pubblica amministrazione di appartenenza il danno erariale subito come conseguenza dei maggiori oneri contrattuali che la stessa ha dovuto sostenere. La responsabilità erariale è commisurata anche alla differenza tra prezzo previsto dalle convenzioni Consip e prezzo maggiore previsto dal contratto extra-Consip. Secondo alcuni tale responsabilità ricadrebbe anche sull'ufficiale con sole funzioni roganti che riceve il contratto per atto pubblico in forma amministrativa;

2.9 Limiti ulteriori alla trattativa privata.

Il comma 5 dell'art. 24 rende più rigidi i presupposti che legittimano il ricorso alla trattativa privata, richiedendo in modo espreso e formale la sussistenza di particolari condizioni per la legittimità della stessa: tale procedura è infatti consentita in casi eccezionali e occorre comunque un'espressa e dettagliata motivazione. Tale motivazione deve riguardare sia le ragioni di opportunità che giustificano la scelta del metodo in esame, sia le ragioni che portano alla selezione finale del contraente, sia le eccezionali circostanze che giustificano il ricorso alla trattativa privata.

E' sempre necessario il preventivo esperimento di una "documentata indagine di mercato". Ciò rende consigliabile procedere sempre mediante una gara ufficiosa, trasformando in regola quella che fino ad ora è stata una semplice prassi amministrativa. Si ricorda, infatti, che negli ultimi

tempi si è fatta sempre più accentuata la c.d. “procedimentalizzazione” anche per la trattativa privata. E’ esclusa pertanto la possibilità di ricorrere ad una trattativa diretta ad un solo contraente.

Nei casi in cui la p.a. intende procedere mediante trattativa privata deve darne comunicazione alla sezione regionale della Corte dei Conti.

In base alla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di controllo, adunanza del 27 febbraio 2003, la comunicazione è destinata alla Sezione Regionale di controllo in sede di controllo successivo sulla gestione. Tali comunicazioni non possono “ ridursi a mere informazioni epistolari, ma debbono riportare tutti gli elementi costitutivi del contratto (soggetti contraenti, oggetto, importo, durata, clausole penali), nonché l’indicazione delle eccezionali circostanze e dei motivi che hanno giustificato il ricorso alla trattativa privata, unitamente ai dati relativi alla indagine di mercato preventivamente esperita, in stretta aderenza con il dettato normativo” (Delibera Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, Adunanza del 27 febbraio 2003).

L’obbligo di comunicazione deve essere soddisfatto con la massima tempestività allorchè l’obbligazione sia stata perfezionata.

L’art. 24 non prevede un’espressa pronuncia da parte della Corte dei Conti in ordine alla regolarità della procedura seguita dalla p.a. nei casi di scelta del metodo della trattativa privata.

In relazione alla configurabilità di una soglia minima oltre la quale scatta l’obbligo della comunicazione, la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti prevede che il limite di valore di 50.000 Euro introdotto dall’art. 24, comma 1 della L. 289/2002 deve essere considerato come nuova soglia di carattere generale riguardante gli acquisti di beni e servizi indipendentemente dalla forma giuridica della loro acquisizione.

Le disposizioni di cui all’art. 24 comma 1 e successivo comma 5 vanno lette congiuntamente per cui la comunicazione obbligatoria scatta oltre tale soglia.

3. Problemi di compatibilità tra l’art. 24 e la disciplina di acquisizione di beni e servizi in economia (D.P.R. 384/2001).

Il riconosciuto carattere di generalità della soglia di 50.000 Euro comporta che l’obbligo di comunicazione riguarda anche le procedure in economia per l’acquisto di beni e servizi previste dal D.P.R. 384/2001.

Le procedure in economia si distinguono nettamente dalle ordinarie modalità di acquisizione dei contratti, perché non si instaura un rapporto contrattuale tra la persona giuridica “ente pubblico” e terzo fornitore o prestatore di servizi. Nelle procedure in economia l’ente si limita ad ordinare al responsabile di acquisire beni o servizi. Ove possibile, le strutture procedono con le proprie dotazioni di persone e mezzi, avviando la procedura in amministrazione diretta. Se ciò è impossibile, invece, il responsabile acquisisce beni e servizi attraverso cottimi fiduciari: in questi casi il dipendente provvede in prima persona. Il responsabile delle procedure in economia è parte del contratto stipulato con il cottimista. Quest’ultimo costituisce una specie di “subappaltatore” del responsabile.

La deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti del 27 febbraio 2003 precisa altresì che in presenza di una sopravvenuta disposizione di legge, finalizzata ad incentivare la trasparenza e la concorrenza nell’acquisto di beni e servizi, che abbassa la soglia a 50.000 Euro, la stessa disciplina si deve applicare al settore delle spese in economia (rispetto al limite di importo di 130.000 Euro previsto dal D.P.R. 384/2001. Quindi, quando l’acquisizione di

beni e servizi sia realizzata con il sistema del cottimo fiduciario, le cui procedure sono assimilate alla trattativa privata, le amministrazioni sono tenute ad effettuare la comunicazione ai competenti organi della Corte dei Conti ogni volta che l'importo superi i 50.000 Euro.

L'obbligo di comunicazione riguarda anche i soggetti di cui al comma 2 dell'art. 24 della L. 289/2002 che devono comunicare alla Corte dei Conti l'acquisto di beni e servizi superiori a 50.000 Euro operati a trattativa privata o mediante cottimo fiduciario.

Per completezza di informazione, si ricorda che potrebbero sussistere interpretazioni differenziate da parte delle Sezioni Regionali della Corte dei Conti rispetto alla richiamata deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 27 febbraio 2003, come nel caso della deliberazione della Sezione Regionale di controllo dell'Emilia Romagna del 21 febbraio 2003.

ARTICOLO 29

Patto di stabilità interno per gli enti locali.

1. Premessa.

L'art. 29, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 introduce numerose novità in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali.

Per quanto riguarda gli obiettivi, scompaiono le limitazioni dirette nei confronti degli impegni e dei pagamenti, che caratterizzavano il regime precedente previsto per l'anno 2002 (art. 24, commi 2 e 4, legge 28 dicembre 2001, n. 448) e sono sostituite da obiettivi espressi sotto forma di saldi (accertamenti – impegni; riscossioni – pagamenti) che rendono più ampi i margini di manovra da effettuarsi nel corso della gestione.

Cambiano anche le modalità di calcolo degli obiettivi differenziando le fattispecie tra regioni, province e comuni; inoltre, dall'anno 2005 è prevista una nuova definizione di saldo, basata sulla differenza tra le entrate finali (al netto dei trasferimenti pubblici) e le spese finali (al netto delle operazioni finanziarie), comprendendo pertanto anche le spese in conto capitale. In quest'ultima fattispecie, le regole del patto di stabilità influenzeranno anche la gestione degli investimenti degli enti locali.

Per quanto concerne i nuovi adempimenti, gli enti tenuti ad applicare la normativa del patto di stabilità interno devono predisporre entro il mese di febbraio o al massimo alla data di deliberazione del bilancio preventivo (prorogata al 31 marzo 2003 dal D.M. 19 dicembre 2002) una previsione cumulativa articolata per trimestri in termini di cassa del saldo finanziario, coerente con l'obiettivo annuale, ai sensi dell'art. 29, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e della circolare del Ministero dell'Economia e delle finanze n. 7 del 4 febbraio 2002. Quest'ultimo è un adempimento oneroso e di difficile attuazione, poiché costringe gli enti ad porre in essere un nuovo sistema di previsioni e di controllo dei flussi di cassa basato sulle modalità di calcolo del saldo valido ai fini del patto di stabilità interno.

Un altro elemento di grande novità e allo stesso tempo un aspetto particolarmente significativo dell'importanza assunta dal patto di stabilità interno è dato dal coinvolgimento dell'organo di revisione contabile nei controlli annuali e trimestrali e negli obblighi di comunicazione al Ministero dell'Interno (art. 29, comma 16) e al Ministero dell'Economia e delle finanze (art. 29, comma 17). E' prevista, inoltre, la responsabilità personale dei revisori in caso di inadempimento.

2. Raccomandazioni in ordine all'applicazione delle norme del patto di stabilità interno.

Già con la prima direttiva del 18 febbraio 1999 il Ministero dell'Interno e il Ministero (allora) del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica, precisavano la valenza giuridica del patto di stabilità interno che "indica dei risultati da raggiungere, e in questo senso è prescrittivo, ma non pone dei vincoli sulle modalità di raggiungimento dei risultati, che possono essere diversamente calibrate, e in questo senso è programmatico. In sintesi, il patto di stabilità impone oneri e non obblighi..... conseguentemente le indicazioni contenute nell'articolo 28, comma 2, non costituiscono requisiti di legittimità del documento di bilancio....".

Successivamente, la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 11 del 26 febbraio 2002, evidenziava che, pur non essendoci nelle norme del patto di stabilità alcun riferimento esplicito alle previsioni di bilancio, tuttavia, "è ragionevole ipotizzare che anche le regole inerenti il patto di stabilità per l'anno 2002 dovrebbero produrre effetti sulla determinazione degli stanziamenti del bilancio di previsione (o nella fase iniziale o nel corso delle successive variazioni)....".

