

Come leggere i numeri di gennaio e febbraio 2008

Come di consueto con i due numeri di gennaio e febbraio cerchiamo di illustrare i punti più salienti della legge finanziaria (quest'anno 2008) nel modo più semplice possibile anche se non è sempre possibile non utilizzare termini ed espressioni tecniche più consone agli addetti ai lavori che ai cittadini o agli stessi amministratori che non hanno sempre domestichezza con il linguaggio amministrativo.

Non è stato seguito l'ordine delle norme come si susseguono nella legge finanziaria - che sono collocate in ordine sparso non sempre con una logica comprensibile o comunque adatta per gli enti locali - ma sono state raggruppate in aree che sembrano più confacenti ad avere un quadro generale complessivo della norma riguardante aree che interessano direttamente e maggiormente gli enti locali ed i loro amministratori.

Comunque per ogni argomento trattato, nella intitolazione degli argomenti stessi, sono stati indicati i commi e gli articoli che contengono le norme illustrate o parafrasate in modo più comprensibile.

Questa volta non ci si è limitati ad illustrare solamente la norma, ma tale illustrazione è stata accompagnata in molti casi anche con una sintesi delle disposizioni di riferimento indicate nella norma stessa; ciò anche perché non tutti hanno la facilità di accedere ai riferimenti stessi.

Oltre alle norme che riguardano direttamente gli enti locali non state illustrate o parafrasate anche altre norme che riguardano più direttamente i cittadini singoli o problemi la cui conoscenza è opportuno che gli amministratori locali abbiano in quanto degli stessi dovranno tener conto nell'esercizio delle loro funzioni quali rappresentanti della loro comunità *(e questo sarà particolarmente contenuto nel numero di febbraio 2008 che per quest'anno esce contemporaneamente a quello di gennaio 2008)*.

Per quanto illustrato sono stati utilizzati sia documenti di studio prodotti dal Parlamento e che hanno accompagnato l'approvazione della legge stessa, sia altri documenti di commento o di informazione che in questi ultimi mesi sono stati prodotti.

Ci si augura solamente di aver offerto uno strumento utile alla lettura della legge finanziaria 2008, visto che questo tipo di leggi ogni anno escono sempre più ingarbugliate e spesso incomprensibili anche agli addetti ai lavori.

La Redazione

A - Riorganizzazione istituzioni di governo e degli enti locali

1. Disposizioni riguardanti gli organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1, commi 375-378)

- Bloccato fino al 2012 compreso l'adeguamento annuale in ragione degli incrementi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente da pubblici dipendenti contrattualizzati, delle indennità ai parlamentari;
- ridotto ad un massimo di 60 i componenti del governo: 14 Ministri e 46 fra Ministri senza portafoglio, Vice Ministri e Sottosegretari;
- ridotti al 20% i compensi corrisposti ai Commissari governativi

1.1 Adeguamento indennità dei membri del Parlamento (Comma 375)

Secondo la normativa vigente in materia di indennità spettante ai parlamentari (legge n. 1261/1965) è previsto che essa è determinata dagli uffici di Previdenza delle due Camere in misura tale che non superino il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei Magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di Cassazione ed equiparate.

A partire dal 1 gennaio 1998, detto trattamento è adeguato annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali.

Il comma 375 stabilisce che detto adeguamento non si applica per cinque anni a partire dal 2008 (cioè fino al 2012 compreso).

1.2 Composizione del Governo (comma 376 e 377)

Vengono introdotte disposizioni che, a partire dal Governo successivo a quello in carica, riducono il numero dei Ministri e dei componenti il Governo.

D'ora in poi la composizione del Governo non potrà superare il seguente numero:

- 14 Ministri;
- 46 complessivi comprendenti i Ministri senza portafoglio, i vice ministri e i sottosegretari. 60 complessivi.

Viene anche stabilito che il contingente governativo, nel rispetto del suddetto limite numerico complessivo, dovrà essere configurato "in coerenza" con il principio di cui all'articolo 51, primo comma, secondo periodo, della Costituzione, a mente del quale la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini ai fini dell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

Conseguentemente sono state abrogate al riguardo le norme vigenti incompatibili con detta disposizione.

1.3 Compensi ai Commissari straordinari di Governo (comma 378)

I compensi corrisposti ai Commissari straordinari di Governo, che sono nominati al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o del Consiglio dei Ministri o per particolari o temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministratori statali, sono ridotti del 20% a partire dal 1° gennaio 2008.

2. Nuove disposizioni per i consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e per gli assessori comunali e provinciali (art. 2, commi 23-30 e art. 3, comma 59)

- Le giunte comunali, salvo il rapporto fra componenti di giunta e componenti dei consigli comunali, non possono essere comunque formate da un numero superiore a 12;
- non sono più possibili le aspettative per mandato per gli assessori delle comunità montane e i componenti delle unioni di comuni, i componenti dei consorzi ed i componenti degli organi di decentramento;
- i soli consiglieri comunali metropolitani e provinciali e delle comunità montane possono essere collocati in aspettativa ma solamente con oneri a totale loro carico (compresi quelli previdenziali e assistenziali);
- è soppressa l'indennità di presenza:
 - per i consiglieri circoscrizionali ad eccezione di quelli dei capoluoghi di provincia;
 - per i soggetti che per lo stesso titolo in altre amministrazioni percepiscono l'indennità di funzione;
 - per i parlamentari nazionali ed europei nonché per i consiglieri regionali;
 - in presenza di cariche incompatibili;
- il gettone di presenza non può più essere trasformato in indennità di funzione;
- il gettone di presenza non può più essere incrementato dal consiglio rispettivo;
- gli amministratori non possono essere assicurati per i rischi derivanti dall'espletamento del mandato;
- i comuni possono aderire ad un'unica forma associativa consortile, di unione di comuni o di altre forme associative;
- ridotti i comuni che sono obbligati a suddividere il loro territorio in circoscrizioni;
- limitate le funzioni delle commissioni elettorali.

La serie di commi in titolo mettono mano con modifiche al Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) al principale fine di contenere i costi per la rappresentanza degli enti locali. La loro applicazione, nella nuova formulazione trova decorrenza dal 1 gennaio 2008. Nelle numerose norme introdotte non vi è indicata, diversamente da quanto previsto per il riordino delle comunità montane, alcuna data specifica per cui automaticamente scatta la norma di cui al comma 164 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008, salvo quando la legge di volta in volta specifica (composizione delle giunte comunali).

Va inizialmente ricordato che le nuove disposizioni non trovano applicazione nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano che, in forza dell'autonomia normativa in materia di ordinamento degli enti locali loro riconosciuta, hanno la possibilità di emanare specifiche disposizioni.

2.1 Composizione della giunta

Con la modifica dell'art. 47 del TUEL viene ridotto il numero dei componenti la giunta comunale e la giunta provinciale.

La norma vigente prevede che la Giunta comunale e la Giunta provinciale sono composte rispettivamente dal sindaco e dal presidente della provincia e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore a un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri comunali e provinciali, computando a tale fine il sindaco e il presidente della provincia, e comunque non superiore a 16 unità.

La modifica stabilita, pur mantenendo il predetto rapporto tra numero di consiglieri e numero di assessori, riduce il numero massimo dei componenti delle giunte, portandolo a 12 unità.

La nuova disposizione entrerà in vigore a decorrere dalle "prossime" elezioni amministrative locali.

Non è prevista però alcuna disposizione transitoria per la composizione delle giunte in carica delle amministrazioni locali che non andranno al rinnovo alle prossime elezioni amministrative locali. Infatti, con il termine "prossime" si potrebbe intendere che tutti i comuni e le province, quindi anche quelli che non rinnoveranno le amministrazioni nell'anno 2008, debbano adeguarsi alla nuova disposizione. Sarebbe stato più chiaro se il legislatore avesse utilizzato la formula "la

presente disposizione entra in vigore a decorrere dal primo rinnovo di ciascuna amministrazione”.

Si potrebbe ipotizzare che i consigli comunali e provinciali provvedano ad adeguare gli statuti in modo da recepire in questi ultimi la nuova disposizione e conseguentemente pervenire ad una composizione delle giunte rispettosa dei nuovi limiti fissati.

Si ricorda peraltro che il comma 2 dell'art. 47 del TUEL stabilisce che gli statuti possono fissare in modo rigido il numero degli assessori, oppure determinarne il numero massimo: in quest'ultimo caso, il sindaco e il presidente della provincia hanno piena facoltà di limitare la composizione della giunta nominando un numero di assessori inferiore a quello massimo.

2.2 Aspettative per gli amministratori locali

Viene modificato il comma 1 dell'art. 81 del TUEL riguardante le aspettative degli amministratori locali.

Le modifiche riguardano i soggetti che ne possono utilizzare e per alcuni anche i relativi oneri previdenziali, assistenziali e di ogni altra natura.

Infatti secondo la nuova norma **possono usufruire della aspettativa** per mandato e senza assegni solamente: il sindaco, il presidente della provincia, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei comuni consideranti aree metropolitana (cioè di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli), i presidenti delle Comunità montane e delle Unioni di comuni, nonché i membri delle giunte di comuni e di province che siano lavoratori dipendenti.

Sono esclusi invece, rispetto alla normativa vigente: i consiglieri dei comuni, anche metropolitani, e delle province, gli assessori ed i consiglieri delle Comunità montane, i componenti degli organi delle Unioni di comuni ad eccezione del presidente, i componenti degli organi dei consorzi ed i componenti degli organi di decentramento (i consiglieri circoscrizionali, compresi i presidenti ad eccezione di quelli delle città metropolitane).

Rimane la norma secondo la quale tutte le aspettative non sono retribuite. Per loro la retribuzione avviene con l'indennità di funzione. Rimane ancora il riconosciuto come servizio effettivamente prestato quello prestato in aspettativa, nonché come legittimo impedimento per il compimento del periodo di prova.

Con un'aggiunta all'art. 81 del TUEL, viene previsto che anche “i consiglieri” che prima erano considerati aventi diritto alla aspettativa con oneri previdenziali a carico dell'ente cui sono stati investiti di mandato, possono chiedere ancora il collocamento in aspettativa, per il periodo di espletamento del mandato ma con la presa a proprio carico dell'intero pagamento degli oneri

previdenziali, assistenziali e di ogni altra natura previsti dall'articolo 86.

Attraverso queste disposizioni e data la indeterminanza dell'espressione “consiglieri” sembra fare riferimento ai seguenti soggetti in quanto componenti dei rispettivi organi rappresentativi: i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i consiglieri delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento.

Non essendo stato modificato l'art. 86 dello stesso TUEL, dopo detta nuova normativa, il primo comma dello stesso dovrebbe essere in via concreta interpretato alla luce della modifica operata al comma 2 dell'art. 77 predetto. Cioè detta norma non va applicata per le cariche non più comprese fra quelle che hanno diritto all'aspettativa.

2.3 Indennità e assegni degli amministratori locali

Numerose sono state le modifiche applicate anche all'art. 82 del TUEL riguardanti le indennità per gli amministratori locali:

- viene soppressa l'indennità di presenza per i consiglieri circoscrizionali, ad eccezione di quelli dei comuni capoluogo di provincia.

Anche l'ammontare massimo dei gettoni di presenza percepiti in un mese da parte dei consiglieri comunali, provinciali, circoscrizionali dei comuni considerati area metropolitana e delle comunità montane, assume una decurtazione da un terzo ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente;

- è stata abrogata la norma di cui al comma 4 con la quale era previsto che il gettone di presenza da corrispondere ai predetti amministratori, avrebbe potuto essere trasformato in indennità di funzione. Gli statuti ed i regolamenti dei singoli enti che contengono detta disposizione dovranno essere modificati.

Infatti il comma 4 predetto prevedeva che l'interessato potesse optare, a richiesta, per la trasformazione del gettone di presenza in una indennità di funzione, sempre che tale regime di indennità comportasse per l'ente pari o minori oneri finanziari;

- è stato abrogato anche il comma 6 dell'art. 82 il quale prevedeva che le indennità di funzione erano cumulabili con i gettoni di presenza nel caso in cui fossero dovuti per mandati elettivi presso enti diversi, ricoperti dalla stessa persona;
- al comma 8, lett. c) dello stesso articolo, con la modifica approvata, conseguentemente alle modifiche sopra ricordate, viene stabilito che le indennità da

corrispondere ai presidenti ed agli assessori delle Unioni fra comuni, consorzi fra enti locali e delle comunità montane non può superare il 50% delle indennità corrisposte agli amministratori (sindaci e assessori) di un comune di una popolazione pari alla somma della popolazione del consorzio o alla popolazione montana della Comunità montana.

È stata una norma opportunità a seguito della eliminazione dalle comunità montane dei comuni capoluogo di provincia e quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti;

- anche il comma 11 dell'art. 82 ha subito sostanziali modificazioni stabilendo norme riguardanti le indennità di funzione ed i gettoni di presenza:

- soltanto le indennità di funzione, e non più i gettoni di presenza, possono essere incrementate (non si accenna niente alla eventuale diminuzione) con delibera di giunta (relativamente per i sindaci, i presidenti delle province e gli assessori comunali e provinciali), e con deliberazione del consiglio invece per i presidenti dei consigli.

In tal modo, risulta del tutto eliminata la facoltà per gli organi degli enti locali di adeguare gli importi dei gettoni di presenza e viene inoltre ridotto il numero degli amministratori locali per i quali è possibile aumentare l'indennità: non sono più compresi, infatti, nella nuova formulazione del comma, i presidenti di comunità montane e dei consigli circoscrizionali dei comuni capoluogo di provincia e i componenti degli organi esecutivi di comunità montane, unioni di comuni, consorzi fra enti locali.

Il nuovo testo, inoltre, esclude che possano incrementare le indennità gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario fino alla conclusione dello stesso, nonché gli enti locali che non rispettano il patto di stabilità interno fino all'accertamento del rientro dei parametri. Le delibere adottate in violazione di tali divieti sono nulle di diritto;

- viene precisato, con un'aggiunta di un periodo allo stesso comma 11 – anche se il concetto era già compreso nel comma 2 dello stesso art. 82 – che la corresponsione dei gettoni di presenza è subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni, rimettendo al regolamento (comunale) termini e modalità (è da ritenere, specialmente in relazione alla nozione di "effettiva");
- l'art. 83 del TUEL viene modificato nel senso che i parlamentari nazionali ed europei, nonché i consiglieri regionali, se sono consiglieri comunali o provinciali, non possono percepire nemmeno il gettone di presenza per la partecipazione alle sedute.

È stato poi introdotto un comma 2, ai sensi del quale gli amministratori locali – (definiti in senso ampio, con riferimento all'articolo 77, comma 2, del TUEL che secondo la nuova formalizzazione sono: i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento) – non possono percepire alcun compenso per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominati, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche.

Sono invece percepibili le indennità di missione e sono fatte salve le disposizioni previste per le forme associative degli enti locali, che hanno una disciplina specifica.

In presenza di cariche incompatibili, non si cumulano le indennità di funzione.

L'indennità spettante per la carica sopraggiunta (cioè che si è aggiunta – in modo incompatibile – a quella già esercitata) non può essere corrisposta, fino al momento dell'esercizio dell'opzione (che è l'ordinaria modalità di risoluzione delle incompatibilità) a chi venga a trovarsi a cumulare la carica incompatibile.

La rimozione della condizione di incompatibilità rende poi percepibile l'unica indennità cui si ha, da quel momento, diritto.

L'indennità per la carica "sopraggiunta" non dovrebbe competere fin dal momento di acquisizione della nuova carica, ma il momento di accertamento di tale status potrebbe essere successivo: in tal caso, potrebbe dunque porsi la questione del recupero di indennità indebitamente percepite.

- l'art. 84, riguardante i "rimborsi spese e indennità di missione" è stato riformulato anche nel titolo con "rimborso delle spese di viaggio". La nuova norma prevede infatti che viene sostituita l'indennità di missione percepita dagli amministratori locali in caso di viaggio, con un rimborso forfettario onnicomprensivo per le spese diverse da quelle di viaggio, il cui importo è fissato con decreto del Ministero dell'interno e del Ministero dell'economia, d'intesa con la Conferenza Stato-città, mantenendo comunque il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute;
- è soppressa poi la norma (comma 4) con la quale i consigli e le assemblee potevano sostituire l'indennità di missione con il rimborso delle spese effetti-

vamente sostenute, disciplinando con regolamento i casi in cui si fosse applicato l'uno o l'altro trattamento.

2.4 Divieto di assicurare gli amministratori

È nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione di questa disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo (comma 59, art. 3).

2.5 Limiti alle forme associative fra enti locali

- Il comma 28 dell'art. 2 della legge finanziaria introduce una norma con la quale è previsto che ogni comune possa aderire ad una unica forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del TUEL (sostanzialmente, consorzi e unioni di comuni e altre forme associative previste dalle regioni).

La disposizione però non si applica per l'adesione a consorzi obbligatori.

Finalità della norma è la semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture.

La norma in esame sanziona la permanenza di un comune in più di una forma associativa dello stesso tipo oltre il termine del 1° aprile 2008 ("adesione multipla"). In tal caso è nullo non solo ogni atto adottato dall'associazione (forma associativa), ma anche ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte del comune interessato (per il quale - dovrebbe intendersi - permane l'adesione a più forme associative);

La norma fa poi espressamente salve le disposizioni di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti, per le quali è stata disposta una specifica disposizione sugli ambiti territoriali ottimali (ATO), di cui al successivo comma 38 (vedi n. 11 successivo).

La disposizione introdotta sembra però non tener conto – se bene interpretata – che non sempre è possibile far coincidere territorialmente le varie funzioni associate, sia perché spesso gli interessi sono

diversificati sia perché territorialmente esigono configurazioni diverse. È comunque una norma azzardata che rischia di non favorire l'esercizio associato di diverse funzioni.

2.6 Forme di decentramento

- Vengono poi modificati i parametri demografici per l'istituzione delle circoscrizioni di decentramento comunale, riducendone conseguentemente il numero

La loro istituzione diviene pertanto obbligatoria nei soli comuni con più di 250.000 abitanti (*rispetto alla previsione attuale che fissa la soglia demografica minima per la loro istituzione a 100.000 abitanti*) e facoltativa nei comuni con popolazione compresa tra 100.000 e 250.000 abitanti (*la possibilità di istituire le circoscrizioni è ora prevista per i comuni nella fascia tra 30.000 e 100.000 abitanti*); in questo secondo caso la popolazione delle circoscrizioni non può essere inferiore a 30.000 abitanti;

- l'obbligatoria delle circoscrizioni rimarrebbe pertanto una prerogativa dei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti: ossia Torino, Milano, Genova, Venezia, Verona, Firenze, Bologna, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Messina, Catania. I tre comuni da ultimo citati, peraltro, appartengono ad una regione a statuto speciale. Come già ricordato, le disposizioni del TUEL si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano solo in quanto compatibili con i rispettivi statuti.

Le circoscrizioni potrebbero essere mantenute, ove istituite e comunque con il limite demografico cui si è in precedenza accennato, per le ragioni su esposte nei comuni di Trieste, Cagliari, Siracusa, Sassari e Trento, anche se nessuna di queste raggiunge i 250.000 abitanti.

2.7 Commissioni elettorali

- Anche le disposizioni relative alle funzioni della commissione elettorale subiscono delle modifiche. Infatti:

- viene stabilito che le funzioni della commissione elettorale comunale **in materia di tenuta e revisione delle liste elettorali**, siano attribuite al responsabile dell'ufficio elettorale comunale e che in tutte le leggi o decreti aventi ad oggetto materia elettorale, ogni riferimento alla Commissione elettorale comunale deve intendersi effettuato al responsabile dell'ufficio elettorale comunale;
- nel contempo però, con l'espresso riferimento ad alcuni articoli del Testo unico sull'elettorato attivo (D.P.R. n. 223/1967) che prevedono l'istituzione della Commissione elettorale comunale e ne di-

sciplinano la composizione e le modalità di funzionamento e non aver accennato alle altre funzioni che le Commissioni elettorali comunali hanno, lascia trasparire l'intento di voler mantenere tale organo.

Continuerebbero quindi a rimanere di competenza della Commissione elettorale comunale soltanto le funzioni relative alla tenuta dell'albo degli scrutatori e alla nomina degli stessi ad essa affidate dalla legge 95/1989. Tale interpretazione sembra esse-

re confermata dal riferimento ad alcune disposizioni di quest'ultima legge, contenuto nella nuova norma stessa;

- inoltre la nuova disposizione del comma 30 sopprime il gettone di presenza che viene attualmente corrisposto ai componenti delle commissioni e delle sottocommissioni elettorali circondariali, mantenendo invece solo il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute.

3. Nuove disposizioni per le Comunità Montane (commi 16-22, art. 2

- Le regioni dovranno rivedere entro il 30 giugno 2008 l'organizzazione delle comunità montane. La riorganizzazione dovrà comportare a regime un risparmio di almeno 66,8 milioni di euro. In caso di inadempienza provvede direttamente il Governo;
- il risparmio va conseguito sia con la riduzione del numero delle comunità che del numero dei componenti e delle indennità loro spettanti;
- per rimanere in vita devono comprendere almeno metà dei comuni che siano situati per almeno l'80% della loro superficie al di sopra dei 500 metri (600 nelle regioni alpine);
- non possono comprendere comuni capoluogo di provincia e quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti;
- devono essere costituiti da almeno 5 comuni;
- l'organo assembleare può essere composto da un solo componente per comune ed insieme devono garantire la presenza delle minoranze;
- gli organi esecutivi al massimo possono essere composti da non più di un terzo dei componenti l'organo consiliare.

3.1 Premessa

Viene affidato alle regioni il compito di provvedere con legge al riordino delle comunità montane, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria 2008. A regime, il riordino deve comportare, in ciascuna regione, la riduzione della spesa corrente per il finanziamento delle comunità montane per un importo pari ad un terzo della quota loro destinata del Fondo ordinario per il finanziamento degli enti locali.

La quota delle risorse destinate complessivamente alle comunità montane nel 2007 risulta essere pari a 190 milioni di euro.

La riduzione, viene specificato, dovrà essere conseguita "a regime" e, quindi, presumibilmente, a partire dal 2009, data dalla quale, ai sensi del comma 16, decorre la decurtazione del fondo di 66,8 milioni all'anno.

Per legiferare in merito è prevista la consultazione del Consiglio delle autonomie locali, organismo previsto dall'art. 123 della Costituzione, che al momento non risulta essere stato istituito in tutte le regioni.

Contestualmente la dotazione del Fondo medesimo viene ridotta di 33,4 milioni di euro per il 2008 e di 66,8 milioni a decorrere dal 2009.

Il risparmio deve essere conseguito attraverso la riduzione del numero complessivo delle comunità e la riduzione del numero dei componenti e delle indennità loro spettanti.

3.2. Nuova costituzione delle comunità montane, nuova composizione, diverse indennità

Ciascuna comunità montana dovrà avere un organo rappresentativo e un organo esecutivo, composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti. Il presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei comuni della comunità (art. 27, comma 2, TUEL).

Si ricorda che l'articolo 82, comma 1, del TUEL comprende tra gli amministratori locali che hanno diritto ad un'indennità il presidente della comunità montana e i componenti degli organi esecutivi delle comunità montane.

Il comma 2 dello stesso articolo prevede inoltre, per i consiglieri delle comunità montane, la corresponsione di un gettone di presenza per l'effettiva partecipazione alle riunioni dei consigli e delle commissioni comunitarie formalmente convocate, nella misura prevista per un comune avente popolazione pari alla popolazione montana della comunità montana.

La determinazione della misura base delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di tutti gli amministratori locali (compresi quelli delle comunità montane) è demandata al regolamento ministeriale adottato con il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali 4 aprile 2000, n. 119.

Sono validi, anche per le indennità degli amministratori delle comunità montane, i limiti di spesa e il divieto di cumulo previsti per quelle dei componenti delle unioni di comuni:

- le indennità di funzione devono essere pari a quelle previste per un comune avente popolazione eguale alla popolazione montana della comunità montana;
- la spesa complessiva delle indennità di funzione attribuite agli assessori non può superare quella determinata per gli assessori del comune di riferimento;
- le indennità di funzione non sono tra loro cumulabili. L'interessato opta per la percezione di una delle due indennità ovvero per la percezione del 50 per cento di ciascuna.

A riguardo il comma 19 dispone che i criteri sopraindicati valgano ai fini della costituzione delle Comunità montane ma non per escludere i territori montani che non abbiano titolo per l'inserimento nelle comunità montane dai provvedimenti comunitari, statali e regionali a favore della montagna: in altri termini per beneficiare dei relativi interventi di sostegno non è condizione necessaria essere comunità montana.

3.3. Intervento sostitutivo dello Stato – conseguenze

In caso di inerzia delle regioni: è prevista la soppressione automatica delle comunità montane che non corrispondono a precisi criteri altimetrici e di quelle costituite da meno di cinque comuni; la decadenza dalla partecipazione alle comunità dei comuni capoluogo, di quelli costieri e di quelli con più di 20.000 abitanti; la riduzione del numero dei consiglieri e dei membri dell'esecutivo delle comunità.

