



VII

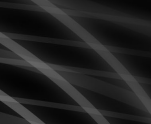
rapporto
sulla
fiscalità
locale

Consorzio Anci CNC per la Fiscalità Locale

VII RAPPORTO **sulla fiscalità locale** **2005**



A CURA DEL CONSORZIO ANCI-CNC PER LA FISCALITÀ LOCALE



Coordinamento scientifico

Lucia Roncaccia

Responsabile dell'Osservatorio ANCI
sulla finanza e l'economia locale

Collaborazione

Fabrizio Fazioli

Osservatorio ANCI sulla finanza
e l'economia locale

Manuela Pedoto

Responsabile Ufficio legislativo
ANCI-CNC

Progetto grafico ed editoriale:

UnitAdv/Noema - Verona

Progetto grafico della copertina

Roberto Barbavara

Elaborazione e approfondimento
dei dati sulla fiscalità locale

Patrizia Bisegna

Responsabile Area operativa,
gestionale e istituzionale

Vincenzo Miccio

Consulente Consorzio ANCI-CNC

Consulenza per la correzione testi

Marco Bernardini

Presentazione	7	Cap. 3	
Cap. 1		I bilanci consuntivi dei Comuni italiani. Rapporto sulla finanza locale (1998 – 2002)	40
Comuni: i numeri per una completa autonomia tributaria		di Silvia Fedeli	
di Giuseppe Vitaletti	8		
1.1 Sommario	9	3.1 Introduzione	41
1.2 La dinamica delle spese e delle entrate comunali	9	3.2 Analisi dei consuntivi dal 1998 al 2002: gli andamenti delle variabili rilevanti per l'aggregato nazionale dei Comuni	41
1.3 L'attuale struttura delle entrate	13	3.3 Analisi dei dati comunali per fascia di popolazione	53
1.4 Le possibili proposte	14	3.4 Conclusioni	60
		3.5 Alcune indicazioni bibliografiche sui temi della finanza locale	61
Cap. 2		Cap. 4	
Il 2005: le novità legislative, le riforme, il Titolo V della Costituzione nella giurisprudenza della Consulta	18	Il ruolo anticongiunturale degli investimenti degli Enti locali	62
di Arturo Bianco		di Alfredo Straini	
Parte I		Cap. 5	
Le principali novità legislative		I piccoli Comuni: le difficoltà di oggi e le proposte per il futuro	66
2.1 La legge finanziaria 2005	19	di Stefano Daccò	
2.2 Il decreto milleproroghe	24	5.1 Introduzione	67
2.3 Il D.L. Omnibus	24	5.2 Caratteristiche dei piccoli Comuni e loro difficoltà	67
2.4 La legge comunitaria	25	5.3 La dimensione demografica e le sue implicazioni	73
2.5 Il D.L. sulla finanza locale	25	5.4 Analisi della spesa	74
2.6 La riforma della legge n. 241/1990	26	5.5 Analisi delle entrate	78
		5.6 Un'analisi dei trasferimenti	80
Parte II		5.7 Squilibri da sanare	84
Le riforme in itinere		5.8 Recenti difficoltà finanziarie	85
2.7 La riforma della Costituzione	30	5.9 Rimedi immediati	86
2.8 La riforma del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali	32	5.10 Associazionismo e sua influenza	87
		5.11 Proposte di legge per i piccoli Comuni	89
Parte III		5.12 Raccomandazione europea, situazione a regime e Costituzione	89
L'applicazione della riforma del Titolo V nella giurisprudenza della Corte Costituzionale		5.13 Nuovo studio sulla perequazione	92
2.9 Decisioni della Corte Costituzionale sulla riforma del Titolo V della Costituzione	34	5.14 Conclusioni	96
2.10 Le più importanti decisioni	35		

Cap. 6
I numeri della fiscalità locale 100
Elaborazioni a cura di Federica Narducci
e Massimiliano Sabaini

6.1	I dati raccolti dal Consorzio ANCI-CNC	101
6.1.1	La raccolta dei regolamenti	102
6.1.2	Le proiezioni del gettito ICI	104
6.1.3	Il gettito della gestione rifiuti	107

Cap. 7
La riscossione delle entrate locali 114

Parte I 115
Comuni: gli uffici tributi a fianco di
“Riscossione S.p.a.” per una gestione
innovativa delle entrate
di Francesco Tuccio

Parte II
Gli effetti prodotti dall’articolo 52 del
D.Lgs. 446/1997 118
di Cristina Carpenedo e Flora Saltalamacchia

7.1	L'autonomia dei Comuni nella fase volontaria della riscossione	119
7.1.1	Imposta comunale sugli immobili	119
7.1.2	Tassa rifiuti solidi urbani	120
7.2	La riscossione coattiva delle entrate	121
7.2.1	Il pignoramento mobiliare	123
7.2.2	Il pignoramento presso terzi	126
7.2.3	Il fermo amministrativo	127
7.2.4	L'espropriazione immobiliare	129
7.2.5	La surroga ex art. 51 D.P.R. 602/73	134

Parte III
I modelli di gestione delle entrate tributarie
alla luce della giurisprudenza comunitaria
di Maria Cinquepalmi

7.3	Il quadro normativo di riferimento	140
7.4	Il rinnovo dei contratti della P.A. dopo la legge n. 62 del 2005	141
7.5	L'affidamento all'esterno della gestione delle entrate tributarie	142
7.6	Gli appalti in house	144
7.7	La situazione in Italia	145

Cap. 8
ICI: nozione di area fabbricabile
ed efficacia retroattiva delle
rendite catastali 146
di Franco Picciaredda

8.1	Ancora sulla nozione di area fabbricabile ai fini dell'Imposta comunale sugli immobili	147
8.1.1	Inquadramento normativo	147
8.1.2	Le questioni sottoposte al vaglio della Corte di Cassazione	148
8.2	Sull'efficacia retroattiva dell'atto di attribuzione o modificazione delle rendite catastali ai fini dell'Imposta comunale sugli immobili	149
8.2.1	Le interpretazioni della Suprema Corte di Cassazione	150

Cap. 9
L'elaborazione giurisprudenziale in
materia di fiscalità locale 152
di Christian Giangrande

Le questioni di legittimità poste all'attenzione
della Corte Costituzionale e gli interventi
della Corte di Cassazione

9.1	Al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti: legittimità della proroga dei termini per la liquidazione e l'accertamento dell'Imposta comunale sugli immobili	153
9.2	Sulla definizione di ultimazione del fabbricato ai fini della scelta dell'oggetto d'imposta: tra area edificabile e fabbricato. Spunto per una riflessione	157
9.3	Le condizioni per fruire della riduzione dell'ICI del 50% per i fabbricati inagibili o inabitabili: l'onere probatorio incombe sul contribuente	158
9.4	L'area edificabile posta in 'preteso' rapporto di pertinenzialità con il bene principale (abitazione). Critica all'indirizzo scelto da Cass. 16 marzo 2005, n. 5755	160
9.5	Il caso della Caserma della Guardia di Finanza. L'applicabilità (o meno) dell'art. 7, lettera i), del D.Lgs. 504/92 nell'ipotesi di locazione dell'immobile al soggetto che dovrebbe svolgere l'attività 'agevolata'	162
9.6	Sulla (in)sindacabilità delle scelte tariffarie in materia di ICI	164
9.7	La soggettività passiva del concessionario di aree demaniali...	165
9.8	...e il caso delle piattaforme petrolifere	168
9.9	L'ICI nell'ambito delle procedure fallimentari: sua natura di credito privilegiato (ex art. 2752 Cod. Civ.) - La conferma della giurisprudenza di merito	170

Le pronunce delle Commissioni
Tributarie 174

9.10	La tassazione di alcune tipologie di fabbricati riconducibili alla categoria catastale D. Spunti di riflessione	174
9.11	L'indirizzo della giurisprudenza di merito in materia di esenzione ex art. 7, lett. a), D.Lgs. 504/92. Ancora sulla coincidenza tra soggetto passivo ed utilizzatore (ai fini istituzionali)	175
9.12	Sull'obbligo del Comune di far precedere	

	la notifica del ruolo dalla notifica dell'avviso di accertamento. Casistica	176
--	---	-----

Documentazione 179

9.13	Massimario dei giudizi di legittimità	179
9.14	Massimario dei giudizi di merito	180

Cap. 10
Meno fiscalità, più servizi
Il partenariato locale come risorsa 182
di Riccardo Cinquegrani e Roberto Mostacci

10.1	La premessa: facciamo economia!	183
10.2	Una risorsa diversa: "monetizziamo" le relazioni	184
10.3	Lo scenario: i Comuni italiani tra difesa dei localismi e attacchi alla globalizzazione.	185
10.4	Uno sguardo ad altri localismi: la partnership come obiettivo in Croazia e nella Federazione Russa.	186
10.5	La partnership come strumento di efficienza e gestione Regno Unito	187
10.6	La partnership come volano per lo sviluppo e strumento di erogazione di servizi a Kansas City, USA	190
10.7	Dagli esempi alle opportunità...	191
10.8	...Dalle opportunità alle politiche!	193
10.9	Amministrazioni e cittadini: le "due facce" dello stesso territorio	194

Hanno collaborato alla stesura del rapporto
in ordine alfabetico

Arturo Bianco

Consulente ANCI

Cristina Carpenedo

Funzionario responsabile settore tributi
del Comune di Jesolo.

