

**INFORMAZIONI AMMINISTRATIVE ED APPROFONDIMENTI**

**INDICE**

<b>Carta delle Autonomie Locali: approvato il 30 giugno 2010 il disegno di legge dalla Camera dei Deputati</b>	<b>2</b>
<b>Confermata la possibilità per i Comuni di esperire singolarmente la gara per l'affidamento del servizio distribuzione gas naturale anche in assenza della previa individuazione dei bacini ottimali – Consiglio di Stato Sez. V, sentenza n. 2890 del 22 giugno 2010</b>	<b>3</b>
<b>Certificato per l'espatrio dei minori di 15 anni – Ulteriori disposizioni circa il contenuto del documento – Circolare ministeriale n. 20 del 1.7.2010</b>	<b>4</b>
<b>La valutazione del Segretario Comunale e la sua partecipazione all'Organismo Indipendente di Valutazione – Quesito CIVIT giugno 2010</b>	<b>4</b>
<b>I limiti assunzionali derivanti dal D.L. 78/2010: a chi, come e da quando si applicano le nuove disposizioni – Parere della Corte dei Conti del Piemonte n. 46 del 29 giugno 2010</b>	<b>5</b>
<b>Approvazione del modello per la richiesta di registrazione degli atti e del nuovo modello di comunicazione dei dati catastali per le cessioni, risoluzioni e proroghe dei contratti di locazione o affitto di beni immobili – Agenzia delle Entrate provvedimento del 25 giugno 2010</b>	<b>6</b>
<b>Il processo per la definizione e misurazione degli standard di qualità – Linee guida CIVIT (deliberazione n. 88 del 24 giugno 2010) per la definizione degli standard di qualità</b>	<b>6</b>
<b>Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2010; quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, e ipotesi di definizione dei rapporti finanziari tra Stato, regioni, province autonome, enti locali, a norma dell'articolo 2, comma 6, della legge n.42 del 2009</b>	<b>8</b>

## **Carta delle Autonomie Locali: approvato il 30 giugno 2010 il disegno di legge dalla Camera dei Deputati**

La Camera dei deputati ha approvato un disegno di legge del Governo che interviene sulla materia delle funzioni degli enti locali, al fine di adeguarla alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Tra i punti qualificanti del provvedimento vi è una delega al Governo per l'adozione della «Carta delle autonomie locali», in cui riunire e coordinare sistematicamente le disposizioni statali che disciplinano gli enti locali.

*Dal Sito della Camera dei Deputati:*

### *La Carta delle autonomie*

Il disegno di legge A.C. 3118, che costituisce provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica, interviene sull'attuale assetto normativo delle autonomie locali, risalente sostanzialmente ai primi anni '90 del secolo scorso. Con tale intervento si introducono disposizioni di adeguamento alla riforma Titolo V della Parte seconda della Costituzione approvata nel 2001, che ha attribuito nuove funzioni alle comunità locali, dotandole di autonomia finanziaria. In relazione a tale autonomia, inoltre, si pongono i presupposti per la concreta attuazione della legge sul federalismo fiscale (L. 42/2009), che ha previsto, tra l'altro, una ripartizione delle spese degli enti locali tra: spese riconducibili alle funzioni fondamentali individuate dalla legislazione statale; spese relative alle altre funzioni; spese finanziate con contributi speciali.

In questo quadro, il disegno di legge A.C. 3118 individua le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e dà attuazione al principio di sussidiarietà, contenuto nell'articolo 118 della Costituzione, prevedendo l'individuazione e il trasferimento di funzioni amministrative a enti locali e regioni.

Il provvedimento reca, inoltre, una delega al Governo per l'adozione della «Carta delle autonomie locali» che raccolga e coordini tutte le norme sugli enti locali, destinata a sostituire il testo unico delle autonomie locali (TUEL) del 2000 (decreto legislativo 267/2000).

Tra le altre disposizioni si segnalano: la soppressione o la razionalizzazione di enti e di organismi che operano in ambito statale, regionale e locale; la disciplina dei piccoli comuni; la modifica delle funzioni dei consigli comunali e provinciali; le modifiche concernenti i direttori generali degli enti locali; la modifica delle norme relative ai controlli negli enti locali.