In sintesi la riduzione automatica delle comunità montane, qualora le regioni non provvedano entro i sei mesi di tempo prescritti alla loro riordino comporterà:

- la cessazione dell'appartenenza alle comunità montane dei comuni capoluogo di provincia, dei comuni costieri e di quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;
- la soppressione delle comunità montane nelle quali almeno la metà dei comuni non sono situati per almeno l'80% della loro superficie al di sopra di 500 m (600 m nelle regioni alpine) di altitudine s.l.m, oppure, non sono situati per almeno il 50% della loro superficie al di sopra di 500 m di altitudine s.l.m. e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore è almeno 500 m (600 m nelle regioni alpine);
- la soppressione delle comunità montane che sono costituite da meno di 5 comuni. Tale effetto si produce anche se la riduzione al di sotto della soglia consentita è il risultato della cessazione ex legge dell'appartenenza alle comunità delle categorie di comuni vista sopra (capoluoghi di provincia, comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti);
- l'introduzione di alcuni limiti numerici alla composizione degli organi rappresentativi delle comunità:
 - gli organi consiliari devono essere composti da non più di un membro per ciascun comune, in modo tale, però, da garantire la presenza delle minoranze; a tal fine la base elettiva è composta da tutti i consiglieri dei comuni, che procedono all'elezione con voto limitato;
 - gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare. Si ricorda che attualmente il numero degli amministratori delle comunità montane è determinato dallo statuto di ciascuna comunità, deliberato, secondo le modalità fissate con legge regionale.

Le disposizioni sostitutive si applicano dopo l'accertamento dell'entità effettiva del risparmio da effettuarsi entro il 31 luglio 2008.

Comunque l'applicazione delle predette riduzioni automatiche sono differite alla data di pubblicazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e di quello degli affari regionali, sentite le singole regioni interessate, che accerti l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa stabilite sopraindicate. Tale accertamento deve effettuarsi, come detto, entro il 31 luglio 2008 sulla base delle leggi regionali nel frattempo promulgate e delle relative relazioni finanziarie.

3.4. Scansione temporale

Pertanto, la scansione temporale che l'articolo in esame prefigura si può così riassumere:

- entro il 30 giugno 2008 le regioni devono adottare le leggi di riordino delle comunità montane;
- nel mese di luglio 2008 il Governo deve procedere all'accertamento delle riduzioni di spesa effettivamente conseguite;
- entro il 31 luglio 2008 deve essere emanato il D.P.C.M. relativo a tale accertamento;
- al momento della pubblicazione del D.P.C.M., (che può in ipotesi aver luogo anche successivamente al 31 luglio), scattano le riduzioni automatiche del numero delle comunità montane e del numero dei loro amministratori.

3.5. Fase di liquidazione

In caso di eventuale soppressione di comunità montane, le regioni ne disciplinano gli effetti giuridici conseguenti ed in particolare gli effetti conseguenti all'eventuale soppressione delle comunità montane. Le regioni dovranno, in particolare, provvedere alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Non viene specificato né lo strumento da utilizzare da parte delle regioni per la disciplina degli effetti giuridici conseguenti la riduzione delle comunità, né il termine entro cui provvedervi. Verosimilmente, le regioni potranno dare attuazione a queste disposizioni con la stessa legge di riordino delle comunità.

In ogni caso, una norma di chiusura prevede che, nelle more del provvedimento regionale o in caso di mancata adozione, i comuni subentrino alla comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici di cui questa è titolare. La disposizione prevede che in relazione alle obbligazioni si applichino i principi della solidarietà attiva e passiva.

È opportuno ricordare che l'espressione "solidarietà attiva e passiva" richiama le cosiddette obbligazioni solidali e descrive:

- nel caso della solidarietà attiva, il vincolo in forza del quale, in presenza di più creditori di un medesimo debitore, ogni creditore può pretendere l'intera prestazione, e l'adempimento da lui conseguito libera il debitore anche nei confronti degli altri; il concreditore che avrà riscosso dovrà corrispondere ai restanti concreditori la parte della prestazione di loro spettanza;
- con solidarietà passiva si indica invece il vincolo in forza del quale, in presenza di più debitori di un unico creditore, i debitori sono solidalmente obbligati per la medesima prestazione, così che il creditore può pretendere l'intera prestazione da uno qualunque dei debitori, il cui adempimento libera tutti gli altri. Il condebitore che ha pagato avrà azione di rivalsa nei confronti degli altri, per ottenere il rimborso della sua parte.

4. Norme di indirizzo per la riduzione dei costi derivanti da duplicazione di funzioni (commi 33 e 34)

- Le regioni sono invitate a ridurre con accorpamento di diversi organismi titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali;
- i comuni e le province dovranno sopprimere enti, agenzie ed organismi, da loro istituiti titolari di funzioni coincidenti con funzioni che già svolgono gli stessi enti locali.

I due commi 33 e 34 affrontano il problema della riduzione dei costi derivanti da duplicazione di funzioni.

4.1 Innanzitutto con una norma di indirizzo **vengono invitate le regioni a provvedere**, nell'ambito della rispettiva competenza legislativa, all'accor-

pamento od alla soppressione degli enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali ed alla contestuale riallocazione delle stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

4.2 I comuni e le province dovranno provvedere alla soppressione degli enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, istituiti dai medesimi enti locali nell'ambito della rispettanza regolamentare e titolari di funzioni in tutto in parte coincidenti con quelle svolte dagli enti locali medesimi.

Sono due norme sulle quali si nutrono forti dubbi sulla loro realizzazione in quanto non è stato fissato alcun termine per la loro applicazione e perché, specie

quella per i comuni, è di fatto una reiterazione di norme ripetutesi per diversi anni con effetti veramente deludenti. Dette norme saranno poco applicabili anche perché determinati soggetti sono stati creati per poter far rispettare agli enti locali il patto di stabilità interno; ritornare ad accorpate nell'ente locale le funzioni esternalizzate significherebbe, dato il meccanismo del patto di stabilità, bloccare l'intera attività di detti enti.

5. Contenimento degli uffici di diretta collaborazione (*commi 632-633, art. 2*)

Ai sensi del comma 4 dell'art. 4 del D.Lgs. n. 165/2001, le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro.

A questa disposizione con il comma 632 è stato aggiunto un comma al predetto art. 4 con il quale vie-

ne stabilito che «a tali amministrazioni è fatto divieto di istituire uffici di diretta collaborazione, posti alle dirette dipendenze dell'organo di vertice dell'ente».

Rimangono in funzione i vertici di detti uffici, già istituiti al 31.12.2007, ma solamente fino alla scadenza del mandato, dopodiché decadono ed il personale di vertice appartenente ai ruoli della pubblica amministrazione, compresi i dirigenti, è riassegnato secondo le ordinarie procedure.

6. Uffici unici di avvocatura degli enti locali (*comma 12, art. 2*)

Gli enti locali possono fra loro convenzionarsi anche per la costituzione di uffici comuni di avvocatura e quindi per l'attività di consulenze legali, difesa e rappresentazione in giudizio ai sensi dell'art. 30 del TUEL.

Con il comma 12 in titolo è previsto che gli enti locali possano istituire, mediante convenzione, uffici unici di avvocatura per lo svolgimento di attività di consulenza legale, difesa e rappresentanza in giudizio degli enti convenzionati.

Tale servizio associato va esercitato tramite convenzioni ai sensi dell'art. 30 del TUEL.

Infatti il comma 1 di detto articolo precisa che «al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni».

Il comma 4 poi dello stesso articolo specifica che «le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti parteci-

panti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti».

Di per sé non era necessaria una norma come quella introdotta con il comma 12 in argomento in quanto simili convenzioni esistono già fra enti locali proprio ai sensi del citato art. 30.

Forse il legislatore con questa norma ha inteso richiamare gli enti locali a ricorrere a questa forma associata per gestire buona parte del proprio contenzioso senza ricorrere a studi privati con maggiori oneri finanziari.

7. Scambio di informazioni territoriali sull'azione amministrativa (*comma 71, art. 3*)

Il Governo è chiamato a promuovere l'adozione di intese, nell'ambito della Conferenza unificata, ai fini di:

- individuare i metodi di reciproca informazione volti a monitorare la presenza di duplicazioni e sovrapposizioni di attività e competenze tra le amministrazioni appartenenti ai diversi livelli territoriali;

- sviluppare procedure di revisione sugli andamenti della spesa pubblica nonché metodi per lo scambio delle informazioni concernenti i flussi finanziari e i dati statistici.

8. Limiti per le amministrazioni pubbliche alla costituzione e alla partecipazione in società (commi 27-32, art. 3)

- Gli enti locali non possono costituire società aventi per oggetto attività di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Possono partecipare solamente a società che producono servizi di interesse generale;
- entro 18 mesi (30 giugno 2009) devono cedere a terzi le eventuali partecipazioni vietate ad altre società;
- nel caso che l'ente proceda all'istituzione o partecipi a società deve trasferire anche personale in misura adeguata alle funzioni. La relativa piana organica deve essere diminuita dal personale trasferito;
- per gli enti coinvolti in tali processi le piante organiche sono bloccate al 31 dicembre dell'anno precedente alla istituzione o alla partecipazione a società.

Una serie di nuove disposizioni riguardano poi i limiti alla costituzione e alla partecipazione in società delle amministrazioni pubbliche, compresi gli enti locali.

Infatti viene stabilito che:

- Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni pubbliche, compresi gli enti locali, 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 o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È però sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle stesse amministrazioni nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza;
- l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al predetto allinea;
- entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le stesse amministrazioni, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, devono cedere a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi di quanto indicato al primo allinea;
- le amministrazioni che, nel rispetto di quanto indicato nel primo allinea, costituiscono società o enti, comunque denominati, o assumono partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, anche a seguito di processi di riorganizzazione, trasformazione o decentramento, devono adottare, sentite le organizzazioni sindacali per gli effetti derivanti sul personale, provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate mediante i soggetti di cui alla presente disposizione e devono provvedere alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica;
- fino al perfezionamento dei provvedimenti di rideterminazione di cui al sopraindicato allinea, le dotazioni organiche devono essere provvisoriamente individuate in misura pari al numero dei posti coperti al 31 dicembre dell'anno precedente all'istituzione o all'assunzione di partecipazioni di cui quarto allinea, tenuto anche conto dei posti per i quali alla stessa data risultino in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale, diminuito delle unità di personale effettivamente trasferito;
- i collegi dei revisori e gli organi di controllo interno delle amministrazioni e dei soggetti interessati dai processi di cui ai due ultimi allinea dovranno asseverare il trasferimento delle risorse umane e finanziarie e devono trasmettere una relazione alla Presidenza del Consiglio

dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale

dello Stato, segnalando eventuali inadempimenti anche alle sezioni competenti della Corte dei conti.

9. Riduzione componenti organi societari (commi 12-17, art. 3)

Si riportano le sottoindicate disposizioni che riguardano solamente gli organismi societari delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo in quanto con il comma 17 viene precisato che dette disposizioni non riguardano gli organismi societari a partecipazione degli enti locali:

a) Per gli organismi societari a partecipazione delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo

Il comma 12 introduce una serie di prescrizioni che possono essere riassunte nel modo seguente:

- a) ridurre il numero dei componenti degli organi societari a tre, se composti attualmente da più di cinque membri, e a cinque, se composti attualmente da più di sette membri;
- b) prevedere, per i consigli di amministrazione o di gestione costituiti da tre componenti, che al presidente siano attribuite, senza alcun compenso aggiuntivo, anche le funzioni di amministratore delegato;
- c) sopprimere la carica di vice presidente eventualmente contemplata dagli statuti, ovvero prevedere che la carica stessa sia mantenuta esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o di impedimento, senza titolo a compensi aggiuntivi;
- d) eliminare la previsione di gettoni di presenza per i componenti degli organi societari, ove esistenti, nonché limitare la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta ai casi strettamente necessari;
- e) le modifiche statutarie hanno effetto a decorrere dal primo rinnovo degli organi societari

successivo alle modifiche stesse.

Nelle predette società nelle quali le amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo detengono il controllo indiretto, non è consentito nominare, nei consigli di amministrazione o di gestione, amministratori della società controllante, a meno che non siano attribuite ai medesimi deleghe gestionali a carattere permanente e continuativo ovvero che la nomina risponda all'esigenza di rendere disponibili alla società controllata particolari e comprovate competenze tecniche degli amministratori della società controllante. Nei casi di cui al presente comma gli emolumenti rivenienti dalla partecipazione agli organi della società controllata sono comunque riversati alla società controllante.

Ed inoltre viene stabilito che le stesse predette società per la fornitura di beni e servizi, parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni dalla Consip Spa, motivando espressamente le ragioni dell'eventuale scostamento da tali parametri, con particolare riguardo ai casi in cui le società stesse siano soggette alla normativa comunitaria sugli appalti pubblici.

b) Per gli organismi societari a partecipazione degli enti locali

Il comma 17 precisa chiaramente che le predette disposizioni non si applicano società a partecipazione degli enti locali, ma che per queste rimangono in vigore quelle disposte con l'art. 729 della legge finanziaria 2007 e quindi anche con il D.P.R. attuativo della norma.

10. Disposizioni sui consorzi di bonifica (commi 35-37 dell'art. 2)

Le regioni e le province autonome, entro il 2008, dovranno provvedere alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi, o in alternativa alla soppressione dei consorzi dei Bacini imbriferi montani, di bonifica e di miglioramento fondiario.

I commi in titolo dettano disposizioni sulla riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi ovvero sulla soppressione dei

consorzi tra comuni compresi nei bacini imbriferi montani, costituiti ai sensi dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 1953, n. 959, nonché dei consorzi di bonifica e

miglioramento fondiario di cui al Capo I del titolo V del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215

10.1 In particolare viene disposto che entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano dovranno provvedere:

- alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi nei bacini imbriferi montani, di bonifica e di miglioramento fondiario, ovvero,
- alla soppressione dei medesimi consorzi.

Vengono poi dettati i criteri per l'intervento di riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 1, comma 729, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) per le società totalmente partecipate da enti locali, e cioè al limite numerico di tre componenti ai consigli di amministrazione delle società totalmente partecipate, anche in via indiretta, da enti locali, e del limite di cinque per le società il cui capitale, interamente versato, raggiunga o superi un determinato importo, il cui ammontare è stato fissato con il DPCM 26 giugno 2007.

Al riguardo va ricordato che per tutte le società miste, partecipate cioè anche da altri soggetti pubblici o privati, la norma dispone che il numero massimo dei componenti il consiglio di amministrazione designati dai soci pubblici locali (inclusi, se presenti, quelli di nomina regionale) non sia superiore a cinque.

10.2 Viene poi disposto che in alternativa rispetto alla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi ed entro lo stesso termine (un anno dalla data di entrata in vigore della legge), le Regioni e le province autonome pos-

sano disporre il riordino o la soppressione dei Consorzi, d'intesa con lo Stato. Funzioni, compiti e risorse (contribuzioni incluse) dei Consorzi sono comunque fatte salve.

Anche in caso di riordino, in contributi consortili devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale.

In caso di soppressione le regioni adottano disposizioni per garantire che le funzioni di difesa del suolo vengano esercitate in maniera coordinata dagli enti che hanno competenze in materia, evitando ogni duplicazione di opere ed interventi, nel rispetto dei principi dettati dal D.Lgs. n. 152/2006, recante norme in materia ambientale.

Gli enti subentranti subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo ai Consorzi, ivi compresa la potestà di imporre contributi alle proprietà consorziate nei limiti dei costi sostenuti. Il personale dipendente dai Consorzi passa alle dipendenze delle regioni, delle province e dei comuni, secondo modalità determinate dalle regioni, sentita la Conferenza permanente Stato-regioni.

Inizialmente era previsto che in caso di soppressione, dovessero subentrare le Province, ma questa ipotesi non è più apparsa nei successivi passaggi in Parlamento.

10.3 Infine viene stabilito che dall'attuazione delle disposizioni soprariportate non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e a questo scopo subordina la soppressione dei consorzi che presentino squilibri di bilancio o esposizioni debitorie alla previa definizione di un piano finanziario che individui le necessarie misure compensative.

11. Rideterminazione degli ambiti territoriali per la gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti (comma 38, art. 2)

Le regioni, entro il 1 luglio 2008, dovranno rideterminare gli ambiti territoriali per la gestione del servizio idrico integrato e della gestione integrata dei rifiuti:

- facendoli coincidere possibilmente con i territori provinciali assegnandone le funzioni alle province;
- nel caso non fosse possibile perché sarebbero necessari ambiti più ampi di quelli provinciali le regioni si riserveranno le relative funzioni o le assegneranno a soggetti istituzionali locali in forma associata.

Ai fini del coordinamento della finanza pubblica le regioni, nell'esercizio delle rispettive prerogative costituzionali in materia di organizzazione e gestione del

servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti:

- fatte salve la competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- in ottemperanza agli obblighi comunitari;
- fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere;

entro il 1 luglio 2008 dovranno rideterminare gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa nel rispetto dei seguenti criteri generali, quali indirizzi di coordinamento della finanza pubblica:

- valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alle province;
- attribuzione delle funzioni in materia di servizio idrico integrato **di norma alla provincia corrispondente**;

- ovvero, in caso di bacini di dimensioni più ampie del territorio provinciale, alle regioni o alle province interessate, sulla base di appositi accordi o, in alternativa, ad una delle forme associative tra i comuni di cui agli articoli 30 e seguenti (convenzioni, consorzi, unioni di comuni, accordi di programma) del TUEL, composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso;
- destinazione delle economie a carattere permanente derivanti all'attuazione di queste norme, come accertate da ciascuna regione con provvedimento comunicato al Ministero dell'economia e delle finanze, al potenziamento degli interventi di miglioria e manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti e delle infrastrutture di supporto nei rispettivi ambiti territoriali, nonché al contenimento delle tariffe per gli utenti domestici finali.

12. Scioglimento dei consigli comunali per la mancata approvazione del bilancio

(art. 2, comma 1)

- Il bilancio di previsione degli enti locali per l'anno 2008 va approvato entro il 31 marzo;
- per gli enti che nel proprio statuto non hanno previsto l'organo sostitutivo per l'approvazione del bilancio, in caso di inadempienza della giunta e del consiglio, provvede un commissario ad acta, nominato dal Prefetto, che inizia anche la procedura dello scioglimento del consiglio comunale.

Con il comma 1 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008 vengono definiti due problemi:

- il **primo riguarda** la data entro la quale deve essere approvato il bilancio degli enti locali.

Ai sensi dell'articolo 151 del TUE gli enti locali dovrebbero approvarlo entro il 31 dicembre dell'anno precedente.

Poiché anche la finanza locale fa parte della finanza pubblica anch'essa deve sottostare, almeno per quanto riguarda il coordinamento generale, alle disposizioni contenute nelle leggi finanziarie.

Non è mai avvenuto che la legge finanziaria sia stata approvata in tempo utile da permettere agli enti locali di approvare con consapevolezza completa i propri bilanci entro il 31 dicembre. Per questo ogni anno è stato necessario un provvedimento che spostasse il termine ad una data successiva. Le esperienze di questi ultimi anni hanno dimostrato che detto termine deve essere spostato di diversi mesi.

Anche per il 2008 il termine è stato spostato, con provvedimento del Ministro dell'interno, al 31 marzo;

- il **secondo riguarda** le conseguenze della eventuale non approvazione del bilancio 2008 entro i predetti termini.

Al riguardo va ricordato che secondo la normativa vigente il consiglio comunale avrebbe dovuto prevedere nel proprio statuto l'organo preposto ad intervenire con poteri sostitutivi nel caso di mancata approvazione del bilancio entro i termini stabiliti. Qualora questo non sia avvenuto si applica la normativa generale che è la seguente:

- viene nominato dal Prefetto un commissario il quale provvede d'ufficio a predisporre lo schema di bilancio;
- lo schema di bilancio viene sottoposto al consiglio comunale al quale viene dato un termine di 20 giorni per approvarlo;
- decorso detto termine senza che lo schema di bilancio venga approvato, lo approva lo stesso commissario sostituendosi al consiglio;

- lo stesso comunica al Prefetto della provincia del provvedimento approvato in sostituzione, il quale inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

B. Finanza Locale

13. Contenimento dei costi delle pubbliche amministrazioni: auto di servizio, corrispondenza postale, telefonia, immobili (*commi 588-602, art. 2*)

- Tutte le amministrazioni pubbliche sono invitate al contenimento dei costi per auto di servizio, corrispondenza, postali, telefoniche e di immobili;
- per quanto riguarda gli immobili ad uso abitativo e di servizio, anche gli enti locali, in base ai criteri ed alle modalità del decreto del Presidente del Consiglio che sarà emanato, dovranno adottare piani triennali relativi:
 - alla determinazione della consistenza complessiva ed indicando gli eventuali proventi annualmente ritratti;
 - alla determinazione della stessa quantificando gli oneri complessivamente sostenuti a qualsiasi titolo.

Tralasciando le disposizioni sulla riduzione nel numero delle auto di servizio e dei tipo di auto da usare che riguardano le amministrazioni dello Stato, i commi in indirizzo contengono anche disposizioni che riguardano tutte le amministrazioni pubbliche e quindi anche gli enti locali.

Le norme che interessano anche gli enti locali partano dal comma 594 e indicano:

- ai fini del contenimento delle spese di funzionamento delle proprie strutture, le amministrazioni pubbliche devono adottare piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo:
 - a) delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio;
 - b) delle autovetture di servizio, attraverso il ricorso, previa verifica di fattibilità, a mezzi alternativi di trasporto, anche cumulativo;
 - c) dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali;
- nei piani delle dotazioni strumentali di cui sopra dovranno essere altresì indicate le misure dirette a circoscrivere l'assegnazione di apparecchiature di telefonia mobile ai soli casi in cui il personale debba assicurare, per esigenze di servizio, pronta e costante reperibilità e limitatamente al periodo necessario allo svolgimento delle particolari attività che ne richiedono l'uso, individuando, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza dei dati personali, forme di verifica, anche a campione, circa il corretto utilizzo delle relative utenze;
- qualora gli interventi di cui primo allinea implicino la dismissione di dotazioni strumentali, il piano è corredato della documentazione necessaria a dimostrare la congruenza dell'operazione in termini di costi e benefici;
- a consuntivo annuale, le amministrazioni dovranno trasmettere una relazione agli organi di controllo interno e alla sezione regionale della Corte dei conti competente;
- i piani triennali sopraindicati devono essere resi pubblici con le modalità previste per gli uffici per le relazioni per il pubblico e nei propri siti internet;
- le amministrazioni pubbliche fra le quali anche gli enti locali, sulla base di criteri e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare, sentita l'Agenzia del demanio, entro il 30 marzo 2008 nonchè all'esito della ricognizione propedeutica alla adozione dei piani triennali dei beni immobili ad uso abitativo e di servizio, dovranno provvedere a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze i dati relativi a:
 - a) i beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali, sui quali vantino a qualunque titolo diritti reali, distinguendoli in base al relativo titolo, determinandone la consistenza complessiva ed indicando gli eventuali proventi annualmente ritratti dalla cessione in locazione o in ogni caso dalla costituzione in relazione agli stessi di diritti in favore di terzi;
 - b) i beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali, dei quali ab-

biano a qualunque titolo la disponibilità, distinguendoli in base al relativo titolo e determinandone la consistenza complessiva, nonché quantificando gli oneri annui complessivamente sostenuti a qualunque titolo per assicurarne la disponibilità;

- le regioni, le province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, entro il 30 marzo 2008 dovranno adottare, secondo i propri ordinamenti, gli atti di rispettiva competenza al fine di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi in titolo.

14. Patto di stabilità interno degli enti locali (art. 1, comma 379 e art. 3, commi 60 e 61)

- Confermate le disposizioni riguardanti l'osservanza del patto di stabilità interno previste per l'anno 2007, con alcune importanti modificazioni;
- non è più previsto, per gli enti che nel triennio 2003-2005 hanno realizzato una media positiva del saldo finanziario di cassa, che devono applicare i coefficienti fatti applicare nel 2007, ma è sufficiente che mantengano nel 2008 il saldo finanziario raggiunto nel predetto triennio;
- ai fini del computo del saldo finanziario rilevante per il patto viene espresso:
 - sia in termini di competenza che in termini di cassa per la parte corrente;
 - in termini di cassa in conto investimenti;
- sono considerati inadempienti al patto di stabilità interno i comuni e le province che:
 - non provvedono a comunicare gli andamenti finanziari di gestione entro i tempi stabiliti alla Corte dei conti;
 - la mancata informazione da parte del commissario per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso;
 - la mancata trasmissione delle comunicazioni trimestrali.

1) **Il comma 379** disciplina il patto di stabilità interno per gli enti locali con riferimento al triennio 2008-2010, novellando ed integrando le disposizioni recate per gli anni 2007-2009 dai commi 676 e seguenti dell'articolo 1 della legge finanziaria dello scorso anno (legge n. 296/2006) ed estendendole all'anno 2010.

In sostanza, le nuove norme apportate dal comma alla legge finanziaria dello scorso anno confermano in larga parte la disciplina vigente del patto di stabilità interno, sia per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione del Patto, riferito a province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sia per quanto concerne il vincolo considerato, riferito alla crescita del disavanzo finanziario.

Per il triennio 2008-2010 viene pertanto mantenuta una disciplina del Patto di stabilità per gli enti locali, finalizzata all'obiettivo del miglioramento del saldo finanziario, inteso quale differenza tra entrate finali e spese finali.