Componente Giunta Esecutiva ANUTEL

Riccardo Cinquegrani

Professore Incaricato di Previsione Umana e Sociale, Facoltà di
Scienze Sociali, "Pontificia Università Gregoriana", Roma

Maria Cinquepalmi

Funzionario Direttivo del Comune di Fiumicino. Vice Presidente
ANUTEL

Stefano Daccò

Già Direttore Centrale della Finanza locale del Ministero
dell'Interno. Componente dell'Osservatorio sulla finanza
e la contabilità degli Enti locali del Ministero dell'Interno

Silvia Fedeli

Professore Ordinario di Scienza delle finanze presso la Facoltà di
Economia – Dipartimento di Economia Pubblica – Università "La
Sapienza" di Roma

Christian Giangrande

Avvocato in Bologna

Roberto Mostacci

Direttore del CRESME

Federica Narducci

Responsabile Ufficio Gestione e sviluppo applicativo Consorzio
ANCI-CNC

Franco Picciaredda

Professore Straordinario di Diritto tributario presso l'Università di
Cagliari

Massimiliano Sabaini

Responsabile Ufficio Gestione e sviluppo
delle risorse informatiche Consorzio ANCI-CNC

Flora Saltalamacchia

Avvocato tributarista. Consulente di Pubbliche Amministrazioni

Alfredo Straini

Vice Direttore del Consorzio ANCI-CNC per la fiscalità locale.
Responsabile del progetto "FI.LO." (Finanza locale)

Francesco Tuccio

Presidente ANUTEL

Giuseppe Vitaletti

Professore Ordinario di Scienza delle finanze presso l'Università
"Tuscia" di Viterbo.

Presidente dell'Alta Commissione di studio per il federalismo
fiscale

PRESENTAZIONE

Giunto alla VII edizione, il Rapporto sulla fiscalità locale può considerarsi oramai un appuntamento fisso con uno dei temi più significativi e complessi che riguardano l'intero universo dei Comuni italiani. Il Rapporto non è uno studio a campione, né una proiezione statistica sulla base di alcuni elementi di conoscenza. I dati dell'ICI sono puntuali e generalizzati, ancorché interpretati e corretti all'interno di un quadro previsionale. In mancanza di un "collettore" unificato di raccolta delle informazioni, essendo venuto meno il ruolo monopolistico del vecchio sistema della riscossione incentrato sugli ex esattori, occorre pazientemente e accuratamente recuperare per ogni realtà locale le risultanze che attengono agli introiti e, ancor prima, alle indicazioni inserite in delibera per il pagamento dell'imposta. Compito, questo, che caratterizza uno dei principali assi d'intervento di questo Consorzio.

Presentando il Rapporto, si può anche tentare di svolgere una considerazione di fondo sulla dinamica del principale tributo comunale. Vale la pena, infatti, capire se è vero o falso che gli amministratori locali "approfittino" dell'autonomia impositiva per spremere, come si dice usualmente, il cittadino contribuente. Per questo bisogna rifarsi a una serie statistica di lunga gittata, partendo dall'anno d'introduzione dell'imposta e risalendo, attraverso una simulazione degli incassi, fino al 2005.

Sulla scorta di tale esercizio si arriva a una semplice conclusione: è del tutto infondato l'argomento polemico di quanti sostengono che l'ICI rappresenta uno strumento di politica fiscale messo pericolosamente a disposizione degli enti locali. Intanto, leggendo le tabelle di questo volume si evince che l'incremento del gettito nell'arco di 13 anni è stato "solo" del 37 per cento (da 7.300 a 9.940 milioni di euro circa). Una cifra assai contenuta, se si considera quanto incide "in automatico" la crescita delle basi imponibili (valorizzazione delle aree, attività edificatoria, recupero di evasione). Più o meno, valutando questa crescita in una forchetta del 2-3 per cento su base annua, si scopre come l'entità del gettito corrisponda alla pura registrazione del fattore d'incremento dei valori posti a supporto dell'imposta (nonché della rivalutazione delle rendite catastali, effettuata con una tantum nel 1997 in misura pari al 5 per cento).

Una volta tanto, però, serve anche gettare lo sguardo su un altro, importantissimo dato: quello, cioè, che riguarda lo sviluppo dal 1993 al 2005 dei prezzi di mercato di fabbricati e terreni. Per questo stock di beni, si passa da circa 3.000 miliardi di euro del '93 a 6.400 miliardi attuali, con una percentuale d'incremento pari al 113 per cento. Come si vede, il divario è enorme.

In altre parole, se in via del tutto teorica fosse rimasta inalterata l'aliquota iniziale dell'ICI, ma nel medesimo tempo i valori catastali si fossero mossi in coerenza con le dinamiche di mercato, a distanza di 13 anni gli introiti per le casse comunali sarebbero stati superiori addirittura del 76 per cento rispetto a quelli effettivamente raccolti. E' evidente che una simulazione del genere non può avere altro significato se non quello di comprovare come e quanto la finanza locale, a dispetto delle critiche superficiali, rimanga sostanzialmente "chiusa" entro argini ben definiti.

La pressione tributaria locale è dunque sotto controllo. Come pure sotto controllo, per così dire, è l'attenzione degli amministratori locali a rendere quanto più equa possibile la manovra impositiva, stabilizzando verso il basso il trend di crescita dell'aliquota sull'abitazione principale. Quest'ultima si attesta attualmente intorno al 5,11 per mille, quando l'aliquota ordinaria è al 6,33. Sono percentuali che vanno oltre l'aliquota media ponderata del 1993, pari al 4,92 per mille, per la semplice ragione che la staticità della base catastale non permetterebbe altrimenti l'attivazione di politiche di diversificazione del carico tributario: va da sé, infatti, che solo giocando sull'innalzamento dell'aliquota media ponderata è possibile garantire la tenuta del gettito complessivo e, al suo interno, la riduzione o il contenimento per le abitazioni principali.

Il nostro augurio, in conclusione, è che l'acquisizione di tutti questi elementi di conoscenza promuova un diverso stile di confronto tra autorità centrali di governo e autonomie locali, emarginando dal dibattito schematismi e prevenzioni ingiustificati, come purtroppo si registra nelle ricorrenti accuse di gestione allegra della finanza locale.

Antonio Satta

Presidente del Consorzio Anci-Cnc
per la fiscalità locale

Lucio D'Ubaldo

Direttore del Consorzio Anci-Cnc
per la fiscalità locale



Capitolo I

Comuni: i numeri per una completa autonomia tributaria

di Giuseppe Vitaletti

1.1 Sommario

Questo lavoro cerca di delineare entro contorni più precisi l'usuale affermazione secondo cui la finanza comunale, caratterizzata fino ai primi anni settanta da un largo autofinanziamento, dopo la riforma tributaria varata in tale periodo è dipesa pressoché totalmente, per quasi un ventennio, dai trasferimenti finanziari di enti di livello superiore. Poi la china sarebbe stata gradualmente risalita fino al raggiungimento di un livello di autonomia tributaria notevole, da molti considerato soddisfacente.