La medesima impostazione si ravvisa anche nell'ultima circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 7 del 4 febbraio 2003 (relativamente all'anno 2003), che nel punto E, indica "Come per lo scorso anno, le regole del "patto" 2003 non fanno riferimento alle previsioni di bilancio per cui, nella predisposizione del bilancio di previsione dell'esercizio 2003 (redatto in termini di competenza), le regole del "patto" di stabilità interno non possono che incidere indirettamente. Tuttavia, è ragionevole ipotizzare che il "patto" produca effetti sulla determinazione degli stanziamenti del bilancio di previsione (o nella fase iniziale o nel corso delle successive variazioni), atteso che non appare realistica un'azione strutturale di riduzione dei disavanzi che non abbia conseguenze sul processo di formazione dei bilanci e quindi sulle previsioni di competenza."

L'impostazione è pienamente condivisibile. Tuttavia, si segnala l'importanza di una attenta programmazione e razionalizzazione, per quanto possibile, dei flussi di cassa e degli impegni e accertamenti rilevanti ai fini del patto di stabilità già nella fase di formazione del bilancio preventivo e non solo nel corso della gestione; ciò al fine di rendere le previsioni di bilancio più coerenti con i principi contabili e con il quadro normativo di riferimento, comprese le norme contenute nell'art. 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 che ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione.

3. La previsione trimestrale e alla gestione dei flussi di cassa

La previsione cumulativa articolata per trimestri in termini di cassa del disavanzo finanziario, impone agli enti di porre in essere un nuovo sistema di previsione e di controllo dei flussi di cassa rilevanti ai fini del patto di stabilità interno. Le previsioni trimestrali debbono dimostrare anche la coerenza con l'obiettivo annuale del saldo di cassa.

Operativamente le cose non sono di facile soluzione.

Indubbiamente, rispettare l'obiettivo del saldo di cassa significa limitare i volumi dei pagamenti (delle spese rilevanti ai fini del patto) in funzione della capacità di riscuotere le entrate (rilevanti ai fini del patto).

D'altra parte, bisogna anche garantire il rispetto dei nuovi termini di pagamento nelle transazioni commerciali che sono fissati in 30 giorni, salvo diversa pattuizione contrattuale, pena l'applicazione automatica di interessi di mora molto elevati (Direttiva comunitaria 2000/35/CE; D.Lgs. 9 ottobre 2001, n. 231).

Pertanto, per raggiungere lo scopo, occorre che tutti i dirigenti o funzionari nei comuni privi di dirigenza, attuino nel corso della gestione dei servizi di cui sono responsabili comportamenti coerenti con i vincoli del patto di stabilità interno ed il quadro normativo di riferimento, nel rispetto del principio della separazione tra funzioni politiche e competenze gestionali.

Un ruolo particolarmente importante spetta, al responsabile del servizio finanziario al quale l'art. 153 del Tuel affida il "coordinamento e la gestione dell'attività finanziaria", al segretario comunale e provinciale che "sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività" ai sensi dell'art. 97, comma 4 del Tuel, nonché al direttore generale, se nominato, in relazione alle competenze di cui all'art. 108 del Tuel.

4. Il ruolo dei revisori dei conti

E' necessario sottolineare anche l'importanza del ruolo dei revisori dei conti nel controllo del raggiungimento degli obiettivi trimestrali di cassa e nelle verifiche annuali alla fine dell'esercizio.

Si auspica, non solo una azione di controllo puntuale nelle modalità e nei tempi di legge, ma anche una attività di collaborazione e di impulso, come previsto dall'art. 239 del Tuel.

Si riporta qui di seguito una sintesi dei nuovi adempimenti dell'Organo di revisione in materia di patto di stabilità interno introdotti dalla L. 27 dicembre 2002, n. 289.

- Verifica, per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005, del conseguimento degli obiettivi annuali del patto di stabilità interno (Comma 16, art. 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289).

- In caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali, comunicazione al Ministero dell'Interno (Comma 16, art. 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289).

- Verifica entro il 30 aprile 2003, 31 luglio 2003, 31 ottobre 2003 del rispetto dell'obiettivo trimestrale e la sua coerenza con l'obiettivo annuale (Comma 17, art. 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289).

- In caso di mancato rispetto degli obiettivi trimestrali, previa acquisizione della specifica dichiarazione del Responsabile del Servizio finanziario che evidenzia i motivi del mancato conseguimento dell'obiettivo trimestrale, comunicazione all'Ente e al Ministero dell'economia e delle finanze (Comma 17, art. 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289)

- Inoltre, su richiesta, al Ministero dell'economia e delle finanze di informazioni sul comportamento dell'Ente (Comma 2, art. 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289).

