

Comunità montane

Anche per le Comunità montane si fa precedere l'esame della gestione finanziaria dall'esposizione delle risultanze dei primi due titoli delle entrate, rammentando che per il biennio in esame sono riportati i dati relativi a 204 Enti.

Accertamenti in conto competenza

	(migliaia di euro)		
	2001	2002	Variaz. %
Trasferimenti	312.542	320.460	2,53
Entrate extratributarie	84.274	92.327	9,56
Totale	396.816	412.787	4,02

Riscossioni in conto competenza

	(migliaia di euro)		
	2001	2002	Variaz. %
Trasferimenti	214.839	221.663	3,18
Entrate extratributarie	47.020	50.583	7,58
Totale	261.859	272.246	3,97

Riscossioni totali

	(migliaia di euro)		
	2001	2002	Variaz. %
Trasferimenti	355.837	331.077	-6,96
Entrate extratributarie	80.886	85.203	5,34
Totale	436.723	416.280	-4,68

Residui totali

	(migliaia di euro)		
	2001	2002	Variaz. %
Trasferimenti	170.236	153.445	-9,86
Entrate extratributarie	60.404	65.666	8,71
Totale	230.640	219.111	-5,00

Dai dati esposti si rileva che gli accertamenti in conto competenza aumentano in totale del 4,02%, con un andamento migliorativo moderato rispetto al 17,79% risultante nel precedente biennio 2000-2001.

In particolare, le entrate extra-tributarie dalla competenza aumentano del 9,56%, mentre quelle per trasferimenti si limitano al 2,53%. Quindi, in controtendenza rispetto al passato, i proventi derivanti da beni e servizi sono cresciuti in modo apprezzabile.

Anche le riscossioni dalla competenza mostrano per i due titoli corrispondenti andamenti in aumento. Viceversa le riscossioni totali flettono complessivamente del 4,68% a causa della riduzione dei trasferimenti.

Seguono i due prospetti relativi al tasso di realizzazione delle entrate ed al tasso di smaltimento dei residui.

Entrate correnti Tasso di realizzazione (Risc. c/comp. su acc. c/comp.)

	(migliaia di euro)					
	Acc. C/comp. 2001	Risc c/ comp. 2001	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2002	Risc c/ comp. 2002	Tasso di realizzazione %
Trasferimenti	312.542	214.839	68,74	320.460	221.663	69,17
Entrate extratributarie	84.274	47.020	55,79	92.327	50.583	54,79
Totale	396.816	261.859	65,99	412.787	272.246	65,95

Entrate correnti Tasso di smaltimento (Risc. in c/res. su acc. in c/res.)

	(migliaia di euro)					
	Accertamenti c/residui 2001	Riscossi c/residui 2001	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2002	Riscossi c/residui 2002	Tasso di smaltimento %
Trasferimenti	213.531	140.997	66,03	164.062	109.415	66,69
Entrate extratributarie	57.016	33.866	59,40	58.542	34.620	59,14
Totale	270.547	174.863	64,63	222.604	144.035	64,70

L'indice complessivo di realizzazione delle entrate dalla competenza si mantiene stabile nel biennio, oscillando poco sotto la soglia del 70%: Tale situazione riguarda sia i trasferimenti che i proventi di natura extra-tributaria.

Risulta a prima vista che anche le tendenze, complessiva e settoriali, del tasso di smaltimento dei residui hanno carattere stazionario.

Il rapporto di composizione tra le entrate correnti delle Comunità montane negli ultimi cinque anni è rappresentato nel prospetto che segue.

Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)

	1998	1999	2000	2001	2002
Trasferimenti	81,01	80,41	80,11	81,49	77,64
Entrate extratributarie	18,99	19,59	19,89	18,51	22,36
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Enti esaminati</i>	256	232	205	200	204

Diminuisce gradualmente il peso dei trasferimenti che resta comunque preponderante, mentre cresce sia pure con oscillazioni quello delle entrate proprie extra-tributarie.

Anche a proposito degli Enti montani occorre esaminare ora le entrate correnti nei loro usuali aspetti contabili in base alla distribuzione delle Comunità per Regioni, facendo riferimento alle apposite tavole analitiche elaborate dalla Sezione e raccolte nel volume degli allegati al Referto.

Per ragioni di economia di trattazione, si riportano qui osservazioni molto sintetiche.

Trasferimenti correnti

I trasferimenti complessivi in conto competenza, come già accennato, aumentano sia per quanto riguarda agli accertamenti che le riscossioni. Occorre però rilevare che per le Comunità localizzate nell'area meridionale l'indice degli accertamenti è diminuito nel biennio del 14,81% e quello delle riscossioni del 5,28%.

Le riscossioni totali, derivanti cioè dalla gestione della competenza e da quella dei residui, sono diminuite nel complesso del 6,96% a causa delle oscillazioni che si sono verificate per gli Enti localizzati nelle varie aree geografiche (+19,42% nel Nord-ovest e +15,09 nel Nord-Est; -12,05% nel centro, -27,67% nel Sud e -13,77% nelle Isole).

Entrate extra-tributarie

Le entrate complessive dalla competenza derivanti dalla gestione di beni e servizi sono aumentate, come già rilevato, sia sul fronte degli accertamenti che delle riscossioni. Tali andamenti hanno riguardato la massima parte delle Comunità localizzate nelle varie aree del Paese. Sono cresciute nel complesso del 5,34% anche le riscossioni totali.

Resta scarso il livello di realizzazione delle entrate di competenza (54,79%) e dello smaltimento dei corrispondenti residui (59,14%).

ICI e TARSU

Imposta comunale sugli immobili

Il sistema fiscale dei Comuni si basa principalmente sull'ICI, l'imposta sugli immobili istituita con d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504. Il peso più rilevante dell'imposizione locale grava così sui proprietari o sui possessori di immobili, indipendentemente dalla loro residenza e quindi dall'utilizzo da parte degli stessi dei servizi erogati dall'ente impositore.

Presupposto dell'imposta è il possesso di fabbricati urbani e rurali, di aree fabbricabili e di terreni agricoli a qualsiasi uso destinati.

Attraverso i propri poteri di autodeterminazione in materia di ICI, i Comuni sono in grado di sfruttare pienamente le potenzialità di gettito del tributo con modalità applicative (aliquote, riduzioni e detrazioni) da adattare alle caratteristiche del patrimonio immobiliare ed alle condizioni socio-economiche di proprietari e possessori dei beni.

La deliberazione di approvazione delle aliquote, riduzioni e detrazioni deve essere adottata entro il termine di approvazione del bilancio preventivo dell'anno in riferimento, per potere esplicitare i propri effetti nel corrispondente periodo.