Relativamente a tale descrizione, risultano tre principali qualificazioni: 1) il "movimento" si è svolto entro una pronunciata "gobba" di variazione del rapporto tra spese comunali e Pil, che potrebbe avere svolto un ruolo non secondario nella redistribuzione dei flussi di spesa sul territorio; 2) l'attuale composizione delle entrate è profondamente diversa da quella che ha caratterizzato l'autonomia tributaria precedente agli anni settanta; 3) specie se si considera la possibilità che una parte delle spese in conto capitale, anche al fine di stabilizzarne la quota, sia finanziata con entrate tributarie correnti, vi sono ancora notevoli margini di assegnazione di cespiti adatti al finanziamento dei Comuni e coerenti con la tipologia di spesa da essi governata. Viene indicato come tale risultato possa essere conseguito, ripristinando anche alcuni assetti pre-anni settanta, nel quadro di un'attuazione del nuovo articolo 119 del Titolo V della Costituzione mirante alla piena valorizzazione del ruolo dei Comuni.

1.2 La dinamica delle spese e delle entrate comunali

Nella Tabella 1 sono riportati gli importi delle spese dei Comuni, suddivise in spese totali (correnti più di investimento) e spese correnti, a partire dal 1970 fino al 2003,

l'anno più recente per cui sono disponibili i dati. Nella stessa Tabella sono riportati: a) il totale delle entrate correnti; 2) le due componenti più rilevanti per l'analisi che verrà condotta nel seguito, ovvero le entrate tributarie e le entrate da trasferimenti effettuati da enti pubblici; c) il Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, che viene usato come denominatore di tutte le grandezze di spesa e di entrata, con i risultati esposti nella Tabella 2.

La base di partenza del 1970 è necessitata dalla circostanza che solo a partire da tale data le grandezze di spesa e di entrata, nonché il Pil, sono rilevate con criteri comparabili a quelli attuali.

La serie riesce comunque a "catturare" l'intera evoluzione di cui si è detto nel sommario iniziale, dato che il 1970 rappresenta uno degli ultimi anni in cui le caratteristiche della finanza comunale assomigliano ancora - anche se ormai in maniera attenuata - agli assetti che hanno contraddistinto il ventennio precedente, a partire dalla ricostruzione economica del Paese nei primi anni cinquanta. Sul lato della spesa, in particolare quella totale, la Tabella 2 pone in evidenza un pronunciato andamento "a gobba", su cui non sembra essere stata posta una grande attenzione nelle analisi del passato.

Riguardo alla spesa totale si registra negli anni settanta stabilità o, addirittura, un certo regresso, attorno a quote oscillanti sul 5-6% del Pil. Poi, proprio a partire dal 1980, si manifesta un'impennata, che si conferma ed anzi si accentua negli anni successivi, *fino al superamento del 10% del Pil alla metà degli anni ottanta*.

Nella seconda metà degli anni ottanta, invece, si assiste a una pronunciata ridiscesa, al punto che all'inizio degli anni novanta si raggiungono di nuovo le quote degli anni settanta. Questi livelli si mantengono sostanzialmente negli anni recenti. Il fenomeno della gobba, anche se in ma-

niera più tenue, si può osservare anche per le spese correnti. In questo caso si può parlare più propriamente di uno "scalino centrale", dato che tali spese si situano, in rapporto al Pil, un po' di sopra al 4% per tutti gli anni ot-

tanta e per i primi anni novanta, mentre in precedenza e successivamente si collocano spesso al di sotto di tale soglia (stabilmente dopo il 1995).

Tabella 1 - Quadro della finanza comunale dal 1970 al 2003. Miliardi di lire fino al 1997; miliardi di euro dal 1998 al 2003

Anni	Spese totali	Spese correnti	Entrate correnti	Tributi	Trasferimenti da enti pubblici	Pil
1970		2.470,4	1.825,7	1.240,7	161,2	67.315,0
1971		2.951,3	2.152,9	1.538,2	136,4	73.272,0
1972	4.992,4	3.560,3	2.366,6	1.667,8	152,2	80.229,0
1973	5.430,2	3.999,0	2.571,7	1.835,6	147,1	96.596,0
1974	6.698,3	4.915,8	3.118,9	2.200,9	185,1	122.177,0
1975	8.484,2	6.070,6	3.397,1	2.311,9	238,8	139.381,0
1976	9.224,3	6.999,3	4.168,2	2.913,1	342,1	175.021,0
1977	10.788,9	8.366,0	5.059,4	3.403,4	506,0	212.640,0
1978	12.213,0	9.442,7	10.098,1	1.075,2	7.430,2	250.163,0
1979	15.823,4	11.527,9	12.728,0	1.400,0	9.353,1	306.108,0
1980	33.682,9	16.483,6	17.714,1	2.005,8	13.390,9	384.395,0
1981	44.899,0	19.979,3	21.962,5	2.636,1	16.526,7	461.152,0
1982	53.954,1	22.043,0	23.192,7	2.971,2	17.221,6	543.776,0
1983	58.842,5	25.526,6	26.902,7	5.401,8	17.843,8	633.413,0
1984	77.409,9	29.709,7	31.260,8	4.098,0	22.627,4	725.678,0
1985	84.014,8	34.217,9	35.577,1	4.331,3	25.893,0	813.862,0
1986	74.401,5	37.899,1	40.293,0	5.209,0	29.099,0	900.438,0
1987	68.647,4	42.166,9	44.639,6	5.864,8	32.379,2	984.659,0
1988	75.728,8	44.943,8	47.285,0	6.951,3	33.310,3	1.092.845,0
1989	82.020,0	49.442,3	52.393,8	10.237,8	33.770,1	1.196.807,0
1990	81.188,8	54.458,6	58.901,1	11.465,3	38.338,6	1.320.832,0
1991	86.942,4	58.781,9	62.028,9	12.773,4	38.648,3	1.440.647,0
1992	86.700,0	60.881,2	66.398,8	15.567,6	39.250,3	1.517.598,0
1993	91.084,2	65.995,4	72.677,0	20.647,4	40.021,8	1.563.271,0
1994	93.127,8	65.848,5	73.064,4	27.386,2	32.797,2	1.653.402,0
1995	99.316,8	67.866,0	74.297,1	28.095,2	32.488,6	1.787.278,0
1996	113.838,0	71.654,0	75.977,3	29.664,5	31.687,2	1.902.275,0
1997	117.394,5	77.572,7	78.911,1	31.659,3	31.771,0	1.987.165,0
1998	59,7	38,9	43,9	17,4	17,3	1.072,9
1999	65,7	41,3	43,0	17,3	17,1	1.107,8
2000	72,0	42,4	44,7	18,2	16,8	1.166,5
2001	71,8	44,4	46,7	17,6	18,9	1.218,5
2002	74,1	45,1	48,6	22,2	16,4	1.260,6
2003	77,4	45,6	49,2	24,7	14,3	1.300,9

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese, anni vari.

Andrebbero studiate a fondo le ragioni di tali andamenti. Se si escludono errori "di rappresentazione" (ovvero se si esclude una scarsa affidabilità dei dati riportati nelle *Relazioni generali sulla situazione economica del paese*), un'ipotesi di spiegazione interessante potrebbe essere data dal connubio tra a) la fine dell'autonomia tributaria comunale, che ha avuto luogo nei primi anni settanta (cfr. Tabella 2), ma che per un certo periodo può essersi accompagnata a comportamenti "inerti" sul fronte della spesa (anche perché per un certo periodo, fino al 1978, i trasferimenti sono stati mascherati da "simulazioni" di imposte passate); b) la seconda crisi petrolifera della fine degli anni settanta, in cui, come si era già fatto per la prima crisi petrolifera, i governi hanno cercato di riattivare il ciclo economico con politiche di *deficit spending* di tipo keynesia-

no. Specificamente, la crescente consapevolezza, da parte delle autorità locali, di poter spendere di più senza sopportare i "costi politici" dovuti al dover deliberare una più alta tassazione, si è venuta ad incontrare alla fine degli anni settanta con una buona disponibilità da parte del governo centrale ad aprire i "cordoni della borsa", in termini di maggiori trasferimenti agli Enti locali, soprattutto in conto capitale.

L'ipotesi è coerente anche con gli andamenti successivi. A metà degli anni ottanta cade il prezzo del petrolio, per cui il deficit pubblico non è più vitale per sostenere l'economia. Inoltre, il suo arginamento diviene necessario per contrastare la crescita del debito pubblico che, per responsabilità pregresse e per i forti deficit aggiuntivi dei primi anni ottanta, ha raggiunto livelli preoccupanti.