Vengono tuttavia operate alcune modifiche ed integrazioni alla disciplina vigente al fine di ovviare ad alcune problematiche applicative emerse nel corso del 2007, con riferimento particolare: agli enti locali che, pur registrando saldi finanziari positivi, sulla base della normativa vigente, hanno dovuto comunque migliorare la loro posizione nel 2007; all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento delle spese di inve-

stimento che, a partire dalla scorso anno, rientrano nei vincoli del patto di stabilità interno; alla contabilizzazione, nel saldo finanziario di riferimento per l'applicazione del patto, di entrate straordinarie dovute alla alienazione di beni patrimoniali.

1.1) Pertanto, **nell'Accordo sottoscritto tra il Governo e gli enti locali** in data 26 settembre 2007, erano state preventivamente condivise e concordate le linee di intervento riguardanti il patto di stabilità interno che sono state assunte nel disegno di legge finanziaria in esame. **In sostanza, le intese principali riguardavano:**

- l'esclusione degli enti con una media positiva del saldo finanziario di cassa del periodo 2003-2005 dal concorso alla manovra per gli anni 2008-2010, con la fissazione del loro obiettivo programmatico in misura pari al saldo finanziario medio del periodo di riferimento (2003-2005). In sostanza questi enti sarebbero stati chiamati a mantenere, nel triennio 2008-2010, il livello del salto di partenza anche senza migliorarlo;
- l'adozione del criterio della competenza cosiddetta "mista", ai fini del computo del saldo finanziario rilevante per il patto, in base al quale le entrate e le uscite di parte corrente si considerano in termini di competenza (giuridica) e quelle in conto capitale si considerano invece in termini di cassa. Questa soluzione, oltre ad avvicinare maggiormente il saldo fi-

nanziario rilevante ai fini del patto di stabilità interno al saldo rilevante, a livello comunitario, ai fini del patto di stabilità e crescita e, in particolare, del divieto di disavanzi eccessivi, dovrebbe permettere di risolvere il problema dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a copertura delle spese di investimento;

- una riduzione dell'obiettivo programmatico per gli enti che presentano una media positiva del saldo finanziario di cassa del periodo 2003-2005, qualora essi presentino un valore medio delle entrate in conto capitale derivanti da dismissioni del patrimonio immobiliare e mobiliare particolarmente elevato.

1.2) In particolare con la legge finanziaria 2008 per gli enti locali è stato stabilito che:

- a) la conferma anche per il periodo 2008-2010 dell'applicazione del patto di stabilità solo per le province ed i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti;
- b) viene riaffermato anche per il periodo 2008-2010 il principio che anche la finanza locale è chiamata a contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, disponendo la riduzione del saldo finanziario tendenziale del comparto;
- c) la procedura per la determinazione del proprio obiettivo specifico di miglioramento del saldo per gli enti tenuti al patto di stabilità per gli anni 2008, 2009 e 2010 è quello stabilito lo scorso anno 2007 (vedi comma 678/2007).

Vi è però una precisazione importante riguardante i coefficienti applicativi per la determinazione del salto per l'anno 2010. Viene stabilito che per tale anno valgono quelli previsti per l'anno 2009;

- d) in considerazione delle difficoltà applicative determinate da una tale previsione, che impegna anche gli enti locali che presentano un saldo finanziario positivo in termini di cassa a migliorare tale posizione negli anni successivi, con la lettera d) è stato introdotto il comma 679-bis all'articolo 1 della legge finanziaria 2007, che azzerava per gli anni 2008-2010 il concorso alla manovra per le province e i comuni che, ai sensi della procedura di cui ai commi 678-679 della legge finanziaria 2007, presentano una media triennale positiva per il periodo 2003-2005 del saldo di cassa.

Pertanto, per tali enti, gli obiettivi programmatici degli anni 2008-2010 sono fissati in misura pari al corrispondente saldo finanziario medio del triennio 2003-2005, calcolato in termini di competenza mista.

Il saldo finanziario in termini di competenza mista è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impe-

gni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.

In sostanza, per la parte corrente dunque, si considera il criterio della competenza (giuridica); per la parte capitale, si considera invece il criterio della cassa.

L'adozione del criterio della competenza mista, in base al quale le poste di parte corrente sono considerate in termini di competenza e quelle in conto capitale sono contabilizzate in termini di cassa, rappresenta una soluzione che "ha il pregio di rendere più facilmente gestibile il problema dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a copertura di spese di investimento e, inoltre, ha il vantaggio di avvicinare maggiormente il saldo di riferimento a quello che, a consuntivo, viene calcolato dall'ISTAT ai fini della procedura sui deficit eccessivi di cui al Trattato di Maastricht e, pertanto, di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con quello del Patto europeo di stabilità e crescita";

- e) viene sostituito il comma 681 della legge finanziaria dello scorso anno, che indicava gli obiettivi programmatici che gli enti locali dovevano conseguire per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 in termini di miglioramento dei saldi finanziari medi del periodo 2003-2005.

In particolare, con detto comma sostituito viene stabilito che gli enti locali devono conseguire un saldo finanziario, espresso sia in termini di competenza che in termini di cassa per il 2007, come già previsto dalla normativa vigente nel 2007, ed espresso in termini di sola competenza mista per gli esercizi 2008, 2009 e 2010, pari a quello medio del triennio 2003-2005 migliorato della misura annualmente determinata secondo la procedura come indicato nella precedente lett. d) ovvero, se ne sussistono le condizioni, dell'importo corrispondente all'8% della media triennale delle spese finali, ai sensi del comma 679 della stessa legge finanziaria 2007.

Per gli enti che presentano una media triennale positiva per il periodo 2003-2005 del saldo di cassa, ai sensi del comma 679-bis, gli obiettivi programmatici degli anni 2008-2010 sono fissati in misura pari al corrispondente saldo finanziario medio del triennio 2003-2005, calcolato in termini di competenza mista.

Viene ancora previsto che, per il solo anno 2008, gli enti che nel triennio 2003-2005 hanno registra-

to un saldo medio di competenza mista positivo e maggiore del saldo medio di cassa possono scegliere di conseguire l'obiettivo di miglioramento in termini di saldo finanziario di competenza mista o, in alternativa, in termini di cassa e di competenza.

Pur nella sostituzione del comma 681 predetto viene implicitamente confermato anche per l'anno 2008 che:

- i comuni e le regioni possono deliberare la variazione dell'aliquota di compartecipazione IRPEF alle condizioni fissate per l'anno 2007;
 - l'addizionale comunale IRPEF va versata direttamente ai comuni di riferimento attraverso l'apposito codice assegnato a ciascun comune;
 - rimane sbloccata l'addizionale comunale di compartecipazione IRPEF;
- f) con l'aggiunta di un 681.bis alla legge finanziaria 2007, operata sempre con il comma 379, lettera e) di questa legge finanziaria, è prevista una riduzione degli obiettivi programmatici in favore degli enti che presentano una media positiva del saldo di cassa del periodo 2003-2005, qualora essi presentino nel medesimo triennio 2003-2005 un valore medio delle entrate in conto capitale derivanti da dismissioni del patrimonio immobiliare e mobiliare superiore al 15 per cento della media delle entrate finali (considerate al netto delle riscossioni di crediti) e non utilizzate nel medesimo triennio all'estinzione anticipata di prestiti.

In caso di differenza pari a zero o negativa gli obiettivi programmatici restano determinati in misura pari al saldo finanziario medio del triennio 2003-2005 calcolato in termini di competenza mista;

- g) con la modifica del comma 684, sempre della legge finanziaria 2007, ribadendo il principio contabile della obbligatorietà del rispetto del patto di stabilità interno come elemento necessario per l'approvazione del bilancio di previsione, fa decorrere dal 2008 le nuove regole sulla definizione del bilancio.

In particolare, stabilisce che il bilancio di previsione degli enti locali ai quali si applicano le disposizioni del patto deve essere approvato iscrivendo le previsioni di entrata e di spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrate e spese di parte capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il patto.

In sostanza, la nuova formulazione del comma 684 è in coerenza con l'applicazione del nuovo

criterio della competenza mista, introdotto per quanto concerne il calcolo del saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità a partire dal 2008, che considera le previsioni di entrate e di spese di parte corrente in termini di competenza e le previsioni di entrate e di spese di parte capitale in termini di cassa.

A tal fine, la norma prevede altresì che gli enti locali provvedano ad allegare al bilancio di previsione un apposito prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità interno;

- h) anche il comma 685 subisce delle modificazioni circa le modalità del monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità e stabilisce una serie di sanzioni per gli enti inadempienti.

In sostanza, la nuova formulazione del comma 685 conferma le procedure introdotte dalla legge finanziaria dello scorso anno, prevedendo che tutti gli enti soggetti al patto di stabilità interno hanno l'obbligo di trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze, con cadenza trimestrale, le informazioni relative agli andamenti della gestione di competenza e di quella di cassa.

La comunicazione dovrà essere indirizzata al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro trenta giorni dalla fine del periodo di riferimento, esclusivamente attraverso l'utilizzo del sistema web appositamente istituito per il monitoraggio del patto di stabilità.

Il prospetto e le modalità di comunicazione delle informazioni richieste saranno definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-regioni e autonomie locali.

Il nuovo comma 685 sottolinea peraltro, diversamente dalla legislazione del 2007, l'obbligatorietà della trasmissione delle suddette informazioni al Ministero dell'economia e delle finanze prevedendo che la mancata trasmissione del prospetto dimostrativo degli obiettivi programmatici costituisce inadempimento al patto di stabilità interno.

Anche la mancata comunicazione al sistema web della situazione di commissariamento dell'ente per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso – che, ai sensi del comma 688 della legge n. 296/2006, esclude gli enti dall'applicazione del patto di stabilità fino l'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali - determina per l'ente inadempiente l'assoggettamento alle regole del patto di stabilità interno.

Costituisce inadempimento al patto di stabilità interno anche la mancata trasmissione, entro il 31

marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, della certificazione, sottoscritta dal rappresentante legale e dal responsabile del servizio finanziario secondo il prospetto stabilito dal comma 685 della stessa legge finanziaria 2007, come modificato dal comma 379 in argomento.

Va ricordato che le misure di carattere sanzionatorio applicabili agli enti locali che non abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno stabiliti per l'anno 2007, prevedono, in sostanza, un meccanismo di automatismo fiscale (incremento delle aliquote dell'addizionale comunale all'IRPEF e dell'imposta provinciale di trascrizione), che si attiva qualora l'ente, a seguito della diffida del Presidente del Consiglio dei Ministri, non adotti autonomamente le necessarie misure per il riassorbimento dello scostamento;

- i) viene aggiunto un comma 685.bis alla legge finanziaria 2007 con il quale si attiva un nuovo sistema di acquisizione di dati, condiviso tra Governo e enti locali, riguardanti la competenza finanziaria dei bilanci di comuni e province, che - in aggiunta al SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici), che rileva telematicamente tutte le operazioni di riscossione e di pagamento effettuate dai tesoriери e dai cassieri delle amministrazioni pubbliche - possa consentire, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni degli enti locali, una analisi più completa degli andamenti della finanza locale.

Scopo del sistema è infatti quello di monitorare, in corso d'anno, gli accertamenti e gli impegni assunti, secondo aggregazioni e scansioni temporali adeguate alle esigenze della finanza pubblica.

I relativi contenuti e modalità sono stabiliti con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. La concreta realizzazione del sistema è tuttavia condizionata, sia alla previa quantificazione dei costi che all'individuazione della relativa copertura finanziaria.

- j) infine con l'aggiunta di un comma 686.bis della stessa legge finanziaria 2007, viene autorizzato il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ad adottare adeguate misure di contenimento dei prelievi effettuati dagli enti locali sui conti della tesoreria statale, qualora si registrino prelievi non coerenti con gli obiettivi in materia di debito assunti con l'Unione europea;
- k) al fine di dare completa attuazione ad accordi sindacali in materia di pubblico impiego per le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità inter-

no i corrispondenti maggiori oneri di personale sono esclusi, per l'anno 2008, dal computo delle spese rilevanti ai fini del rispetto delle disposizioni del patto di stabilità (*comma 137*).

2) In particolare per gli enti commissariati

Con il comma 386 viene prorogata anche per l'anno 2008 l'esclusione dell'obbligo del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, già prevista per gli anni 2006 e 2007, per gli enti locali per i quali negli anni 2004 e 2005, anche per frazione di anno, l'organo consiliare è stato commissariato.

Per le spese per il personale, si applicano però anche a questi enti le disposizioni previste per gli enti inclusi negli obiettivi del patto di stabilità interno.

3) Verifiche della Corte dei conti

- vengono quindi introdotte alcune disposizioni concernenti le verifiche della Corte dei Conti sul rispetto del patto di stabilità e sulle connesse relazioni al Parlamento.

La norma modifica l'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo periodo che, nel testo vigente ante modifica, prevedeva che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dovevano verificare il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi di principio e di programma in relazione agli equilibri di bilancio, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e dovevano riferire sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati.

Poiché il successivo terzo periodo lascia ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità, il periodo aggiunto al comma 7 predetto, con il comma 60 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008, viene ribadito che resta fermo quanto indicato nel secondo periodo di questo allinea.

Inoltre viene stabilito che nelle relazioni al Parlamento la Corte dei conti dovrà riferire anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle sezioni regionali di controllo (*comma 60, art. 3*);

- con il comma 61 viene abrogato il comma 9 dell'art. 7 della legge n. 131/2003, e pertanto le regioni non potranno più esercitare la facoltà di nominare due componenti della Corte dei conti nelle sezioni regionali. I componenti già nominati in attuazione della predetta disposizione alla data del 1° ottobre 2007 rimangono in carica fino alla fine del mandato. I componenti

nominati successivamente cessano dalla carica al 1 gennaio 2008, terminando dalla mede-

sima data ogni corresponsione di emolumenti a qualsiasi titolo in precedenza percepiti.

15. Razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi (commi 569-575, art.2)

Le norme di cui ai commi da 569 a 575 riguardano direttamente le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni universitarie.

Vengono riportate in quanto anche se non sono dirette agli enti locali, costituiscono per questi norme di indirizzo e perché anche questi possono accedere alle CONSIP.

Dette amministrazioni devono inviare, entro il 28 febbraio per l'anno 2008 ed entro il 31 dicembre per gli anni successivi, al Ministero dell'economia e delle finanze un prospetto contenente i dati relativi alla previsione annuale dei propri fabbisogni di beni e servizi, e non semplicemente gli importi basati sulle spese degli anni precedenti.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, avvalendosi di Consip Spa, individua, sulla base delle informazioni e dei dati degli acquisti delle amministrazioni sopraindicate, per gli anni 2005-2007, acquisiti tramite il Sistema di contabilità gestionale ed elaborati attraverso l'utilizzo di sistemi informativi integrati realizzati, indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni collegati funzionalmente alle attività da svolgere, tenendo conto delle caratteristiche di consumo delle specifiche categorie merceologiche e dei parametri dimensionali della singola amministrazione, nonché dei dati di consuntivo.

Gli indicatori ed i parametri di spesa sostenibile sopradefiniti sono messi a disposizione delle amministrazioni sopraindicate, anche attraverso la pubblicazione sul portale degli acquisti in rete del Ministero dell'economia e delle finanze e di Consip Spa, quali utili strumenti di supporto e modelli di comportamento secondo canoni di efficienza, nell'attività di programmazione degli acquisti di beni e servizi e nell'attività di controllo.

In relazione ai parametri di prezzo-qualità, il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso Consip Spa, entro il 31 marzo 2008, predisporre e mette a di-

sposizione delle amministrazioni pubbliche gli strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene e del servizio e per l'utilizzo dei detti parametri, anche con indicazione di una misura minima e massima degli stessi.

Per raggiungere gli obiettivi di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica, i soggetti aggiudicatori di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D.Lgs. n. 163/2006, possono ricorrere per l'acquisto di beni e servizi alle convenzioni stipulate da Consip Spa, nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dei prospetti contenenti i dati di previsione annuale dei fabbisogni di beni e servizi forniti alle amministrazioni sopraindicate, individua, entro il mese di marzo di ogni anno, con decreto, segnatamente in relazione agli acquisti d'importo superiore alla soglia comunitaria, secondo la rilevanza del valore complessivo stimato, il grado di standardizzazione dei beni e dei servizi ed il livello di aggregazione della relativa domanda, nonché le tipologie dei beni e dei servizi non oggetto di convenzioni stipulate da Consip Spa per le quali le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a ricorrere alla Consip Spa, in qualità di stazione appaltante ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'accordo quadro, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici.

Le dotazioni delle unità previsionali di base degli stati di previsione dei Ministeri, concernenti spese per consumi intermedi, non aventi natura obbligatoria, sono rideterminate in maniera lineare in misura tale da realizzare complessivamente una riduzione di 545 milioni di euro per l'anno 2008, 700 milioni di euro per l'anno 2009 e 900 milioni di euro a decorrere dal 2010.

16. I trasferimenti statali agli enti locali per l'anno 2008 (commi 2 e 3, art. 2)

- I trasferimenti dello Stato agli enti locali nel 2008 sono nella misura del 2007, con la riduzione di cui al successivo punto 18;
- Non è chiaro come saranno compensati i 609 milioni di euro che nel 2007 sono stati tolti per l'ipotizzato introito ICI per la revisione catastale degli ex fabbricati rurali ed ora non più tali e le parti di immobili impropriamente classificati in categoria E.

I due commi in titolo prevedono che l'ammontare dei trasferimenti erariali ai comuni sia uguale a quello del 2007, con la riduzione di cui al successivo punto 18.

Al riguardo va notato che in questi ultimi anni i trasferimenti sono ancora nell'ammontare che è stato trasferito nel 2004, ultimo anno nel quale esso è stato aggiornato al tasso di inflazione programmato, per cui essi di fatto sono stati diminuiti, almeno del tasso predetto, in quanto il potere d'acquisto è aumentato. Inoltre nel frattempo si sono conclusi anche alcuni contratti nazionali del personale che come oneri hanno pesato sul bilancio dei singoli comuni in quanto non hanno avuto alcun trasferimento da parte dello Stato, per cui le disponibilità di beni e servizi sono state alimentate da una maggiorazione della pressione tributaria locale sono di fatto diminuite.

Per lo più, per il 2007 detti trasferimenti hanno subito una ulteriore decurtazione rispetto a quanto precedentemente trasferito per effetto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 10, della legge finanziaria stessa 2007. Infatti con esso è stato stabilito che le modifiche relative alle aliquote IRPEF e delle detrazioni sul reddito, che avrebbero comportato un maggior reddito IRPEF e conseguentemente un maggior gettito anche per i comuni e per le province per effetto della loro compartecipazione IRPEF, avrebbero comportato una diminuzione dei trasferimenti statali.

Analoga disposizione è stata inserita al comma 39 dell'art. 2 del decreto legge n. 262/2006, convertito con modificazioni nella legge n. 286/2006, relativamente alle maggior entrate che ne sarebbero derivate dall'aggiornamento della banca dati catastale a seguito della verifica sui requisiti di ruralità dei fabbricati.

Una ulteriore analoga disposizione per la riclassificazione dei fabbricati classificati nelle categorie E ma che nelle parti non prettamente commerciali in esse contenuti (es. studi professionali, banche, ecc.) dovevano essere riclassificati in base alle reali attività in esse prestate come sono classificate altre se collocate in altri complessi edilizi.

In tutti questi due ulteriori casi il maggior gettito ICI che la riclassificazione avrebbe comportato sarebbe stato oggetto di riduzione dei trasferimenti erariali.

Tale riduzione è già stata operata nel 2007, anche se i comuni non hanno ancora introitato il maggior gettito in misura pari al presunto incasso.

Ora la riduzione operata nell'anno 2007 si ripercuoterà anche nel 2008, proprio per quanto stabilito dal comma 2 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008 che prevede che i trasferimenti saranno pari a quelli del 2007.

Appare poi ancora più grave per quanto affermato dal Governo, tramite un suo sottosegretario all'economia e finanze, con una risposta ad una interrogazione orale con la quale fa presente che, secondo le stime fornite a fine settembre dall'Agenzia del territorio al Ministero dell'economia, è emerso che nei primi otto mesi dell'anno il maggior gettito ICI potenziale sarebbe di soli 117 milioni di euro. Una cifra molto lontana dai 609,4 milioni stimati nella norma, e subito tagliati ai comuni con i trasferimenti 2007.

Il taglio operato dal Ministero dell'interno di 609,4 milioni di euro, corrisponde all'8,58% delle spettanze di ciascun comune.

Se le cifre verranno confermate significa che la riduzione per l'anno 2007 – anche se momentaneamente ai fini di competenza trova compensazione con iscrizione virtuale nel bilancio ed ai fini di cassa con l'eventuale anticipazione di tesoreria e con interessi a carico del bilancio dello Stato – e non verrà compensata con altra copertura finanziaria si creerà una situazione veramente grave per i comuni che potrebbe ripercuotersi negativamente in fase di rendiconto, in quanto il mancato trasferimento sarebbe comunque pari mediamente alla percentuale predetta del 6,87%.

Tale situazione si ripercuoterà non solo nel 2008 ma anche negli anni seguenti in quanto la riduzione dei trasferimenti è stata operata sul fondo ordinario.

È necessario, pertanto, un provvedimento correttivo urgente.

17. Fondo entrate erariali per prestazioni di servizi non commerciali degli enti territoriali (comma 9, art. 2)

- Entro il 31 marzo 2008 gli enti locali dovranno certificare in ordine alle entrate relative a servizi non commerciali per i quali è previsto il pagamento di una tariffa da parte degli utenti, ma assoggettata ad IVA perché affidate dagli stessi a soggetti esterni all'amministrazione;
- poiché il fondo specifico è alimentato solamente dall'IVA derivante da detta attività, l'IVA che verrà rimborsata dallo Stato sarà soltanto per dette attività;
- non sono compresi comunque i servizi relativi al trasporto locale.

A decorrere dall'anno 2000, con l'art. 6, comma 3, della legge n. 488/1999, è stato istituito presso il Ministero dell'interno il fondo per il contenimento delle tariffe alimentandolo con le risorse derivanti dalle entrate IVA per prestazioni di servizi prima non considerati di natura non commerciale, ma poi assoggettate ad IVA perché affidate dagli enti locali a soggetti esterni all'amministrazione.

Infatti con tale fondo il Parlamento ha inteso con ciò risolvere il problema derivante dall'aggravio dei costi a carico degli utenti, conseguente alla trasformazione in tariffa di precedenti prelievi di carattere tributario connessi alla prestazione di particolari servizi. È il caso, ad esempio, della TARSU (tassa sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani) e della TOSAP (tassa sull'occupazione del suolo pubblico) e un sistema di tariffe.

Il fondo è alimentato proprio con le risorse finanziarie costituite dalle entrate erariali derivanti da tale assoggettamento all'IVA, a decorrere dal 1° gennaio 2000. Per l'attuazione di queste disposizioni e per la ripartizione del fondo tra gli enti interessati è stato adottato apposito regolamento, emanato con D.P.R. 8 gennaio 2001, n. 33.

In base a detto regolamento, al fondo è affluito inizialmente il maggior gettito dell'imposta sul valore aggiunto effettivamente realizzato nel 2000 rispetto agli importi inclusi nelle previsioni del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per l'anno 2000. Per l'alimentazione del fondo si considerano solo i contratti aventi ad oggetto i servizi non commerciali, intendendosi per tali i servizi assoggettati all'imposta sul valore aggiunto

che, ove prestati dagli enti locali, sarebbero considerati esenti ovvero non rientrerebbero nel campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. Sono esclusi i servizi relativi al trasporto pubblico locale. Il regolamento prevede inoltre che in sede di costituzione del fondo siano detratte preliminarmente le quote dell'imposta sul valore aggiunto spettanti all'Unione europea e quelle attribuite alle regioni a statuto speciale, alle province autonome di Trento e Bolzano e alle regioni a statuto ordinario in base alla vigente normativa.

Per quanto riguarda la quantificazione del fondo, per gli anni successivi al 2000 il regolamento prevede che sia effettuata sulla base della determinazione definitiva della spesa relativa all'imposta sul valore aggiunto per l'anno precedente e successivamente aggiornata in relazione alle dichiarazioni che gli enti locali trasmettono entro il termine perentorio del 31 marzo di ciascun anno.

Con il comma 711 della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) è stata modificata la disciplina del fondo per il contenimento delle tariffe, chiarendo che il medesimo fondo è alimentato esclusivamente dalle entrate relative a servizi non commerciali per i quali sia previsto il pagamento di una tariffa da parte degli utenti.

In base alla nuova disposizione di cui **al comma 9 in titolo** gli enti locali sono tenuti a presentare entro il 31 marzo 2008 una certificazione in ordine alle entrate relative a servizi non commerciali per i quali sia previsto il pagamento di una tariffa, ferma restando la validità delle certificazioni prodotte in precedenza.

18. Riduzione dei trasferimenti agli enti locali (commi 31 e 32, art. 2)

Ridotto il finanziamento del fondo ordinario dei comuni di 313 milioni di euro derivanti da risparmi che dovrebbero essere ottenuti con la riduzione dei componenti delle giunte, con la riduzione delle aspettative, delle indennità e degli assegni agli amministratori locali.