Le difficoltà dei Comuni nel definire l'accertamento e la liquidazione dell'imposta di tutti gli immobili situati nei rispettivi territori è evidenziata anche dalle leggi finanziarie che, negli anni, prevedono deroghe al divieto di proroga dei termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta contenuti nello statuto dei diritti del contribuente.

Sulla delicata materia dell'ICI è intervenuta recentemente una sentenza del Consiglio di Stato¹⁴³ con la quale si forniscono chiare indicazioni sui limiti invalicabili che incontrano in materia tributaria i regolamenti comunali anche a seguito della riforma costituzionale. In sostanza dove sussiste riserva di legge come nel caso dell'imposizione fiscale, gli Enti non possono dettare norme di rango regolamentare che oltrepassino i confini segnati dalla norma statale. Il legislatore primario, cioè, nell'esercizio della potestà riservatagli dalla Costituzione, detiene il potere discrezionale di definire la facoltà impositiva fino all'estremo dettaglio ovvero di lasciare espressamente ai regolamenti spazi normativi anche notevoli di completamento. I Comuni non possono cioè ampliare il loro potere di determinare le aliquote ICI arrivando a stabilire ulteriori differenze all'interno delle tre categorie previste dalla legge (immobili destinati ad usi diversi dall'abitazione, immobili posseduti in aggiunta all'abitazione principale, alloggi non locati). In caso contrario, gli Enti avrebbero il potere di tassare nella misura voluta questa o quella categoria di immobili, in violazione della riserva di legge statale in materia di imposizione fiscale. In via di esempio si potrebbero introdurre aliquote differenziate per uffici, studi privati, negozi, magazzini e depositi, laboratori artigianali, impianti sportivi, alberghi, teatri, cinema.

Analisi finanziaria

Ai fini di una migliore comprensione dei risultati di seguito riportati, è utile ricordare in via generale l'apprezzabile incidenza sui dati numerici di uno specifico fenomeno, indagato approfonditamente nello scorso Referto della Sezione per il biennio 2000-2001. Si tratta cioè del fenomeno del recupero degli importi ICI di pertinenza degli anni precedenti a quello in riferimento e relativi a modifiche di classamenti catastali o a risultati di lotta all'evasione fiscale.

Basta in proposito rammentare che su 1255 Comuni esaminati, 897 avevano comunicato di aver accertato in conto competenza 2001 importi ICI relativi ad anni precedenti, non accertati appunto negli anni di effettivo riferimento. L'importo globale dell'ICI recuperata rappresentava l'indice del 5,91% dell'intera imposta accertata in conto competenza nell'anno. Approfondendo l'analisi risultava poi che in 333 Comuni degli 897 interessati al fenomeno la medesima incidenza era superiore al 10% ed in 102 questa superava il 20%.

¹⁴³ Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 10 febbraio 2004 n. 485.

(migliaia di euro)			
1.309 Enti esaminati	2001	2002	Var. %
Accertamenti c/comp.	7.622.487	7.761.776	1,83

L'importo totale degli accertamenti in conto competenza del 2002 è aumentato poco rispetto all'anno precedente, confermando la tendenza in crescita, ma meno consistente rispetto alla variazione positiva del 3,10% relativa al periodo 2000-2001.

Considerata la relativa inelasticità dell'imposta, il lieve aumento dell'importo totale degli accertamenti in esame sembra possa attribuirsi principalmente alla sempre maggiore cura rivolta dai Comuni a ridurre aree di evasione ed a recuperare importi arretrati.

Accertamenti in conto competenza

(migliaia di euro)				
REGIONE	N. Enti esaminati	2001	2002	Var. %
PIEMONTE	78	586.550	600.552	2,39
LOMBARDIA	216	1.219.978	1.235.721	1,29
LIGURIA	29	343.257	345.097	0,54
VENETO	141	598.291	609.134	1,81
TRENTINO ALTO ADIGE	1	18.590	17.666	-4,97
FRIULI VENEZIA GIULIA	26	131.508	141.015	7,23
EMILIA ROMAGNA	104	835.543	854.702	2,29
TOSCANA	103	680.9734	685.075	0,60
UMBRIA	20	111.354	112.072	0,64
MARCHE	39	167.133	173.954	4,08
LAZIO	71	1.243.568	1.252.228	0,70
ABRUZZO	30	128.469	130.503	1,58
MOLISE	5	21.743	22.746	4,61
CAMPANIA	131	546.3186	538.624	-1,41
PUGLIA	123	466.393	481.849	3,31
BASILICATA	12	29.968	31.456	4,96
CALABRIA	41	94.076	92.958	-1,19
SICILIA	108	305.0709	337.664	10,68
SARDEGNA	31	93.705	98.760	5,39
TOTALE	1309	7.622.487	7.761.776	1,83

Nel prospetto mancano i dati di due Comuni capoluogo di Provincia, uno in Sicilia l'altro in Sardegna.

Dall'esame dei dati distinti per 19 Regioni si evince che l'aumento degli accertamenti in conto competenza dell'ICI è abbastanza generalizzato, con l'eccezione del Trentino Alto Adige (-4,97%), della Campania (-1,41%) e della Calabria (-1,19%). Le variazioni più favorevoli si presentano in Sicilia (+10,68%) e in Friuli Venezia Giulia (+7,23%).

Incidenza degli accertamenti regionali in c/competenza sul totale

(migliaia di euro)

REGIONE	2001	Rapporto su totale	2002	Rapporto su totale
PIEMONTE	586.550	7,70	600.552	7,74
LOMBARDIA	1.219.978	16,01	1.235.721	15,92
LIGURIA	343.257	4,50	345.097	4,44
VENETO	598.291	7,84	609.134	7,85
TRENTINO ALTO ADIGE	18.590	0,24	17.666	0,23
FRIULI VENEZIA GIULIA	131.508	1,73	141.015	1,82
EMILIA ROMAGNA	835.543	10,96	854.702	11,01
TOSCANA	680.973	8,93	685.075	8,83
UMBRIA	111.354	1,46	112.072	1,44
MARCHE	167.133	2,20	173.954	2,24
LAZIO	1.243.568	16,31	1.252.228	16,13
ABRUZZO	128.469	1,69	130.503	1,68
MOLISE	21.743	0,29	22.746	0,30
CAMPANIA	546.318	7,17	538.624	6,94
PUGLIA	466.393	6,12	481.849	6,20
BASILICATA	29.968	0,39	31.456	0,41
CALABRIA	94.076	1,23	92.958	1,20
SICILIA	305.070	4,00	337.664	4,35
SARDEGNA	93.705	1,23	98.760	1,27
TOTALE	7.622.487	100,00	7.761.776	100,00

Risulta evidente anzitutto la stabilità sostanziale nel biennio delle incidenze regionali sul totale nazionale, poiché come già accennato l'ICI è un'imposta abbastanza rigida. Si osserva poi che, come negli anni immediatamente precedenti, le tre Regioni Lombardia, Emilia Romagna e Lazio concorrono nel periodo considerato con oltre il 40% all'importo totale degli accertamenti in conto competenza su base nazionale. Alcune Regioni presentano nel 2002 una diminuzione della propria incidenza percentuale, peraltro poco significativa perché inferiore all'1%.

