

Scheda di lettura della legge finanziaria 2004 – disposizioni di interesse dei Comuni e degli altri Enti Locali. (testo definitivo pubblicato in G.U. del 27/12/2003)

(a cura di Rosa Nerio)

La legge finanziaria per l'anno 2004, nel testo approvato dalla Camera dei Deputati, comprensivo dei 3 maxi emendamenti presentati dal Governo, contiene diverse indicazioni riferite alla gestione degli Enti Locali. Per facilità di esame si rispetta la collocazione cronologica nei singoli articoli.

Art. 2 – Disposizione in materia di entrate

- Nel *comma 11* viene introdotta l'**Addizionale comunale sui diritti di imbarco** sulle aeromobili, pari ad 1 Euro per ogni passeggero. I proventi sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, per la parte eccedente i 30 milioni di €, per il 20% ai Comuni del sedime aeroportuale e per l'80% per la sicurezza.
- Al *comma 12 lettera d)* è prevista la proroga a tutto il 31.12.2004 della riduzione **dell'accisa sul gasolio e G.P.L.** usati per il riscaldamento nei territori montani, secondo le previsioni del comma 2 dell'art. 13 della legge 28.12.2001 n. 448 che si riporta. *(In attesa della revisione organica del regime tributario dei prodotti energetici, per gli anni 2002 e 2003, i benefici di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c), della legge 23 dicembre 1998, n. 448, come sostituita dal comma 4 dell'articolo 12 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativamente ai comuni ricadenti nella zona climatica E, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, sono concessi alle frazioni parzialmente non metanizzate limitatamente alle parti di territorio comunale individuate da apposita delibera del consiglio comunale, ancorché nella stessa frazione sia ubicata la sede municipale)*
- Per gli interventi di **recupero del patrimonio edilizio** di cui all'art.1 della legge 449/97, ivi compresi gli **interventi di bonifica dell'amianto**, i Comuni possono prevedere la riduzione, fino alla esenzione, della TOSAP per la esecuzione delle opere e la riduzione fino al 50% dei Costi di costruzione. *(comma 15)*
- Al *Comma 18* sono confermate per l'anno 2004 le aliquote della **Compartecipazione Comunale e provinciale all'IRPEF** nelle misure attuali rispettivamente del 6.5% e 1%. (Gli importi di ogni singolo ente, per quanto riguarda l'anno 2004 possono subire delle decurtazioni anche significative collegate alla riduzione delle "spettanze" per fondi non consolidati rispetto all'anno 2003).
- Le norme relative **all'Alta Commissione** di studio per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario istituita con l'art.3 della legge n. 289/2002, sono state modificate dal *comma 20* dove è previsto che il termine entro il quale

l'alta commissione presenta al Governo la sua relazione passì dal 31.3.2003 al **30.9.2004** e nei successivi **30 giorni** il Governo presenta al Parlamento “ ..una relazione nella quale viene dato conto degli interventi, anche di carattere legislativo, necessari per dare attuazione all'art.119 della Costituzione”. Si prevede inoltre lo scioglimento dell'alta Commissione nel caso in cui i termini non siano rispettati con la previsione che il Governo riferisca al Parlamento i motivi del mancato risultato.