Viene stabilito che a decorrere dal 2008 il "fondo ordinario" è ridotto di 313 milioni di euro, vale a dire per un ammontare pari a quello per il quale vengono valutati i risparmi derivanti dai commi da 1 a 6 fin qui esaminati.

Vengono quindi destinati 313 milioni di euro (che dovrebbero essere in sostanza finanziati dei risparmi ottenuti dalle modifiche relative alla composizione delle

giunte, dalla riduzione delle aspettative degli amministratori locali, dalla riduzione delle indennità e degli assegni agli stessi, e dalla riduzione dei consigli circoscrizionali) nel modo seguente:

- per **213 milioni** di euro a copertura degli oneri derivanti dall'applicazione dei successivi commi 383 e 384 dello stesso art. 2.

Detti commi, come sarà specificato in seguito, riguardano il finanziamento:

- del Fondo nazionale per la fauna selvatica, destinato agli enti morali che, per conto delle province e delle regioni, ivi comprese le province autonome e le regioni a statuto speciale, gestiscono i centri per la cura e il recupero della fauna selvatica, con particolare riferimento alla specie faunistica di interesse comunitario;
- del fondo per la repressione dei reati in danno degli animali con il finanziamento degli interventi effettuati dal nucleo investigativo per i reati in danno agli animali del Corpo forestale dello stato;
- **per 100 milioni di euro**, salvo quanto disposto dal successivo comma 32, all'incremento del contributo ordinario di cui all'articolo 1, comma 703, della legge finanziaria 2007, in favore dei piccoli comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, non rientranti nei parametri di cui al medesimo comma, da ripartirsi in proporzione alla popolazione residente.

Beneficiari dei contributi sono piccoli comuni, in particolare quelli dotati delle seguenti caratteristiche:

- popolazione fino a 5.000 abitanti;
- non rientranti nei parametri previsti dall'articolo 1, comma 703, della legge finanziaria 2007, vale a dire:
 - popolazione residente oltre i 65 anni superiore al 30% del totale;
 - popolazione residente sotto i 5 anni superiore al 5% del totale.

Con il comma 32 viene stabilito che il Ministero dell'economia, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali, quantifichi entro il 30 giugno 2008, basandosi sulle certificazioni inviate dagli enti locali interessati dalle disposizioni illustrate, l'ammontare effettivo delle riduzioni di spesa conseguibili al 31 dicembre 2008.

Il Ministro dovrà disporre quindi con proprio decreto l'adeguamento della dotazione del Fondo ordi-

nario e l'eventuale integrazione dei trasferimenti ai soli enti che abbiano dato piena attuazione alle disposizioni di contenimento dei costi previste delle predette norme innovative.

Alcune considerazioni al riguardo vanno fatte anche perché le predette disposizioni sono state approvate sotto la pressione dei censori dei costi della politica.

Si nutrono forti dubbi sulle riduzioni dei costi di tale portata anche perché alcune di esse cominceranno a realizzarsi non dal 2008, ma con lo scadere delle singole amministrazioni.

Quello che fa preoccupare è la continua riduzione dei trasferimenti ai comuni ed alle province.

Infatti i 313 milioni di euro costituiscono una reale diminuzione dei trasferimenti. Il finanziamento delle assegnazioni particolari ai comuni fino a 5.000 abitanti che fino all'anno 2007 era aggiuntivo al fondo ordinario; ora invece viene finanziato con la riduzione delle spese per la nuova configurazione delle Comunità montane, con la riduzione delle indennità di funzioni e dei gettoni di presenza e con la soppressione dei consigli circoscrizionali.

Anche alcuni finanziamenti al Ministero dell'ambiente e del Ministero dell'agricoltura sono da discutere. Infatti con le riduzioni di risorse ai comuni si finanziano programmi nazionali ministeriali.

A ben guardare la riduzione è consistente specie se a quella cifra va aggiunta quella che non verrà recuperata con l'ICI per il classamento delle ex case rurali e con il classamento diverso di immobili finora classati nella categoria D.

È da domandarsi se le norme di accorpamento e di soppressione di diversi soggetti, anche se apparentemente determineranno un recupero di risorse, quali saranno le maggiori spese che gli enti locali dovranno comunque sostenere per continuare a svolgere le funzioni che avrebbero svolto i soggetti accorpati o soppressi?

19. Utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di prestiti (comma 13, art. 2)

Con una integrazione della lett. b) del comma 2 dell'art. 187 del TUEL (D.Lgs. n. 18.08.2000 n. 267) viene introdotta una norma a regime con la quale viene stabilito che con l'eventuale avanzo di amministrazione potranno essere sostenute anche spese per l'estinzione anticipata dei prestiti.

Con una aggiunta al comma 2, lett. b), dell'art. 187 del TUEL, il comma 13 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008 introduce la possibilità per gli enti locali di utilizzare l'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di prestiti.

Una norma di contenuto analogo è stata introdotta dall'articolo 11 del D.L. n. 159/2007 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2007, n. 222), dichiarato collegato alla finanziaria.

In particolare, detta norma prevede l'attribuzione di contributi, fino all'importo di 30 milioni di euro annui, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, per incentivare l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari da parte di province e comuni.

I contributi sono corrisposti per far fronte agli indennizzi correlati strettamente alle estinzioni anticipate effettuate negli anni 2007, 2008 e 2009.

Si ricorda, infatti, che la legge finanziaria dello scorso anno (art. 1, comma 699, legge n. 296/2006), modificando l'articolo 28, comma 3, della legge n. 448 del 1998, ha abrogato la disposizione che prevedeva la possibilità, per gli enti locali che avessero presentato al Ministero dell'economia e delle finanze piani finanziari quinquennali di riduzione del rapporto debito/PIL, di estinguere anticipatamente i debiti contratti con la Cassa depositi e prestiti, ponendo a carico dello Stato sia gli oneri aggiuntivi che il pagamento dell'indennizzo previsto per le estinzioni anticipate dei mutui.

La disposizione introdotta dal provvedimento collegato rappresentava una deroga alle norme recate dall'articolo 187, comma 2, del TUEL, che, nel testo

vigente, non prevede l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per fini diversi da quelli espressamente elencati dall'articolo medesimo

Infatti, come è stato ricordato in altre occasioni, in base al comma 2 dell'articolo 187 del TUEL, l'eventuale avanzo di amministrazione, accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso, può essere utilizzato soltanto:

- a) per il reinvestimento delle quote accantonate per ammortamento, provvedendo, ove l'avanzo non sia sufficiente, ad applicare nella parte passiva del bilancio un importo pari alla differenza;
- b) per la copertura dei debiti fuori bilancio;
- c) per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio ove non possa provvedersi con mezzi ordinari, per il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio e per le altre spese correnti solo in sede di assestamento;
- d) per il finanziamento di spese di investimento.

Ora la nuova disposizione ha inteso inserire nello stesso TUEL la possibilità in argomento senza ricorrere sempre ad una apposita disposizione.

La norma di cui al D.L. n. 159/2007 ha un valore temporale per le estinzioni effettuate negli anni 2007, 2008 e 2009. Così pure i contributi sopraindicati valgono solo per le estinzioni collegate al triennio predetto.

20. Utilizzo dei proventi delle concessioni e delle sanzioni in materia edilizia (comma 8, art. 2)

I proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative comunali per abusi edilizi possono essere destinati:

- per il 50% per finanziare spese correnti;
- per il 25% per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale;
- per il 25% restante per la realizzazione di opere di urbanizzazione urbanistica primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, per espropriazione per la realizzazione dei programmi pluriennali di strumenti urbanistici.

Per il triennio 2008-2010 è consentito ai comuni di utilizzare per finanziare spese correnti una quota non superiore al 50% dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative comunali per abusi edilizi.

Del restante 50% per metà può essere utilizzata esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Secondo la vigente normativa, recata dal citato D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è stato eliminato (attra-

verso l'abrogazione dell'art. 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10) qualsiasi vincolo di destinazione sui proventi in questione e che il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ha sostituito la nozione di concessione edilizia con quella di permesso di costruire. Ciò non ha peraltro comportato l'eliminazione del contributo da corrispon-

dere per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Anche in questo caso si ripristina, sia pure in misura parziale, una norma che è stata abrogata a partire dal 1.1.2002.

21. Finanziamenti per i piccoli comuni (comma 10, art. 2)

- Confermati almeno per gli anni 2008 e 2009 (non viene indicato se anche per il 2010) i contributi ai piccoli comuni fino ai 5.000 abitanti con una popolazione residente al di sopra dei 65 anni superiore al 30% della stessa, aumentando i trasferimenti del fondo ordinario del 40%; oppure con popolazione residente al di sotto dei 5 anni superiore al 5% della stessa;
- ai comuni con popolazione fino ai 3.000 abitanti che abbiano delegato in forma associata o a comunità montane attività di investimento e per le comunità montane;
- Confermato anche l'obbligo della comunicazione con popolazione fino a 5.000 abitanti ma con meno popolazione di cittadini con oltre 65 anni pari al 25% , di destinare almeno il 50% del contributo in argomento per attività sociale e socio-assistenziale.

Con la legge n. 230/2006 sono stati stanziati 100 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2007-2009, in favore dei piccoli comuni.

Detto finanziamento doveva esser distribuito nel modo seguente:

- a) fino a 55 milioni di euro per incrementare del 40% il contributo ordinario ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che presentassero una popolazione residente ultrasessantacinquenne particolarmente elevata, nei quali il rapporto tra la popolazione residente ultrasessantacinquenne e la popolazione residente complessiva, fosse superiore al 30% e da destinarsi per il 50% ad interventi di natura sociale o socio assistenziale;
- b) fino a 71 milioni di euro in favore dei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti nei quali la popolazione residente al di sotto dei 5 anni fosse superiore al 5% della popolazione

deve essere finanziato a interventi di natura sociale;

- c) fino a 42 milioni di euro destinati ai comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, tra loro associati o che abbiano delegato funzioni alle comunità montane, per finalità di investimento;
- d) fino a 20 milioni di euro in favore delle comunità montane, da ripartire in proporzione alla popolazione residente nelle zone montane.

Nel 2008 detti finanziamenti rimangono confermati.

Con il comma in titolo la legge finanziaria 2007 riduce il rapporto di cui alla predetta lett. a) da 30 a 25%, pur mantenendo la disponibilità complessiva di 55 milioni di euro e l'incremento del contributo ordinario del 40%.

22. Finanziamenti per le aree di montagna e per le aree svantaggiate di confine con regioni a statuto speciale (comma 40, art. 2)

Rifinanziato con 50 milioni di euro il Fondo nazionale per la montagna a favore degli enti locali di montagna e di confine con regioni a statuto speciale. Saranno le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano a disciplinare con proprie leggi i criteri per il reimpiego delle risorse riassegnandole agli enti locali compresi nei loro territori.

Con l'art. 2 della legge n. 97/1994 è stato istituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, ora Ministero dell'economia e delle finanze, il Fondo nazionale per la montagna.

Il Fondo è alimentato da trasferimenti comunitari, dello Stato e di enti pubblici, ed è iscritto in un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Le somme provenienti dagli enti pubblici sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al suddetto capitolo.

Le risorse erogate dal Fondo hanno carattere aggiuntivo rispetto ad ogni altro trasferimento ordinario o speciale dello Stato a favore degli enti locali. Le risorse sono ripartite fra le regioni e le province autonome che dovranno provvedere ad istituire propri fondi regionali per la montagna, alimentati anche con stanziamenti a carico dei rispettivi bilanci, con i quali sostenere interventi speciali.

Le regioni e le province autonome dovranno disciplinare con propria legge i criteri relativi all'impiego delle predette risorse.

I criteri di ripartizione del Fondo tra le regioni e le province autonome sono stabiliti con deliberazione del CIPE, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delle politiche agricole e forestali.

I criteri di ripartizione tengono conto dell'esigenza della salvaguardia dell'ambiente con il conseguente sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali eco-compatibili, dell'estensione del territorio montano, della popolazione residente, anche con riferimento alle classi di età, alla occupazione ed all'indice di spopolamento, del reddito medio pro capite, del livello dei servizi e dell'entità dei trasferimenti ordinari e speciali.

Ogni anno con legge finanziaria viene stabilito uno stanziamento aggiuntivo.

Per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, con il comma 40 dell'art. 2 è stato previsto allo scopo uno stanziamento di 50 milioni di euro.

23. Integrazione del fondo per le aree svantaggiate di confine con le regioni a statuto speciale (comma 44, art. 2)

- Integrato con 25 milioni di euro per l'anno 2007 e con 10 milioni di euro per l'anno 2008 nonché con 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010 per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale;
- la ripartizione delle risorse dovrebbe avvenire suddividendo per il 90% in base alla popolazione e per il 10% in base al territorio dei comuni. Ai comuni confinanti con le province di Trento e Bolzano dovrebbe essere destinato non meno del 40% di dette disponibilità.

Con il comma 44 in titolo il Parlamento ha integrato il Fondo per le zone confinanti con le regioni a statuto speciale per il triennio 2008-2010.

Il Fondo è stato istituito dal comma 7 dell'articolo 6 del D.L. n. 81/2007 e modificato da ultimo dall'articolo 35 del D.L. n. 159/2007.

Il Fondo è attualmente dotato di 25 milioni di euro per il 2007 e interamente finalizzato alla valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale.

Le modalità di erogazione sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Sulla base delle indicazioni del DPCM e sentite le regioni interessate il Fondo - gestito dal Dipartimento per gli

affari regionali - dovrà essere utilizzato per finanziare specifici progetti finalizzati allo sviluppo economico e sociale dei territori dei comuni confinanti con le regioni a statuto speciale. Ai fini della valutazione dei progetti, inoltre è particolarmente importante la caratteristica sovracomunale degli stessi.

L'integrazione del fondo per il triennio predetto è di 10 milioni di euro per l'anno 2008 e 5 milioni per ciascuno degli anni 2009 e 2010.

Viene inoltre introdotta una ulteriore motivazione e finalità del Fondo stesso. Esso dovrebbe sostenere progetti di sviluppo economico e di integrazione delle aree montane negli assi di comunicazione tra le regioni.

Il "Fondo per le zone di confine" è riconducibile alle tipologie previste dall'articolo 119, quinto comma

stimenti. È esplicitamente previsto il divieto di finanziare spese di parte corrente.

Il regolamento, oltre a determinare le caratteristiche dei titoli obbligazionari e i criteri e le procedure che gli enti emittenti sono tenuti ad osservare per la raccolta del risparmio, definisce altresì l'ammontare delle commissioni di collocamento da corrispondere agli intermediari autorizzati e i criteri di quotazione sul mercato secondario.

Altre disposizioni al riguardo sono state successivamente emanate con il comma 1 dell'art. 41 della legge finanziaria 2002 (legge n. 448/2001); con la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 27.5.2004; nonché con i commi da 736 a 738 della legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006).

La nuova normativa di cui ai citati commi da 381 a 384 della nuova legge finanziaria non modifica le disposizioni in vigore ma:

- dispone che i contratti su strumenti finanziari derivati, sottoscritti da regioni ed enti locali, devono essere informati alla massima trasparenza;
- demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare sentite la CONSOB e la Banca d'Italia, il compito di indicare le informazioni che devono recare i contratti su strumenti finanziari, anche derivati, sottoscritti da regioni ed enti locali nonché il com-

pito di specificare le indicazioni secondo le quali tali contratti devono essere redatti;

- il Ministero dell'economia e finanze dovrà verificare la conformità dei contratti alle indicazioni recate dal decreto dello stesso Ministero dell'economia e delle finanze;
- stabilisce che la regione o l'ente locale sottoscrittore dello strumento finanziario deve attestare espressamente di aver preso piena considerazione:
 - a) dei rischi dello strumento proposto;
 - b) delle caratteristiche dello strumento proposto;
- stabilisce che l'ente pubblico territoriale deve evidenziare gli impegni finanziari derivanti dal contratto in apposita nota allegata al bilancio;
- il rispetto di quanto sopraindicato è elemento costitutivo dell'efficacia dei contratti, per cui il mancato rispetto di dette norme impedirebbe soltanto il dispiegarsi dell'efficacia del contratto, per cui un successivo adeguamento dell'ente locale alle predette prescrizioni consentirebbe al contratto, di per sé valido, di produrre anche gli effetti suoi propri;
- comunque la violazione delle norme introdotte dall'articolo va comunicata alla Corte dei conti, che sarà tenuta ad adottare i provvedimenti che rientrano nella sua competenza.

25. Contributo ai comuni per l'attuazione della direttiva europea circa la libera circolazione (comma 11, art. 2)

Con 10 milioni di euro, prelevati dal fondo ordinario per la finanza locale, saranno finanziati i comuni che facilitano l'attuazione delle direttive dell'Unione Europea intese ad esercitare il diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio italiano da parte di cittadini dell'Unione Europea e dei familiari che li accompagnano.

Il D.Lgs. n. 30/2007, in conformità all'atto normativo europeo, disciplina le modalità di esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio dello Stato da parte dei cittadini dell'Unione europea e dei familiari che li accompagnano o li raggiungono. Il provvedimento prevede:

- la regolamentazione del soggiorno fino a tre mesi;
- del soggiorno per una durata superiore a tre mesi;
- del diritto di soggiorno permanente;
- nonché le limitazioni ai predetti diritti per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza.

Diverse disposizioni di detto decreto erano state modificate dal decreto legge n. 181/2007, recante norme volte ad assicurare celerità ed effettività all'esecuzione degli allontanamenti dei cittadini comunitari e dei loro familiari, quando nei loro confronti fossero stati adottati tali provvedimenti per motivi di sicurezza dello Stato o per motivi imperativi di pubblica sicurezza, ovvero, per la cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno.

Detto decreto legge non è stato convertito in legge entro i termini costituzionali. Sembra che il Governo

intenda però recuperare alcune di dette disposizioni in un prossimo provvedimento.

Per dare attuazione a dette disposizioni e della direttiva 2004/38/CE il Parlamento ha previsto uno stanziamento di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 a favore dei comuni, per favorire i diritti

dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari di soggiornare e circolare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Va precisato che questo non costituisce uno stanziamento aggiuntivo alla finanza locale, in quanto esso è prelevato dal fondo ordinario per la finanza locale.

26. Potenziamento del sistema pubblico di connettività (commi 577-585, art. 2)

Per quanto riguarda gli enti locali vengono introdotte alcune disposizioni che si collegano a quelle delle amministrazioni dello Stato.

Per favorire la realizzazione delle infrastrutture centrali e regionali per lo sviluppo di tutte le componenti del Sistema pubblico di connettività (SPC), i commi in titolo prevedono la definizione da parte delle Regioni e degli enti locali, per le parti di rispettiva competenza, e di concerto con il CNIPA, di un programma organico in cui sono individuate le componenti progettuali tecniche ed organizzative del sistema.

Nel programma inoltre dovranno essere definiti i livelli di responsabilità dei soggetti coinvolti, i tempi e le modalità attuative, i costi relativi e i servizi di cooperazione applicativa di interesse nazionale che le singole amministrazioni si impegnano a realizzare.

Il programma quindi sarà approvato con decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dopo che la Commissione di coordinamento del SPC ha espresso il proprio parere.

Nella fase successiva, il CNIPA dovrà predisporre, sulla base delle indicazioni della Commissione di coordinamento, il progetto esecutivo del programma, che viene sottoposto all'approvazione della commissione medesima.

La Commissione, in quanto organismo preposto al coordinamento del sistema pubblico di connettività, svolge le seguenti funzioni, puntualmente indicate dall'art. 79 del Codice dell'amministrazione digitale:

- assicura il raccordo tra le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle funzioni e dei compiti spettanti a ciascuna di esse;
- approva le linee guida, le modalità operative e di funzionamento dei servizi e delle procedure per realizzare la cooperazione applicativa fra i servizi erogati dalle amministrazioni;
- promuove l'evoluzione del modello organizzativo e dell'architettura tecnologica del SPC in funzione del mutamento delle esigenze delle pubbliche amministrazioni e della evoluzione delle tecnologie;

- promuove la cooperazione applicativa fra le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole tecniche;
- vigila sui fornitori qualificati del SPC e sui relativi elenchi, verificando la qualità e la sicurezza dei servizi da essi erogati;
- promuove il recepimento degli standard necessari a garantire la connettività, l'interoperabilità di base e avanzata, la cooperazione applicativa e la sicurezza del SPC.

Per assicurare l'integrità dei dati delle amministrazioni statali, degli enti pubblici nazionali non economici, delle regioni, degli enti locali e dei concessionari di pubblici servizi e per garantire la disponibilità e continuità dei servizi da questi ultimi erogati, anche nel caso in cui si verificano disastri o situazioni di emergenza, viene attribuito al CNIPA il compito di individuare, mediante lo strumento della conferenza di servizi, le soluzioni tecniche e funzionali idonee a tale scopo.

La sicurezza dei sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni e dei dati in essi conservati costituisce un elemento di forte criticità. L'art. 51 del Codice dell'amministrazione digitale, pur senza individuare puntualmente le misure da introdurre per garantire la sicurezza dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni, fissa i principi generali delle norme di sicurezza, rinviandone la definizione alle regole tecniche per il funzionamento del sistema pubblico di connettività che sono state adottate con decreto del Presidente del Consiglio ai sensi dell'art. 71, comma 1-bis del Codice, entro 9 mesi dalla data di entrata in vigore del Codice stesso

Vengono quindi fissate alcune disposizioni tendenti ad assicurare il completamento delle attività di informatizzazione della normativa vigente previste dall'art. 107 della legge finanziaria 2001.

A tal fine, per quanto riguarda il finanziamento del progetto, è stabilito che:

- i fondi relativi ai precedenti esercizi finanziari, che, non essendo stati impegnati, hanno costituito avanzo di bilancio e sono confluiti, sulla base delle specifiche regole di contabilità della Presidenza del Consiglio, nel fondo di riserva previsto dall'articolo 12 del D.P.C.M. 9 dicem-

bre 2002, per essere riutilizzati per altre finalità, rimangono destinati, in via prioritaria, al completamento delle attività di informatizzazione della normativa statale vigente e, in via residuale, alle restanti attività previste;

- tali fondi sono inoltre aumentati di 500.000 euro annui per ciascuno degli anni dal 2008 al 2010.

Vengono quindi attribuite ulteriori finalità al programma, rispetto a quelle originariamente previste, e più specificamente:

- il coordinamento dei programmi di informatizzazione e classificazione della normativa regionale;
- l'adeguamento agli standard dell'Unione europea per quanto riguarda le classificazioni in uso nelle banche dati normative pubbliche;
- l'adozione di linee guida per la promulgazione e pubblicazione telematica degli atti normativi nell'ottica del superamento dell'edizione a stampa della Gazzetta Ufficiale.

Con un'ulteriore innovazione rispetto all'attuale disciplina, viene affidato ad un responsabile, nominato d'intesa dal Presidente del Consiglio e dai Presidenti delle due Camere, il coordinamento dell'attuazione

presso le amministrazioni pubbliche dei programmi di informatizzazione della legislazione vigente; il responsabile assicura anche il collegamento con le attività in corso per l'attuazione dell'art. 14 della L. 246/2005, e con le attività delle amministrazioni statali centrali inerenti alla pubblicazione degli atti normativi e alla standardizzazione dei criteri per la classificazione dei dati legislativi.

All'attuazione dei programmi partecipano rappresentanti del CNIPA e, per quanto riguarda la normativa regionale, rappresentanti designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Il coordinatore riferisce al Parlamento annualmente, mediante una relazione, sullo stato di attuazione dei programmi.

Infine vengono date le disposizioni sulla copertura finanziaria. A tale scopo è autorizzata una spesa pari a 10,5 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2008-2010. Con decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuate le modalità e i tempi per l'utilizzazione di tali risorse, ad eccezione di quelle stanziare per le attività connesse alla informatizzazione della normativa vigente, previste dal comma precedente.

27. Statistiche delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del programma statistico nazionale (commi 72-74, art. 3)

Viene disposto che, in ordine all'inserimento nel piano statistico nazionale, venga aggiunta un'apposita sezione dedicata alle pubbliche amministrazioni intese in senso ampio.

Nella suddetta sezione dovranno confluire le statistiche relative alle pubbliche amministrazioni, alle società pubbliche o controllate da soggetti pubblici, nonché ai servizi pubblici.

Tale innovazione è espressamente finalizzata alla raccolta e organizzazione dei dati inerenti ai seguenti aspetti:

- numero;
- natura giuridica;
- settore di attività;
- dotazione di risorse umane e finanziarie e spesa;
- beni e servizi prodotti e relativi costi e risultati, anche alla luce della comparazione tra amministrazioni in ambito nazionale e internazionale.

Viene quindi introdotto un ulteriore contenuto necessario del Programma statistico nazionale, cioè de-

ve comprendere anche dati utili per la rilevazione del grado di soddisfazione e della qualità percepita dai cittadini e dalle imprese, con riferimento a settori e servizi pubblici individuati a rotazione.

Ai fini dell'introduzione della suddetta nuova sezione del programma statistico nazionale, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) è chiamato ad emanare una circolare sul coordinamento dell'informazione statistica nelle pubbliche amministrazioni e sulla definizione di metodi per lo scambio e l'utilizzo in via telematica dell'informazione statistica e finanziaria, anche con riferimento ai dati rilevanti concernenti i temi trattati nelle relazioni che lo stesso Istituto deve inviare al Parlamento.