Segue l'esposizione dei dati ICI elaborati in base alle classi demografiche degli Enti ed agli accertamenti in conto competenza.

(migliaia di euro)

Enti Esaminati	Classi demografiche	ICI 2001	ICI 2002	Variazioni %
255	5	359.620	377.630	5,01
605	6	1.367.378	1.406.126	2,83
360	7	1.951.709	1.994.860	2,21
49	8	638.386	653.341	2,34
28	9	856.143	874.755	2,17
6	10	479.933	486.277	1,32
6	11	1.969.318	1.968.787	-0,03
1.309	TOTALE	7.622.487	7.761.776	1,83

La distribuzione evidenzia che il modesto aumento complessivo dell'1,83% è determinato da variazioni positive per tutte le classi ad eccezione della situazione statica dei Comuni della 11^a (-0,03%).

L'aumento più consistente si è verificato nella 5^a classe (+5,01%).

Accertamenti in c/competenza - incidenza di ogni classe demografica sul totale

Enti esaminati	Classi demografiche	2001	2002	Variazioni %
255	5	4,71	4,86	0,15
605	6	17,94	18,12	0,18
360	7	25,60	25,70	0,10
49	8	8,38	8,42	0,04
28	9	11,23	11,27	0,04
6	10	6,30	6,27	-0,03
6	11	25,84	25,36	-0,47
1.309	TOTALE	100,00	100,00	

Nel biennio considerato gli accertamenti dell'ICI per gli Enti della 7^a ed 11^a classe rappresentano in percentuale oltre la metà dell'importo totale riferito ai 1.309 Comuni in esame. Inoltre l'incidenza dei dati relativi ad ogni singola classe demografica sul totale si è mantenuta quasi inalterata nel periodo con variazioni positive non superiori allo 0,18% e negative pari a -0,47% ovvero addirittura insignificanti nella 10^a classe.

Accertamenti in c/competenza. Importo pro capite

(migliaia di euro)

REGIONE	Enti esaminati	Popolazione	Accertam. Es.2001	Accertam. Es.2002	Pro capite 2001 in euro	Pro capite 2002 in euro	Var. %
PIEMONTE	78	2.608.633	586.550	600.552	224,85	230,22	5,37
LOMBARDIA	216	5.646.381	1.219.978	1.235.721	216,06	218,85	2,79
LIGURIA	29	1.188.822	343.257	345.097	288,74	290,28	1,54
VENETO	141	2.969.837	598.291	609.134	201,46	205,11	3,65
TRENTINO A.ADIGE	1	101.545	18.590	17.666	183,07	173,97	-9,10
FRIULI V. GIULIA	26	663.551	131.508	141.015	198,19	212,52	14,33
E. ROMAGNA	104	3.056.587	835.543	854.702	273,36	279,63	6,27
TOSCANA	103	2.868.557	680.973	685.075	237,39	238,82	1,43
UMBRIA	20	623.453	111.354	112.072	178,61	179,76	1,15
MARCHE	39	962.879	167.133	173.954	173,58	180,66	7,08
LAZIO	71	4.208.370	1.243.568	1.252.228	295,50	297,56	2,06
ABRUZZO	30	748.735	128.469	130.503	171,58	174,30	2,72
MOLISE	5	121.679	21.743	22.746	178,69	186,93	8,24
CAMPANIA	131	4.303.884	546.318	538.624	126,94	125,15	-1,79
PUGLIA	123	3.406.917	466.393	481.849	136,90	141,43	4,53
BASILICATA	12	259.936	29.968	31.456	115,29	121,01	5,72
CALABRIA	41	1.038.768	94.076	92.958	90,56	89,49	-1,07
SICILIA	108	3.260.763	305.070	337.664	93,56	103,55	9,99
SARDEGNA	31	691.638	93.705	98.760	135,48	142,79	7,31
TOTALE	1.309	38.730.935	7.622.487	7.761.776	196,81	200,40	3,59

Il numero degli abitanti dei 1309 Comuni esaminati nel biennio, pari a 38.730.935 unità, è quello riportato nel censimento generale della popolazione effettuato nell'anno 2001.

Si rileva nel 2002 un aumento diffuso e diversificato dell'incidenza dell'ICI sui contribuenti, rappresentata dal 3,59% in più su base nazionale rispetto all'anno precedente. In controtendenza si manifesta però la pressione dell'imposta in Trentino Alto Adige (-9,10%), in Campania (-1,79%) ed in Calabria (-1,07%).

Accertamenti in c/competenza degli Enti della 10^a e 11^a classe demografica.

(in migliaia di euro)

REGIONE	COMUNE	CL.	1999	2000	2001	2002
PIEMONTE	TORINO	11	244.376	244.382	253.960	248.585
LOMBARDIA	MILANO	11	378.482	378.608	381.176	385.130
VENETO	VENEZIA	10	70.154	64.518	64.431	63.883
VENETO	VERONA	10	61.246	61.933	62.966	66.238
LIGURIA	GENOVA	11	155.059	160.101	164.726	164.099
E. ROMAGNA	BOLOGNA	10	132.161	131.567	130.818	130.982
TOSCANA	FIRENZE	10	125.409	130.715	130.147	126.449
LAZIO	ROMA	11	882.003	899.178	937.795	939.468
CAMPANIA	NAPOLI	11	169.298	169.155	173.631	165.783
PUGLIA	BARI	10	60.941	70.109	73.302	79.893
SICILIA	PALERMO	11	58.204	60.449	58.028	65.723
SICILIA	CATANIA	10	53.406	65.131	59.356	44.246
TOTALE			2.390.709	2.435.846	2.490.336	2.480.479

La rilevazione effettuata ha riguardato i Comuni delle dimensioni più grandi, i quali ovviamente forniscono ogni anno i dati più cospicui e quindi molto significativi delle entrate raccolte nei grandi centri urbani, ma di per sé non rappresentativi del complessivo andamento nazionale con le sue variegate realtà locali.