Tabella 2 - Incidenza delle varie voci di spesa e di entrata sul Pil

Anni	Spese totali	Spese correnti	Entrate correnti	Tributi	Trasferimenti da enti pubblici
1970	n.d.	3,7	2,7	1,8	0,2
1971	n.d.	4,0	2,9	2,1	0,2
1972	6,2	4,4	2,9	2,1	0,2
1973	5,6	4,1	2,7	1,9	0,2
1974	5,5	4,0	2,6	1,8	0,2
1975	6,1	4,4	2,4	1,7	0,2
1976	5,3	4,0	2,4	1,7	0,2
1977	5,1	3,9	2,4	1,6	0,2
1978	4,9	3,8	4,0	0,4	3,0
1979	5,2	3,8	4,2	0,5	3,1
1980	8,8	4,3	4,6	0,5	3,5
1981	9,7	4,3	4,8	0,6	3,6
1982	9,9	4,1	4,3	0,5	3,2
1983	9,3	4,0	4,2	0,9	2,8
1984	10,7	4,1	4,3	0,6	3,1
1985	10,3	4,2	4,4	0,5	3,2
1986	8,3	4,2	4,5	0,6	3,2
1987	7,0	4,3	4,5	0,6	3,3
1988	6,9	4,1	4,3	0,6	3,0
1989	6,9	4,1	4,4	0,9	2,8
1990	6,1	4,1	4,5	0,9	2,9
1991	6,0	4,1	4,3	0,9	2,7
1992	5,7	4,0	4,4	1,0	2,6
1993	5,8	4,2	4,6	1,3	2,6
1994	5,6	4,0	4,4	1,7	2,0
1995	5,6	3,8	4,2	1,6	1,8
1996	6,0	3,8	4,0	1,6	1,7
1997	5,9	3,9	4,0	1,6	1,6
1998	5,6	3,6	4,1	1,6	1,6
1999	5,9	3,7	3,9	1,6	1,5
2000	6,2	3,6	3,8	1,6	1,4
2001	5,9	3,6	3,8	1,4	1,6
2002	5,9	3,6	3,9	1,8	1,3
2003	5,9	3,5	3,8	1,9	1,1

Sul fronte della finanza locale, la ridiscesa del rapporto tra spese e Pil tende ad avvenire con regole assai diverse da quelle che ne hanno caratterizzato l'ascesa. La ridiscesa avviene infatti tramite l'applicazione di tetti uniformi ai trasferimenti che, ridimensionando i totali, tendono a cristallizzare le posizioni relative dei vari Comuni. L'ascesa, invece, con molta probabilità era avvenuta in maniera tale da differenziare le situazioni di partenza, legate al periodo di piena (o semipiena) responsabilità fiscale e, dunque, abbastanza affidabili in termini di appropriatezza rispetto ai bisogni locali.

In particolare, siccome nel periodo d'ascesa possono aver contato molto fattori poco connessi ai bisogni locali, quali la velocità nel prendere consapevolezza del nuovo quadro finanziario o l'abilità di accesso ai trasferimenti discrezionali, ed, inoltre, una protratta cristallizzazione di assetti legati al passato, quale quella verificatasi negli ultimi venti anni, non tiene conto dell'evoluzione dei bisogni, una domanda importante è se l'attuale distribuzione delle spese pro-capite dei Comuni contenga o meno profonde distorsioni con la creazione di aree di forte sofferenza a causa dei "tagli" degli anni recenti.

Una possibile obiezione a questo dubbio è che a partire dagli anni novanta l'autonomia tributaria è tornata a crescere e questo potrebbe aver apportato aggiustamenti e miglioramenti significativi, data la flessibilità delle aliquote (in specie in capo al maggior tributo comunale, l'ICI). Tuttavia è molto improbabile che ciò sia avvenuto. Infatti, la flessibilità dell'ICI, per il modo in cui l'imposta è congegnata, premia le zone in cui abbondano le seconde case e quelle in cui rivestono un ruolo importante gli immobili destinati non all'abitazione, ma alla produzione, il cui ruolo è divenuto assai significativo (cfr. *ultra*). Il risultato è un avvantaggiamento potenziale delle zone ricche, che al più tende a reintrodurre la situazione degli anni sessanta e precedenti per gli aspetti negativi (possibilità di spese maggiori per le zone più ricche), e non per gli aspetti positivi (responsabilizzazione a tutto campo, dato che i prelievi di allora erano baricentrati sui redditi e sui consumi - spesso su quelli popolari - e assai di meno sugli immobili). Inoltre, per quanto riguarda le entrate relative all'IRPEF, l'altro grande cespite di alimentazione tributaria della finanza locale, si registra la dominanza della compartecipazione, che per giunta è stabilita con

la regola che se il suo apporto fa superare a singoli Comuni i *trend* di spesa, il supero non viene assegnato: questa situazione vale ormai per oltre 2.000 Comuni. Si tratta, dunque, in tutto e per tutto di un trasferimento "truccato", teso a mantenere lo *status quo ante* della spesa coprendolo con un simulacro di falso autofinanziamento.

Riconfermata l'importanza dell'analisi degli andamenti relativi al "periodo critico" dei primi anni ottanta, c'è però da dire che tale ricostruzione è assai problematica, sia perché i dati disaggregati non sono disponibili su supporto informatico, sia perché proprio nei primi anni ottanta sono cambiate le regole di aggregazione della finanza comunale. Infatti, mentre in precedenza era comparabile l'evoluzione per grandi comparti territoriali (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud ed Isole), in tale periodo nella *Relazione generale sulla situazione economica del paese* si passa alla rappresentazione della finanza (in particolare delle spese correnti pro-capite) relativa ai capoluoghi di Regione, a fronte di quella dell'insieme dei Comuni residui di ogni Regione. In questa sede riportiamo (Tabella 3) i dati della spesa corrente pro-capite dei capoluoghi di Regione relativamente all'ultimo anno disponibile (il 2004). Il rapporto tra la spesa dei vari capoluoghi e la media nazionale (colonna 2) sembra essere significativo rispetto alla possibilità di distorsioni ereditate dal passato. Gli scostamenti maggiori verso l'alto (Torino: 1,11; Milano: 1,13; Venezia: 1,44; Firenze: 1,31; Napoli: 1,08), ed altresì quelli verso il basso (Trieste: 0,93; Perugia: 0,77; Ancona: 0,85; Roma: 0,90; L'Aquila: 0,65; Campobasso: 0,63; Bari: 0,71; Potenza: 0,87; Catanzaro: 0,61; Palermo: 0,87; Cagliari: 0,88), pur mostrando una certa correlazione geografica (gli scostamenti verso l'alto dominano a Nord; quelli verso il basso dominano a Sud), indicano, infatti, significative eccezioni e mostrano comunque elevate dispersioni infraterritoriali, difficilmente spiegabili con fattori "oggettivi" (orografia, specializzazione produttiva, reddito pro-capite, ecc.).

E' invece improbabile che le distorsioni siano anche causa del caratteristico profilo ad U delle spese correnti pro-capite in relazione alla dimensione dei Comuni, che i dati della *Relazione generale sulla situazione economica del paese* continuano a mostrare da molti anni. Ad esempio, per l'ultimo anno disponibile, il 2004, risulta che la spesa pro-capite corrente dei Comuni con meno di 500 abitanti si attesta sui 1.200 euro. Tale importo scende gradualmente man mano che cresce l'ampiezza dei Comuni, fino a quasi dimezzarsi (640 euro) per i Comuni tra 5.000 e 9.999 abitanti. A seguire si registra una graduale risalita, fino a che si torna ai livelli dei Comuni piccolissimi; quando si giunge ai Comuni molto grandi la spesa pro-capite è di circa 1.300 euro per i Comuni da 250.000 a 499.999 abitanti, mentre è di circa 1.220 euro per i Comuni oltre i 500 mila abitanti. Il profilo in relazione alla classe demografica è molto netto e le possibili spiegazioni sono abbastanza evidenti (tra queste: all'inizio dominano le spese fisse di amministrazione e quelle per i servizi assolutamente caratterizzanti, quali l'anagrafe; oltre una certa dimensione vengono progressivamente attivati servizi che invece non sono compatibili con le dimensioni piccole o piccolissime - polizia, trasporti, istruzione, ricreazione, cultura, ecc.). Accettando come oggettivo il profilo delle spese secondo la dimensione demografica, è tracciata la via per l'approfondimento dell'analisi relativa alla ricerca delle distorsioni da correggere.