L'esame del provvedimento, al quale sono state abbinare 13 proposte di iniziativa parlamentare, è iniziato presso la I Commissione Affari costituzionali l'11 marzo 2010 e si è concluso il 10 giugno scorso.

L'Assemblea della Camera ha approvato il disegno di legge il 30 giugno 2010. Ora il provvedimento passa all'esame del Senato.

La Camera ha modificato in più punti il testo del provvedimento, anche in relazione alle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2010, n. 191/09, come modificata dal D.L. 2/2010. Tra gli

emendamenti approvati si segnalano la soppressione degli artt. 14 e 15 relativi alla razionalizzazione delle province e degli uffici territoriali del governo.

Inoltre, tra le modifiche introdotte vi è la previsione, conforme al parere espresso dalla Commissione bilancio, secondo la quale: le funzioni fondamentali e le altre funzioni individuate e trasferite in base al provvedimento sono finanziate secondo i principi e i criteri della citata legge 42/2009; in sede di prima applicazione di tale legge, e per il periodo transitorio di cui all'articolo 21, comma 1, lettera e), della legge medesima, le funzioni fondamentali dei comuni e delle province sono quelle elencate dai commi 3 e 4 dello stesso articolo 21.

Si rileva che alcuni temi oggetto dell'AC 3118 sono previsti da altri provvedimenti presentati dal Governo al Senato: si tratta del tema dei controlli negli enti locali, affrontato con disposizioni analoghe anche dagli artt. 7 e 8 del disegno di legge A.S. 2156 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*), all'esame in prima lettura della 1<sup>a</sup> Commissione (Affari Costituzionali) e 2<sup>a</sup> (Giustizia) del Senato della Repubblica; nonché del tema delle funzioni dei comuni sul quale sono intervenuti gli articoli 14, commi 25-29 (in materia di funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato), 30 (individuazione da parte della regione degli ambiti ottimali di svolgimento delle funzioni fondamentali dei comuni) e 31 (attuazione da parte dei comuni nel termine fissato con d.p.c.m.) del D.L. 78/2010 (manovra per il 2011) attualmente all'esame della V Commissione (Bilancio) del Senato in prima lettura.

**Confermata la possibilità per i Comuni di esperire singolarmente la gara per l'affidamento del servizio distribuzione gas naturale anche in assenza della previa individuazione dei bacini ottimali – Consiglio di Stato Sez. V, sentenza n. 2890 del 22 giugno 2010**

Il Consiglio di Stato ha definitivamente riconosciuto la facoltà in capo all'Ente Locale di indire la gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale senza previa individuazione dei criteri di gara e di valutazione delle offerte, nonché degli ambiti territoriali ottimali di utenza da parte dei Ministri dello sviluppo economico e per gli affari regionali, sentita la Conferenza unificata e su parere dell'Autorità per l'energia elettrica, affermando pertanto che la scelta di procedere alla gara singolarmente non determina violazione dell'art. 46 bis D. L. 1° ottobre 2007 n.159 (convertito dalla L. 29 novembre 2007 n. 222), come modificato dall'art. 2 comma 175 L. 24 dicembre 2007 n.244.

Il Consiglio di Stato infatti ha affermato che " *dalle menzionate disposizioni non può desumersi l'introduzione di una moratoria sine die delle procedure di gara nel settore della distribuzione del gas naturale. Tanto più che finora non sono stati ancora individuati i bacini ottimali di utenza e i criteri di selezione, nonostante siano abbondantemente scaduti i termini, previsti dall'art. 46 bis cit., per lo svolgimento dei relativi adempimenti. Tale conclusione è confortata dalla necessità di rispettare i principi comunitari in materia di tutela della concorrenza e libertà di prestazione dei servizi (cfr. in termini Cons. St., sez. V, 30 settembre 2008, n. 5213/ord.), nonché le stesse finalità descritte dal comma 1° dell'art. 46 bis di "garantire al settore della distribuzione di gas naturale maggiore concorrenza e livelli minimi di qualità dei servizi essenziali".*