Dopo incrementi costanti degli importi totali fino al 2001, iniziati peraltro prima dell'anno 1999 qui riportato, alla fine del 2002 si è verificato un lieve regresso totale in valore assoluto, derivante dai risultati di 6 Comuni, tre dei quali appartenenti all'11^a classe ed i rimanenti tre alla 10^a. Si manifesta quindi un arresto della forza espansiva dell'ICI, almeno nei grandi centri urbani, che forse è da ascrivere alla incapacità delle strutture amministrative di migliorare qualità e quantità dell'accertamento e poi della riscossione dell'imponibile effettivo.

D'altronde solo un'indagine approfondita potrebbe accertare ente per ente se si tratti di un fenomeno congiunturale o meno.

Seguono tre prospetti, che espongono gli introiti dell'imposta secondo le consuete voci contabili nonché in base all'incidenza del tasso di realizzazione e del tasso di smaltimento dei residui. Va subito detto che le risultanze sono complessivamente poco soddisfacenti.

Situazione di accertamenti, residui e riscossioni

(migliaia di euro)

1.309 Enti	2001	2002	Var. %
Accertamenti c/residui	2.931.290	2.688.307	-8,29
Accertamenti c/competenza	7.622.487	7.761.776	1,83
Accertamenti totali	10.551.998	10.450.083	-0,97
Residui da residui	440.808	569.022	29,09
Residui da competenza	2.260.423	2.487.766	10,06
Residui attivi totali	2.701.231	3.056.788	13,16
Riscossioni c/residui	2.490.482	2.119.285	-14,90
Riscossioni c/competenza	5.362.065	5.274.010	-1,64
Riscossioni totali	7.852.433	7.393.295	-5,85

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

Enti esaminati	Riscossioni C/comp. 2001	Accertamenti C/comp. 2001	Tasso di Realizzazione 2001	Riscossioni C/comp. 2002	Accertamenti C/comp. 2002	Tasso di Realizzazione 2002	Diff.
1.309	5.362.065	7.622.487.	70,34 %	5.274.010	7.761.776	67,94 %	-2,40 %

Tasso di smaltimento residui

(migliaia di euro)

Enti esaminati	Riscossioni C/res. 2001	Accertamenti C/res. 2001	Tasso di Smalt. 2001	Riscossioni C/res. 2002	Accertamenti C/res. 2002	Tasso di Smalt. 2002	Diff.
1.309	2.490.482	2.931.290	84,96 %	2.119.285	2.688.307	78,83%	-6,13%

La situazione esposta nel primo prospetto non è generalmente positiva, perché a fronte di uno scarso aumento degli accertamenti di competenza, risultano in crescita i residui totali, mentre diminuiscono le riscossioni.

Venendo ora al tasso di realizzazione nel biennio, derivante dal rapporto tra le riscossioni e gli accertamenti in conto competenza, l'indice tende al ribasso alla fine del 2002, giacché è sceso dal 70,34% al 67,94%. Le ragioni sono certamente varie e andrebbero indagate ente per ente su un notevole campione, ma si potrebbe pensare per esempio ad un numero maggiore di contribuenti che pagano il dovuto in ritardo, ad un aumento di situazioni in contestazione ovvero a difficoltà nel meccanismo di accertamento e riscossione.

Il tasso di smaltimento, derivante dal rapporto tra riscossioni ed accertamenti in conto residui, è diminuito del 6,13% nel biennio e anche qui solo un'analisi approfondita condotta ente per ente consentirebbe di stabilire se si tratta di un fenomeno negativo ma contingente ovvero di scarsa efficienza da parte dei servizi comunali.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle analitiche degli accertamenti, riscossioni e residui dell'ICI relative agli Enti esaminati, aggregati per Regione e per aree geografiche.

Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani

Le norme del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi) e le successive disposizioni in materia emanate in conseguenza delle direttive comunitarie sui rifiuti, ispirate alle sentite esigenze di tutela dell'ambiente, hanno profondamente innovato tutto il sistema che disciplina il settore della raccolta e gestione dei rifiuti solidi urbani, avendo come obiettivi l'applicazione di tecnologie più avanzate rivolte al riciclaggio dei rifiuti raccolti, all'eliminazione di abusivismi ed illegalità nonché al totale autofinanziamento del servizio anche attraverso il riutilizzo delle materie prime ricavate dai rifiuti.

Per il finanziamento del servizio stesso è previsto il passaggio dal sistema della tassa (TARSU), commisurata quasi esclusivamente alle superfici immobiliari occupate dai cittadini e dalle imprese, alla tariffa (TARI) commisurata principalmente alla quantità di rifiuti effettivamente prodotti.

L'introduzione della tariffa, ai sensi del d.lgs. n. 22, era originariamente prevista per tutti i Comuni a decorrere dal 1° gennaio 1999.

Di fronte alle difficoltà di applicare repentinamente in modo corretto ed efficace la tariffa ed alle preoccupazioni manifestate dagli Enti sia per la previsione di aggravio dell'onere sostenuto dai cittadini, sia per le esigenze di bilancio e per il carattere per certi versi lacunoso della normativa di riferimento, con l'art. 33 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria per il 2000) sono stati differiti i termini per l'applicazione del sistema tariffario come segue: dal 1° gennaio 2003 per i Comuni che nell'anno 1999 hanno raggiunto un grado di copertura dei costi superiore all'85%; dal 1° gennaio 2005 per i Comuni che nell'anno 1999 hanno raggiunto una copertura tra il 55 e l'85%; infine dal 1° gennaio 2008 per gli Enti che nel 1999 hanno raggiunto una copertura dei costi inferiore al 55% e per tutti i Comuni che hanno meno di 5000 abitanti, a prescindere dal grado di copertura dei costi raggiunto nel 1999.

Ulteriori dilazioni sono state disposte dall'art. 31 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003).

In ogni caso, è data facoltà ai Comuni di introdurre anticipatamente la tariffa rispetto ai termini previsti in base al livello di copertura in questione.

La TARSU ha per presupposto l'occupazione di locali a qualsiasi uso adibiti o di aree scoperte ad uso privato ove possano prodursi rifiuti.

Per completezza di trattazione si fa presente che l'art. 49 del predetto d.lgs. n. 22 del 1997 faceva salva l'applicazione del "tributo ambientale" (detto anche addizionale provinciale) a favore appunto delle Province ed a fronte dell'esercizio di funzioni amministrative riguardanti l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, il rilevamento, la disciplina ed il controllo di scarichi ed emissioni nonché la tutela, difesa e valorizzazione del suolo. Il tributo è determinato con deliberazione di giunta provinciale in misura compresa tra l'1% ed il 5% delle tariffe per unità di superficie stabilite ai fini della TARSU; il medesimo viene liquidato, iscritto a ruolo e riscosso insieme con la citata TARSU.