Tabella 3 - Spese correnti pro-capite dei comuni capoluogo di Regione - anno 2004

Comuni Capoluogo	Euro pro-capite	Rapporto rispetto alla media
Torino	1.352,22	1,113900902
Aosta	1.324,39	1,090975740
Milano	1.374,94	1,132616665
Genova	1.162,86	0,957914247
Venezia	1.748,17	1,440067548
Trieste	1.133,70	0,933893488
Bologna	1.211,96	0,998360723
Firenze	1.600,47	1,318398616
Perugia	935,96	0,771003748
Ancona	1.036,38	0,853725442
Roma	1.094,36	0,901486882
L'Aquila	794,08	0,654129083
Campobasso	770,08	0,634358911
Napoli	1.316,20	1,084229169
Bari	863,73	0,711504592
Potenza	1.056,39	0,870208822
Catanzaro	742,82	0,611903291
Palermo	1.057,48	0,871106718
Cagliari	1.072,69	0,883636064
MEDIA NAZIONALE	1.213,95	1

Specificamente, a) vanno ricercati altri profili importanti di differenziazione oggettiva (ad esempio, questi possono riguardare l'orografia, la specializzazione produttiva, il reddito pro-capite); b) la variabilità residua che si dovesse registrare andrebbe in gran parte corretta, o, comunque, il potenziale di resa *standard* dei tributi assegnati ai Comuni, assieme ai trasferimenti, dovrebbe evitare di coprire la parte della variabilità che si connette agli scostamenti verso l'alto rispetto alle "posizioni standard", individuate mediante l'applicazione dei fattori esplicativi delle differenze oggettive.

Tabella 4 - Entrate effettive dei Comuni - anno 1965

Voci	Milioni di Lire
Tributi:	
Sovraimposta terreni	38.977
Sovraimposta fabbricati	43.413
Imposta sulle industrie e di patente	101.158
Imposta di famiglia e sul valore locativo	136.555
Imposte di consumo	303.265
Imposta di licenza	6.332
Imposta sui cani	2.916
Tassa sulle insegne	4.873
Tassa per la raccolta dei rifiuti urbani	25.679
Tassa occupaz. spazi ed aree pubbliche	13.750
Altri tributi	72.393
Totale tributi	749.311
Compartecipazioni:	
Quota di compartecipazione a tributi erariali sugli spettacoli	35.307
Quota di compartecipazione I.G.E.	99.382
Totale compartecipazioni	134.689
Totale entrate tributarie	884.000
Entrate extra-tributarie:	
Redd. patrim. e utili servizi municipali	71.980
Contributi dallo stato	175.411
Altre entrate	160.179
Totale entrate extra-tributarie	407.570
Totale generale	1.291.570

Fonte: Relazione sulla situazione economica del Paese.

1.3 L'attuale struttura delle entrate

Le caratteristiche degli assetti fiscali rappresentano l'ultima proposizione con la quale si entra nell'analisi della fiscalità. Innanzitutto è interessante notare (cfr. Tab. 2) che le entrate tributarie degli Enti locali rispetto al Pil si situano negli anni recenti più o meno al 2%, gli stessi livelli dell'inizio degli anni di analisi, ovvero i primi anni settanta. I trasferimenti dallo Stato e dagli altri enti pubblici, pur essendo divenuti inferiori ai tributi (situandosi ormai a quasi la metà di questi, ovvero poco al di sopra dell'1%), superano tuttora di molto le quote relative ai primi anni settanta (pari allo 0,2% del Pil), chiaro segnale che allora le entrate extra-tributarie - la parte residua delle entrate correnti - aveva un peso ben superiore a quello attuale. Per avere uno spaccato della composizione delle entrate correnti negli anni in cui la dipendenza dai trasferimenti dello Stato era minima, viene riportato nella Tabella 4 il quadro delle entrate - allora denominate effettive - relativo al 1965. Si può notare la dominanza assoluta dei tributi, pari ad oltre il quadruplo dei contributi dallo Stato, che a loro volta costituiscono meno della metà delle entrate extratributarie. Si può altresì osservare che all'interno dei tributi dominano le imposte di consumo, il cui valore da solo equivale alla somma tra imposte di famiglia e sul valore locativo, imposta sull'industria e di patente, sovrainposta sui terreni e sui fabbricati.

La situazione è molto cambiata negli anni recenti. Nella Tabella 5 è riportato il quadro analitico relativo all'ultimo anno disponibile, il 2002. Si può notare: a) l'assoluta dominanza dell'ICI tra i tributi che si possono intendere come "propri" (tuttavia la base imponibile catastale è determinata a livello centrale); b) il notevole peso della compartecipazione IRPEF; c) la scarsissima rilevanza dei prelievi sui consumi (quello sull'energia elettrica consumata dalle famiglie, che fornisce un gettito non trascurabile, non è però dotato di flessibilità di aliquota).

Nonostante la dominanza dell'ICI, va messo in evidenza che il tributo è stato finora poco analizzato. Recentemente, da parte del Secit, si è proceduto per l'anno 2002 alla stima delle basi imponibili e delle aliquote implicite sulla base di dati del modello Secit e di dati dell'ANCI-CNC. I risultati sono riportati nella Tabella 6. Si può notare che le aliquote medie implicite tendono a posizionarsi attorno al 5 per mille, con prevalenza al Nord delle Regioni con aliquota al di sopra della media.

Il gettito pro-capite nel complesso non è mal distribuito, ma ci sono delle punte verso l'alto (la Liguria si situa molto al di sopra della media), e vi sono altresì alcune Regioni in cui lo scostamento verso il basso è assai elevato (Basilicata, Calabria, Sicilia). Analisi recentissime sono inoltre state prodotte dall'Agenzia del territorio, relativamente alla distribuzione delle rendite catastali e degli imponibili potenziali ICI per l'anno

Tabella 5 - Entrate dei Comuni (accertamenti) - anno 2002

Voci	Fonte Istat (*) Milioni di Euro	Cfr. con altre fonti Milioni di Euro
Titolo I - ENTRATE TRIBUTARIE		
Categoria 1° - Imposte	16.127	
I.C.I.	10.518	9.586 (1)
I.C.I.A.P.	23	
Imposta comunale sulla pubblicità (al netto dell'imposta sulle insegne)	227	
Imposte sulle insegne	38	
Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica	623	
Addizionale IRPEF	1.573	1.320 (2)
Compartecipazione IRPEF	2.289	4.399 (3)
Altre imposte	837	
Categoria 2° - Tasse	5.001	
Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche (per gli accertamenti degli anni precedenti)	204	
Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	4.507	3.505 (4)
Addizionale erariale sulla tassa smaltimento rifiuti	211	
Tassa di concessione su atti e provvedimenti comunali	2	
Altre tasse	77	
Categ. 3° - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	883	
Diritti sulle pubbliche affissioni	78	
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	805	
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	22.011	
Titolo II - ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI		
Categoria 1° - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	10.666	
Categoria 2° - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	4.275	
Categoria 3° - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	783	
Categoria 4° - Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	46	
Categoria 5° - Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	398	
di cui: dalle Province	95	
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	16.168	

(*) Dati ricavati dai bilanci consuntivi dei Comuni

(1) Fonte: Consorzio Anci-Cnc

(2) Fonte: Ministero degli Interni. Il dato non include i comuni della V. d'Aosta, del T.A.Adige e del F.V.Giulia

(3) Fonte: Ministero degli Interni. Il dato si riferisce ai Comuni delle R.S.O. Essendo indisponibile il dato in conto competenza del gettito 2001, l'aliquota è stata applicata al gettito IRPEF 1999. L'erogazione degli importi avviene in due rate, la prima a marzo, la seconda entro luglio (2002).

(4) Fonte: Consorzio Anci -Cnc.

2004. I risultati sono riportati nella Tabella 7, con calcoli riferiti anche ai dati pro-capite. Risulta una distribuzione territoriale degli imponibili complessivi e pro-capite ovviamente simile a quella della Tabella 6. Risulta, tuttavia, un altro dato interessante.