- Al *comma 21* è prevista per l'anno 2004 la prosecuzione della **sospensione degli aumenti dell'addizionale comunale e regionale all'IRPEF nonché la maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP** con la previsione che gli aumenti eventualmente deliberati decorrono in ogni caso dal **1° gennaio 2005**
- Il *comma 24* prevede misure in ordine alla esenzione fino al **31.12.2005** per atti e provvedimenti di riordino delle **Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza**. Si riporta la norma: (*art.4 comma 4 d.lgs. 4 maggio 2001 n. 207 - In sede di prima applicazione, e comunque fino al 31 dicembre 2003, gli atti relativi al riordino delle istituzioni in aziende di servizi o in persone giuridiche di diritto privato sono esenti dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali, e sull'incremento del valore degli immobili e relativa imposta sostitutiva*).
- Nel *comma 29* è prevista la possibilità per i Comuni con meno di 5.000 abitanti di affidare **interventi di recupero del patrimonio edilizio** per importi contenuti entro i 15.000 €. ad imprese individuali anche in deroga alla normativa vigente.
- Nel *comma 32* viene disciplinata la possibilità di **rinnovo dei contratti relativi alla liquidazione, accertamento e riscossione di tributi**, fino al **30 giugno 2004** in attesa della definizione della revisione del sistema delle concessioni, previa verifica delle ragioni di convenienza e pubblico interesse.
- Nel **comma 33** è prevista la **proroga dei termini** scadenti il 31.12.2003 per la liquidazione e l'accertamento **dell'Imposta Comunale sugli immobili**, differiti al **31.12.2004** per le annualità di imposta 1999 e successive.
- Il *comma 36* puntualizza le fattispecie dei **redditi assimilabili a reddito di lavoro dipendente** per quanto attiene alle indennità corrisposte dallo Stato, Regione, Province e Comuni per l'esercizio di pubbliche funzioni, escludendo le corresponsioni a soggetti che esercitano un'arte o una professione e le prestazioni effettuate nell'ambito dell'esercizio di impresa commerciale. La precisazione risolve le problematiche relative, fra l'altro, al compenso ai componenti l'organo di revisione economico – finanziario.
- Nel *comma 41* viene disciplinata **l'imposta comunale sugli immobili** per i fabbricati oggetto del **condono edilizio** previsto dall'art.32 della legge 326/2003, precisando che l'imposta è dovuta dal **1° Gennaio 2003** in base alla rendita catastale che sarà attribuita e prevedendo che alle scadenze 2004 venga corrisposto, a titolo di

acconto, salvo conguaglio, un importo pari a 2 €. al mq. di opera edilizia realizzata. (la disposizione sembra impedire ai Comuni di effettuare recuperi per gli anni precedenti, con applicazione di sanzioni relative alla omessa dichiarazione. Resta da definire la possibilità di adottare misure di tale portata per altri tributi es. Tassa raccolta rifiuti solidi urbani).

- Nel *comma 70* è prevista la soppressione dei commi 6, 9, 11, 24 dell'art. 32 della legge n. 326/2003 relativo al condono edilizio. Le norme abrogate sono riferite ad interventi di riqualificazione urbanistica di nuclei e aree interessate da fenomeni di abusivismo edilizio e prevedevano anche risorse economiche per tali interventi.

Art. 3 – Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici.

- Il *comma 14* prevede che per **finalità di controllo, trasparenza e contenimento** della spesa pubblica, la Banca d'Italia trasmetta al Ministero dell'Economia informazioni in ordine ad operazioni finanziarie poste in essere dalle singole amministrazioni pubbliche con istituzioni creditizie.
- Nel *comma 16* viene ribadito il disposto dell'art.119 comma 6 della Costituzione concernente la possibilità di **ricorso all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento**; gli enti interessati sono quelli previsti dal decreto legislativo 267/2000 ed in particolare **Comuni, Province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni, (art.2) comunità isolate o di arcipelago (art.29) Aziende speciali, Consorzi, e Istituzioni (art.172 comma 1 lettera b).**
- Nel *comma 17* vengono precisati i contorni della **definizione di indebitamento** prevedendo le operazioni di mutuo, emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni con alcune specifiche riferite a singole operazioni. Non costituiscono indebitamento le operazioni "...che non comportano risorse aggiuntive ma consentono di superare.... una momentanea carenza di liquidità".
- Nel *comma 18* vengono **definiti gli investimenti** ai fini di cui all'art.119 comma 6° della Costituzione. Oltre alle normali casistiche relative ad acquisti, costruzione, manutenzione straordinaria, recupero di beni immobili, di opere ed impianti, alla acquisizione di impianti, macchinari, attrezzature ecc. le indicazioni più importanti riguardano i trasferimenti di capitale ad altri enti del settore delle pubbliche amministrazioni e a concessionari di lavori pubblici ammettendo il principio dell'accrescimento del patrimonio anche di altri enti nonché la possibilità di considerare l'acquisizione differita dei beni oggetto di indebitamento.