È utile rammentare che il costo di esercizio del servizio di smaltimento comprende tutti gli oneri diretti ed indiretti, ivi compresi quelli relativi al tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, alle quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature utilizzate. Ai sensi del comma 39 del medesimo art. 3 fu disposto poi che a decorrere dall'anno 1996 i proventi dell'addizionale ex-ECA, applicata alla tassa di smaltimento dei rifiuti, fossero devoluti direttamente ai Comuni dai concessionari della riscossione.

In punto infine di determinazione della tariffa, il d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 elaborava la metodologia di definizione delle componenti dei costi in una con la "tariffa di riferimento" intesa come insieme di criteri e condizioni applicative. Nella presente sede è utile soltanto evidenziare che la tariffa è composta da:

- a- una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio e riferita in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti;
- b- una parte variabile, rapportata alla quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito ed all'entità dei costi di gestione.

Analisi finanziaria

Come nel precedente caso dell'ICI, occorre far presente che i risultati finanziari qui esposti vanno considerati in via generale alla luce della apprezzabile incidenza di uno specifico fenomeno, indagato approfonditamente nello scorso Referto della Sezione per il biennio 2000-2001. Si tratta cioè del recupero degli importi della TARSU di pertinenza di anni precedenti, non accertati appunto negli anni di riferimento e relativi principalmente ai risultati conseguiti nella lotta all'evasione tributaria.

È sufficiente rammentare al riguardo che su un totale di 1.255 Comuni esaminati, 575 avevano comunicato di avere accertato in conto competenza nell'anno 2001 importi TARSU relativi ad anni precedenti e non accertati in quelli nei quali la tassa era effettivamente dovuta. L'importo dei recuperi in termini di accertamenti rappresentava il 5,81% del totale degli accertamenti in conto competenza della TARSU dell'anno 2001. L'incidenza degli importi riscossi in termini di recuperi rispetto ai medesimi importi accertati nel 2001 risultava su scala nazionale del 31,29%.

(migliaia di euro)			
1.309 ENTI	2001	2002	Variazione %
Accertamenti c/competenza	3.494.009	3.563.794	1,99

Si fa presente anzitutto che i 1.309 Comuni esaminati per il biennio comprendono anche Enti che nel 2001 o nel 2002 hanno introdotto in parte la tariffa. Poiché la gestione della TARI risulta data in concessione anche a titolo gratuito, le relative poste contabili in entrata non vengono riportate in bilancio.

L'aumento nel 2002 rispetto all'anno precedente dell'importo totale degli accertamenti in conto competenza conferma la tendenza consolidata della variazione positiva, anche se meno consistente rispetto al biennio 1999-2000 (5,71%) ed al biennio 2000-2001 (3,60%).

L'incremento registrato nell'ultimo biennio sembra dovuto anche all'attività più attenta dei Comuni volta a ridurre le aree di evasione della tassa ed a recuperare importi dovuti per gli anni precedenti.

Accertamenti in c/competenza

(migliaia di euro)			
Regione	Anno 2001	Anno 2002	Variazione %
PIEMONTE	275.763	279.765	1,45
LOMBARDIA	625.885	603.850	-3,52
LIGURIA	158.144	165.552	4,68
VENETO	189.356	158.542	-16,27
TRENTINO ALTO ADIGE	9.409	660	-92,98
FRIULI VENEZIA GIULIA	50.248	47.106	-6,25
EMILIA ROMAGNA	275.342	270.063	-1,91
TOSCANA	333.673	327.963	-1,71
UMBRIA	57.616	58.525	1,57
MARCHE	83.718	78.360	-6,40
LAZIO	466.097	497.746	6,79
ABRUZZO	57.227	62.365	8,97
MOLISE	7.762	8.042	3,60
CAMPANIA	314.153	352.258	12,12
PUGLIA	242.911	264.489	8,88
BASILICATA	21.261	20.647	-2,88
CALABRIA	50.517	63.104	24,91
SICILIA	215.797	241.441	11,88
SARDEGNA	59.130	63.316	7,07
TOTALE	3.494.009	3.563.794	1,99

Dall'esame dei dati distinti per 19 Regioni si rileva che l'importo degli accertamenti in conto competenza è diminuito in 8 Regioni, localizzate ad eccezione della Basilicata nelle aree settentrionali e centrale del Paese. L'elevata variazione negativa registrata in Trentino-Alto Adige è dovuta all'introduzione del regime tariffario in sostituzione della TARSU a Trento, unico Comune di riferimento.

Si deve comunque ritenere che anche le altre percentuali in diminuzione possano derivare in gran parte dal passaggio al regime tariffario. Le consistenti variazioni in aumento nell'Italia meridionale ed insulare (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) possono invece essere sintomo, come già accennato, di una migliorata capacità di accertare e riscuotere tempestivamente gli importi dovuti dagli utenti.

Incidenza degli accertamenti in c/competenza regionali sul totale

Regione	(migliaia di euro)			
	2001	Rapporto su totale	2002	Rapporto su totale
PIEMONTE	275.763	7,89	279.765	7,85
LOMBARDIA	625.885	17,91	603.850	16,94
LIGURIA	158.144	4,53	165.552	4,65
VENETO	189.356	5,42	158.542	4,45
TRENTINO ALTO ADIGE	9.409	0,27	660	0,02
FRIULI. V. GIULIA	50.248	1,44	47.106	1,32
EMILIA ROMAGNA	275.342	7,88	270.063	7,58
TOSCANA	333.673	9,55	327.963	9,20
UMBRIA	57.616	1,65	58.525	1,64
MARCHE	83.718	2,40	78.360	2,20
LAZIO	466.097	13,34	497.746	13,97
ABRUZZO	57.227	1,64	62.365	1,75
MOLISE	7.762	0,22	8.042	0,23
CAMPANIA	314.153	9,00	352.258	9,89
PUGLIA	242.911	6,95	264.489	7,42
BASILICATA	21.261	0,61	20.647	0,58
CALABRIA	50.517	1,44	63.104	1,77
SICILIA	215.797	6,17	241.441	6,77
SARDEGNA	59.130	1,69	63.316	1,77
TOTALE	3.494.009	100,00	3.563.794	100,00

Due Regioni, Lombardia (16,94%) e Lazio (13,97%) rappresentano da sole oltre il 30% dell'importo totale degli accertamenti in conto competenza sia per l'anno 2001 che per il 2002.

Dieci Regioni, localizzate nell'Italia settentrionale e centrale tranne la Basilicata, evidenziano una diminuzione, peraltro molto limitata, della propria incidenza percentuale sul totale degli accertamenti di competenza rispetto all'anno 2001.