*Inoltre, occorre considerare, che i singoli comuni non sembrano obbligati ad aderire ad un determinato bacino ai fini dell'indizione della gara essendo necessaria una specifica scelta in tal senso, come emerge*

*dal complesso delle disposizioni di cui al menzionato art. 46 bis nelle parti in cui si prevedono da parte del Ministri competenti misure di incentivazione delle operazioni di aggregazioni (comma 2) e la facoltà dei comuni interessati alle nuove gare per il bacino di utenza ottimale di incrementare il canone di concessione entro i limiti indicati dalla norma stessa (comma 4).*

*Di conseguenza il singolo comune può legittimamente bandire isolatamente la propria procedura ad evidenza pubblica di affidamento del servizio anche in assenza dei criteri di gara e di valutazione dell'offerta e della previa identificazione dei bacini ottimali di utenza di cui al richiamato art. 46-bis."*

### **Certificato per l'espatrio dei minori di 15 anni – Ulteriori disposizioni circa il contenuto del documento – Circolare ministeriale n. 20 del 1.7.2010**

Facendo seguito alle precedenti circolari n.ri 16 e 17 del 2010 il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Direzione Centrale per i Servizi Demografici, ha emanato la circolare n. 20 del 1° luglio 2010 con la quale si rende noto che il certificato in argomento deve contenere i seguenti dati:

- cognome e nome del minore;
- luogo, data di nascita ed estremi dell'atto di nascita
- cittadinanza italiana.

Inoltre il certificato, rilasciata d'ordine del Sindaco, è esente dall'imposta di bollo, ai sensi dell'art.18 tab.B allegata al D.P.R. 642/1972.

### **La valutazione del Segretario Comunale e la sua partecipazione all'Organismo Indipendente di Valutazione – Quesito CIVIT giugno 2010**

La Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche ha risposto ad un quesito avanzato da un Comune in relazione alla possibilità di prevedere l'affidamento agli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) anche della proposta di valutazione del segretario comunale ed alla possibilità per il segretario comunale di far parte dell'OIV e contemporaneamente continuare a svolgere il suo ruolo istituzionale nello stesso ente.

La Commissione CIVIT risponde negativamente, affermando che :

"gli articoli 16, 31 e 74, commi 1, 2 e 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, prevedono, per le regioni e gli enti locali, un regime speciale. Sulla base di tale regime, è ricavabile che i Nuclei di valutazione, in carica presso gli enti locali, continueranno a operare fino al 31 dicembre 2010, termine entro il quale tali enti sono tenuti a provvedere alla nomina degli OIV, che, nelle aziende e nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nelle agenzie di cui al dlgs. n. 300/1999, con esclusione dell'Agenzia del demanio, e negli altri enti pubblici nazionali, sono stati già nominati entro il diverso termine del 30 aprile 2010.

Posto, dunque, che anche le amministrazioni regionali e locali sono tenute all'attuazione di una tale disciplina, sebbene secondo un regime speciale, si ritiene che alle stesse risultino applicabili anche i criteri di valutazione previsti nelle altre amministrazioni, innanzi tutto ai sensi degli articoli 16 e 17 del dlgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Tali criteri si basano su un meccanismo generale, per il quale l'individuazione del "valutatore" tiene conto del rapporto di dipendenza del soggetto da valutare (i dirigenti generali controllano l'attività dei

dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, art. 16, comma 1, lettera e; i dirigenti, a loro volta, controllano l'attività degli uffici che da essi "dipendono" e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, art. 17, comma 1, lettera d).

Nel caso di figure di vertice, come il segretario generale o il direttore generale negli enti pubblici, la valutazione è effettuata dall'organo di indirizzo politico, dal quale dipende direttamente il valutato, su proposta dell'OIV.

Nei comuni, la figura del segretario comunale "dipende funzionalmente" dal sindaco, ai sensi dell'articolo 99 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

E' il sindaco, ad esempio, che può disporre, previa deliberazione della giunta, la revoca del segretario per violazione dei doveri d'ufficio, ai sensi dell'articolo 100 del citato decreto. Da queste indicazioni si ricava, pertanto, che la valutazione del segretario comunale deve essere effettuata dal Sindaco, secondo criteri deliberati dalla giunta e su proposta dell'OIV.