- Nel *comma 19* è precisato il **divieto di ricorso all'indebitamento** per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società partecipate, finalizzata al ripieno di perdite.
- *Comma 25* – Nuovo regime per il **rimborso dell'IVA**, pagata dagli enti per i **servizi non commerciali** affidati in gestione esterna nonché per il **servizio trasporto**. E' previsto che a decorrere dal 2004 agli Enti locali venga rimborsata l'IVA al lordo delle quote assegnate negli anni precedenti alle Regioni. Si tratta di circa il 40% di rimborso in più, peraltro anche riferito agli anni 2001 – 2003. Allo scopo sono previsti 282 milioni di €. (Le Amministrazioni sono chiamate annualmente a certificare, entro il 31 Marzo, l'importo dell'IVA pagata nelle ultime 4 annualità, la quota su cui è calcolato il rimborso è data dalla media degli anni certificati)
- Nel *Comma 27* viene previsto un **incremento di € 20 milioni** a favore delle **Unioni di Comuni** “che abbiano effettivamente attivato l'esercizio associato di servizi”.
- Nel *Comma 28* viene introdotta la **facoltà**, per Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità Montane, Comunità isolate e Unioni di Comuni **di utilizzare il plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali**, per spese a carattere non permanente connesse alle finalità finanziabili con l'Avanzo di Amministrazione. Il disposto sembra escludere la possibilità di finanziamento di spese correnti ordinarie e permette di affrontare solo oneri straordinari della gestione. La facoltà richiama l'attenzione sulla corretta valutazione nell'inventario e nel conto del patrimonio del valore dei beni. Una errata indicazione del valore può comportare “distrazione di risorse destinate ad investimenti” ed incidere sulle responsabilità di Amministratori, tecnici ed anche degli organi di revisione.
- Il *comma 29* fornisce indicazioni in ordine alla erogazione dei **compensi a titolo di incentivo alla progettazione** previsto dall'art.18 della legge n. 109/94. E' infatti previsto che tali compensi siano da contenere entro il **2%** dell'importo a base di gara di un'opera o un lavoro (in precedenza 1,5%) e che tale limite si intenda al lordo di tutti gli oneri accessori connessi, compreso quelli a carico dell'ente.
- Nel *comma 35* sono previste misure riferite ai **trasferimenti erariali per l'anno 2004 in favore degli enti locali**. *Prima di analizzare le misure previste occorre ricordare che la legge finanziaria non ha riproposto una serie di finanziamenti contemplati dalla legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) in particolare:*
 1. 151 milioni di €. derivanti dall'applicazione del tasso programmato di inflazione per l'anno 2003 previsto dal 1° comma dell'art.31. Le risorse erano assegnate solo agli enti “sottodotati”.
 2. 300 milioni di €. previsti dal 2° comma del medesimo art.31 suddivisi, previa assegnazione di 20 milioni alle Unioni e 5 milioni alle Comunità Montane, per il

50% a tutti ad incremento del fondo ordinario e per il 50% solo ai Comuni "sottodotati".

3. 60 milioni di €. riferiti al fondo ordinario per gli investimenti, previsti nel comma 4° e distribuiti per l'80% ai Comuni con meno di 5.000 abitanti.
4. 112 milioni di €. per i Comuni con meno di 3.000 abitanti, pari ad una quota di 25.000 per ente, con le stesse finalità del fondo ordinario per gli investimenti, previsti dal 5° comma.

Inoltre la legge finanziaria dell'anno 2002 ha previsto che i trasferimenti ordinari, perequativi di fiscalità locale e consolidati siano ridotti nell'anno 2004 del 3%(nell'esercizio 2003 la riduzione era del 2%) rispetto alla base 2001.