Accertamenti in c/competenza per classi demografiche

Enti Esaminati	CLASSI DEMOGRAFICHE	(migliaia di euro)		
		2001	2002	Variazione %
255	5	156.355	161.460	3,27
605	6	611.534	629.853	3,00
360	7	946.009	966.933	2,21
49	8	320.075	335.535	4,83
28	9	391.313	345.222	-11,78
6	10	175.748	183.875	4,62
6	11	892.975	940.916	5,37
1.309	TOTALE	3.494.009	3.563.794	1,99

La composizione degli accertamenti in relazione alle classi demografiche evidenzia come la variazione positiva interessi gli importi riferiti a tutte le classi demografiche tranne la 9^a (-11,78%). Detta variazione percentuale positiva è peraltro ovunque superiore all'aumento medio nazionale (1,99%).

Accertamenti in c/competenza – incidenza di ogni classe demografica sul totale

Enti esaminati	Classi demografiche	2001	2002	Variazione %
255	5	4,47	4,53	0,06
605	6	17,50	17,67	0,17
360	7	27,08	27,13	0,05
49	8	9,16	9,42	0,26
28	9	11,20	9,69	-1,51
6	10	5,03	5,16	0,13
6	11	25,56	26,40	0,84
1.309	TOTALE	100,00	100,00	

Nel considerare la composizione degli accertamenti in conto competenza in base alle classi demografiche, si rileva una lieve diminuzione dell'incidenza percentuale dell'importo accertato negli Enti della 9^a classe per il 2002 rispetto al 2001, tenendo conto peraltro che tutti gli altri indici in aumento restano inferiori all'1%.

Come negli anni precedenti, gli accertamenti presso gli Enti della 7^a e della 11^a classe demografica rappresentano in percentuale nel biennio oltre la metà dell'importo totale della tassa.

Accertamenti in c/competenza. Importo pro capite

(migliaia di euro)

Regione	N. Enti	Popolaz.	Accertam. Es.2001	Accertam. Es. 2002	Pro.capite anno 2001 in euro	Pro.capite anno 2002 in euro	Var. %
Piemonte	78	2.608.633	275.763	279.765	105,71	107,24	1,53
Lombardia	216	5.646.381	625.885	603.850	110,84	106,94	-3,90
Liguria	29	1.188.822	158.144	165.552	133,02	139,25	6,23
Veneto	141	2.969.837	189.356	158.542	63,75	53,38	-10,37
Trentino A.A.	1	101.545	9.409	660	92,65	6,49	-86,16
Friuli V. Giulia	26	663.551	50.248	47.106	75,72	70,99	-4,73
E. Romagna	104	3.056.587	275.342	270.063	90,08	88,35	-1,73
Toscana	103	2.868.557	333.673	327.963	116,32	114,33	-1,99
Umbria	20	623.453	57.616	58.525	92,41	93,87	1,46
Marche	39	962.879	83.718	78.360	86,94	81,38	-5,56
Lazio	71	4.208.370	466.097	497.746	110,75	118,27	7,52
Abruzzo	30	748.735	57.227	62.365	76,43	83,29	6,86
Molise	5	121.679	7.762	8.042	63,79	66,09	2,30
Campania	131	4.303.884	314.153	352.258	72,99	81,84	8,85
Puglia	123	3.406.917	242.911	264.489	71,29	77,63	6,34
Basilicata	12	259.936	21.261	20.647	81,79	79,43	-2,36
Calabria	41	1.038.768	50.517	63.104	48,63	60,74	12,11
Sicilia	108	3.260.763	215.797	241.441	66,17	74,04	7,87
Sardegna	31	691.638	59.130	63.316	85,49	91,54	6,05
TOTALE	1.309	38.730.935	3.494.009	3.563.794	90,21	92,01	1,80

L'importo medio complessivo pro-capite è di 92 euro alla fine del 2002 rispetto a 90,21 dell'anno precedente, anche se in 8 Regioni (di cui 7 localizzate nell'Italia settentrionale e centrale) l'indice percentuale è in diminuzione. Quest'ultimo andamento potrebbe dipendere in parte, come già osservato, dalla graduale introduzione della TARI.

Seguono tre tabelle, che espongono gli introiti della tassa secondo le consuete voci contabili nonché in base alle incidenze dei tassi di realizzazione e di smaltimento dei residui.

Situazione di accertamenti, residui e riscossioni

(migliaia di euro)

1309 Enti	2001	2002	Variazione %
Accertamenti c/residui	2.859.236	3.242.525	13,40
Accertamenti c/competenza	3.494.009	3.563.794	1,99
Accertamenti totali	6.353.245	6.806.319	7,13
Residui dai residui	1.389.094	1.772.923	27,63
Residui dalla competenza	1.941.397	1.825.739	-5,95
Residui attivi totali	3.330.491	3.598.662	8,05
Riscossioni c/residui	1.470.141	1.469.602	-0,03
Riscossioni c/competenza	1.552.612	1.738.055	11,94
Riscossioni totali	3.022.753	3.207.657	6,11

Dall'esame dei dati sopra riportati emerge che il dato positivo conseguito negli accertamenti totali (7,13%) è dovuto soprattutto agli accertamenti in conto residui aumentati del 13,40%. A loro volta le entrate totali effettive dei Comuni aumentano del 6,11% a causa delle riscossioni in conto competenza cresciute dell'11,94% mentre quelle in conto residui restano stazionarie.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

REGIONE	Riscossioni c/comp. 2001	Accertamenti c/comp. 2001	Tasso di realizzaz. 2001	Riscossioni c/comp. 2002	Accertamenti c/comp. 2002	Tasso di realizzaz. 2002	Diff. in %
PIEMONTE	149.362	275.763	54,16	133.734	279.765	47,80	-6,36
LOMBARDIA	308.337	625.885	49,26	353.164	603.850	58,49	9,23
LIGURIA	108.938	158.144	68,89	119.277	165.552	72,05	3,16
VENETO	130.438	189.356	68,89	115.371	158.542	72,77	3,88
TRENTINO. A. A.	5.977	9.409	63,52	27	660	4,09	-59,43
FR. V. GIULIA	17.324	50.248	34,48	24.869	47.106	52,79	18,31
E. ROMAGNA	231.970	275.342	84,25	234.439	270.063	86,81	2,56
TOSCANA	207.759	333.673	62,26	216.245	327.963	65,94	3,68
UMBRIA	34.867	57.616	60,52	38.845	58.525	66,37	5,85
MARCHE	53.682	83.718	64,12	55.346	78.360	70,63	6,51
LAZIO	133.823	466.097	28,71	220.127	497.746	44,22	15,51
ABRUZZO	22.924	57.227	40,06	24.007	62.365	38,49	-1,57
MOLISE	3.401	7.762	43,81	3.517	8.042	43,73	-0,08
CAMPANIA	32.054	314.153	10,20	45.209	352.258	12,83	2,63
PUGLIA	91.848	242.911	37,81	125.241	264.489	47,35	9,54
BASILICATA	4.080	21.261	19,19	3.269	20.647	15,83	-3,36
CALABRIA	3.315	50.517	6,56	4.953	63.104	7,85	1,29
SICILIA	7.206	215.797	3,34	11.974	241.441	4,96	1,62
SARDEGNA	5.307	59.130	8,98	8.441	63.316	13,33	4,35
TOTALE	1.552.612	3.494.009	44,44	1.738.055	3.563.794	48,77	4,33

Si premette in via generale che in alcune Regioni gli indici di realizzazione di questa fondamentale fonte di entrata sono estremamente insoddisfacenti e l'individuazione delle molteplici cause richiederebbe accurati accertamenti ente per ente.