Viene inoltre prevista la definizione - da parte del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, in collaborazione con il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) - di standard finalizzati a unificare i metodi e gli strumenti di monitoraggio delle informazioni; tali standard sono definiti per il rispetto dei principi di unicità del sistema informativo, raccolta condivisa delle infor-

mazioni e dei dati e accesso differenziato in base alle competenze istituzionali di ciascuna amministrazione.

Infine, viene prevista la possibilità di prorogare al 31 dicembre 2008 i contratti di collaborazione attivati dall'ISTAT - in essere alla data del 30 settembre 2005 - finalizzati alla rilevazione statistica delle forze di lavoro del settore pubblico e privato.

Nell'ambito dell'obbligo di fornire dati statistici per rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, viene previsto che la tipologia di dati la cui mancata fornitura, per rilevanza, dimensione o significatività ai

fini rilevazione statistica, configura violazione dell'obbligo sia definita annualmente con delibera del Consiglio dei Ministri da adottare su proposta del Presidente dell'ISTAT.

I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per coloro che non forniscano i dati richiesti o li forniscano scientemente errati o incompleti, confluiscono in apposito capitolo del bilancio dell'ISTAT per essere destinati alla copertura degli oneri per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale.

28. Utilizzo per investimenti dei residui dei contributi per le alluvioni del 1994 (*comma 14, art. 2*)

Le somme residue dei contributi assegnati ai comuni, finalizzati a ristoro dei danni subiti dai soggetti privati danneggiati dalle alluvioni del 5-6 novembre 1994, una volta definite le pratiche di rimborso, rimangono a disposizione degli enti locali stessi che li potranno utilizzare per spese di investimento.

Il comma 14 prevede che le somme che residuano ai comuni dalle assegnazioni disposte dal Ministero dell'interno (ai sensi del decreto-legge n. 691/1994 e del decreto-legge n. 364/1995) finalizzate all'erogazione di contributi per i danni subiti dai soggetti privati a seguito degli eventi alluvionali del 5 e 6 novembre 1994, una volta definita la pratica di rimborso, rimangono nella disponibilità degli enti stessi che le possono utilizzare per spese di investimento.

Si ricorda che con il decreto-legge n. 691/1994 e con il successivo decreto-legge n. 364/1995, sono state adottate le prime misure urgenti per la ricostruzione e la ripresa delle attività produttive nelle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche e dagli eventi alluvionali verificatesi nella prima decade del mese di novembre 1994.

In particolare sono stati disposti contributi sia a favore di singoli proprietari di unità immobiliari danneggiate dagli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994 sia a favore di imprese industriali, commerciali, artigianali e di servizi, nonché di aziende agricole, singole e associate, comprese le cooperative per la raccolta, trasformazione, commercializzazione e vendita dei prodotti agricoli, per il ripristino degli impianti, strutture, infrastrutture e opere di bonifica e di irrigazione.

Le regioni colpite dagli eventi alluvionali sopra richiamati sono state individuate con il D.P.C.M. 10 novembre 1994 e riguardano la Valle d'Aosta, il Piemonte, la Liguria, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Veneto e la Toscana.

28. Finanziamenti per le zone del Veneto colpite dalle alluvioni nel 2007 (*comma 114, art. 2*)

Viene autorizzato un contributo straordinario di 15 milioni di euro per l'anno 2008 per gli interventi a sostegno delle popolazioni e delle attività produttive dei

comuni della regione Veneto colpiti da eventi alluvionali nell'anno 2007 di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 ottobre 2007, n. 3621

C - Personale - Incarichi esterni - Consulenze

29. Disposizioni per il personale del pubblico impiego circa le assunzioni e altro (commi 83-121, art. 3)

- Lavoro straordinario solo se rilevato da sistemi di rilevazione automatica;
- assunzioni per turn-over solo a decorrere dal 1010 ed entro i limiti delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente;
- le graduatorie dei concorsi hanno validità triennale – norma a regime;
- per la stabilizzazione del personale non dirigenziale a servizio a tempo determinato, compreso quello assunto con contratti formazione e lavoro, sostanzialmente viene riconfermata la normativa approvata con la legge finanziaria 2007;
- per gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno:
 - è necessario che si sia rispettato il patto di stabilità interno nell'ultimo triennio;
 - che il volume della spesa del personale non sia superiore alla media stabilita per gli enti deficitari;
 - che il rapporto medio dipendenti e popolazione non sia superiore a quello fissato per gli enti in dissesto;
- per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno:
 - le spese per il personale (compreso tutto) non superi l'ammontare del 2004;
 - possono assumere nei limiti delle cessazioni a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente;
 - il volume complessivo della spesa per il personale in servizio ed il rapporto medio dipendenti e popolazione non sia superiore all'ente deficitario diminuito rispettivamente del 15% e del 20%..

30.1. Lavoro straordinario

Le pubbliche amministrazioni non possono erogare compensi per lavoro straordinario se non previa attivazione dei sistemi di rilevazione automatica delle persone (comma 83)

30.2. Assunzioni per turn-over

Ai sensi del comma 103 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2005 (legge n. 311/2004), e successive modificazioni, viene previsto che a decorrere dall'anno 2010, le amministrazioni pubbliche possono, previo esperimento delle procedure di mobilità, effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente.

Ora con il comma 105 la predetta decorrenza è stata spostata all'anno 2011.

Al riguardo vanno ricordate le seguenti considerazioni:

- è la quarta volta che tale decorrenza viene spostata di anno in anno. In base a questa norma è dal 2004 che le amministrazioni pubbliche non possono sostituire il personale che se ne andato dalle amministrazioni e quindi che le stesse non possono sostituire i posti vacanti.

La copertura di un contingente esiguo di posti vacanti è stato possibile per gli enti locali per effetto di alcuni decreti o accordi con l'ANCI che sono stati emanati o definiti solamente negli ultimi mesi dell'anno per cui in più casi non vi è stato nem-

meno il tempo di effettuare le procedure per l'assunzione.

Detta disposizione ha provocato la corsa a cercare di coprire posti con il trasferimento di personale da altri enti con effetti negativi in quanto il pescaggio è andato a toccare anche enti che erano carenti di personale (quasi un rubarsi il personale!) con conseguenze deleterie;

- la Corte Costituzionale a suo tempo, con sentenza n. 390/2004, ha censurato questa scelta del Parlamento in quanto, se è comprensibile che il legislatore limiti la spesa pubblica e quindi ponga dei limiti complessivi, entrare nello specifico di come gli enti regionali e gli enti locali devono limitare tale spesa è un'indebita invasione dell'area riservata alla loro autonomia;
- Per gli enti locali, nei commi successivi (come in seguito si vedrà) il legislatore ha riservato nuove norme particolari e restrittive.

30.3. Validità delle graduatorie dei concorsi presso le pubbliche amministrazioni (comma 87)

Con una norma a regime introdotta con l'inserimento di un comma 5.ter all'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001, viene stabilito che le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le pubbliche amministrazioni rimangono in vigore per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione.

Sono comunque fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali.

30.4. Stabilizzazione del personale non dirigenziale a servizio a tempo determinato (comma 90)

- Fermo restando che l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione è comunque subordinato all'espletamento di procedure selettive di natura concorsuale e fatte salve le procedure di stabilizzazione stabilite con la legge finanziaria 2007 (vedi comma 519), le amministrazioni regionali e locali possono ammettere alla procedura di stabilizzazione anche del personale che consegua i requisiti di anzianità di servizio previsti al comma 558 dell'articolo unico della predetta legge finanziaria, in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007 (comma 90);
- nelle more di stabilizzazione di detto personale le predette amministrazioni possono continuare ad avvalersi del personale già in servizio al 28 settembre 2007 (comma 92);
- le pubbliche amministrazioni devono provvedere a predisporre entro il 30 aprile 2008, sentite le organizzazioni dei lavoratori, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale

per gli anni 2008, 2009 e 2010, dei piani per la progressiva stabilizzazione delle seguenti tipologie di personale non dirigenziale:

- personale con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato stipulato prima del 28 settembre 2007 e in possesso dei requisiti previsti dai commi 519 e 558 della legge finanziaria 2007. Trattasi anche di personale delle regioni e degli enti locali;
- collaboratori coordinati e continuativi, in possesso dei seguenti requisiti:
 - contratto di collaborazione in essere al 1 gennaio 2008;
 - attività pregressa almeno triennale, anche non continuativa, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007 presso la stessa amministrazione;
 - vengono peraltro espressamente fatte salve le disposizioni in favore dei collaboratori coordinati e continuativi contenute nei commi 529 e 560 della legge finanziaria 2007 e cioè per gli enti locali, la stabilizzazione dei lavoratori precari in possesso di determinati requisiti e la previsione di una riserva di posti a favore dei lavoratori co.co.co. nelle procedure selettive per l'assunzione a tempo determinato.

Ed ancora per gli enti locali e le regioni sottoposti al patto di stabilità interno: nell'ambito delle assunzioni a tempo determinato effettuate, una quota pari al 60% dei posti dovrà essere riservata a soggetti già titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con i medesimi enti. Cioè detti enti, nel bandire le relative prove selettive, sono tenuti a riservare una quota del 60% del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali abbiano stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006;

- infine viene precisato che, in ogni caso, è escluso dalle procedure di stabilizzazione in questione il personale di diretta collaborazione degli organi politici, nonché quello a contratto che svolge compiti di insegnamento, di ricerca nell'università e negli enti di ricerca.

Anche queste amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei vincoli finanziari e di bilancio previsti dalle disposizioni vigenti, potranno avvalersi del personale assunto con

contratto a tempo determinato sulla base della procedura relativa prevista nella legge finanziaria 2007 per la stabilizzazione e sovrarichiamata (*comma 95*). Le amministrazioni riguardate da questa norma sono le seguenti: le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; le amministrazioni regionali e locali;

- I requisiti professionali, la durata minima delle esperienze professionali maturate presso la stessa pubblica amministrazione, non inferiore ai tre anni, anche non continuativi, alla data del 1 gennaio 2008, nonché le modalità di valutazione da applicare in sede di procedure relative, al cui positivo esito viene garantita l'assimilazione ai soggetti che erano assunti con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, saranno adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri inderogabilmente entro il mese di marzo 2008.

30.5. Personale assunto con contratti formazione e lavoro (*comma 100*)

I rapporti in essere del personale assunto con contratti di formazione e lavoro che non sono stati trasformati in contratti a tempo indeterminato ai sensi del comma 258 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 entro il 31 dicembre 2007, sono prorogati al 31.12.2008.

30.6. Personale a contratto di lavoro a tempo parziale (*comma 101*)

Per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta.

30.7. Disposizioni specifiche per le assunzioni di personale negli enti locali (*commi 120 e 121*)

La nuova normativa al riguardo si distingue per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno e per quelli che non lo sono.

a) Per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno

Ai sensi del comma 557 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006), ri-

chiamato dalle nuove disposizioni, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno devono assicurare la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. A tale fine, nell'ambito della propria autonomia, possono fare riferimento ai principi desumibili dalle seguenti disposizioni sia per quanto attiene al riassetto organizzativo come per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con l'obiettivo di riduzione della spesa complessiva di personale stabilite per il personale dipendente dalle amministrazioni dello Stato.

Le disposizioni limitative di assunzione di personale specie per gli enti locali che non avessero rispettato il patto di stabilità interno negli anni precedenti sarebbero state disapplicate per gli enti tenuti al patto di stabilità, a decorrere dal 1 gennaio 2007.

Con il comma 8 dell'art. 19 della legge finanziaria 2002 (legge n. 448/2001), richiamata dalla nuova normativa, era stabilito che per le assunzioni in deroga alle limitazioni di assunzione di personale allora fissate, gli organi di revisione contabile degli enti locali dovevano accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale fossero improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa per il personale e che eventuali deroghe a tale principio fossero analiticamente motivate.

Ora con il comma 120 vengono poste ulteriori condizioni per l'assunzione di personale, nel rispetto sempre della finanza pubblica e alla tendenza di diminuzione di personale, e cioè che devono assicurare il rispetto delle seguenti condizioni:

- 1) che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio;
- 2) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- 3) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto.

Va osservato al riguardo che è veramente strana una norma simile, specificatamente per le seguenti ragioni:

- non è specificato se la condizione del non rispetto del patto di stabilità si riferisca a tre anni consecutivi o anche ad un solo anno nel triennio;
- se dovesse riferirsi ad un solo anno o anche se si riferisce a tutti tre gli anni, può verificarsi (per esempio per gli enti che non l'abbiano rispettato nell'anno 2005) si trovino a pagare una penalità che hanno già pagato (nel soprariordato nell'anno 2006);
- analogamente quelli che non lo hanno rispettato nel 2007, dovranno pagare una doppia penalità e cioè quella che dovranno far pagare ai propri cittadini con l'aumento dello 0,5% di addizionale IRPEF (vedi finanziaria 2007) ed inoltre quella di non poter assumere personale (penalità che non era prevista nella legge 2007);
- vengono riesumate norme che erano state dichiarate disapplicate.

b) Per gli enti che non sono sottoposti al patto di stabilità interno

Per questi enti, oltre a ribadire che per assunzioni in deroga sulle quali i revisori dei conti devono accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale fossero improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa per il personale e che eventuali deroghe a tale principio fossero analiticamente motivate, devono verificare che:

- le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004.
- possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti

di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

Dovranno anche assicurare:

- che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento;
- che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento;

Va evidenziato anche che per questi enti con l'art. 43 del decreto legge n. 159/2007, come convertito in legge, è previsto che possano procedere alle assunzioni dei soggetti collocati in attività socialmente utili disciplinate dall'articolo 1, comma 1156, lettere f) e f.bis) della legge finanziaria 2007, anche in soprannumero nel rispetto dei vincoli finanziari previsti per i comuni con meno di 5.000 abitanti. I comuni che dispongono le assunzioni in soprannumero non possono procedere ad altre assunzioni di personale fino al totale riassorbimento della relativa temporanea eccedenza.

Anche qui va osservato che questa norma tratta questi comuni in maniera più penalizzante di quella riservata agli enti in condizioni di dissesto finanziario. È quindi una norma "schizofrenica". Ciò vale anche per quanto riservato con le lettere b) e c) sopraportate agli enti sottoposti al patto di stabilità interno.

Ci si domanda se i parlamentari che hanno approvato una simile norma si sono accorti di cosa hanno approvato.

31. Disposizioni per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (commi 549-552, art. 2)

Sono state inserite alcune disposizioni e sono stanziati alcune somme per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili.

Esse sono le seguenti:

- a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, è disposto lo stanziamento di un ulteriore contributo di 50 milioni di euro annui per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e per le iniziative connesse alle politiche attive per il lavoro in favore delle regioni che rientrano negli obiettivi di convergenza dei fondi strutturali dell'Unione europea attraverso la stipula di un'apposita convenzione con il Ministero del

lavoro e della previdenza sociale a valere sul Fondo per il sostegno dell'occupazione;

- nel limite di spesa di 55 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2008, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale è autorizzato a stipulare apposite convenzioni con i comuni destinatari degli interventi autorizzati allo scopo con la legge finanziaria 2007, previa intesa con le regioni competenti, anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavoratori socialmente utili, per lo svolgimento di attività socialmente utili (ASU), per l'attuazione di misure di politiche attive del lavoro finalizzate alla sta-

bilizzazione occupazionale dei lavoratori impiegati in ASU, nella disponibilità degli stessi comuni da almeno un triennio, nonché dei soggetti utilizzati da questi ultimi attraverso apposite convenzioni;

- per le stesse predette finalità, gli enti utilizzatori possono avvalersi, in deroga ai vincoli legislativi in materia di assunzioni e di spesa annuale di cui all'articolo 1, comma 557, della citata legge n. 296/2006, della facoltà di procedere ad assunzioni in pianta organica a tempo indeterminato nelle categorie A e B dei soggetti, nonché ad assunzioni a tempo determinato, con inquadramento nelle categorie C e D, secondo i profili professionali previsti dai rispettivi ordinamenti, in ogni caso attraverso procedure selettive. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale dispone annualmente con proprio

decreto, a far data dall'esercizio 2008, a beneficio dei comuni, la copertura integrale degli oneri relativi alla prosecuzione delle ASU e alla gestione a regime delle unità stabilizzate tramite assunzioni in pianta organica o assunzione a tempo determinato;

- il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è autorizzato, nel limite di spesa di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, a concedere un contributo ai comuni con meno di 50.000 abitanti per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili con oneri a carico del bilancio comunale da almeno otto anni, utilizzando quota parte delle risorse trasferite alle regioni in attuazione della legge n. 144/1999.

32. Nuova disciplina del lavoro flessibile presso la pubblica amministrazione (commi 78-79, art. 3)

- È possibile ricorrere al lavoro flessibile solamente per fronteggiare esigenze stagionali e per periodi non superiori a 3 mesi;
- per gli enti locali le assenze per maternità possono essere sostituite;
- non è possibile rinnovare il contratto di lavoro temporaneo nello stesso ente nemmeno cambiando funzioni;
- le assunzioni a tempo determinato non possono costituire diritto a trasformarsi in contratto a tempo indeterminato;
- sono esenti da tali limitazioni:
 - il personale di supporto agli organi politici;
 - le sostituzioni per personale assente con diritto alla conservazione del posto per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno;
 - per svolgimento di programmi ed attività finanziati dall'Unione Europea e dal Fondo delle aree sottosviluppate.

Viene riformulato l'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001 riguardante l'utilizzo di contratti di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni.

La modifica costituisce norma a regime in quanto sostituisce l'intero art. 30 dello Statuto dei dipendenti pubblici.

Per comprendere la portata della innovazione si ritiene utile sintetizzare le vigenti disposizioni di cui all'art. 36 predetto.

Esso prevede:

- le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale, possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste

dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Alla contrattazione collettiva nazionale è demandata la disciplina della materia dei contratti a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo;

- le amministrazioni pubbliche possono instaurare rapporti a tempo determinato o altri rapporti di lavoro flessibili solo per esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti assegnazione di personale anche temporanea, nonché previa valutazione circa l'opportunità di attivazione di contratti con le agenzie di lavoro per la somministrazione a tempo determinato di

- personale, ovvero di esternalizzazione e appalto dei servizi;
- le amministrazioni pubbliche, hanno l'obbligo di comunicazione, alla Presidenza del Consiglio (Dipartimento della funzione pubblica) e al Ministero dell'economia (Ragioneria Generale dello Stato) delle convenzioni concernenti l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili. La disposizione sembra volta a disporre un aggiornato e costante monitoraggio delle convenzioni in essere;
 - in ogni caso la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni. Al lavoratore interessato è riconosciuto solamente il diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative, mentre si pone a carico delle amministrazioni interessate l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave.

Ora il nuovo articolo 36 dispone in particolare:

- le pubbliche amministrazioni possono effettuare assunzioni di personale utilizzando esclusivamente il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dalla disciplina privatistica al solo scopo di fronteggiare esigenze stagionali o per periodi non superiori a 3 mesi. Sono salve le sostituzioni per maternità relativamente agli enti locali ed alle regioni. Le assunzioni a tempo determinato in sostituzione devono evidenziare, nel relativo "provvedimento", i nominativi delle persone sostituite;
- non è ammesso in nessun caso il rinnovo del contratto o l'utilizzo dello stesso lavoratore con altra tipologia contrattuale ed è previsto che per fronteggiare esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni possono ricorrere all'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo massimo di 6 mesi, non rinnovabili;
- viene precisato che le disposizioni in precedenza richiamate non sono derogabili dalla contrattazione collettiva;
- è mantenuta la norma che prevede per le amministrazioni pubbliche l'obbligo di comunicazione, alla Presidenza del Consiglio (Dipartimento della funzione pubblica) e al Ministero dell'economia (Ragioneria Generale dello Stato), delle convenzioni concernenti l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili;

- è confermata la disposizione, secondo cui eventuali violazioni di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni non possono comunque comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (mentre il lavoratore avrà diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro eseguita in violazione di disposizioni imperative e le amministrazioni avranno l'obbligo di rivalersi sui dirigenti responsabili in caso di dolo o colpa grave);
- viene introdotta *ex novo* la previsione del divieto di assunzione per le amministrazioni che violano la disciplina relativa all'utilizzo delle forme di lavoro flessibile di cui all'articolo 36 per il triennio successivo alla violazione stessa;
- viene precisato che la disciplina di cui al medesimo articolo 36 non si applica agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, agli uffici di supporto agli organi di direzione politica degli enti locali, nonché ai contratti relativi agli incarichi dirigenziali ad alla preposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo delle pubbliche amministrazioni. Inoltre sono esclusi dall'applicazione della medesima disciplina anche gli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

Tali organismi corrispondono ai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici istituiti presso le amministrazioni centrali e regionali che in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione. Inoltre, l'articolo 1, comma 5, della legge 144/1999 prevede l'istituzione nell'ambito del CIPE del Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP).

A tale regola generale e con una nuova disposizione a regime, in quanto inserita sempre nel predetto articolo 36 dello Statuto dei pubblici dipendenti, ne vengono aggiunte alcune altre in deroga alla normativa sopraindicata. Si riportano solo quelle che possono interessare anche gli enti locali:

- gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno e con una dotazione organica inferiore o pari alle quindici unità possano avvalersi di contratti flessibili, oltre che per le finalità sopraindicate di esigenze stagionali per un periodo massimo di 3 mesi, anche per la sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto, a condizione che nel contratto di lavoro a termine

sia indicato il lavoratore sostituito e la causa della sostituzione;

- le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile ai fini dello svolgimento di programmi o attività i cui oneri sono finanziati con fondi dell'Unione europea e del Fondo per le aree sottoutilizzate.

Infine viene precisato che la stipula di contratti di lavoro flessibile per finalità diverse da quelle sopraindicate comporta la responsabilità amministrativa del dirigente e del responsabile del progetto, nonché la nullità del provvedimento.

33. Per gli incarichi esterni delle pubbliche amministrazioni (commi 76-77, art. 3)

- Gli incarichi esterni ad esperti nelle pubbliche amministrazioni possono essere conferiti solamente a persone «di particolare e comprovata specializzazione universitaria»;
- tale disposizione costituisce «norma di principio anche ai fini del conferimento di incarichi ad alto contenuto di professionalità» da parte degli enti locali;
- detta norma non si applica per:
 - i componenti gli organi di controllo;
 - i componenti i nuclei di valutazione;
 - gli organismi di monitoraggio;
- la norma comunque è troppo generica.

Con il comma in titolo viene inserita una modifica al comma 6 dell'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001 – Statuto del pubblico impiego – il quale prevede che il conferimento di incarichi deve avvenire ad esperti di «provata competenza». Ora la «provata competenza» viene sostituita con «di particolare e comprovata specializzazione universitaria».

Si ricorda che l'art. 7 del D.Lgs. 165/2001, come modificato, da ultimo dal D.L. 223/2006 (c.d. decreto Bersani 1) - prevede al comma 6 che il conferimento di incarichi ad esperti possa avvenire solo in presenza dei seguenti presupposti:

- corrispondenza dell'oggetto della prestazione alle competenze proprie dell'amministrazione interessata, nonché ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
- impossibilità oggettiva da parte dell'amministrazione ad utilizzare il personale alle proprie dipendenze;
- temporaneità della prestazione e alta qualificazione della medesima;
- preventiva determinazione di durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Inoltre, il successivo comma 6.bis dello stesso citato art. 7 prevede l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di definire, secondo i propri ordinamenti, le pro-

cedure comparative per l'assegnazione degli incarichi di collaborazione.

Il successivo comma 6.ter stabilisce infine che le disposizioni sopra illustrate costituiscono norma di principio anche ai fini del conferimento di incarichi ad alto contenuto di professionalità da parte degli enti locali, che possono essere previsti dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dei medesimi enti per determinati obiettivi e con convenzioni a termine (art. 110, comma 6, del T.U. sugli enti locali).

Con il comma 77 viene però stabilito che le disposizioni predette (commi 6, 6.bis, 6.ter) non si applicano per:

- i componenti degli organismi di controllo interno, volti al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, alla valutazione della dirigenza nonché alla valutazione e al controllo strategico dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche;
- i nuclei di valutazione, grazie ai quali le Pubbliche amministrazioni, sulla base dei risultati dei controlli di gestione, devono valutare le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad essi affidate;
- gli organismi operanti per le finalità nel sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) presso il Comitato interministeriale per

la programmazione economica (CIPE). Il MIP ha il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei, sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai nuclei di valutazione.

La norma è abbastanza vaga anche perché non fa alcun riferimento specifico a quali incarichi detta disposizione faccia riferimento, Vi sono attività per le quali la professionalità è più propria di diplomati (ragionieri, geometri, periti agrari, ecc.) e non varrebbe la pena di fare ricorso - anche ai fini della limitazione dei costi - ad altissime professionalità universitarie.

34. Collocamento obbligatorio per gli orfani di lavoratori deceduti per infortunio sul lavoro (comma 123, art. 3)

Le disposizioni contenute nel comma 2 dell'art. 1 della legge n. 407/1998 riguardanti il diritto al collocamento obbligatorio di cui alle vigenti disposizioni legislative, con precedenza rispetto ad ogni altra categoria e con preferenza a parità di titoli, riservate al coniuge ed ai figli superstiti, ovvero ai fratelli conviventi e a carico qualora siano gli unici superstiti, dei soggetti de-

ceduti o resi permanentemente inabili quali vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, sono estese anche agli orfani o, in alternativa, al coniuge superstite di coloro che siano morti per fatto di lavoro, ovvero siano deceduti a causa dell'aggravarsi delle mutilazioni o infermità che hanno dato luogo a trattamento di rendita da infortunio sul lavoro.