Le riduzioni sopra riportate hanno comportato a livello regionale la seguente situazione:

<i>fondo ordinario art.31 comma 2</i>	€. 7.207.219
<i>recupero inflazione 2003 comuni sottodotati art.31 c. 1</i>	€. 7.272.507
<i>contributo enti "sottodotati" art.31 comma 2</i>	€. 6.958.330
<i>riduzione fondi 1% rispetto al 2003 (dal 2 al 3%)</i>	€. 7.003.271
<i>riduzione ai Comuni con meno di 3.000 ab. 25.000 €.</i>	€. 2.350.000
<i>riduzione fondo ordinario investimenti</i>	€. 2.405.565
<i>Totale</i>	€. 33.196.892

Se a ciò si aggiungono alcune risorse trasferite "una tantum" nel 2003 quali gli arretrati derivanti dal congruaggio dell'addizionale sul consumo dell'energia elettrica per €. 54.542.199 nonché la riduzione del fondo sviluppo degli investimenti collegato al termine dell'ammortamento di alcuni mutui assistiti da contributo, per un importo stimabile in circa 25 milioni di €, la riduzione di disponibilità rispetto al 2003 raggiunge i **112 milioni di €**. A fronte di "spettanze" complessive a livello regionale, compresa la "compartecipazione all'IRPEF", che nel 2003 ammontavano a 830 milioni di €. (fonte Ministero dell'Interno).

La Legge finanziaria 2004 prevede un **incremento di 180 milioni di €**. derivanti dalla applicazione del tasso di inflazione programmato per l'anno 2004 (1,7%) distribuiti per il 50% a tutti gli Enti e per il 50% per i soli "sottodotati".

E' inoltre previsto un contributo **di 50 milioni di €**. per i Comuni con popolazione inferiore a **3.000** abitanti per le finalità del fondo ordinario per gli investimenti.

Rispetto alla situazione delle riduzioni sopra esaminate è possibile valutare in €. **4.717.452** il recupero per tutti i Comuni della Regione Emilia- Romagna e in €. **4.554.543** il recupero per gli enti "sottodotati" di trasferimenti che, si ricorda, nella nostra Regione sono oltre 200.

I Comuni con meno di 3.000 abitanti che nel 2003 potevano contare su un contributo di 25.000 per ciascuno, nel 2004 dovrebbero ricevere **11.150 €**. ognuno, per un totale di €. **1.048.100**.

Nel complesso i Comuni della nostra Regione dovrebbero recuperare €. **10.320.005**.