Il tasso di realizzazione complessivo in esame aumenta del 4,33% nel biennio, ma la percentuale diminuisce in 4 Regioni e resta invece stazionaria nel Molise.

L'indice di realizzazione è superiore alla media nazionale in 7 Regioni, di cui 3 nell'Italia centrale e 2 nel Mezzogiorno.

Tasso di smaltimento residui

(migliaia di euro)

REGIONE	Riscossioni c/residui 2001	Accertamenti c/residui 2001	Tasso smaltimento 2001	Riscossioni c/residui 2002	Accertamenti c/residui 2002	Tasso smaltimento 2002	Diff. %
PIEMONTE	125.185	184.725	67,77	104.064	180.900	57,53	-10,24
LOMBARDIA	285.163	390.931	72,94	260.523	413.546	63,00	-9,94
LIGURIA	39.595	72.900	54,31	38.347	81.128	47,27	-7,04
VENETO	62.580	87.858	71,23	49.786	80.746	61,66	-9,57
TREN. A. A.	3.009	3.928	76,60	2.869	4.248	67,54	-9,06
FRIULI V. G.	34.405	43.587	78,93	30.277	41.491	72,97	-5,96
EMILIA R.	34.877	50.932	68,48	34.153	58.738	58,14	-10,34
TOSCANA	110.213	192.008	57,40	97.132	195.423	49,70	-7,70
UMBRIA	19.712	35.199	56,00	21.532	37.769	57,01	1,01
MARCHE	24.432	32.424	75,35	24.889	35.977	69,18	-6,17
LAZIO	189.979	403.200	47,12	204.143	538.518	37,91	-9,21
ABRUZZO	23.325	43.752	53,31	29.374	53.613	54,79	1,48
MOLISE	3.273	6.602	49,58	4.619	7.690	60,07	10,49
CAMPANIA	161.610	530.066	30,49	207.866	630.633	32,96	2,47
PUGLIA	118.154	190.476	62,03	111.518	212.374	52,51	-9,52
BASILICATA	13.760	24.153	56,97	10.480	22.369	46,85	-10,12
CALABRIA	32.323	82.238	39,30	30.100	94.076	32,00	-7,30
SICILIA	145.069	394.622	36,76	161.139	454.044	35,49	-1,27
SARDEGNA	43.477	89.635	48,50	46.793	99.242	47,15	-1,35
Totale	1.470.141	2.859.236	51,42	1.469.602	3.242.525	45,32	-6,10

Non occorre spendere molte parole per rilevare che questo indice anche nel 2001 si presentava complessivamente in termini poco soddisfacenti. Tuttavia alla fine del biennio considerato il tasso di smaltimento residui è ulteriormente peggiorato con un decremento medio nazionale del 6,10%. Infatti solo in quattro Regioni si manifesta un miglioramento della percentuale.

In conclusione, il quadro finanziario complessivo delineato dalla ultime due tabelle non può che destare preoccupazioni.

Nel volume degli allegati sono riportati i dati relativi agli accertamenti, riscossioni, e residui della TARSU per gli Enti esaminati, aggregati per Regione e per aree geografiche.

Spesa di parte corrente

Quadro normativo e programmatico

Le leggi finanziarie più recenti hanno disposto stringenti vincoli alla spesa corrente degli Enti locali, in coerenza con gli indirizzi delineati negli ultimi DPEF che a loro volta tenevano conto delle indicazioni provenienti dalla UE. Il Consiglio europeo aveva “espresso l’avviso che l’obiettivo, assai desiderabile, di un allentamento della pressione fiscale e contributiva” era “credibile solo se perseguito congiuntamente a quello di un forte contenimento delle spese pubbliche correnti”.

Veniva peraltro anche sottolineato che “l’andamento della spesa pubblica al netto degli interessi” si colloca in Italia ad un “livello significativamente più basso” della media dell’UEM” e ciò, “se non evidenzia la incomprimibilità della spesa pubblica italiana, certo mette in luce la difficoltà di governarla”.¹⁴⁴

Per ricordare solo le più recenti legge finanziarie, va infatti evidenziato che l’art. 24 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) ha posto un tetto al disavanzo di cassa che non poteva superare, nel 2002, quello del 2000 aumentato del 2,5%. Ora, se si considera che il disavanzo è calcolato quale differenza fra le entrate finali effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente -con l’esclusione delle entrate e delle spese espressamente previste-¹⁴⁵ appare chiaro che il contenimento delle spese correnti risultava comunque determinante.¹⁴⁶

Più direttamente, per le spese correnti sono stati anche espressamente previsti, dalla stessa legge finanziaria per il 2002, limiti agli impegni e ai pagamenti: gli uni e gli altri non potevano superare nel 2002 i corrispondenti valori del 2000 aumentati del 6%.¹⁴⁷ L’art. 24 della legge aveva anzi previsto come sanzione (poi abrogata: v. infra) una riduzione dei trasferimenti per le Province e i Comuni che avessero superato nel 2002 il limite posto ai pagamenti correnti.

L’art. 19 della legge finanziaria per il 2002 aveva anche stabilito il divieto di assumere personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato per gli Enti che non avevano rispettato il patto di stabilità interno nel 2001, disponendo la nullità delle assunzioni effettuate in violazione del divieto.¹⁴⁸ Inoltre, gli Enti locali che non avevano raggiunto l’obiettivo del patto di stabilità per il 2001 non potevano superare nel 2002 la spesa sostenuta nel 2001 per il personale assunto a tempo determinato o con convenzioni, maggiorata del tasso d’inflazione programmato (1,7%).

¹⁴⁴ Vedi: Relazione di questa Corte sul Rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2002, (I volume, pag. 9).

¹⁴⁵ Ad esercizio 2002 già chiuso, il d.l. n. 50 del 2003, convertito nella legge n. 116 del 2003, ha stabilito che le spese correnti connesse all’esercizio di funzioni statali o regionali trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall’anno 2000 o negli anni successivi, già escluse dal calcolo degli obiettivi sugli impegni di spesa corrente e sui pagamenti di spesa corrente (v. subito infra nel testo) nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali, fossero escluse anche dal calcolo dell’obiettivo del saldo finanziario.