ARTICOLO 30 – comma 15

Conseguenze per gli indebitamenti illegittimi

Il comma 15 dell'articolo 30 stabilisce che gli eventuali atti di indebitamento per spese diverse da quelle da investimento sono da considerarsi nulli in violazione dell'articolo 119 della

Costituzione. E' prevista anche una sanzione, da irrogare da parte della Corte dei conti, da un minimo di cinque ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita dagli amministratori responsabili.

Si rammenta che a seguito della riforma costituzionale che consente agli enti locali di indebitarsi esclusivamente per le spese di investimento (art. 119 della Costituzione), l'articolo 41, comma 4, della legge n. 448 del 2001 ha chiarito che il ricorso ai mutui per la copertura dei debiti fuori bilancio è ammesso solo per quei debiti maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

In merito a tale problematica si evidenziano i seguenti aspetti:

a) **possibilità di ricorrere a mutui, anche oltre il termine previsto dal citato art. 41, comma 4, della legge n. 448 del 2001, per i debiti fuori bilancio assunti per spese di investimento.** La legittimazione, in tali casi, discende dall'articolo 119 della Costituzione che ammette il ricorso all'indebitamento esclusivamente per le spese di investimento. Tale assunto è confermato dallo stesso articolo 41, comma 4, della legge n. 448 del 2001 il quale pone il limite temporale dell'entrata in vigore della citata legge costituzionale solo in riferimento all'assunzione di mutui per il finanziamento di spese di parte corrente derivanti da debiti fuori bilancio. Fa eccezione a tale principio la disciplina prevista per il risanamento degli enti locali dissestati. In particolare si fa presente che il comma 15 dell'articolo 31 della stessa legge n. 289 del 2002 nell'abrogare le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali relative al risanamento degli enti locali, fa salva l'applicazione delle medesime disposizioni a favore di quegli enti che hanno adottato la deliberazione di dissesto prima della entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Pertanto gli enti dissestati, rientranti nelle fattispecie previste dalla citata disposizione possono assumere mutui per il ripiano dell'intero indebitamento pregresso, compreso quello di parte corrente;

b) **individuazione, ai fini di quanto previsto dall'articolo 41, comma 4, della legge n. 448 del 2001, del momento in cui devono ritenersi "maturati" i debiti fuori bilancio.** L'esatta determinazione del termine "maturati" ha un'importanza fondamentale ai fini della possibilità di assumere mutui in quanto influisce sul termine previsto. Il senso letterale della parola ed il richiamo ai principi di diritto civile lasciano propendere verso un'interpretazione che individui tali debiti in quelle fattispecie in cui vi siano tutti gli elementi per procedere all'adempimento dell'obbligazione. Pertanto, si ritengono maturi quei debiti in relazione ai quali siano intervenuti tutti gli elementi che ne determinano la certezza, la liquidità e l'esigibilità.

ARTICOLO 31 – commi 12, 13, 14

Recupero di somme dovute dagli enti locali

1. Comma 12.

In particolare il comma 12 è finalizzato al recupero di somme dovute da comuni e province a seguito delle riforme in materia di trasferimento del personale ATA nei ruoli dello Stato, in materia di imposta sull'addizionale sull'energia elettrica ed in relazione ai tributi concessi alle province in materia di RC auto e di imposta di trascrizione degli autoveicoli.

Nel corso degli ultimi anni diverse disposizioni legislative hanno innovato in ordine all'assetto finanziario degli enti locali.

□ Il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, ha devoluto alle province i proventi dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motori ed ha riconosciuto agli stessi enti la potestà di istituire l'imposta provinciale di trascrizione degli autoveicoli sopprimendo al contempo la correlativa imposta statale. Il citato decreto legislativo ha previsto che lo Stato dovesse ridurre i trasferimenti erariali delle province in misura pari alle nuove entrate assegnate agli stessi enti.

□ La legge 3 maggio 1999, n. 124, ha trasferito il personale ATA degli enti locali nei ruoli dello Stato. A fronte di tali maggiori oneri assunti dallo Stato la citata legge ha previsto che i trasferimenti erariali degli enti locali fossero ridotti in misura pari alle spese sostenute dagli stessi per il predetto personale ATA.

□ La legge 13 maggio 1999, n. 133, nel ridisciplinare l'imposta addizionale sui consumi dell'energia elettrica a favore degli enti locali ha previsto la decurtazione dei trasferimenti erariali in misura pari al maggior gettito derivante dalla predetta imposta.