- Nel *comma 37* viene esteso il sistema di **recupero di somme** eventualmente corrisposte in più alle Province, previsto dal comma 14 dell'art.31 della legge 289/2002 per Imposta sulle Assicurazioni, sistema che prevede la rateizzazione triennale od eventualmente decennale in caso di incapienza dei trasferimenti erariali e delle somme spettanti a titolo di compartecipazione all'IRPEF.
- Nel *comma 49* è previsto che gli **oneri per il rinnovo contrattuale** del biennio 2004 – 2005 facciano carico ai bilanci dei singoli enti e che le quote da destinare al finanziamento dei contratti e all'incentivazione della produttività vengano definite con riferimento al tetto massimo di crescita previsto per il personale statale.
- Nel *comma 50* è indicato che gli **oneri conseguenti ai rinnovi contrattuali per il biennio 2002 – 2003** nonché le spese che i Comuni affrontano per progetti finalizzati per il controllo delle richieste di concessioni edilizie in sanatoria (condono 2003), **non sono considerate**, a decorrere dall'anno 2003, nel calcolo del saldo del **patto di stabilità**. L'operazione consente di confrontare dati omogenei rispetto al 2001 e permette un più agevole rispetto del patto per gli Enti Locali.
- Nel *comma 53* viene prevista una clausola di salvaguardia per gli Enti locali e le Regioni in ordine alle **assunzioni autorizzate per l'anno 2003** dal D.P.C.M. del 12 settembre 2003 ma non ancora effettuate al 31.12.2003, che possono essere attivate nel corso del 2004.
- Nel *comma 57* si prevede che il **dipendente pubblico sospeso dal servizio** o che ha chiesto di essere collocato anticipatamente in quiescenza, a seguito di procedimento penale conclusosi con sentenza definitiva di proscioglimento, ha diritto di ottenere su propria richiesta il **prolungamento o il ripristino del rapporto di impiego**, oltre i limiti di età, per un periodo pari alla durata complessiva della sospensione ingiustamente subita con il medesimo trattamento giuridico ed economico cui avrebbe avuto diritto in assenza della sospensione.
- Il *comma 60* prevede la normativa relativa alle **assunzioni di personale per l'anno 2004**, precisando che le Regioni, le Province e i Comuni con oltre 5.000 abitanti, che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno, devono attendere l'emanazione di un D.P.C.M. entro il 28.2.2004 per conoscere le modalità di copertura dei posti resisi vacanti nel 2003. In ogni caso tali assunzioni, fatto salvo la possibilità di ricorrere alle mobilità, non possono superare il 50% delle cessazioni dal servizio nel 2003, percentuale che si riduce al 20% negli enti con un rapporto dipendenti/popolazione superiore a quello previsto dal 3° comma dell'art.119 del D.Lgs. n. 77/1995 incrementato del 30% o la cui percentuale di spesa del personale rispetto alle entrate correnti sia superiore alla media nazionale per fasce demografiche. (nel 2003 la media di riferimento era quella regionale). E' previsto inoltre che in caso di mancata adozione del DPCM entro il 30 giugno 2004 trovino applicazione in via provvisoria le disposizioni del DPCM 12 Settembre 2003. Viene

inoltre ribadito il divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato per i le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che non abbiano rispettato il patto di stabilità per l'anno 2003. Unica eccezione le assunzioni collegate a passaggio di funzioni e di competenze con oneri coperti da trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione di unità di personale.

- Nel *Comma 61* si prevede la **proroga di un anno della validità delle graduatorie** per le assunzioni nelle amministrazioni soggette alla limitazione nonché la possibilità per gli enti di procedere ad assunzioni, previo accordo, utilizzando graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni.
- Il *comma 63* disciplina la possibilità di **trasformazione dei rapporti di formazione – lavoro** in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, nel rispetto delle limitazioni e delle modalità previste per l'assunzione di personale a tempo indeterminato. In ogni caso i rapporti di formazione – lavoro in corso sono prorogati al 31 dicembre 2004.
- Nel *comma 65* vengono trattate le **assunzioni a tempo determinato** per le quali le autonomie locali non incontrano ostacoli con l'eccezione degli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2003 per le quali queste sono vietate.
- *Commi 76 e 82* – Norme per la proroga e nuove convenzioni per l'anno 2004 per lo svolgimento di **“attività socialmente utili”**.
- Nel *comma 105* viene previsto che il **genitore con figli di età inferiore a 3 anni** dipendente di pubbliche amministrazioni, **può essere assegnato**, a richiesta, per un periodo anche frazionato non superiore a 3 anni ad **una sede ubicata nella Provincia o Regione nella quale l'altro genitore esercita l'attività lavorativa**. La richiesta è subordinata alla disponibilità di un posto vacante previo assenso delle Amministrazioni interessate. Il posto temporaneamente lasciato libero non si renderà disponibile per una nuova assunzione.
- Nei *commi da 108 a 115* sono inserite norme relative **all'edilizia a canone speciale** riferite alla quantificazione dei fondi da destinare, alle regole per la realizzazione degli interventi ed anche alle misure di facilitazione in materia fiscale.
- Nel *comma 121* è prevista la possibilità che **la Regione**, nei procedimenti giurisdizionali concernente l'invalidità civile, **possa essere assistita** da propri funzionari, da funzionari di Enti locali, da funzionari delle Aziende sanitarie locali o da avvocati dipendenti dall'INPS senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica
- Il *comma 141* contiene l'indicazione **dell'incremento dei trasferimenti erariali** destinati alle **Province e alle Comunità Montane**, incrementati di 5 milioni per ciascuna tipologia di Enti.