35. Assunzioni in deroga di personale dipendente da pubbliche amministrazioni ritenuto in esubero (commi 124 e 125, art. 3)

Per rispondere alle esigenze di garantire la ricollocazione di dipendenti pubblici in situazioni di esubero e la funzionalità degli uffici delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, incluse le agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e di altri enti, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato possono autorizzare, per il biennio 2008-2009, in base alla verifica della compatibilità e coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica delle richieste di autorizza-

zione a nuove assunzioni presentate dalle amministrazioni, corredate dai documenti di programmazione dei fabbisogni, la stipulazione di accordi di mobilità, anche intercompartimentale, intesi alla ricollocazione del personale presso uffici che presentino consistenti vacanze di organico.

I predetti accordi dovranno definire modalità e criteri dei trasferimenti, nonché eventuali percorsi di formazione, da attuare nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, nel rispetto delle vigenti normative, anche contrattuali.

36. Retribuzioni dei dipendenti pubblici, responsabilità contabile, controllo della Corte dei conti (commi 18 e 43-66, art. 3)

- Gli incarichi di studio, di ricerca e di consulenza possono essere conferiti solamente nell'ambito di un programma approvato dall'organo consiliare;
- nel regolamento degli uffici e dei servizi devono essere indicati i limiti, i criteri, le modalità di affidamento di detti incarichi. Le norme regolamentari devono essere inviate alla Sezione regionale della Corte dei conti;
- per il ricorso a collaborazioni esterne è necessario che vengano indicati l'oggetto delle prestazioni, la durata, il luogo e il compenso; devono dichiarare l'impossibilità di provvedere con personale interno e che l'esigenza è temporanea;
- tutti gli incarichi devono essere pubblicati sul sito web indicando il soggetto, il compenso e la durata. I rapporti sono efficaci dalla data di tale pubblicazione.

In questo contesto, per lo più riguardanti le amministrazioni dello Stato, vengono stabilite anche diverse

disposizioni riguardanti gli enti locali. Si tratta di un blocco di norme dirette a rafforzare i controlli sulle

spese degli enti locali per incarichi di studio o di ricerca, ovvero per consulenze. Tralasciando le disposizioni che specificatamente riguardano le amministrazioni statali nel suo complesso o singolarmente alcune, qui di seguito si espongono quelle che riguardano genericamente o specificatamente anche gli enti locali:

- Il comma 54 stabilisce che i suddetti incarichi possono essere conferiti dalle amministrazioni locali solo nell'ambito di un programma approvato dall'organo consiliare. La norma fa esplicito riferimento alle attribuzioni dei consigli comunali e provinciali, ossia agli atti fondamentali aventi natura programmatica o ad elevato contenuto di indirizzo politico. Il rimando è all'articolo 42 del D.Lgs. n. 267/2000, lett. b), il quale prevede che spetta ai consigli una esclusiva competenza su programmi, relazioni programmatiche, bilanci di previsione e relative variazioni, piani finanziari, elenco opere pubbliche, rendiconti di gestione, piani territoriali ed urbanistici.
- Va ricordato che secondo la normativa finora vigente, in materia di incarichi e consulenze, occorre fare riferimento all'art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001 (*modificato dall'articolo 32 del decreto legge n. 223/2006, convertito nella legge n. 248/2006*) che prevede che le amministrazioni pubbliche, ivi compresi gli enti locali, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali a esperti di provata esperienza, tramite:
 - a) contratti di lavoro autonomo professionale;
 - b) contratti di lavoro autonomo occasionale;
 - c) contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

La normativa stabilisce i presupposti essenziali per il ricorso a collaborazioni esterne, riprendendo sostanzialmente quanto già aveva affermato la giurisprudenza amministrativa contabile, ossia:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e corrispondere a obiettivi e progetti specifici e determinati;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) l'esigenza deve essere di natura temporanea e richiedere prestazioni altamente qualificate;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Inoltre, il comma 6-bis del richiamato art. 7 aveva già imposto agli enti di disciplinare e rendere pub-

bliche, secondo i propri ordinamenti, le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione, norma che nei fatti è stata disattesa dalla maggior parte degli enti, anche se la giurisprudenza amministrativa aveva espresso più volte che la preventiva regolamentazione e pubblicità delle procedure comparative rappresentasse un adempimento essenziale per illegittimo conferimento di incarichi di collaborazione (TAR Puglia sent. n. 494/2007);

- in base alle nuove disposizioni dovranno, pertanto, esser fissati, con il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi emanato ai sensi dell'articolo 89 del citato D.Lgs. n. 267/2000 in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione. Con il medesimo regolamento è fissato il limite massimo della spesa annua per gli incarichi e consulenze esterne. La disposizione reca inoltre una specifica norma sanzionatoria prevedendo che l'affidamento di incarichi o consulenze effettuato in violazione delle disposizioni regolamentari emanate ai sensi del presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le amministrazioni degli enti locali, che non hanno alcuna norma al riguardo nei loro regolamenti rischiano di non poter più affidare incarichi fino a quando non definiranno tali norme.

La pubblicazione degli incarichi e dei relativi compensi diventa ora più cogente in quanto il comma 54, modificando l'articolo 1, comma 127, della legge n. 127/1996, impone alle amministrazioni, che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso, a pubblicare sul sito web i relativi provvedimenti, con l'indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione, si prevede che la liquidazione del corrispettivo per la collaborazione o l'incarico rappresenti illecito disciplinare, determinando l'insorgere della responsabilità amministrativa del dirigente preposto per danno cagionato.

Va ricordato al riguardo che, ai sensi del comma 18 dell'art. 3 della legge finanziaria di quest'anno, per tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, e quindi anche per gli enti locali, i contratti relativi a rapporti di consulenza, sono efficaci a decorrere dalla data di pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione stipulante del nominativo del consulente, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso.

È necessario quindi che tutte le amministrazioni si dotino di un proprio sito internet e che lo tengano costantemente aggiornato;

- le disposizioni regolamentari predette adottate dalle singole amministrazioni locali, dovranno essere trasmesse, per estratto, alla Sezione regionale della Corte dei conti entro 30 giorni dalla loro adozione.

Non è specificato che l'invio alla Sezione della Corte dei conti costituisca l'introduzione di un controllo preventivo sugli atti dell'amministrazione, ma di fatto costituisce un controllo parallelo, il quale, anche se non sospende l'applicazione della norma, potrebbe provocare un pronunciamento di illegittimità in fase di controllo del rendiconto o in occasione di esame di singoli ricorsi.

37. Per i rinnovi dei contratti dei dipendenti delle regioni e degli enti locali, nonché dei segretari comunali (commi 137-146, art. 3)

- Gli oneri contrattuali sono a carico degli enti senza alcun intervento dello Stato, ma non sono sottoposti al patto di stabilità interno per gli enti ad esso sottoposti;
- i comitati di settore che conducono la trattativa per il rinnovo non possono discostarsi dai limiti posti per il personale statale;
- il contratto dei segretari comunali deve essere improntato all'attuazione del principio dell'onnicomprendività.

In sede di rinnovo contrattuale del biennio 2006-2007 si dovrà provvedere alla valorizzazione del ruolo e della funzione dei segretari comunali e provinciali e alla razionalizzazione della struttura retributiva della categoria attraverso strumenti che assicurino la rigorosa attuazione del principio dell'onnicomprendività della retribuzione, con particolare riguardo alla contrattazione integrativa e agli istituti ivi disciplinati. Ai predetti fini, nell'ambito del fondo di mobilità di cui all'articolo 20 del regolamento di cui al DPR. n. 465/1997, una quota di 5 milioni di euro è altresì destinata, a decorrere dall'anno 2008, con finalità perequative e solidaristiche, agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno. Per gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno sono definite, in sede contrattuale, puntuali misure volte ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi indicati dal presente comma anche con il concorso delle risorse derivanti dalla razionalizzazione delle singole voci retributive alla copertura degli oneri del rinnovo contrattuale e fermo restando il rispetto del patto di stabilità interno (*comma 138*).

Al fine di contenere la dinamica dei redditi da lavoro dipendente nei limiti delle compatibilità finanziarie fissate per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo previsti dall'articolo 47, comma 1, del D.Lgs. n.

165/2001, e di quantificazione delle risorse contrattuali, i comitati di settore si attengono, quale limite massimo di crescita retributiva complessiva, ai criteri e parametri, anche metodologici, previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato di cui al comma 131. A tal fine, i comitati di settore si avvalgono dei dati disponibili presso il Ministero dell'economia e delle finanze comunicati dalle rispettive amministrazioni in sede di rilevazione annuale dei dati concernenti il personale dipendente (*comma 142*).

Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009 sono posti a carico dei rispettivi bilanci. In sede di deliberazione degli atti di indirizzo previsti dall'articolo 47, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001, i comitati di settore provvedono alla quantificazione delle relative risorse, attenendosi ai criteri ed ai parametri, anche metodologici, di determinazione degli oneri, previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato. A tal fine, i comitati di settore si avvalgono dei dati disponibili presso il Ministero dell'economia e delle finanze comunicati dalle rispettive amministrazioni in sede di rilevazione annuale dei dati concernenti il personale dipendente (*comma 146*).

38. Attività formative per dipendenti comunali per la gestione del Catasto (art. 1, comma 206)

Anche la formazione del personale che dovrà gestire le funzioni catastali trasferite ai comuni sarà finanziata con la disponibilità istituita con la legge finanziaria 2005, e cioè con le maggiori entrate derivanti dalle sanzioni amministrative realizzate con la lotta all'utilizzo illecito di documenti, di dati e di informazioni catastali.

Il comma 373 della legge finanziaria 2005 (legge n. 311/2004) ha previsto che, per assicurare effettività all'azione di contrasto all'utilizzazione illecita dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecari, a valere sulle maggiori entrate derivanti dall'applicazione delle relative sanzioni amministrative e nei limiti di spesa di 5 milioni di euro annui, venga avviato dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze un programma straordinario di qualificazione continua e ricorrente e formazione mirata e specialistica del personale dell'amministrazione finanziaria e delle agenzie fiscali addetto alla predetta attività di accer-

tamento. A tale programma di qualificazione e formazione possono partecipare, su base convenzionale, anche il personale designato da enti locali o altri enti pubblici per le analoghe esigenze di consolidamento dell'azione di contrasto all'elusione fiscale, in presenza di coincidenti ragioni di pubblico interesse.

Ora con il comma 206 di questa legge finanziaria 2008 viene precisato che fra le predette attività vanno comprese anche quelle di attività e di studio connesse alla riforma del catasto nonché al conferimento ai comuni delle funzioni catastali.

39. Nuovi adempimenti per i sostituti di imposta - Comunicazioni telematiche ai soggetti che erogano prestazioni assicurative dei lavoratori dipendenti (art. 1, commi 121-123)

- Sono introdotte le comunicazioni telematiche mensili dei sostituti di imposta all'Agenzia delle entrate, all'INPS o all'INPDAP circa i dati relativi ai trattamenti economici corrisposti a personale per il quale il sostituto corrisponde somme soggette ad imposta e a contributi previdenziali e assistenziali;
- ciò a partire dal 1° gennaio 2009;
- le modalità attuative saranno definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con quello del lavoro e della previdenza sociale.

Con i tre commi in titolo vengono stabiliti tre adempimenti per semplificare le comunicazioni annuali relative alle retribuzioni corrisposte dai sostituti d'imposta a lavoratori dipendenti.

La prima (*comma 121*) prevede che a partire dal 1 gennaio 2009, i sostituti di imposta dovranno trasmettere mensilmente, entro il giorno ultimo del mese successivo a quello di riferimento, all'Agenzia delle entrate, all'INPS o all'INPDAP, in via telematica, direttamente o tramite gli incaricati, i dati relativi e le informazioni necessarie per il calcolo delle ritenute fiscali e dei relativi conguagli, per il calcolo dei contributi, per l'implementazione delle posizioni assicurative individuali e per l'erogazione delle prestazioni.

La seconda (*comma 122*) prevede che le modalità attuative di quanto sopra detto, nonché le modalità di condivisione dei dati tra INPS, INPDAP e l'Agenzia delle entrate, saranno definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con quello del lavoro e della previdenza sociale.

La terza (*comma 123*) prevede che lo stesso predetto decreto dovrà provvedere alla semplificazione e all'armonizzazione degli adempimenti stabiliti, rifacendosi ai seguenti criteri:

- trasmissione mensile dei flussi telematici unificati;
- previsione di un unico canale telematico per la trasmissione dei dati;
- le possibilità di ampliamento delle nuove modalità di comunicazione dei dati fiscali e contributivi anche ad enti e casse previdenziali diversi da quelli sopraindicati.

Il titolo dell'art. 44.bis del decreto legge n. 269/2003, aggiunto con il comma 121 sopraindicato sarebbe "Semplificazione delle dichiarazioni annuali dei sostituti d'imposta". Di fatto però non si tratta di sopprimere qualcosa di superfluo, ma si aggiungono le comunicazioni mensili che prima non vi erano.

Si tratta invece di un aggravamento di lavoro per i sostituti d'imposta e questo comporta un'aggiunta di costo.

Si userà la via telematica e non cartacea, ma anche questa ha un costo.

40. Banca dati informatica del personale in mobilità (commi 129 e 130, art. 3)

Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica è istituita la banca dati informatica finalizzata all'incontro tra la domanda e l'offerta di mobilità.

Detta banca dati costituirà base dati di interesse nazionale.

D - Tributi locali

41. Detrazione ICI prima casa e provvedimenti conseguenti (art. 1, commi da 5 a 8 e 287)

- Una ulteriore detrazione ICI per la casa di abitazione pari all'1,33 per mille con un massimo di 200 euro;
- sono escluse le abitazioni classificate in A01, A08, A09, cioè immobili signorili, ville e castelli;
- l'ulteriore detrazione decorre dal 1.1.2008;
- l'aliquota, a partire dall'anno 2009, può essere determinata anche in misura inferiore al 4 per mille, per tre o cinque anni, a seconda del tipo di impianti, per gli immobili domestici ove saranno installati impianti di fonti energetiche rinnovabili;
- la predetta detrazione è estesa anche ai soggetti proprietari di case di abitazione che a seguito di separazione, annullamento, scioglimento di matrimonio non risultano assegnatari dell'immobile;
- la minore imposta ICI sarà rimborsata dallo Stato per ciascun anno per il 50% entro il 16 giugno, per il 50% entro il 16 dicembre ed il conguaglio della differenza effettiva sarà effettuato entro il 31 maggio dell'anno successivo.

41.1 Detrazione

Va inizialmente ricordato che, ai sensi del comma 2 dell'art. 8 del D.Lgs. n. 504/1992, era prevista una detrazione ordinaria ai fini ICI di un importo pari annuo a 103,29 euro sugli immobili adibiti ad abitazione principale.

A decorrere dall'anno di imposta 1997, il predetto importo ordinario della detrazione, poteva essere ulteriormente incrementato con delibera comunale. In particolare, l'imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo poteva essere ridotta fino al 50 per cento ovvero, in alternativa, la detrazione ordinaria pari a 103,29 euro, poteva essere elevata, fino a 258,23 euro, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Infine l'applicazione di tutti i predetti benefici, la stessa detrazione poteva essere estesa anche per

le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale dei soci assegnatari, nonché agli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (o ATER).

Ora con il comma 5 e seguenti la legge finanziaria 2008 viene prevista una ulteriore detrazione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), e specificatamente:

- la misura dell'ulteriore detrazione ai fini ICI per l'imposta dovuta sulla cosiddetta "prima casa" è pari all'1,33 per mille della base imponibile e comunque di importo non superiore a 200 euro su base annua. L'ulteriore detrazione deve essere rapportata al periodo dell'anno durante il quale si protrae la destinazione ad abitazione principale. Qualora l'unità immobiliare sia adibita ad

abitazione principale da più soggetti passivi, la detrazione spetterà a ciascuno di essi, in proporzione alla quota per la quale la destinazione medesima si verifica. In ogni caso tale detrazione può essere fruita fino a concorrenza del suo ammontare e nell'ambito dell'imposta dovuta;

- l'esclusione dal beneficio relativamente all'imposta dovuta sugli immobili rientranti nelle categorie catastali A01, A08 e A09, ossia, rispettivamente, gli immobili signorili, le ville e i castelli.

In concreto il sistema della detrazione aggiuntiva privilegia i titolari di unità immobiliari con rendita catastale medio alta, indipendentemente dal loro reddito.

Va precisato che l'applicazione di questa detrazione non è condizionata alla emanazione di una norma regolamentare comunale in quanto è stabilita per legge la cui copertura finanziaria sarà a carico del bilancio dello Stato.

Inoltre:

- è prevista la facoltà per i comuni di applicare, a decorrere dal 2009, una aliquota agevolata ICI inferiore al 4 per mille in favore dei soggetti passivi che effettuano installazione di impianti di riqualificazione energetica.

Il beneficio introdotto interessa gli immobili sui quali siano stati installati impianti a fonte rinnovabile per la produzione di energia elettrica o termica per uso domestico;

- in merito alla durata del beneficio, la norma prevede:
 - l'applicazione dell'aliquota agevolata per un periodo di tre anni, qualora gli interventi effettuati riguardino l'installazione di impianti solari termici;
 - l'applicazione dell'aliquota agevolata per un periodo di cinque anni "per tutte le altre tipologie di fonti rinnovabili";
- le modalità attuative ai fini del riconoscimento dell'agevolazione, sono demandate ad un apposito regolamento comunale da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446/1997.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 52 del D.Lgs. n. 446/1997, i Comuni possono deliberare con regolamento le proprie entrate anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi. Il regolamento deve essere emanato entro il termine di approvazione del bilancio di previsione. I regolamenti sulle entra-

te tributarie devono essere comunicati al Ministero dell'economia e delle finanze entro trenta giorni dalla data in cui divengono esecutivi. Il Ministero dell'economia e finanze può impugnare i regolamenti sulle entrate tributarie per vizi di legittimità. La norma, inoltre, individua i principi in materia di riscossione e accertamento dei tributi;

- i benefici ICI per l'abitazione principale sono estesi anche ai soggetti che, in conseguenza di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione del matrimonio, non risultano assegnatari della casa coniugale.

In altre parole, il soggetto proprietario di un immobile nel quale non risiede in quanto, a seguito di separazione legale, il medesimo immobile è assegnato all'ex-coniuge, determina l'ICI dovuta applicando l'aliquota agevolata prevista per l'abitazione principale e la relativa detrazione fiscale.

La misura della detrazione è determinata in proporzione alla quota di possesso.

Il beneficio introdotto è subordinato all'assenza di altri diritti reali del coniuge non assegnatario su immobili situati nello stesso comune.

41.2 Rimborso ai comuni per la ulteriore detrazione dell'imposta

È quindi previsto che:

- la minore imposta derivante dalle maggiori detrazioni ICI sopra esaminate sarà rimborsata ai singoli comuni, con oneri a carico del bilancio dello Stato;
- i comuni dovranno, entro il 30 aprile del 2008, trasmettere al Ministero dell'interno una certificazione relativa al mancato gettito previsto. A tal fine il Ministero dell'interno approverà entro il prossimo 28 febbraio, il modello da trasmettere;
- tale trasferimento compensativo per minor gettito ICI è erogato, per una quota pari al 50 per cento dell'ammontare riconosciuto in via previsionale a ciascun comune, entro e non oltre il 16 giugno e, per il restante 50 per cento, entro e non oltre il 16 dicembre dell'anno di applicazione del beneficio. Gli eventuali conguagli saranno effettuati entro il 31 maggio dell'anno successivo;
- la previsione delle modalità di determinazione dei conguagli sulle somme trasferite in via compensativa è demandata ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di con-

certo con il Ministero dell'interno e degli Affari regionali e delle autonomie locali, d'intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanarsi entro il 28 giugno 2008;

- ai sensi del successivo comma 287 l'ammontare del trasferimento compensativo e dell'eventuale conguaglio spettante a ciascun comune saranno determinati con riferimento alle aliquote ed alle detrazioni vigenti in ciascun comune alla data del 30 settembre 2007;
- alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, i predetti rimborsi finalizzati a compensare il minor gettito ICI saranno erogati a favore di questi ultimi enti, che provvederanno all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei rispettivi territori, nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

41.3 Problematiche comunque aperte

La normativa, per quanto dettagliata, lascia aperta l'incertezza dei limiti della platea dei beneficiari.

Infatti secondo la legislazione vigente la detrazione ordinaria per l'abitazione principale è estesa anche a diverse altre fattispecie (le unità immobiliari adibite ad abitazione appartenenti alle cooperative edilizie o proprietà indivisa; unità immobiliari concesse a uso gratuito ai figli; le unità immobiliari possedute a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani e disabili che hanno acquisito la residenza permanente in istituti di ricovero o in altri istituti similari).

Anche il riferimento alle aliquote ed alla detrazione vigenti al 30 settembre 2007 per il conguaglio del rimborso I.C.I. costituisce un problema di mancato introito per i comuni che non verrà rimborsato in quanto nell'anno 2008 e seguenti vi saranno senz'altro dei nuovi immobili adibiti ad abitazione sui quali dovrà essere effettuata la ulteriore detrazione dell'1,33 per mille che non verrà compensata.

Si dovranno attendere al riguardo indicazioni ministeriali che si spera siano improntate alla ragionevolezza e all'equità e non solo alle somme che il bilancio dello Stato si è assunto in via preventiva, forse calcolate con approssimazione.

42. Non restituzione da parte dei comuni dell'ICI versata dovuta fino al 31.12.2007 da parte delle cooperative agricole (comma 4 dell'art. 2)

Le somme ICI eventualmente versate per i periodo di imposta precedenti al 2008 per immobili strumentali all'attività delle cooperative agricole non vanno restituite.

Come è già stato riportato nel n. 10 di ottobre 2007 di questa pubblicazione, il decreto legge n. 159/2007, con l'art. 42.bis, ha riformulato le disposizioni contenenti le condizioni per considerare rurali i fabbricati, con tutte le conseguenze di carattere fiscale e tributario.

Nella elencazione delle fattispecie che si devono considerare strumentali ai fondi agricoli e quindi sostanzialmente non soggetti ICI ve ne sono alcune che fino alla emanazione di detto decreto non erano considerate strumentali per cui i comuni le hanno assoggettate all'imposta.

A partire dal 1 gennaio 2008 vengono infatti introdotte nuove disposizioni agevolative per coloro che svolgono attività agricole amplificandone le fattispecie.

Infatti sono due le fattispecie introdotte:

- la prima riguarda quella che considera costruzioni strumentali necessarie allo svolgimento dell'attività agricola anche le abitazioni dei di-

pendenti esercenti attività agricole nell'azienda a tempo indeterminato o a tempo determinato per almeno 100 giornate lavorative all'anno;

- la seconda è quella che considera imprenditori agricoli anche le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle loro attività prevalentemente prodotti dei soci, oppure forniscono beni e servizi prevalentemente ai soci. Il caso tipico è quello delle cantine o delle latterie sociali.

A prescindere che sull'argomento si potrebbero fare delle considerazioni particolari per il fatto stesso che il decreto legge citato ha riformulato la relativa normativa e non ha provveduto a darne una interpretazione autentica alla normativa vigente, sulla quale – specie per quanto riguarda le cantine e le latterie sociali – era insorta ed è ancora in atto una interpretazione diversificata da parte delle varie Commissioni tributarie provinciali e regionali, dovrebbe essere chia-

ro che fino al 31.12.2008 dette strutture dovrebbero essere assoggettate all'ICI.

La legge finanziaria 2008, con il comma 4 in titolo sembra confermare la tesi sopraindicata prevedendo che va esclusa «la restituzione di somme eventualmente versate a titolo di ICI ai comuni, per periodi di imposta precedenti al 2008, per gli imprenditori agricoli destinatari delle disposizioni che riconoscono, ai fini fiscali, carattere di ruralità alle costruzioni strumentali destinate alla manipolazione, trasformazione, conservazione, valorizzazione o commercializzazione dei prodotti agricoli».

Con la formulazione utilizzata dal legislatore resta comunque aperto un problema di equità fra le cooperative che hanno già versato la loro imposta e quelle che invece hanno ancora in sospeso un contenzioso in merito.

Ancora una volta i furbi hanno avuto la meglio.

Sarebbe stato più equo che il legislatore anziché utilizzare certe formulazioni bizzarre avesse stabilito che “a partire dal 1 gennaio 2008 non è più dovuta l'ICI” per dette strutture.

43. Ulteriore proroga dei termini per la sostituzione della TARSU con nuova tariffa

(art. 1, comma 166)

L'articolo 238 del codice ambientale prevede l'istituzione di una nuova tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, quale corrispettivo per il servizio di raccolta, recupero e smaltimento degli stessi, che sostituirà la tariffa che attualmente può essere adottata in via sperimentale dai Comuni, in luogo della TARSU, ai sensi dell'art. 49 del decreto Ronchi.