Gli imponibili immobiliari riguardano ormai massicciamente, in tutte le Regioni, anche gli immobili strumentali, sia del settore terziario sia degli altri settori produttivi. In termini di gettito, secondo altre analisi (CGIA di Mestre), gli immobili strumentali verrebbero a contribuire al dato complessivo per circa il 60%. E' smentita, dunque, la visione tradizionale dell'ICI come imposta patrimoniale sulla ricchezza delle famiglie.

La seconda fonte di entrata è costituita dalla compartecipazione IRPEF, il cui gettito attualmente dovrebbe situarsi sui 6-7 miliardi di euro. Nella Tabella 5 la cifra è assai inferiore perché nell'anno considerato (il 2002) l'aliquota di compartecipazione era fissata al 4,5% (due punti in meno di quella attuale) e perché si tratta ancora di un anno in cui l'applicazione della compartecipazione è ancora in fase di sperimentazione, come testimonia anche la forte discrepanza tra dati dell'Istat e i dati del Ministero degli Interni.

Nel corso dei lavori dell'Alta Commissione per la determinazione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, cui lo scrivente ha partecipato in qualità di Presidente, sono emerse molte perplessità sulla compartecipazione IRPEF, in particolare da parte degli "operatori" del Ministero degli Interni. Infatti,

come già notato in precedenza, essa funziona in pratica come un trasferimento. Specificamente, si procede nella seguente maniera 1) si determina l'ammontare dei trasferimenti, applicando le regole generali di crescita su ammontari di base "trascinati" dal passato; 2) mediante proiezioni effettuate dal Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'Economia, basate sui dati delle dichiarazioni dei redditi, viene stimato per ciascun Comune il gettito della compartecipazione; 3) se l'ammontare di quest'ultima supera il quantum di trasferimenti di cui al punto 1) la compartecipazione erogata viene ridotta, esattamente per l'importo della differenza. Siccome l'IRPEF è molto mal distribuita sul territorio, il "taglio" riguarda moltissimi Comuni (oltre duemila, con tendenza alla crescita).

Si può concludere che è stato messo in piedi un meccanismo complicato e farraginoso, senza che nulla sia cambiato rispetto al passato, salvo l'apparenza della crescita delle entrate tributarie dei Comuni.

1.4 Le possibili proposte.

L'analisi precedente pone in evidenza che vi sono ampi margini per la realizzazione di una più piena autonomia dei Comuni. Si possono considerare in particolare quattro principali direttrici di intervento: a) il riporto a livello comunale delle (molte) entrate sugli immobili che affluiscono tuttora a livello erariale; b) la sostituzione della compartecipazione IRPEF con una compartecipazione specifica sull'IVA; c) il potenziamento delle

Tabella 6 - Basi imponibili, gettito totale e pro-capite ed aliquota implicita dell'ICI - anno d'imposta 2002

Regione di residenza	Base imponibile (fonte Anci-Cnc)	Gettito previsto 2002 in Euro (fonte Anci-Cnc)	Aliquota media implicita	Base imponibile (fonte: modello SECIT)	Gettito previsto 2002 in Euro (fonte: modello SECIT)	Aliquota media implicita	Popolazione 2002	Gettito Anci su popolazione
Piemonte	161.607.589.228	838.549.630	0,052%	173.796.245.568	900.653.497	0,052%	4.213.294	199,0247132
Lombardia	346.264.951.923	1.698.225.195	0,049%	318.602.791.634	1.510.598.339	0,047%	9.033.602	187,9898179
Veneto	157.160.630.138	781.045.815	0,050%	161.038.054.771	771.537.096	0,048%	4.529.823	172,4230318
Liguria	84.921.113.646	448.395.710	0,053%	82.713.209.487	432.167.202	0,052%	1.570.004	285,6016354
Emilia R.	176.163.133.859	965.813.885	0,055%	189.130.327.940	1.012.328.040	0,054%	3.984.526	242,3911615
Toscana	141.960.836.322	765.608.407	0,054%	141.511.213.467	740.487.150	0,052%	3.497.042	218,9302865
Umbria	23.000.166.591	120.026.745	0,052%	25.209.232.675	132.943.603	0,053%	826.196	145,2763569
Marche	41.760.381.007	215.090.217	0,052%	46.077.069.335	234.223.510	0,051%	1.471.123	146,2081804
Lazio	240.247.228.568	1.320.059.850	0,055%	223.151.455.970	1.215.099.741	0,054%	5.117.075	257,9715658
Abruzzo	35.164.293.043	165.501.562	0,047%	32.577.388.672	149.674.798	0,046%	1.262.379	131,1029112
Molise	7.873.591.526	37.110.360	0,047%	7.898.585.000	36.237.222	0,046%	320.467	115,8008781
Campania	110.164.527.705	581.488.032	0,053%	113.534.068.976	606.479.252	0,053%	5.701.389	101,9905907
Puglia	97.768.831.969	468.598.358	0,048%	102.687.184.697	483.295.779	0,047%	4.019.500	116,5812559
Basilicata	9.468.432.743	44.841.707	0,047%	9.983.418.626	46.878.725	0,047%	597.468	75,05290158
Calabria	27.867.452.305	133.345.861	0,048%	28.299.756.306	137.948.100	0,049%	2.009.623	66,35366982
RSO							48.153.511	
Val d'Aosta	7.461.529.887	29.805.205	0,040%	5.989.853.370	23.682.377	0,040%	119.546	249,3199689
Trentino	36.607.354.193	153.714.654	0,042%	31.436.522.580	119.775.297	0,038%		
Bolzano							463.207	
Trento							477.359	
Friuli V. Giulia	45.132.259.692	204.895.731	0,045%	44.130.565.539	195.600.927	0,044%	1.183.603	173,1118720
Sicilia	93.095.120.510	433.159.080	0,047%	103.439.692.976	478.824.191	0,046%	4.965.669	87,23075984
Sardegna	40.364.568.020	180.910.777	0,045%	35.081.024.421	153.315.669	0,044%	1.630.847	110,9305637
RSS							8.840.231	
Totale naz.	1.884.053.992.875	9.586.186.781	0,051%	1.876.287.662.005	9.381.750.518	0,050%	56.993.742	168,1971817

Tabella 7 - Rendite catastali e valori potenziali dell'ICI per Regioni dati assoluti e pro-capite (milioni di euro) - anno 2002

		Rendita catastale				Valori pro-capite			
Popolazione 2004		Terziario	Produttivo	Residenziale e pertinenze	Totale complessivo	Terziario	Produttivo	Residenziale e pertinenze	Totale complessivo
4.270.215	PIEMONTE	491,87	461,38	1.357,37	2.310,61	115,19	108,05	317,87	541,10
9.246.796	LOMBARDIA	1.534,93	1.080,79	2.622,88	5.238,61	166,00	116,88	283,65	566,53
4.642.899	VENETO	670,12	643,91	1.446,05	2.760,07	144,33	138,69	311,45	594,47
1.577.474	LIGURIA	471,06	110,32	808,46	1.389,84	298,61	69,93	512,51	881,05
4.080.479	EMILIA ROMAGNA	696,15	576,82	1.368,64	2.641,62	170,61	141,36	335,41	647,38
3.566.071	TOSCANA	531,69	318,24	1.242,20	2.092,14	149,10	89,24	348,34	586,68
848.022	UMBRIA	91,86	55,80	206,12	353,78	108,33	65,80	243,06	417,19
1.504.827	MARCHE	170,87	115,70	354,46	641,03	113,55	76,89	235,55	425,98
5.205.139	LAZIO	1.192,54	276,58	2.254,28	3.723,39	229,11	53,14	433,09	715,33
1.285.896	ABRUZZO	163,61	77,15	233,05	473,81	127,24	60,00	181,23	368,46
321.697	MOLISE	60,50	46,37	160,18	267,05	188,07	144,15	497,92	830,14
5.760.353	CAMPANIA	573,78	411,32	1.177,27	2.162,37	99,61	71,41	204,37	375,39
4.040.990	PUGLIA	646,47	237,57	1.003,44	1.887,48	159,98	58,79	248,32	467,08
597.000	BASILICATA	32,01	32,74	94,18	158,93	53,62	54,84	157,76	266,22
2.011.338	CALABRIA	127,73	49,59	308,81	486,14	63,51	24,66	153,54	241,70
48.959.196	RSO	7.455,19	4.494,28	14.637,39	26.586,86	152,27	91,80	298,97	543,04
122.040	VALLE D'AOSTA	39,52	7,72	67,48	114,71	323,79	63,24	552,90	939,93
1.198.187	FRIULI VEN. GIULIA	169,83	87,62	239,41	496,86	141,74	73,13	199,81	414,68
5.003.262	SICILIA	491,81	186,54	1.000,82	1.679,17	98,30	37,28	200,03	335,61
1.643.096	SARDEGNA	199,29	86,68	372,81	658,78	121,29	52,75	226,89	400,94
7.966.585	RSS senza TN e BZ	900,45	368,56	1.680,51	2.949,51	113,03	46,26	210,94	370,24
8.929.049									
56.925.781	Totale complessivo	8.355,63	4.862,84	16.317,90	29.536,37	146,78	85,42	286,65	518,86