Il ruolo dell'OIV nella valutazione del segretario comunale porta ad escludere la possibilità che lo stesso possa far parte di tale Organismo e, contemporaneamente, continuare a svolgere il proprio ruolo istituzionale nel medesimo ente.

Si tratterebbe, infatti, di una inammissibile sovrapposizione tra valutatore e valutato.

Inoltre, l'OIV deve essere composto da membri che assicurino la totale indipendenza dall'organo di indirizzo politico amministrativo, il che risulterebbe compromesso qualora si ammettesse la partecipazione del segretario comunale alla formazione dell'Organismo".

**I limiti assunzionali derivanti dal D.L. 78/2010: a chi, come e da quando si applicano le nuove disposizioni – Parere della Corte dei Conti del Piemonte n. 46 del 29 giugno 2010**

La Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte è intervenuta con il parere n. 46/2010 a fornire chiarimenti ad un Ente Locale in merito alla possibilità di operare assunzioni nel 2010.

La Corte nel formulare la risposta all'Ente istante, ha fornito ulteriori chiarimenti in relazione ai nuovi limiti assunzionali ed ai conseguenti limiti di spese del personale discendenti dall'applicazione del D.L. 78/2010 e precisamente:

Il D.L. n. 78 del 2010 è intervenuto sulla descritta disciplina in primo luogo eliminando le disposizioni introdotte dal comma 121 dell'art. 3 della Finanziaria 2008. Per tutti gli Enti non sottoposti al patto di stabilità restano fermi, dunque, senza possibilità di deroga, gli obblighi di cui al comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007.

Risulta anche sostituito il comma 7 dell'articolo 76 del D.L. n. 112 del 2008, da una nuova disposizione che prevede il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per tutti gli Enti, siano essi o meno sottoposti al Patto di stabilità, nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti. Per i restanti enti è prevista comunque una restrizione delle assunzioni, potendo le stesse essere effettuate nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Solo per queste ultime disposizioni, che novellano il comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112 del 2008, è prevista espressamente l'applicazione con decorrenza dal 1° gennaio 2011 (con riferimento alle

cessazioni verificatesi nell'anno 2010). Le altre richiamate disposizioni del D.L. n. 78 del 2010, contenute in un decreto legge recante "misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", devono invece ritenersi immediatamente applicabili.

Pertanto il Comune istante, quale ente non soggetto al patto di stabilità, è tenuto, senza possibilità di deroga, al rispetto delle previsioni di cui al comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007, e dunque all'obbligo di contenimento della spesa entro il corrispondente ammontare dell'anno 2004 ed al limite all'assunzione di personale, entro le cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

Inoltre, applicandosi la versione novellata dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008 a partire dal 1° gennaio 2011, è da ritenersi vigente, a tutto il 2010, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, originariamente previsto per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti.

### **Approvazione del modello per la richiesta di registrazione degli atti e del nuovo modello di comunicazione dei dati catastali per le cessioni, risoluzioni e proroghe dei contratti di locazione o affitto di beni immobili – Agenzia delle Entrate provvedimento del 25 giugno 2010**

L'Agenzia delle Entrate rende noto che sono stati approvati i nuovi modelli per la richiesta di registrazione degli atti e per la comunicazione dei dati catastali per le cessioni, risoluzioni e proroghe dei contratti di locazione o affitto di beni immobili, rispettivamente modello 69 e modello CDC.

Il nuovo "modello 69" dovrà essere utilizzato a partire dal 1° luglio 2010 mentre nei 20 giorni successivi dalla registrazione dei contratti dovrà essere presentato il nuovo "modello CDC".

Il modello può anche essere trasmesso per via telematica.

I nuovi modelli sono disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it), nella sezione "Modulistica - Modelli in uso presso gli Uffici" e distribuiti gratuitamente dagli uffici dell'Agenzia delle entrate.

### **Il processo per la definizione e misurazione degli standard di qualità – Linee guida CIVIT (deliberazione n. 88 del 24 giugno 2010) per la definizione degli standard di qualità**

Con deliberazione n. 88/2010, la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche ha elaborato le linee guida per le Pubbliche Amministrazioni per l'adeguamento ai principi contenuti nel d.lgs. 198/2009 e nel d.lgs. 150/2009, in materia di definizione degli standard di qualità dei servizi pubblici e di misurazione e valutazione della performance.