¹⁴⁶ Anche se non sono state in seguito esplicitamente riproposte, va ricordato che l’art. 28 della legge n. 448 del 1998 aveva evidenziato le azioni utili al miglioramento del saldo rilevante ai fini del “patto”, e la maggior parte di queste indicazioni consistevano appunto nella riduzione delle spese correnti: efficienza, aumento della produttività e riduzione dei costi di gestione; contenimento del tasso di crescita della spesa corrente; riduzione della spesa per il personale; limitazione del ricorso a contratti a termine al di fuori della pianta organica; limitazione delle consulenze esterne; soppressione degli organismi collegiali non ritenuti indispensabili; sviluppo di iniziative per la stipula di contratti di sponsorizzazione, di accordi e di convenzioni, allo scopo di realizzare maggiori economie nella gestione; sviluppo di iniziative per il ricorso, negli acquisti di beni e servizi, alla formula del contratto di risultato etc.

¹⁴⁷ La spesa da confrontare è al netto degli interessi passivi; delle spese finanziate da trasferimenti vincolati dello Stato, dell’Unione europea e degli enti che partecipano al patto; delle spese di carattere eccezionale. Per gli enti che avessero esternalizzato servizi nel periodo 1997-1999, la spesa dell’anno di riferimento (2000) doveva essere maggiorata di quella sostenuta per la gestione diretta di tali servizi nell’anno antecedente l’esternalizzazione, ove la spesa impegnata per tali servizi nel 2000 risultasse inferiore. Inoltre, dalla limitazione all’incremento erano escluse le spese correnti connesse all’esercizio di funzioni statali o regionali trasferite o delegate dal 2000, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali.

¹⁴⁸ Non erano ovviamente soggetti al divieto ricordato nel testo i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che nel 2001 non avevano appunto obbligo di rispettare il patto. Erano inoltre escluse dal divieto le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze agli enti locali, il cui onere sia coperto da trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione delle unità di personale; la copertura di posti unici in pianta organica non fungibili con altri dipendenti; le assunzioni relative alle categorie protette; le assunzioni a seguito di procedura di mobilità su base regionale ed anche, ma con limiti connessi al rapporto dipendenti/popolazione dell’Ente, quelle a seguito di mobilità fuori della regione di appartenenza.

Anche con l'art. 29 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) l'obiettivo del contenimento delle spese correnti è rimasto prioritario: infatti, il disavanzo finanziario delle Province, calcolato quale differenza tra entrate finali e spese correnti con esclusione dei trasferimenti e spese specificamente elencati nella norma stessa, deve essere pari a quello dell'anno 2001 migliorato del 7%. Per i Comuni con più di 5.000 abitanti, il disavanzo non può invece superare quello del 2001.¹⁴⁹

La legge finanziaria per il 2003 ha abrogato la sanzione della riduzione dei trasferimenti prevista dalla precedente legge finanziaria per gli Enti locali che avevano superato nel 2002 il tetto d'incremento del 6% delle spese correnti del 2000 (v. supra), ed ha invece confermato, per gli Enti che non hanno rispettato il saldo programmatico 2002, il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato. Per gli stessi Enti inadempienti, le spese per l'assunzione di personale a tempo determinato, con convenzione o con contratto di collaborazione coordinata e continuativa non possono poi superare nel 2003 il 90% delle stesse spese nel triennio 1999-2001.¹⁵⁰

Per gli Enti che non rispettano le norme del patto di stabilità interno nel 2003 sono invece previsti come sanzione, oltre al divieto di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti, un divieto di assunzioni senza deroghe e l'obbligo di una riduzione almeno del 10% rispetto al 2001 della spesa per l'acquisto di beni e servizi.

Con riferimento alle spese per il personale, va in primo luogo ricordato che l'art. 39 della legge n. 449 del 1997 stabilisce, al primo comma, che "al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale". E il comma 19 precisa che gli Enti locali "adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al comma 1 finalizzandoli alla riduzione programmata delle spese di personale".

La legge finanziaria per il 2002 ha poi espressamente chiesto all'organo di revisione di verificare il rispetto del principio di riduzione complessiva delle spese per il personale e agli organi di controllo interno è stato chiesto di inviare annualmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze informazioni sui costi della contrattazione integrativa i quali, se non compatibili con i vincoli di bilancio, determinano la nullità di diritto delle clausole dell'accordo integrativo.

La legge finanziaria per il 2003 ha posto interamente a carico dei bilanci degli Enti locali l'onere per i rinnovi contrattuali 2002-2003.¹⁵¹ Inoltre ha stabilito, per gli Enti non inadempienti alle norme sul patto di stabilità, che criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato siano fissati, insieme con i criteri per la rideterminazione delle piante organiche, da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri emanato previo accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali in sede di conferenza unificata. Fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, le assunzioni non potevano superare il 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso del 2002, tenuto conto, in relazione alla tipologia di Enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, dell'essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti. Il decreto è stato emanato il 12.9.2003 e pubblicato sulla G.U. del 14.10.2003.

Nella manovra finanziaria per il 2004 (legge 25 dicembre 2003, n.350) le disposizioni in materia di personale richiamano le norme contenute nella finanziaria 2003. Il comma 49

¹⁴⁹ Va peraltro sottolineato come la legge finanziaria per il 2003 abbia seguito una diversa impostazione per le province e per i comuni, consentendo solo alle prime la detraibilità dalle spese correnti delle spese sostenute per l'attuazione di compiti delegati o trasferiti dallo Stato o dalle regioni: ne deriverà per i comuni il rischio, in presenza di rilevanti nuovi trasferimenti - si pensi ad esempio al fondo dei trasporti trasferito ai comuni da alcune regioni - di trovarsi impossibilitati a raggiungere l'obiettivo. Dal 2005 il sistema dovrebbe essere comunque completamente mutato, coinvolgendo nel "saldo" da considerare tutti i titoli del bilancio.

¹⁵⁰ Sono esclusi dalla limitazione i contratti relativi all'incarico di direttore generale ed altresì le assunzioni a tempo determinato di personale delle polizie municipali.

¹⁵¹ L'ipotesi di accordo per il contratto nazionale degli enti locali raggiunta nell'ottobre 2003 prevede tra l'altro aumenti per 106 euro mensili decorrenti in parte dal 1° 1.2002 e in parte dal 1° 1.2003; l'istituzione di un'indennità di comparto per attenuare il differenziale retributivo con il restante personale pubblico; nuove regole per il Fondo per il trattamento economico accessorio.