		Imponibile potenziale ICI				Valori pro-capite			
Popolazione 2004		Terziario	Produttivo	Residenziale e pertinenze	Totale complessivo	Terziario	Produttivo	Residenziale e pertinenze	Totale complessivo
4.270.215	PIEMONTE	22.181,93	23.808,23	135.736,80	181.726,95	5.194,57	5.575,42	31.786,88	42.556,86
9.246.796	LOMBARDIA	69.675,53	57.535,76	262.288,05	389.499,35	7.535,10	6.222,24	28.365,29	42.122,63
4.642.899	VENETO	29.627,54	33.751,57	144.604,61	207.983,72	6.381,26	7.269,50	31.145,33	44.796,09
1.577.474	LIGURIA	20.592,97	5.785,94	80.846,44	107.225,35	13.054,40	3.667,85	51.250,57	67.972,82
4.080.479	EMILIA ROMAGNA	30.922,76	30.643,04	136.863,98	198.429,78	7.578,22	7.509,67	33.541,15	48.629,04
3.566.071	TOSCANA	22.622,76	18.527,12	124.220,29	165.370,18	6.343,89	5.195,39	34.833,94	46.373,22
848.022	UMBRIA	3.985,74	3.053,45	20.611,97	27.651,16	4.700,04	3.600,67	24.305,94	32.606,65
1.504.827	MARCHE	7.261,09	6.363,03	35.446,11	49.070,23	4.825,20	4.228,41	23.554,94	32.608,55
5.205.139	LAZIO	51.546,99	15.125,15	225.427,71	292.099,85	9.903,10	2.905,81	43.308,68	56.117,59
1.285.896	ABRUZZO	7.267,03	4.032,38	23.304,75	34.604,16	5.651,34	3.135,85	18.123,35	26.910,54
321.697	MOLISE	2.564,82	2.416,81	16.017,98	20.999,61	7.972,77	7.512,69	49.792,14	65.277,60
5.760.353	CAMPANIA	24.591,23	21.338,22	117.726,75	163.656,21	4.269,05	3.704,33	20.437,42	28.410,80
4.040.990	PUGLIA	29.052,58	12.743,48	100.344,26	142.140,33	7.189,47	3.153,55	24.831,60	35.174,63
597.000	BASILICATA	1.367,90	1.724,55	9.418,03	12.510,48	2.291,29	2.888,70	15.775,60	20.955,58
2.011.338	CALABRIA	5.282,51	2.698,84	30.881,12	38.862,48	2.626,37	1.341,82	15.353,52	19.321,70
48.959.196	RSO	328.543,39	239.547,60	1.463.738,86	2.031.829,84	6.710,56	4.892,80	29.897,12	41.500,47
122.040	VALLE D'AOSTA	1.813,24	418,10	6.747,60	8.978,95	14.857,78	3.425,92	55.290,10	73.573,80
471.635									
490.829									
1.198.187	FRIULI VEN. GIULIA	7.800,34	4.518,87	23.940,64	36.259,85	6.510,12	3.771,42	19.980,72	30.262,26
5.003.262	SICILIA	21.248,06	10.076,45	100.081,68	131.406,19	4.246,84	2.013,98	20.003,29	26.264,10
1.643.096	SARDEGNA	8.680,92	4.722,37	37.281,01	50.684,30	5.283,27	2.874,07	22.689,49	30.846,83
7.966.585	RSS senza TN e BZ	39.542,56	19.735,79	168.050,94	227.329,28	4.963,55	2.477,32	21.094,48	28.535,35
8.929.049									
56.925.781	Totale complessivo	368.099,65	259.283,38	1.631.789,79	2.259.172,83	6.466,31	4.554,76	28.665,22	39.686,29

imposte minori; d) l'assegnazione di un trasferimento perequativo che comprenda anche la caratteristica di corrispettività rispetto ai servizi svolti, specie quelli con ricadute generali. Il gettito sugli immobili derivante dall'ICI si aggira sui 10 miliardi di euro. Si può valutare che all'incirca altrettanti siano connessi ad altri tributi, di cui i principali sono il registro (circa 3 miliardi di euro), e le imposte sui redditi effettivi e figurativi. Per imposte sui redditi effettivi si intendono quelle versate dalle persone fisiche e giuridiche sui redditi derivanti dalla concessione in uso (il più delle volte tramite contratti di affitto) del godimento degli immobili. Per imposte sui redditi figurativi si intendono quelle relative agli immobili ad uso abitativo tenuti a disposizione (tipicamente, le seconde case), nonché quelle (potenzialmente di importo assai maggiore), che sono enucleabili come quota del reddito delle attività economiche, di impresa e professionali, che si svolgono in immobili o di proprietà dei titolari delle attività o concessi in uso da parte di proprietari che hanno interessi sulle imprese "affidatarie" dei medesimi. L'enucleazione in oggetto si può fare ovviamente facendo ricorso all'applicazione delle rendite catastali. Ove tutte le imposte personali gravanti in capo ai proprietari sui redditi effettivi o figurativi degli immobili di loro appartenenza fossero trasformate in imposte reali, l'attribuzione del gettito ai Comuni sarebbe abbastanza semplice, e sarebbe altresì possibile introdurre limitate flessibilità di aliquota, nonché discriminazioni specifiche della medesima (ad esempio, a favore del "primo" immobile concesso in affitto o in uso "gratuito" a terzi quale strumento di attività di impresa o professionali).

Il "trasferimento" a livello locale comporta problemi sia per l'imposta di registro sia per le imposte personali. Nel primo caso viene in rilievo una certa ciclicità del gettito, nonché la sua probabile maggior concentrazione nei Comuni più grandi dove la mobilità è maggiore. Tuttavia, il fenomeno va valutato a livello complessivo, tenendo conto dei trasferimenti (cfr. *ultra*) e della circostanza che i Comuni più grandi mostrano spese pro-capite più alte (cfr. par. 2). Nel secondo caso si evidenzia una duplicazione con l'ICI, dato che verrebbero in essere due prelievi correnti sugli immobili, entrambi a carattere reale.

Tuttavia, sarebbe pensabile una loro progressiva integrazione, specie quando la revisione degli estimi catastali e la riduzione dell'evasione connessa alla maggiore probabile efficienza dell'accertamento a livello comunale rendano possibile l'applicazione di aliquote "presentabili" per un prelievo riunificato.

Va in ogni caso tenuto presente che la venuta in essere dell'importanza degli immobili strumentali deve spingere sempre di più a considerare il prelievo sugli immobili non solo come un'opportunità di raccolta del gettito, ma anche come uno strumento di gestione attiva del territorio. Ad esempio, la differenziazione dell'aliquota tra gli immobili strumentali del centro e della periferia, o tra tipi di attività esercitata, può molto aiutare nella programmazione di una crescita equilibrata delle varie aree urbane.