Tale sostituzione avverrà non appena saranno emanati tutti i relativi provvedimenti attuativi. Il comma 11 dell'art. 238 dispone, infatti, che sino a quando non sarà emanato il regolamento che individuerà i criteri generali per la determinazione della nuova tariffa, e comunque fino al compimento di tutti gli adempimenti necessari per l'applicazione della stessa, restano ferme le discipline regolamentari attualmente vigenti in materia.

Il comma 166 prevede la proroga dell'attuale regime di prelievo della TARSU per l'anno 2008.

Con questo vengono anche richiamate le disposizioni secondo cui il regime di prelievo relativo al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti adottato da ciascun comma per l'anno 2006 (sia in forma singola che associata) dovrà rimanere invariato anche per l'anno 2008.

Viene anche prorogato al 31.12.2008 il termine della disciplina transitoria per le discariche dei rifiuti. Tale proroga riguarda:

- il termine entro il quale le discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del citato D.Lgs. n. 36/2003, possono continuare a ricevere i rifiuti per cui sono state autorizzate (art. 17, comma 1);
- il termine entro il quale è consentito lo smaltimento nelle nuove discariche, in osservanza delle condizioni e dei limiti di accettabilità previsti dalla deliberazione 27 luglio 1984 (art. 17, comma 2, D.Lgs. n. 36/2003);
- il termine finale di validità, ai fini di cui all'art. 17, comma 2, del D.Lgs. n. 36/2003, dei valori limite e delle condizioni di ammissibilità previsti dalla sopracitata deliberazione 27 luglio 1984 (art. 17, comma 6, lett. a).

Tale proroga non si applica invece alle discariche di II categoria, tipo A, ex «2A», e alle discariche per rifiuti inerti, cui si conferiscono materiali di matrice cementizia contenenti amianto, per le quali il termine di conferimento ha coinciso, invece, con la data di entrata in vigore della legge n. 248 del 2005, di conversione del decreto-legge n. 203 del 2005 (3 dicembre 2005).

44. Spazi riservati ed esenzione del diritto sulle pubbliche affissioni *(comma 7 dell'art. 2)*

- Ripristinata la possibilità dei comuni di riservare il 10% degli spazi totali per l'affissione di manifesti ai soggetti di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 507/1993 sull'imposta comunale sulla pubblicità, o a quelli che intendono riservarli per motivi attinenti ai principi ispiratori dei piani generali degli impianti pubblicitari;
- possono esentare tali soggetti dai diritti sulle pubbliche affissioni;
- viene fissato un nuovo termine per la sanatoria con importo agevolato per le violazioni alle norme riguardanti l'affissione di manifesti politici ovvero striscioni e mezzi similari.

Siamo di fronte ad una norma che ha dell'inverosimile. Infatti:

- con l'art. 20 del D.Lgs. n. 507/1993 è stato previsto che per le seguenti attività:
 - i manifesti di comitati, associazioni, fondazioni e ogni altro ente che non abbia scopo di lucro;
 - i manifesti relativi alle attività politiche, sindacali e di categoria, culturali, sportive, filantropiche e religiose, da chiunque realizzate, con patrocinio o la partecipazione degli enti pubblici territoriali;
 - i manifesti relativi a festeggiamenti patriottici, religiosi, a spettacoli viaggianti e di beneficenza; gli annunci mortuari;

gli enti territoriali avrebbero potuto ridurre del 50% la tariffa per il servizio delle pubbliche affissioni;

- con l'art. 20.bis dello stesso D.Lgs. n. 507/1993, introdotto dal comma 480 dell'art. 1 della legge n. 311/2004 (legge finanziaria 2004), veniva stabilito che i comuni dovevano riservare il 10% degli spazi totali per l'affissione dei manifesti ai soggetti di cui all'art. 20. La richiesta doveva essere effettuata dalla persona fisica che intendeva affiggere manifesti per i soggetti di cui all'art. 20 e doveva avvenire secondo le modalità previste dallo stesso decreto e dai relativi regolamenti comunali. Il comune non doveva fornire personale per l'affissione. L'affissione negli spazi riservati era esente dal diritto sulle pubbliche affissioni.

Con lo stesso comma 480 con l'aggiunta di un comma 1.bis all'art. 20 veniva stabilito che la riduzione del 50% della tariffa per il servizio delle pubbliche affissioni si sarebbe applicata "alle persone fisiche che intendessero affiggere manifesti negli spazi previsti dall'art. 20.bis, cioè riservati nella misura del 10% sul totale degli spazi destinati alle pubbliche affissioni;

- con il comma 176 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007 sia l'art. 20.bis che il comma 1.bis dell'art. 20 sopraindicati sono stati abrogati.

Con tale abrogazione è rimasto in vita solo l'art. 20 del D.Lgs. n. 567/1993, cioè la possibilità di ridurre del 50% la tariffa per il servizio delle pubbliche affissioni.

Ora con il comma 7 in titolo viene stabilito che i comuni che hanno riservato il 10% degli spazi totali per l'affissione di manifesti ai soggetti di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 507/1993, o quelli che intendono riservarli per motivi attinenti ai principi ispiratori dei loro piani generali comunali degli impianti pubblicitari, possono continuare a disporre di spazi esenti dal diritto sulle pubbliche affissioni, comunque in misura non superiore alla predetta percentuale del 10%.

La novità rispetto alla normativa precedente è quella della riserva di spazi alla pubblicità che è attinente ai principi ispiratori dei piani generali degli impianti pubblicitari, dei comuni stessi.

Viene infine ripristinato al 30 settembre 2008 il termine per il versamento della somma di 100 euro per anno e per provincia, a pena della decadenza del beneficio, per il risanamento del complesso delle violazioni ripetute e continuate delle norme in materia di affissioni e pubblicità riguardanti l'affissione di manifesti politici ovvero striscioni e mezzi similari.

Di fronte a questo sistema ingarbugliato di legiferare in materia, visto che le norme aggiunte erano state abrogate – ed a prescindere del fatto che l'emanare, l'abrogare e il ripristinare una stessa norma specie quando trattasi di sanatorie su violazioni e norme elettorali non serve al buon nome per la politica – non sarebbe stato più chiaro riprodurre la norma *sic et simpliciter* di cui all'art. 20.bis con i nuovi termini?

Ma forse sarebbe una cosa troppo semplice ... e la semplicità non è di casa in certi luoghi ed in certi tempi.

45. Trasferimento alle regioni le competenze in materia di IRAP - Disposizioni varie in materia di fiscalità delle imprese (art. 1, commi 43-52)

Dall'anno 2009 la competenza sull'IRAP sarà delle regioni;
 le regioni non potranno modificare le basi imponibili, mentre nei limiti stabiliti da leggi statali potranno modificare l'aliquota, le detrazioni, le deduzioni e potranno introdurre speciali agevolazioni;
 in accordo Stato-regioni sarà determinato al riguardo un apposito regolamento;
 la dichiarazione annuale IRAP dovrà essere inviata direttamente alle regioni.

I commi 43, 44, 45 e 52, riguardano il trasferimento alle regioni delle competenze in materia di IRAP.

Infatti essi prevedono:

- in attesa della completa attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, con particolare riferimento alla individuazione delle regole fondamentali per assicurare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di livello substatuale, l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) assume la natura di tributo proprio della regione e, a decorrere dal 1 gennaio 2009, è istituita con legge regionale. Al fine di assicurare il rispetto delle regole derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea e di garantire il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati a livello europeo, evitando interferenze tra le scelte di bilancio delle regioni e quelle dello Stato, resta comunque ferma l'indeducibilità dell'IRAP dalle imposte statali;
- le regioni non possono modificare le basi imponibili; nei limiti stabiliti dalle leggi statali, possono modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni;
- fra Stato e regioni dovrà essere approvato uno schema di regolamento-tipo regionale recante la disciplina della liquidazione, dell'accertamento e della riscossione dell'IRAP istituita con legge regionale. Nell'ambito del regolamento regionale dovranno essere individuate le norme derogabili dalle regioni; in ogni caso il regolamento, al fine di evitare incrementi di costi, dovrà stabilire che le funzioni di liquidazione, accertamento e riscossione siano affidate all'Agenzia delle entrate;
- fino alla emanazione dei regolamenti regionali conformi al predetto regolamento-tipo, lo svolgimento delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dell'IRAP, nei territori delle singole

regioni, proseguirà nelle forme e nei modi previsti dalla legislazione vigente alla data del 1 gennaio 2008.

I commi successivi, che regolamentano in modo nuovo l'IRAP, riguardano solo le società di capitali, le società cooperative, le società di mutua assicurazione; gli enti commerciali pubblici e privati; le società di persone, le persone fisiche, che esercitano attività commerciali ovvero arti o professioni; i produttori agricoli, purché abbiano un volume di affari annuo superiore a 2.582,28 euro, ovvero a 7.746,85 euro qualora operino in comuni montani con meno di mille abitanti (oppure in centri abitati con meno di cinquecento abitanti compresi in comuni montani).

La nuova regolamentazione non riguarderà le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 – e quindi nemmeno gli enti locali – nonché le amministrazioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, della Corte costituzionale, della Presidenza della Repubblica e dagli organi legislativi delle regioni a statuto speciale.

Vale invece anche per le amministrazioni pubbliche sopracitate la disposizione di cui al comma 52 secondo la quale, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, la dichiarazione annuale dell'IRAP non dovrà più essere presentata in forma unificata e dovrà essere presentata direttamente alla regione o alla provincia autonoma in cui il soggetto passivo ha il domicilio fiscale.

I nuovi termini e le modalità di presentazione della dichiarazione IRAP verranno stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro il 31 marzo 2008, che detterà anche le opportune disposizioni di coordinamento.

46. Riparametrazione aliquote dell'IRAP (art. 1, commi 226 e 227)

La variazione delle aliquote IRAP, che le regioni possono fare rispetto a quelle in vigore al 1 gennaio 2008, dovranno essere riparametrate sulla base di un coefficiente pari a 0,9176.

Ai sensi dell'art. 16, comma 3, del D.Lgs. n. 446/1997, le regioni, a partire dal 3° anno successivo alla istituzione dell'IRAP, e cioè a partire dal 2001 avevano la facoltà di aumentare l'aliquota di un punto percentuale e di differenziare detta maggiorazione per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

Ora con il comma 226 il Parlamento ha stabilito che qualora le regioni intendano variare le aliquote rispetto a quelle in vigore alla data del 1 gennaio 2008, dovranno riparametrare sulla base di un coefficiente pari a 0,9176.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, dovrà essere provveduto a regolarizzare le situazioni debitorie necessarie ad assicurare alle regioni, per gli esercizi finanziari 2008, 2009 e

2010, il medesimo gettito che sarebbe stato percepito in base alla legislazione vigente al 31 dicembre 2007, tenendo conto anche degli effetti finanziari derivanti dalla trasformazione dell'imposta da nazionale a regionale, come è stato accennato al precedente punto 45.

47. Affidamento a terzi del servizio di riscossione tributi di comuni e di province

(art. 1, commi 224-225)

- Esclusa la possibilità di affidamento diretto di riscossione delle entrate degli enti locali a società miste a prevalente capitale pubblico;
- dette società però possono partecipare alle gare per l'affidamento di tali servizi, anche senza iscrizione all'apposito albo ministeriale, con la sola certificazione di idoneità rilasciata dall'autorità di stabilimento;
- i relativi regolamenti comunali e provinciali dovranno essere riformulati in base a detto criterio;
- il comma 6 dell'art. 52 del D.Lgs. n. 446/1997 relativo alla riscossione esattiva dei tributi e delle altre entrate dei comuni e delle province è abrogato.

Con le disposizioni contenute nei commi in titolo, si esclude la possibilità di un affidamento diretto dei servizi di gestione delle entrate locali alle società miste a prevalente capitale pubblico locale e si consente ai prestatori che esercitano questo tipo di attività di poter partecipare alle gare di affidamento dei servizi in questione, senza dover preventivamente ottenere l'iscrizione nell'albo ministeriale, purché in possesso di una certificazione rilasciata dalla competente autorità di stabilimento, dalla quale risulti la sussistenza dei requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore.

Tali disposizioni sono state introdotte per evitare il proseguimento della procedura di infrazione comunitaria avviata dalla Commissione europea con il parere motivato del 27.6.2007.

Attualmente l'affidamento delle attività relative alla liquidazione, dell'accertamento e alla riscossione dei tributi e di tutte le entrate, è disciplinato da un apposito regolamento comunale o provinciale ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs. n. 446/1997.

Secondo le nuove disposizioni i regolamenti comunali e provinciali sulle entrate tributarie dovranno essere informati al criterio per cui - qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le altre entrate (*rispetto alla previsione originaria, è stato espunto il riferimento alla liquidazione*) - le relative attività dovranno essere affidate:

1) ai soggetti iscritti nell'apposito albo istituito presso il Ministero delle finanze (*oggi dell'economia e delle finanze*);

2) agli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;

3) alla società a capitale interamente pubblico di cui al comma 5, lettera c), dell'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000, a condizione che:

- l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla;
- la società svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla. L'affidamento delle attività di accertamento e riscossione alla società dovrà avvenire mediante convenzione;

4) a società di cui al sopra riportato articolo 113, comma 5, lett. b), del TUEL, ossia a società a capitale misto pubblico privato, iscritte all'albo sopra citato. I soci privati di tali società devono essere scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai precedenti punti 1) (*soggetti iscritti all'apposito albo*) e 2) (*operatori degli Stati membri*). È richiesto inoltre che l'affidamento dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica.

Conseguentemente è stato abrogato il comma 6 del citato art. 52 del D.Lgs. n. 446/1997, in quanto recando norme in ordine alle modalità di riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate degli enti locali, risulta ormai superfluo, perché in parte le norme richiamate non sono più in vigore (è il caso del D.P.R. n. 43/1988) e in parte perché la disciplina è già richiamata in altri provvedimenti come il D.P.R. n. 602/1973 (*Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito*), il D.Lgs. n. 112/1999 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), il D.L. n. 209/2002 (*Disposizioni urgenti in materia di razionalizzazione della base imponibile, di contrasto all'elusione fiscale, di crediti di imposta per le assunzioni, di detas-*

sazione per l'autotrasporto, di adempimenti per i concessionari della riscossione e di imposta di bollo, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 265/2002).

Infine viene demandata ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'individuazione dei casi e delle modalità attraverso i quali i soggetti incaricati alle attività sopraindicate, possono disporre di dati ed informazioni presenti nel sistema informativo dell'Agenzia delle entrate, e prendere visione di atti riguardanti i beni dei debitori e dei coobbligati, ai soli fini della riscossione delle entrate degli enti locali. Sarà comunque necessaria la preventiva autorizzazione del direttore dell'Agenzia delle entrate. Il decreto dovrà essere adottato entro il 30 marzo 2008.

48. Ridotti i termini per la riscossione delle sanzioni amministrative per violazioni al Codice della strada e disposizioni sulla riscossione di altre entrate comunali (art. 1, commi 153 e 154)

- Ridotti da 5 anni a 2 anni i termini per la riscossione a ruolo delle sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada;
- la sanatoria, per inadempimento alla riscossione mediante ruolo di tributi e altre entrate di spettanza della provincia e dei comuni, produce effetto esclusivamente sulle responsabilità amministrative delle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione.

Dal prossimo anno si riduce il termine di notifica entro il quale le cartelle di pagamento relative a violazioni al codice della strada.

Il comma 153 del D.D.L. finanziaria 2008 infatti, opera un'aggiunta all'art. 3 del decreto legge n. 203/2005 (il collegato alla finanziaria 2006), disponendo un nuovo comma 35.bis. Secondo tale nuova disposizione, a decorrere dal prossimo 1 gennaio 2008, gli agenti della riscossione non potranno svolgere attività finalizzate al recupero di somme, di spettanza comunale, che siano iscritte in ruoli relative a sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada, per i quali la cartella di pagamento non era stata notificata entro due anni dalla consegna del ruolo. Come si vede, il termine dai cinque anni attualmente in vigore, si riduce a due anni.

Con una interpretazione autentica, con il successivo comma 154 viene previsto che per i tributi e le altre entrate di spettanza delle province e dei comuni, le disposizioni di sanatoria - contenute nell'articolo 1, commi 426 e 426-bis, della legge finanziaria 2005 - si interpretano nel senso che le stesse producono effetti esclusivamente sulle responsabilità amministrative delle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione o dei commissari governativi provvisoriamente delegati alla riscossione. Si chiarisce inoltre che

le violazioni di cui al comma 2 dell'art. 19 del D.Lgs. n. 112/1999 causano la perdita del diritto al discarico anche nelle ipotesi sopra menzionate.

Nel dettaglio si dispone che per i tributi e le altre entrate di spettanza delle province e dei comuni le disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 426 e 426-bis, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, si interpretano nel senso che la sanatoria produce esclusivamente effetti sulle responsabilità amministrative delle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione o dei commissari governativi provvisoriamente delegati alla riscossione ai fini dell'applicazione delle sanzioni previste dagli articoli da 47 a 53 del decreto legislativo n. 112 del 1999, costituendo comunque le violazioni di cui al comma 2 dell'articolo 19 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 causa di perdita del diritto al discarico.

Due richiamati commi 426 e 426.bis della legge finanziaria 2005 stabiliscono:

- è effettuato mediante ruolo il recupero delle somme dovute, per inadempimento, dal soggetto incaricato del servizio di intermediazione all'incasso ovvero dal garante di tale soggetto o del debitore di entrate riscosse ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, e successive modificazioni;

- per effetto dell'esercizio della facoltà prevista dal comma 426, le irregolarità compiute nell'esercizio dell'attività di riscossione non determinano il diniego del diritto al rimborso o del discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo o delle definizioni automatiche delle stesse;
- in detti commi vengono poi indicate disposizioni per sanare le responsabilità amministrative dell'attività di riscossione svolta fino al 30 giugno 2005.

E. Urbanistica - Energia - Edilizia pubblica - Edilizia privata - Appalti - Esproprio -

49. Compensazione urbanistica per l'edilizia sociale (art. 1, commi 258-259)

- I comuni possono prevedere meccanismi di compensazione urbanistica al fine di incrementare le disponibilità di alloggi a canone concordato, calmierato e sociale;
- a fronte della concezione di edificazione di aree, i proprietari della stessa, oltre a quelle necessarie per gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico ed a parcheggi, possono cedere a titolo gratuito aree o immobili da destinare alle edilizie residenziali sociali;
- sono possibili anche accordi con la fornitura di alloggi a canoni concordati;
- sempre allo stesso scopo è possibile la concessione di volumi di edificazioni premiali.

Con i commi 258 e 259 dell'art. 1 della legge finanziaria, viene consentito ai comuni di prevedere meccanismi di compensazione urbanistica, nelle more della definizione della riforma organica del governo del territorio, al fine di incrementare la disponibilità di alloggi a canone concordato, calmierato e sociale.

La disposizione in particolare prevede, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al DM 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, la definizione, negli strumenti urbanistici, di ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale.

Il meccanismo contemplato della predetta disposizione si configura come una sorta di "compensazione urbanistica". Una definizione di tale espressione, non rinvenibile nella legislazione nazionale, è stata introdotta in alcune recenti leggi regionali ove viene indicata come "la tecnica che consente al Comune di convenire con i proprietari la cessione di aree destinate a servizi, a fronte di diritti edificatori di pari valore da utilizzare in ambiti a ciò preventivamente destinati".

Viene altresì previsto che ciò avvenga in rapporto al fabbisogno locale e in relazione alla entità e al valore della trasformazione.

In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale.

Inoltre viene prevista la facoltà per il comune di consentire, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, aumenti volumetrici premiali nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti sopraindicati, ai fini della realizzazione di interventi:

- finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale;
- di rinnovo urbanistico ed edilizio;
- di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti.

La norma in esame permette quindi ai comuni l'attivazione di un sistema premiale al fine di incentivare i proprietari a cedere le aree e gli immobili destinati a edilizia residenziale sociale, vincolandolo tuttavia alla realizzazione di interventi di interesse generale determinati.

50. Disposizioni contro l'abusivismo edilizio (commi 340-341, art. 2)

È stato incrementato di 10 milioni di euro per l'anno 2008 il Fondo per le demolizioni delle opere edilizie abusive al fine di potenziare le attività di sorveglianza e di tutela del territorio e di disincentivare l'esecuzione di lavori senza titolo o in difformità dalle norme e dagli strumenti urbanistici, nonché di sostenere gli oneri a carico dei comuni per l'immediata demolizione delle opere abusive.

Inoltre con una aggiunta al comma 3 dell'art. 27 del Codice dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001), in caso di riscontro dell'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità in materia edilizia, oltre ad ordinare la sospensione immediata dei lavori, viene previsto anche che entro i successivi quindici giorni dalla notifica il dirigente o il responsabile dell'ufficio, su ordinanza del sindaco, può procedere al sequestro del cantiere.

51. Norme per l'incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili – delega alla provincia e variante allo strumento urbanistico (commi 143-158, art. 2)

- Diverse disposizioni per incentivare la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e sulla necessità delle relative certificazioni;
- le regioni per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili possono delegare le province e non più quindi "altro soggetto istituzionale";
- l'autorizzazione della provincia «ove occorra – può costituire – variante allo strumento urbanistico» e costituisce titolo a costruire;
- al Ministero dei trasporti, sentiti i Ministeri per lo sviluppo economico e dell'ambiente e tutela del territorio, è riservata solo l'autorizzazione per gli impianti offshore.

I commi 143-157 in titolo delineano una nuova disciplina di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Essa detta sia una nuova disciplina per i nuovi impianti, ossia entrati in esercizio in data successiva al 31 dicembre 2007 che gli impianti esistenti, ossia in esercizio alla data del 31 dicembre 2007.

In concreto la nuova normativa dispone:

- che la nuova disciplina sugli incentivi alla produzione di energia elettrica mediante impianti alimentati da fonti rinnovabili, si applichi agli impianti entrati in esercizio in data successiva al 31 dicembre 2007, a seguito di nuova costruzione, rifacimento o potenziamento;
- che gli incentivi devono riguardare anche agli impianti misti (ossia gli impianti che utilizzano sia fonti rinnovabili che non rinnovabili) limitatamente alla quota di produzione imputabile alle fonti rinnovabili, secondo modalità di calcolo da definire, entro il 30 marzo 2008, con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

- che vengano quindi previsti due meccanismi alternativi di incentivazione:

- a) i certificati verdi;
- b) la tariffa fissa omnicomprensiva.

Per quanto concerne gli impianti di potenza nominale media annua superiore a 1MW, è previsto unicamente il rilascio di certificati verdi, per un periodo di 15 anni.

Per gli impianti di potenza nominale media annua non superiore a 1MW, è prevista l'incentivazione mediante il rilascio di certificati verdi, per un periodo di 15 anni o, in alternativa, su richiesta del produttore, mediante una tariffa fissa, per un periodo di 15 anni.

In entrambi i casi è fatta salva la normativa vigente in materia di biomasse agricole, da allevamento e forestali ottenute nell'ambito di intese di filiera o contratti quadro oppure di filiere corte.

- che la quota minima di energia elettrica prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili che, nell'anno successivo, deve essere immessa nel sistema elettrico nazionale, sia incrementata di 0,75 punti percentuali (e non di 0,35 punti annuali, come attualmente previsto).

Con i commi da 147 a 157, vengono anche indicate diverse disposizioni riguardanti i valori e la loro collocazione sul mercato dei certificati verdi.

Particolare attenzione va riservata al comma 158 con il quale il Parlamento ha fatto una scelta importante nei confronti delle autonomie, ma comporta anche un intervento in materia urbanistica.

La prima parte riguarda l'autorità che autorizza la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, che sono soggetti ad una autorizzazione unica, finora rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione.

Nel nuovo testo modificato viene precisato che l'«**altro soggetto istituzionale**» che la regione può delegare è «**la provincia**» e quindi non più un soggetto qualsiasi che la regione potrebbe istituire, ma ad un soggetto istituzionale che già esiste e funziona.

La seconda parte riguarda l'autorizzazione che la provincia rilascia, su delega della regione la quale **può costituire «ove occorra, variante allo strumento urbanistico»**.

Al Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio è riservata la autorizzazione per gli impianti offshore.

Vengono aggiunte alcune norme con le quali:

- viene precisato che: «in caso di dissenso, purché non sia quello espresso da una amministrazione statale preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, o del patrimonio storico-artistico, la decisione, ove non diversamente e specificamente disciplinato dalle regioni, è rimessa alla Giunta regionale ovvero alle Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano»;
- **il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto** in conformità al progetto approvato e deve contenere l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto o per gli impianti idroelettrici, l'obbligo alla esecuzione di misure di reinserimento e recupero ambientale;
- quando gli impianti di fonte rinnovabile per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione e quando la capacità di generazione sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A allegata al D.Lgs. n. 387/2003, con riferimento alla specifica fonte, si applica la disciplina della denuncia di inizio attività di cui agli articoli 22 e 23 del Testo unico dell'edilizia. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività»;
- le regioni devono adeguare le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali.