Le linee guida sono immediatamente applicabili alle Amministrazioni dello Stato e rappresentano linee di indirizzo per l'adeguamento degli ordinamenti di Regioni ed Enti Locali da realizzarsi entro il 31 dicembre 2010.

Come affermato dalla CIVIT, il processo per la definizione e misurazione degli standard di qualità va collocato all'interno dell'impianto metodologico che le amministrazioni pubbliche devono attuare per sviluppare il ciclo di gestione della performance e, più in generale, per attuare quanto previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di "Misurazione, Valutazione e Trasparenza della Performance".

Tale impianto si basa, in particolare, sulla definizione e adozione:

- a) del "Sistema di misurazione e valutazione della performance": è il documento dove le amministrazioni pubbliche esplicitano le caratteristiche del modello complessivo di funzionamento alla base dei sistemi di misurazione e valutazione;
- b) del "Piano della Performance": è l'ambito in cui le amministrazioni pubbliche esplicitano gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e, quindi, i relativi indicatori e valori programmati per la misurazione e la valutazione dei risultati da conseguire.
- c) della "Relazione sulla performance", in cui le amministrazioni pubbliche evidenziano i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai target attesi, definiti ed esplicitati nel Piano della Performance.
- d) delle misure in materia di "Trasparenza e Rendicontazione della Performance", ossia l'attivazione di tutte quelle azioni e strumenti che consentono ai cittadini di accedere agevolmente alle informazioni circa il funzionamento dell'ente e i risultati raggiunti.

La finalità dell'intero impianto è di dotare le amministrazioni pubbliche di un sistema attraverso il quale attivare un processo di miglioramento continuo delle performance.

Questo sistema deve assicurare, in prospettiva :

- il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, attraverso una revisione periodica e, quindi, un innalzamento progressivo degli standard di qualità;
- l'ottimizzazione dei costi dei servizi erogati, da operare attraverso il progressivo miglioramento degli standard economici.

Con la deliberazione in oggetto si avvia il percorso diretto alla costruzione di un sistema di controllo diffuso della qualità dell'azione amministrativa con le seguenti finalità:

- a) proporre un metodo per la misurazione della qualità dei servizi, coerente con le previsioni di cui al dlgs n. 150/2009;
- b) indicare, in particolare, alle amministrazioni il percorso volto alla definizione di standard di qualità ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del dlgs n. 198/2009.

Il testo integrale della deliberazione n. 88 è reperibile sul sito [www.civit.it](http://www.civit.it)

## **Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2010; quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, e ipotesi di definizione dei rapporti finanziari tra Stato, regioni, province autonome, enti locali, a norma dell'articolo 2, comma 6, della legge n.42 del 2009**

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 30 giugno 2010 ha approvato la Relazione prevista dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 42 del 2009 concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.

Il documento approvato dal Consiglio dei Ministri, consultabile al link [http://www.governo.it/GovernoInforma/appoggio/relazione\\_federalismo.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/appoggio/relazione_federalismo.pdf), analizza le cause e gli effetti di quelle che sono state definite le storture della finanza pubblica.

La relazione parte dalla rappresentazione della situazione attuale della finanza pubblica ed offre delle prospettive di razionalizzazione che non possono che essere propedeutiche ai decreti legislativi che dovranno essere adottati in materia di compartecipazione e perequazione degli enti territoriali.