Le somme dovute da un numero limitato di enti locali in applicazione delle citate normative non sono state totalmente recuperate per insufficienza dei trasferimenti erariali spettanti ai singoli enti. Tale situazione ha causato l'impossibilità di attribuire, in sede di pagamento, le spettanze alle province ed ai comuni che, nonostante i recuperi effettuati, hanno diritto ancora ai trasferimenti erariali.

A tale riguardo va evidenziato che il Ministero dell'economia e delle finanze ha ridotto i fondi globali finalizzati ai trasferimenti statali degli importi complessivi corrispondenti alle nuove entrate alle province ed agli oneri sostenuti dalle stesse province ed ai comuni per il personale ATA.

L'applicazione di tale procedura ha comportato che i fondi stanziati a decorrere dall'anno 1999, pur essendo esattamente quantificati dal punto di vista complessivo in quanto ridotti secondo quanto prima indicato, non sono stati integrati delle somme rimaste da recuperare con la conseguenza che gli enti che hanno diritto ai trasferimenti erariali non possono percepire la totalità di essi per insufficienza degli stessi fondi.

In relazione a tale situazione l'articolo 31, comma 12, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), ha dettato specifiche disposizioni.

In particolare la disposizione prevede che nei confronti dei comuni si proceda nel solo anno 2003 al recupero in sede di erogazione delle somme spettanti a titolo di addizionale all'IRPEF.

Nei confronti delle province per le quali, a causa dell'inesistenza o insufficienza dei trasferimenti erariali spettanti per gli anni 1999 e seguenti, non è stato possibile recuperare, in tutto o in parte, le somme dovute per le fattispecie prima evidenziate, il comma 12 dell'articolo 24 stabilisce che a decorrere dall'anno 2003 si provvede ad effettuare tali recuperi all'atto della devoluzione agli stessi enti del gettito dell'imposta RC auto da parte dei competenti concessionari secondo gli importi comunicati dal Ministero dell'interno.

2. Comma 13.

La disposizione rimanda ad apposito decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, i criteri e le modalità per procedere ai recuperi in questione.

3. Comma 14.

Il comma 14, invece, reca, sostanzialmente, una norma di salvaguardia che consente allo Stato di procedere al recupero di somme a qualsiasi titolo dovute dagli enti locali attraverso il recupero sui trasferimenti erariali e sulle somme spettanti in termini di compartecipazione all'IRPEF.

ARTICOLO 31 – comma 17

Rinvio della redazione del conto economico

Attraverso un'espressa modifica dell'articolo 8, comma 1, lett. d), del decreto legge n. 444 del 1995, convertito dalla legge n. 539 del 1995, è stato rinviato l'obbligo di redazione del conto economico per i comuni di piccola dimensione demografica.

In particolare, in base alla nuova disciplina, i comuni con popolazione da 3000 a 4999 abitanti sono tenuti ad applicare il conto economico nell'anno 2003, mentre i comuni con popolazione inferiore a 3000 abitanti dall'anno 2004.

ARTICOLO 94 – comma 11

Disposizioni varie

La disposizione consente ai comuni inferiori a 3000 abitanti di poter utilizzare i contributi erogati a titolo di fondo nazionale ordinario investimenti in compensazione della parte capitale di precedenti finanziamenti.

In sostanza, prevedendo un'eccezione al principio dell'equilibrio di parte corrente, consente ai suddetti comuni di poter utilizzare risorse in conto capitale per la copertura delle quote di ammortamento dell'indebitamento, per la quota capitale.

Diversi enti hanno posto alcuni quesiti in merito all'allocazione delle risorse in questione.

A tale riguardo si osserva che le risorse provenienti dal fondo nazionale ordinario investimenti devono essere imputate al titolo IV dell'entrata ed in forza della disposizione in esame possono poi essere utilizzate per l'ammortamento dell'indebitamento.

Tale impostazione crea però alcuni problemi applicativi in sede redazione del certificato del bilancio in quanto non è prevista una specifica voce destinata ad evidenziare una simile procedura. Tale problema potrà essere risolto in futuro in sede di emanazione del nuovo certificato, mentre nell'immediato attraverso note esplicative degli enti interessati.

Naturalmente, tale problematica coinvolge unicamente i comuni a favore dei quali, nonostante la riduzione dei trasferimenti erariali, vengono attribuite effettivamente le risorse relative al fondo nazionale ordinario investimenti.

Roma, 6 marzo 2003

IL PRESIDENTE

(Dr. A. Giuncato)