52. Installazione impianti di energia da fonti rinnovabili negli edifici di nuova costruzione (art. 1, comma 289)

I regolamenti edilizi comunali dovranno prevedere norme atte che, a partire dal 1 gennaio 2009, condizionino il rilascio del permesso a costruire l'installazione di impianti per le produzioni di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Con la sostituzione del comma 1.bis dell'art. 4 del Testo unico in materia di edilizia (D.P.R. n.380/2001) viene stabilito che i regolamenti edilizi comunali, a partire dal 1 gennaio 2009, devono vincolare per gli edifici di nuova costruzione il rilascio del permesso di costrui-

re all'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in modo tale da garantire una produzione energetica non inferiore a:

- 1 kW per ciascuna unità abitativa;

- 5 kW per i fabbricati industriali di estensione superficiale non inferiore a 100 metri quadrati.

Limitatamente alle unità abitative, la disposizione precisa che tale obbligo opera, in quanto compatibile con la realizzabilità tecnica dell'intervento.

Il testo vigente del comma 1-bis dispone che nel regolamento edilizio comunale "ai fini del rilascio del permesso di costruire, deve essere prevista l'installazione dei pannelli fotovoltaici per la produzione di energia elettrica per gli edifici di nuova costruzione, in modo tale da garantire una produzione energetica non inferiore a 0,2 kW per ciascuna unità abitativa".

Si ricorda altresì che il comma 1 del medesimo articolo dispone che il regolamento edilizio comunale "deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi"

Rispetto al testo vigente, la nuova disposizione introdotta prevede da un lato l'incremento della potenza minima degli impianti (che viene quintuplicata con riferimento alle unità abitative) e dall'altro l'estensione

dell'obbligo di installazione (con una potenza però maggiore) anche per i fabbricati industriali.

La nuova disposizione poi non riguarda più solo gli impianti fotovoltaici ma si riferisce più genericamente ad impianti a fonte rinnovabile.

Ai sensi della definizione recata dall'art. 2, comma 1, lettera a), del D.Lgs. n. 387/2003, sono fonti energetiche rinnovabili o fonti rinnovabili "le fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas). In particolare, per biomasse si intende: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani".

Comunque il comma si affianca alle norme vigenti volte ad incentivare la produzione di energia da impianti fotovoltaici, contenute nei decreti relativi al cosiddetto conto energia, emanati in attuazione dell'art. 7 del D.Lgs. n. 387 del 2003.

53. Fondo per il risparmio e l'efficienza energetica (commi 162 e 163, art. 2)

- Istituito un Fondo per sostenere campagne informazione per incentivare il risparmio e l'efficienza energetica;
- dovranno essere effettuate campagne informative anche per sensibilizzare lo spegnimento degli elettrodomestici dotati di stand-by quando non utilizzati;
- dal 1 gennaio 2010 divieto di commercializzare elettrodomestici di classi energetiche inferiori alla A e di motori elettrici appartenenti alla classe 3;
- dal 1 gennaio 2011 divieto di importare e commercializzare lampadari ad incandescenza ed elettrodomestici privi di dispositivo di interruzione automatica del collegamento alla rete elettrica.

Le disposizioni contenute nei commi in titolo sono dirette a incrementare l'efficienza ed il risparmio energetico.

In concreto:

- viene istituito a decorrere dall'anno 2008 un Fondo per il risparmio e l'efficienza energetica presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze con una dotazione pari ad 1 milione di euro.

In particolare, il suddetto Fondo viene istituito con la specifica finalità di finanziare campagne informative concernenti la riduzione dei consumi energetici con particolare riferimento a:

- progressiva e totale sostituzione delle lampadine ad incandescenza con quelle a basso consumo;

- avvio di misure volte a garantire il miglioramento dell'efficienza dell'illuminazione pubblica;
- sensibilizzazione degli utenti in merito allo spegnimento degli elettrodomestici dotati di funzione stand-by quando non utilizzati;

- i principi e criteri a cui si devono informare le campagne informative sono stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

- è previsto che, a far data dal 1 gennaio 2010, vi sarà il divieto di commercializzazione di tutti

gli elettrodomestici appartenenti a classi energetiche inferiori alla classe A e di motori elettrici appartenenti alla classe 3 anche posti all'interno di apparati;

- viene introdotto il divieto, a far data dal 1 gennaio 2011, di importare, distribuire e vendere lampadine ad incandescenza nonché elettrodomestici privi di dispositivo per l'interruzione completa del collegamento alla rete elettrica.

54. Obbligo della certificazione energetica in edilizia (art. 1, comma 288)

Dal 1 gennaio 2009 il rilascio del permesso a costruire dovrà essere subordinato:

- alla certificazione energetica;
 - alla certificazione delle caratteristiche strutturali dell'immobile finalizzate al risparmio idrico ed al reimpiego delle acque meteoriche.
- Ciò anche in assenza dei decreti delegati di cui al D.Lgs. n. 192/2005.

Con il comma 288 viene disposto che, in attesa dei provvedimenti attuativi di cui all'articolo 4, comma 1, del D.Lgs. n. 192/2005, a decorrere dall'anno 2009, il rilascio del permesso di costruire dovrà subordinato alla certificazione energetica dell'edificio, nonché delle caratteristiche strutturali dell'immobile finalizzate al risparmio idrico e al reimpiego delle acque meteoriche.

La direttiva europea, recepita anche dallo Stato italiano con il D.Lgs. n. 192/2005, modificato con il D.Lgs. n. 311/2006, si pone l'obiettivo del miglioramento della prestazione energetica degli edifici nella Comunità, tenendo conto delle condizioni locali e climatiche esterne, nonché delle prescrizioni per quanto riguarda il clima degli ambienti interni e l'efficacia sotto il profilo dei costi.

La normativa recepita con i decreti legislativi sopraindicati prevede:

- l'emanazione di uno o più decreti del Presidente della Repubblica (finora non adottati) per definire i criteri generali, le metodologie di calcolo e i requisiti minimi finalizzati al contenimento dei consumi di energia e al raggiungimento degli obiettivi definiti dal decreto stesso, nonché i requisiti professionali e i criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indipendenza degli esperti o degli organismi a cui affidare la certificazione energetica degli edifici e l'ispezione degli impianti di climatizzazione;
- che gli edifici di nuova costruzione e quelli integralmente ristrutturati o ricostruiti con superficie utile superiore a 1000 metri quadrati siano dotati, al ter-

mine della costruzione medesima ed a cura del costruttore, di un attestato di certificazione energetica, redatto secondo i criteri e le metodologie di cui all'articolo 4, comma 1, con una gradualità temporale per l'applicazione della norma per gli edifici di nuova costruzione, e cioè:

- a) a decorrere dal 1 luglio 2007, agli edifici di superficie utile superiore a 1.000 metri quadrati, nel caso di trasferimento a titolo oneroso dell'intero immobile;
- b) a decorrere dal 1 luglio 2008, agli edifici di superficie utile fino a 1.000 metri quadrati, nel caso di trasferimento a titolo oneroso dell'intero immobile con l'esclusione delle singole unità immobiliari;
- c) a decorrere dal 1 luglio 2009 alle singole unità immobiliari, nel caso di trasferimento a titolo oneroso.

Anche l'anticipazione al 1 gennaio 2009 dell'obbligatorietà della certificazione energetica è dovuta al fatto che il 12 ottobre 2006 la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia, mediante l'invio di una lettera di messa in mora, per non aver correttamente recepito nel proprio ordinamento le disposizioni contenute nella direttiva 2002/91/CE, relativa al rendimento energetico in edilizia. Il termine di recepimento della direttiva scadeva il 4 gennaio 2006.

55. Finanziamenti per edifici scolastici e disposizioni in materia di energia e di risparmio idrico (commi 276-277, 281-282, art. 2)

- 20 milioni di euro aggiuntivi per l'adeguamento strutturale ed antisismico di edifici scolastici e per la costruzione di nuovi sostitutivi di quelli esistenti se a rischio sismico;
- tutti subordinati anche se accompagnati da interventi che devono prevedere misure significative:
 - di efficienza energetica;
 - di produzione di energie rinnovabili;
 - di risparmio idrico.

La stessa legge finanziaria con i commi 276, 279 e 280 ha previsto una serie di stanziamenti aggiuntivi per interventi di adeguamento strutturale ed antisismico degli edifici del sistema scolastico e per la costruzione di nuovi immobili sostitutivi degli edifici esistenti, laddove indispensabili a sostituire quelli a rischio sismico, sia che vengano inseriti in accordi di programma, sia in altri programmi per l'ottenimento di finanziamenti pubblici.

Tali interventi che avvengono su edifici pubblici devono prevedere misure significative:

- di efficienza energetica;
- di produzione di energia da fonti rinnovabili;
- di risparmio idrico.

Con i commi in titolo la legge finanziaria subordina però gli stanziamenti:

- a verifiche energetiche;
- al "rilascio del certificato di agibilità al permesso di costruire" condizionato alla presentazione della certificazione energetica dell'edificio, per le nuove costruzioni che rientrano fra gli edifici di cui al D.Lgs. n. 192/2005, relativo al rendimento energetico dell'edilizia.

Va ricordato, in proposito, che l'art. 24 del D.P.R. n. 380/2001 (testo unico in materia edilizia) disciplina il certificato di agibilità stabilendo che esso "attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente" e che lo stesso viene rilasciato dal dirigente o dal responsabile del competente ufficio comunale.

NB: Questa norma sembra in contrasto, circa la decorrenza, con quella di cui al comma 288 dell'art. 1 di questa legge finanziaria. Infatti mentre con il predetto comma 288 la decorrenza dell'obbligatorietà del certificato energetico è dal 1 gennaio 2009, con questa norma, non essendo specificato, la decorrenza dell'obbligatorietà dovrebbe essere dal 1 gennaio 2008 o comunque dalla data della ristrutturazione o della messa a norma.

La cosa potrebbe anche coesistere in quanto in questo caso trattasi di edifici pubblici, mentre quella di cui al citato comma 288 ha carattere generale. Sarebbe stato opportuno però che fosse specificato per mettere in grado gli operatori comunali del settore di agire con più certezza.

56. Disposizioni in materia di arbitrato per le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e le società pubbliche (commi 19-23, art. 3)

Gli arbitrati sono abrogati per tutte le amministrazioni pubbliche, e quindi anche per gli enti locali, nonché per le società interamente possedute oppure maggiormente partecipate dalle stesse;

ciò vale per tutti i contratti a partire dal 2008 e per tutte le controversie per le quali al 30 settembre 2007 non erano ancora costituiti i collegi arbitrali. Tutto ciò anche se nei contratti stipulati sono state sottoscritte ipotesi di arbitrato;

sono quindi previste responsabilità disciplinari e per danno erariale per i responsabili in materia di appalti pubblici per ritardi o inadempienze;

con il decreto legge mille proroghe l'efficacia delle disposizioni sull'arbitrato, per cause instaurate entro il 2007, è spostata al 1 luglio 2008.

Viene introdotto il divieto per le amministrazioni pubbliche e le S.p.a. miste a prevalente capitale pubblico di inserire nei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture le clausole compromissorie, ovvero i meccanismi di attivazione degli arbitrati. Il divieto si estende anche ai contratti già in corso: in questo caso le

pubbliche amministrazioni devono subito rinunciare ad esercitare l'opzione per l'arbitrato, così come decadono i collegi già costituiti e non arrivati al deposito del lodo.

Infatti con i commi in titolo viene stabilito che:

- è fatto divieto a dette amministrazioni pubbliche (compresi gli enti locali) di inserire clausole compromissorie in tutti i loro contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi ovvero, relativamente ai medesimi contratti, di sottoscrivere compromessi. Le clausole compromissorie ovvero i compromessi comunque sottoscritti sono nulli e la loro sottoscrizione costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale per i responsabili dei relativi procedimenti;
- dette disposizioni si estendono alle società interamente possedute ovvero partecipate maggioritariamente dalle predette pubbliche amministrazioni, nonché agli enti pubblici economici ed alle società interamente possedute ovvero partecipate maggioritariamente da questi ultimi;
- relativamente ai contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi già sottoscritti dalle amministrazioni alla data del 1 gennaio 2008 e per le cui controversie i relativi collegi arbitrali non si sono ancora costituiti alla data del 30 settembre 2007, è fatto obbligo alle amministrazioni pubbliche e quindi anche agli enti locali di declinare la competenza arbitrale, ove tale facoltà sia prevista nelle clausole arbitrali inserite nei predetti contratti; dalla data della relativa comunicazione opera esclusivamente la giurisdizione ordinaria. I collegi arbitrali, eventualmente costituiti successivamente al 30 settembre 2007 e fino alla data di entrata in vigore della presente legge, decadono automaticamente e le relative spese restano integralmente compensate tra le parti.

Sono state portate modifiche anche al codice degli appalti (D. Lgs. n. 163/2006) nella parte relativa agli accordi bancari (art. 240 del codice) nel senso, che con l'aggiunta di un comma 15.bis all'art. 240, viene stabilito che, qualora i termini di cui al comma 5 e al comma 13 non siano rispettati a causa di ritardi negli adempimenti del responsabile del procedimento ovvero della commissione, il primo risponde sia sul piano disciplinare, sia a titolo di danno erariale, e la seconda perde qualsivoglia diritto al compenso.

Le norme sopra richiamate del Codice sugli appalti riguardano:

- il comma 5 dell'articolo sopracitato relativo agli appalti e alle concessioni di importo pari o superiore a 10 milioni di euro stabilisce che il responsabile del procedimento deve promuovere la costituzione di apposita commissione, affinché formuli, acquisita la relazione riservata del direttore dei lavori e, ove costituito, dell'organo di collaudo, entro novanta giorni dalla apposizione dell'ultima delle riserve di cui al comma 1 dello stesso art. 240, proposta motivata di accordo bonario;
- il comma 13 (sempre dello stesso art. 240) precisa che quando il soggetto che ha formulato le riserve non provveda alla nomina del componente di sua scelta nel termine di venti giorni dalla richiesta del responsabile del procedimento, la proposta di accordo bonario è formulata dal responsabile del procedimento, acquisita la relazione riservata del direttore dei lavori e, ove costituito, dell'organo di collaudo, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine assegnato all'altra parte per la nomina del componente della commissione.

Con l'art. 15 del decreto legge n. 248/2007, riguardante la proroga dei termini viene però stabilito che vengano dati ancora 6 mesi di vita all'arbitrato.

Lo stop agli arbitrati nasce dopo una denuncia dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici che ha stimato in 290 milioni le spese della pubblica amministrazione in un anno per i risarcimenti alle imprese, uscite nella maggior parte dei casi vincitrici dal giudizio. L'altro intento moralizzatore è quello di spazzare via le "parcelle d'oro" che gli arbitri si sono finora liquidati.

Quello del decreto legge mille proroghe è un rinvio secco: tramonta quindi l'ipotesi per questo periodo transitorio di ricorrere agli arbitrati amministrati dalla Camera arbitrale presso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. E tornano possibili gli arbitrati "liberi" in cui le parti scelgono l'intero collegio e i giudici privati si autoliquidano i compensi.

Il rinvio però non opera per i contratti stipulati a partire dal 1 gennaio 2008.

57. Criteri di calcolo dell'indennizzo di espropriazione e del risarcimento del danno da occupazione appropriativa (art. 2, commi 89-90)

Viene novellato il Testo unico delle disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. n. 327/2001), fissando nuovi criteri per il calcolo dell'indennità di esproprio e del risarcimento del danno nel caso di occupazione appropriativa, al fine di recepire gli effetti delle sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 e della costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti

dell'uomo. L'occupazione appropriativa (o accensione invertita) rappresenta una modalità di acquisto della proprietà a titolo originario, di creazione giurisprudenziale (v. Cass. Civ., Sez. Un., 26 febbraio 1983, n. 1464). Essa opera esclusivamente a favore della pubblica amministrazione che abbia occupato *sine titulo* (per difetto originario del provvedimento di occupazione o sua scadenza al termine quin-

quennale) un suolo di proprietà di un privato, nell'esercizio di una funzione pubblica e destinando

il suolo alla realizzazione di un'opera di pubblico interesse.

- Ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio di un'area edificabile, la misura dell'indennità è quella del valore venale del bene;
- qualora l'esproprio sia finalizzato ad interventi di riforma economico-sociale la indennità determinata come sopra va ridotta del 2,5%;
- la stessa indennità determinata va aumentata del 10%:
 - nel caso in cui la cessione del terreno avvenga per accordo;
 - o nel caso in cui la non conclusione dell'accordo non sia imputabile all'espropriato;
 - o nel caso in cui sia stata offerta una indennità provvisoria inferiore agli 8/10 di quella determinata in definitiva;
- il deposito presso la Cassa Depositi e Prestiti che gli enti espropriandi devono effettuare deve essere quello concordato maggiorato del 10%.

In particolare con i commi 89 e 90:

- Vengono sostituiti i primi due commi dell'articolo 37 (Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area edificabile) del citato testo unico:
 - Il nuovo comma 1 stabilisce che, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione di un'area edificabile, la misura dell'indennità è quella del valore venale del bene; altresì, viene stabilita la riduzione dell'indennità del 25 per cento, quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale;
 - Il nuovo comma 2 dispone, invece, un aumento del 10 per cento dell'indennità, nel caso in cui sia stato concluso l'accordo di cessione oppure l'accordo di cessione non sia stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi sia stata offerta una indennità provvisoria che, attualizzata, risulti inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva.
- Le ulteriori modifiche sono consequenziali alla novella all'articolo 37 sopra illustrata.
 In particolare, con la modifica dell'articolo 45, comma 2, lettera a), del testo unico, viene stabilito che il corrispettivo dell'atto di cessione

delle aree edificabili va calcolato ai sensi dell'articolo 37, con l'incremento del 10 per cento di cui all'art. 37, comma 2, e non più con la riduzione del 40 per cento, norma eliminata nel nuovo testo dell'articolo 37.

- Vengono conseguentemente novellati rispettivamente l'articolo 20, comma 14, secondo periodo, e l'art. 22, comma 3, del testo unico, stabilendo, concretamente con le modifiche sopra indicate, che il deposito provvisorio presso la Casa depositi e prestiti avviene rispettivamente senza la maggiorazione del 10% ed eliminando la riduzione del 40%, in quanto nella nuova normativa non è più prevista.
- L'articolo 55, comma 1 riformulato, del testo unico interviene sui criteri per il calcolo del risarcimento del danno nel caso di occupazione appropriativa antecedente al 30 settembre 1996, stabilendo che esso venga liquidato in misura pari al valore venale del bene.

Con la norma transitoria (comma 90 della legge finanziaria), viene previsto in particolare che le nuove norme introdotte, trovano applicazione rispetto a tutti i procedimenti espropriativi in corso, con esclusione dei casi in cui l'indennità di esproprio sia stata condivisa, ovvero accettata, o sia comunque divenuta irrevocabile.

Indice

Come leggere i numeri di gennaio e febbraio 2008	pag.	2
A. Riorganizzazione delle istituzioni di governo e degli enti locali		
1. Disposizioni riguardanti gli organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	pag.	3
1.1 Adeguamento indennità dei membri del Parlamento – 1.2 Composizione del Governo – 1.3 Compensi ai Commissari straordinari di Governo		
2. Nuove disposizioni per i consigli circoscrizionali, comunali e provinciali e per gli assessori comunali e provinciali.....	pag.	4
2.1 Composizione della Giunta – 2.2 Aspettative per gli amministratori locali – 2.3 Indennità e assegni degli amministratori locali – 2.4 Divieto di assicurare gli amministratori – 2.5 Limiti alle forme associative fra enti locali – 2.6 forme di decentramento – 2.7 Commissioni elettorali		
3. Nuove disposizioni per le Comunità Montane	pag.	8
3.1 Premessa – 3.2 Nuova costituzione delle Comunità Montane, nuova composizione delle Comunità locali, diverse indennità – 3.3 Intervento sostitutivo dello Stato-conseguenze – 3.4 Scansione temporale – 3.5 Fase di liquidazione		
4. Norme di indirizzo per la riduzione dei costi derivanti da duplicazione di funzioni.....	pag.	11
5. Contenimenti degli uffici di diretta collaborazione.....	pag.	11
6. Uffici unici di avvocatura degli enti locali	pag.	11
7. Scambio di informazioni territoriali sull'azione amministrativa.....	pag.	12
8. Limiti per le amministrazioni pubbliche alla costituzione e alla partecipazione in società.....	pag.	12
9. Riduzione componenti organi societari.....	pag.	13
10. Disposizioni sui consorzi di bonifica.....	pag.	14
11. Rideterminazione degli ambiti territoriali per la gestione del servizio idrico integrato e del servizio integrato di rifiuti	pag.	15
12. Scioglimento dei Consigli comunali per mancata approvazione del bilancio	pag.	15
B. Finanza locale		
13. Contenimento dei costi delle pubbliche amministrazioni: auto di servizio, corrispondenza postale, telefonia, immobili.....	pag.	16
14. Patto di stabilità interno degli enti locali.....	pag.	17
1) Norme generali del patto di stabilità – 2) Per gli enti commissariati – 3) Verifiche della Corte dei conti		
15. Razionalizzazione del sistema acquisti di beni e servizi	pag.	21
16. I trasferimenti statali agli enti locali per l'anno 2008.....	pag.	22
17. Fondo entrate erariali per servizi non commerciali degli enti locali.....	pag.	23
18. Riduzione dei trasferimenti agli enti locali.....	pag.	24
19. Utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata dei prestiti	pag.	25
20. Utilizzo dei proventi delle concessioni e delle sanzioni in materia edilizia	pag.	26
21. Finanziamenti per i piccoli comuni	pag.	26
22. Finanziamenti per le aree di montagna e per le aree svantaggiate di confine con regioni a statuto speciale.....	pag.	27
23. Integrazione del Fondo per le aree svantaggiate di confine con le regioni a statuto speciale.....	pag.	28
24. Disposizioni per limitare i rischi dagli strumenti finanziari sottoscritti dagli enti territoriali	pag.	28
25. Contributo dei comuni per l'attuazione della direttiva europea circa la libera circolazione	pag.	30
26. Potenziamento del sistema pubblico di connettività	pag.	30
27. Statistiche delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del programma statistico nazionale.....	pag.	32
28. Finanziamenti per le zone del Veneto colpite dalle alluvioni 2007.....	pag.	33
29. Utilizzo per investimenti dei residui dei contributi per le alluvioni del 1994	pag.	33
C. Personale – Incarichi esterni – Consulenze		
30. Disposizioni per il personale del pubblico impiego circa le assunzioni e altro	pag.	34
30.1 Lavoro straordinario – 30.2 Assunzioni per turn-over – 30.3 Validità delle graduatorie dei concorsi nella pubblica amministrazione – 30.4 Stabilizzazione personale a tempo determinato – 30.5 Personale con contratti formazione e lavoro – 30.6 Personale a contratto a tempo parziale – 30.7 Disposizioni specifiche per gli enti locali		
31. Stabilizzazione lavoratori socialmente utili.....	pag.	37

32. Nuova disciplina del lavoro flessibile presso la pubblica amministrazione	pag.	38
33. Per gli incarichi esterni delle pubbliche amministrazioni	pag.	40
34. Collocamento obbligatorio per gli orfani di lavoratori deceduti per infortunio sul lavoro	pag.	41
35. Assunzioni in deroga di personale dipendente da pubbliche amministrazioni ritenuto in esubero	pag.	41
36. Retribuzione dei dipendenti pubblici, responsabilità contabile, controllo della Corte dei conti	pag.	41
37. Per i rinnovi dei contratti dei dipendenti delle regioni e degli enti locali, nonché dei segretari comunali	pag.	43
38. Attività formative per i dipendenti comunali per la gestione del catasto	pag.	44
39. Nuovi adempimenti per i sostituti di imposta	pag.	44
40. Banca dati informativa del personale in mobilità	pag.	45
D. Tributi locali		
41. Detrazione ICI prima casa e provvedimenti conseguenti	pag.	45
41.1 Detrazione – 41.2 Rimborso ai comuni per la ulteriore detrazione dell'imposta 41.3 Problematrice comunque aperte		
42. Non restituzione dell'ICI versata da cooperative agricole	pag.	47
43. Ulteriore proroga dei termini per la sostituzione della TARSU con le nuove tariffe	pag.	48
44. Spazi riservati ed esenzione del diritto sulle pubbliche affissioni	pag.	49
45. Trasferimento alle regioni le competenze sull'IRAP	pag.	50
46. Riparametrazione aliquote dell'IRAP	pag.	51
47. Affidamento a terzi del servizio di riscossione tributi dei comuni e delle province	pag.	51
48. Ridotti i termini per la riscossione delle sanzioni amministrative per violazione al codice della strada e disposizioni sulla riscossione di altre entrate comunali	pag.	52
E. Urbanistica – Energia – Edilizia pubblica – Edilizia privata – Appalti – Esproprio		
49. Compensazione urbanistica per l'edilizia sociale	pag.	53
50. Disposizioni contro l'abusivismo	pag.	54
51. Norme per l'incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili	pag.	54
52. Installazione impianti di energia da fonti rinnovabili negli edifici di nuova costruzione	pag.	56
53. Fondo per il risparmio e l'efficienza energetica	pag.	56
54. Obbligo della certificazione energetica in edilizia	pag.	57
55. Finanziamenti per edifici scolastici e disposizioni in materia di energia e di risparmio idrico	pag.	58
56. Disposizioni in materia di arbitrato per le pubbliche amministrazioni, enti pubblici e società pubbliche	pag.	59
57. Criteri di calcolo dell'indennizzo di espropriazione e del risarcimento del danno da occupazione appropriativa	pag.	60