Segnaliamo in particolar modo la parte della relazione che si occupa della fiscalità locale, in particolare gli approfondimenti tecnici n. 4 e n. 6 della relazione che di seguito riportiamo:

### **APPROFONDIMENTO TECNICO n. 4 Fabbisogni standard di Province e Comuni.**

La legge n. 42/2009 impone il superamento della spesa storica nel finanziamento degli enti locali. È l'art. 11 a stabilire che le spese dei comuni riconducibili alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni avvenga in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard. La copertura è assicurata dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei Comuni per fasce, e dal fondo perequativo. L'art 21, invece, determina in via provvisoria le funzioni fondamentali affidate ai Comuni, che comprendono: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese; di polizia locale; di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti e funzioni del settore sociale. Per le Province le funzioni considerate fondamentali sono: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese; di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; funzioni nel campo dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio; funzioni nel campo della tutela ambientale; funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Tali funzioni verranno coperte secondo il principio dall'autonomia finanziaria, con l'abolizione dei trasferimenti statali. L'ammontare della spesa dovrà essere stabilito attraverso il calcolo del

fabbisogno standard, il criterio che andrà a sostituire gradualmente quello della spesa storica. Scopo della disposizione in questione è quello di abbandonare definitivamente gli effetti distorsivi e deresponsabilizzanti generati dal modello di gestione attuale e di rafforzare l'efficienza e il controllo democratico dell'elettorato.

E' emblematico ricordare la complicata vicenda (più ampiamente ricostruita nella audizione Antonini-Longobardi, presso la *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 11.05.2010.) per cui oggi i trasferimenti statali agli enti locali vengono ancora assegnati in base alla stratificazione del criterio della spesa storica.

Più precisamente, nel 1973 (con i decreti legislativi attuativi della riforma fiscale), viene operata la soppressione dei tributi locali (abolendo quindi quell'autonomia impositiva per cui, come ha ricordato Pietro Giarda, probabilmente nel nostro sistema il massimo grado di federalismo fiscale è stato paradossalmente raggiunto sotto il regime fascista, con il Testo Unico della Finanza locale del 1931) realizzando una situazione di accentramento della finanza locale e di perdita di autonomia impositiva dei comuni. Viene creato un solo sportello centrale per le entrate e gli enti locali diventano centri autonomi per la spesa completamente deresponsabilizzati sul versante delle entrate. Il risultato di questa scelta è un significativo aumento della spesa pubblica e conseguentemente, della pressione fiscale. Nel 1977 con i decreti "Stammati 1" e "Stammati 2" l'obiettivo dell'eliminazione del ricorso degli enti locali ai debiti bancari per finanziare le spese correnti viene perseguito con l'attuazione del criterio della "spesa storica", ossia della determinazione delle erogazioni statali a favore dei singoli enti locali, in misura pari alla spesa sostenuta l'anno precedente, aumentata di una certa percentuale fissa.

Negli anni '90 si assiste al tentativo di superare la prassi dei ripiani a piè di lista rafforzando l'autonomia impositiva locale, il criterio della spesa storica non viene tuttavia superato. Il D.L. n. 41/1995 (c.d. manovra Dini), convertito con modificazioni dalla legge 22 marzo 1995 n. 85, cerca di introdurre il cd. "fabbisogno teorico standardizzato" calcolato con parametri monetari predeterminati. Il nuovo sistema viene però criticato da una parte degli enti locali e portato alla sospensione. Stesso destino incontra anche il decreto 30 giugno 1997, n. 244 sul "Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali" che si caratterizza per l'introduzione di un principio diretto a premiare lo sforzo fiscale e tariffario. Il sistema, tuttavia, non è mai stato applicato.

Si tratta quindi di una storia di fallimenti, che richiede una nuova modalità di approccio al problema, pena il rischio di incorrere nell'ennesimo fallimento.

## **APPROFONDIMENTO TECNICO N. 6 Entrate di Comuni, Province e Regioni**

**A) Finanza Comunale. Quadro attuale.** La mappatura del sistema attuale mette in evidenza l'esistenza di 13 tributi e canoni locali, 4 addizionali comunali, 1 compartecipazione. Il sistema locale si alimenta quindi attraverso 18 diverse fonti di entrata, stratificate nel tempo e con diverse sovrapposizioni. Solo a titolo di esempio, vale la pena di ricordare che in tema di imposta sulla pubblicità e sull'occupazione di suolo pubblico, l'attuale quadro normativo è caratterizzato da una pluralità di norme inerenti i seguenti tributi locali: l'imposta comunale sulla pubblicità; i diritti sulle pubbliche affissioni; la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; il canone sostitutivo dell'imposta comunale sulla pubblicità; il canone sostitutivo della tassa occupazioni spazi ed aree pubbliche. Tra questi va poi ricordata la cosiddetta "tassa sull'ombra" ovvero la fattispecie della tassa di occupazione suolo pubblico, che colpisce la pura proiezione dei balconi, delle pensiline o di altri elementi sul suolo pubblico senza che da ciò derivi alcuna limitazione al suo utilizzo.