- Nel *Comma 166* è prevista la abrogazione di gran parte dell'art. 24 della legge n. 289/2002 relativo all'acquisto di beni e servizi, in particolare viene **eliminato l'obbligo di ricorso alle convenzioni CONSIP**, nonché l'obbligo di utilizzare i prezzi delle convenzioni quali base d'asta per gli acquisti effettuati autonomamente, è inoltre abrogato l'obbligo di trasmettere all'organo di revisione contabile gli atti conseguenti. Il ricorso alle convenzioni stipulate da CONSIP s.p.a. diventa una facoltà per gli enti.

ART. 4 - Finanziamento agli investimenti

- *Comma 14 e 191* – Vengono ridefiniti i compiti e le finalità **dell'Istituto per il Credito Sportivo** con la previsione di un nuovo Statuto in grado di assicurare la rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali.
- Nei *Commi da 38 a 41* è prevista l'attribuzione, da parte delle Regioni, alle Province composte per almeno il 95% da Comuni classificati come montani, delle funzioni del **“demanio Idrico”**.
- Il *Comma 116* prevede la proroga di un anno per il **passaggio da tassa a tariffa** per il servizio di raccolta e smaltimento dei **rifiuti solidi urbani**. La proroga interessa quei Comuni che nel 1999 coprivano oltre l'85% dei costi del servizio con il provento della tassa. La proroga annulla di fatto la prima scadenza prevista dal D.Lgs. n. 22/1997 accorpandola con la seconda; infatti scatta dal 1.1.2005 l'obbligo per i Comuni con oltre 5.000 abitanti di passare a tariffa, mentre i comuni più piccoli dovranno confrontarsi con il nuovo regime dal 1.1.2008.
- *Comma 143 e 144* – dotazione del **fondo nazionale** per il sostegno alla **progettazione delle opere pubbliche** delle Regioni e degli Enti locali per l'anno 2004 – 30 milioni di €. e fondo per la realizzazione delle infrastrutture di interesse locale – 70 milioni di €.
- Nei *commi 146 e 147* vengono dettate nuove norme in materia di **garanzia fidejussoria** riferita alla realizzazione di lavori pubblici previsti dalla legge n. 109/94, prevedendo misure variabili della percentuale da garantire, in base al ribasso d'asta praticato. E' prevista inoltre una diversa disciplina anche per quello che concerne le modalità di svincolo della garanzia.
- Nel *comma 173* è disciplinata la **edificazione sulle aree boscate percorse dal fuoco**, prevedendo il divieto per 10 anni nei Comuni sprovvisti di piano regolatore. E' inoltre inibita, sempre per 10 anni, la realizzazione di edifici, strutture e infrastrutture finalizzati ad insediamenti civili ed attività produttive fatti salvi i casi in cui la predetta edificazione fosse prevista in data precedente l'incendio, dagli strumenti urbanistici vigenti a tale data.

- Nel *comma 234* viene meglio precisato il disposto dell'art.113 del D.Lgs. n. 267/2000 in tema di gestione **dei servizi “a rilevanza economica”**. In particolare viene prevista la possibilità di eseguire lavori su reti e impianti la cui gestione sia stata affidata anche senza gara ad evidenza pubblica, purché tali lavori siano affidati con procedura ad evidenza pubblica. Viene inoltre eliminata l'esclusione, alla scadenza prevista dalla norma sopra richiamata (1.1.2007), delle concessioni affidate alla data del 1° ottobre 2003 a società già quotate in borsa e a quelle da esse direttamente partecipate, a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio con rinvio della cessazione “...allo spirare del termine equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedura ad evidenza pubblica...”