L'applicazione di questi tributi in ragione della frammentazione, complessità di applicazione e palesi difformità applicative da parte degli enti locali, ha dato luogo ad un vastissimo contenzioso pendente avanti le commissioni tributarie, avanti la magistratura ordinaria, avanti la magistratura di legittimità e la stessa Corte Costituzionale. A questo si aggiunge anche una zona grigia sulla linea di confine con la *parafiscalità*. Si tratta di una zona grigia rispetto alla quale è spesso dovuta intervenire la Corte costituzionale, come ad esempio sui canoni idrici, o sulla COSAP, a chiarire la specifica natura della prestazione imposta.

□ **TRIBUTI E CANONI COMUNALI:**

**1) Imposta comunale sugli immobili (ICI):** artt. 1 - 18 del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504; art. 1, del D. L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, che ha disposto l'esenzione per l'abitazione principale;

**2) imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni (ICP / DPA):** artt. 1- 37 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;

**3) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni (TOSAP):** artt. 38 - 57 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;

**4) canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP):** art. 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446; il COSAP, cui è stata riconosciuta natura patrimoniale dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 64 del 14 marzo 2008, può essere istituito in alternativa alla TOSAP;

**5) tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU):** artt. 58 - 80 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;

**6) tariffa di igiene ambientale (TIA):** art. 49, comma 1, del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 238 del 24 luglio 2009, ne ha riconosciuto la natura tributaria. Il D. Lgs. n. 22 del 1997 è stato abrogato dall'art. 264 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. L'art. 238 di quest'ultimo provvedimento stabilisce che *"sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti"*;

**7) tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TIA):** art. 238 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

**8) imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (ISCOP):** art. 1, commi da 145 a 151 della legge 27 dicembre 2006, n. 296; per la disciplina dell'imposta si applicano le disposizioni vigenti in materia di ICI;

**9) canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP):** art. 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446; al CIMP, che può essere istituito in alternativa alla relativa *imposta comunale sulla pubblicità*, è stata riconosciuta natura tributaria dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 141 dell'8 maggio 2009.

**10) canone o diritto per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque (CARSA):** artt. 16 e 17 della legge 10 maggio 1976, n. 319; dal 3 ottobre 2002 non ha più natura tributaria, a seguito dell'abrogazione dei commi 5 e 6 dell'art. 62, del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, operata dall'art. 24, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 258;

**11) tassa per l'ammissione ai concorsi:** art. 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361;

**12) contributo per il rilascio del permesso di costruire:** art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380;

**13) diritti di segreteria:** art. 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604.

□ **ADDIZIONALI COMUNALI**

**14) addizionale comunale all'IRPEF:** D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360;

**15) addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica:** art. 6 del d.l. 28 novembre 1988, n. 511, convertito dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20

**16) Addizionale comunale sui diritti di imbarco:** Legge 24 dicembre 2003, n.350 (art.2, comma 11)

**17) addizionale per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza:** istituita dal R.D.L. 30 novembre 1937, n. 2145, convertito dalla legge 25 aprile 1938, n. 614, ed integrata dall'art. 1 della legge 10 dicembre 1961 n. 1346; dall'anno 1996 è stata devoluta ai comuni, in sede di riscossione mediante ruolo della TAR SU, dall'articolo 3, comma 39, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. A seguito dei provvedimenti "taglialeggi" e "salvaleggi", ad oggi risulta in vigore il R.D.L. n. 2145 del 1937 e l'art. 1 della legge n. 1346 del 1961, mentre è stata abrogata la legge di conversione n. 614 del 1938.

□ **COMPARTICIPAZIONI**

**18) compartecipazione comunale al gettito IRPEF:** art. 1, comma 189, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Bergamo, 05 luglio 2010

Confederazione delle Province  
e dei Comuni del Nord