Si è detto delle incongruenze della compartecipazione IRPEF. In luogo della base redditi, anche avendo in mente gli assetti degli anni sessanta, si può puntare alla base consumi, ovvero all'IVA. Va innanzitutto notato che l'individuazione dell'IVA relativa alle cessioni di beni e servizi alle famiglie da parte di qualsiasi impresa commerciale o esercente di professioni, divenuta possibile in base al nuovo modello di dichiarazione IVA (da presentare entro il 30 ottobre 2005 a valere per l'anno d'im-

posta 2004), diversamente dal passato, rende tecnicamente fattibile l'attribuzione ai Comuni di una quota dell'IVA su tali cessioni relativamente a tutte le attività economiche. Si creerebbero tuttavia delle complicazioni, nonché delle sperequazioni. Le complicazioni deriverebbero dal fatto che un'attività che effettuasse vendite al consumo su più Comuni dovrebbe effettuare dichiarazioni separate per ciascuno di essi: il problema si presenta anche nel caso di attribuzione dell'IVA ad enti territoriali di grandezza maggiore dei Comuni, ma in tal caso è di intensità assai inferiore. Le sperequazioni deriverebbero dal fatto che i piccoli Comuni, dove certe attività di vendita mancano (ad esempio vi possono non essere rivendite di confezioni, o di generi specifici) soffrirebbero di una forte mancanza di entrate. Alternativamente, si può puntare su attività presenti in genere anche nei Comuni più piccoli, destinando però alle casse comunali, in quest'ipotesi, l'intera IVA sulle vendite al consumo, e non meramente una sua parte. Ad esempio, nella Tabella 8 viene simulata l'ipotesi di attribuzione per intero dell'IVA relativa a a) bar e caffè; b) commercio al dettaglio di prodotti del tabacco; c) commercio al dettaglio di giornali e riviste. Le stime, effettuate relativamente al 2004 sulla base di proiezioni ed elaborazioni su dati forniti dall'Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate, sono provvisorie e quindi vanno prese con cautela. Le principali implicazioni sembrano essere:

1) il gettito complessivo si aggira sui 5 miliardi di euro, un ammontare non lontano da quello dell'attuale compartecipazione IRPEF; b) il gettito è distribuito piuttosto bene nel territorio, con alcune anomalie (il dato pro-capite del Piemonte riferito a bar e caffè, sul quale occorre effettuare verifiche) ed alcune eccezioni (specie riguardo alle rivendite di giornali e riviste). Nel complesso si tratta di un quadro interessante, che va approfondito, anche valutandolo nel complesso delle proposte precedenti e successive.

Gli interventi illustrati nei due passaggi precedenti introdurrebbero profondi cambiamenti sul fronte delle due attuali maggiori fonti di entrata a carattere tributario, rubricate sotto la voce "imposte" (cfr. Tabella 5). Un'altra misura significativa in tale comparto potrebbe riguardare l'addizionale sul consumo di energia elettrica, il cui attuale gettito è connesso ad un'accisa ad aliquota fissa sui consumi delle famiglie. Ad esempio, l'aliquota potrebbe essere resa flessibile entro certi margini (come avviene oggi per il prelievo sull'energia elettrica assegnato alle Province, che prende a riferimento i consumi del settore commerciale al netto dei "grandi utilizzatori"), con incremento degli strumenti manovrabili e quindi della responsabilizzazione. Anche sotto le voci di entrata rubricate "tasse" sono possibili significative innovazioni.

La tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche può essere resa più flessibile. Con un grande salto di qualità, essa potrebbe "attrarre" la tassa di possesso automobilistico, attualmente assegnata alle Regioni, che potrebbe essere trasformata in una sorta di tassa di "uso dei suoli pubblici", ovvero in un corrispettivo per lo "stazionamento normale" dei veicoli (con sconti, quindi, in caso di possesso di garage o di stazionamento che non intasa la circolazione). Parte del gettito potrebbe essere poi devoluto alle Province, per sinergia con i prelievi in tale comparto da queste già gestiti. Un'altra area di miglioramento importante è costituita dalle modalità di accertamento della tassa per lo smaltimento dei rifiuti. Oggi si

Tabella 8 - Gettito potenziale assoluto e pro capite dell'IVA sulle vendite relative ad alcuni settori (euro) - Stime anno 2004

Regioni	Bar e Caffè		Comm. Dett. Prod. del Tabacco		Comm. Dett. Giornali e Riviste	
	Stima gettito IVA lorda (aliquota media 10,6%)	IVA lorda pro-capite	Stima gettito IVA lorda (aliquota media 10,6%)	IVA lorda pro-capite	Stima gettito IVA lorda (aliquota media 10,6%)	IVA lorda pro-capite
Piemonte	198.803.713	46	205.651.238	47	133.785.061	31
Lombardia	216.469.639	23	300.362.370	32	309.852.460	33
Veneto	98.349.528	21	204.088.037	43	138.428.650	29
Liguria	45.102.950	28	83.817.033	53	68.160.517	43
Emilia Romagna	115.246.044	28	281.858.970	68	191.713.631	46
Toscana	105.655.903	29	150.520.327	42	151.088.182	42
Umbria	21.687.476	25	43.269.711	50	20.386.040	24
Marche	34.249.309	23	86.674.613	57	39.988.882	26
Lazio	138.728.926	26	223.068.517	42	104.299.974	20
Abruzzo	22.845.215	18	41.467.478	32	17.345.965	13
Molise	5.176.040	16	6.572.206	20	3.119.243	10
Campania	64.775.503	11	187.836.909	32	37.766.837	7
Puglia	48.330.696	12	135.755.189	33	39.759.367	10
Basilicata	8.000.003	13	13.994.718	23	4.182.179	7
Calabria	24.553.998	12	47.604.370	24	11.602.042	6
RSO	1.147.974.943	23	2.012.541.685	41	1.271.479.030	26
Valle d'Aosta	4.821.769	39	7.000.743	57	3.538.717	29
Bolzano (D.P.)	16.380.950	34	33.752.696	71	9.412.595	20
Trento (D.P.)	14.463.672	29	33.808.594	68	16.319.554	33
Friuli Venezia Giulia	32.400.766	27	42.701.935	35	54.468.137	45
Sicilia	62.570.600	12	167.088.050	33	46.309.305	9
Sardegna	37.047.826	22	69.511.288	42	32.799.307	20
RSS	167.685.583	19	353.863.305	39	162.847.615	18
Totale Italia	1.315.660.526	23	2.366.404.990	40	1.434.326.645	25

può presumere un'alta evasione che potrebbe essere ridotta drasticamente in caso di raccordo con il catasto, specie se riformato (cfr. analisi precedente riguardo all'ICI).

Veniamo infine ai trasferimenti. Questi possono restare tarati sulla differenza tra spese tendenziali ed entrate *standard* (cioè al netto della flessibilità fiscale esercitabile), come avviene oggi. Restando all'interno di tale impostazione, il ricorso a *benchmark* o a *standard* per determinare le spese tendenziali da prendere come riferimento segnerebbe un importante passo in avanti. Si può puntare, in aggiunta, a modi molto semplici di perequazione delle capacità fiscali, *all'interno, tuttavia, di un'impostazione che valorizzi il trasferimento anche sotto il punto di vista della correlazione con le attività svolte dai Comuni, aventi ricadute di carattere generale* (anagrafe, analisi statistiche; ecc.). Ad esempio si potrebbe pensare ad un trasferimento come somma di tre addendi:

1) un ammontare caratterizzato da una base pro-capite uguale per tutti i Comuni, salvo quelli più piccoli, per i quali l'importo salirebbe in proporzione inversa alla dimensione demografica. Il significato di questo addendo sarebbe nella corresponsività rispetto ai servizi di carattere generale. Il favore per i piccoli Comuni potrebbe essere giustificato con il maggior onere per lo svolgimento dei servizi con ricadute esterne e nella funzione ecologica di tutela del territorio che ad essi si può riconoscere; 2) un ammontare finalizzato alla sostanziale perequazione dei Comuni con minore dotazione immobiliare. La perequazione potrebbe svolgersi secondo

diverse modalità: su tutto il patrimonio immobiliare o solo sulla parte strumentale del medesimo; per i Comuni con dotazione al di sotto della media o per tutti quelli al di sotto di valori vicini al massimo; con un grado di "smussamento" delle capacità fiscali *standard* più o meno alto. In ogni caso, prendendo come riferimento i valori catastali, i calcoli potrebbero essere fatti con rapidità ed efficienza;

3) un ammontare finalizzato alla sostanziale perequazione dei Comuni con minore capacità fiscale sul lato reddituale e dei consumi. Si potrebbe prendere in questo caso come *proxy* di perequazione il reddito fiscale, ritraibile con facilità e precisione dall'Anagrafe tributaria.

Vanno ovviamente fatti approfondimenti tesi a verificare: a) la rispondenza del finanziamento risultante dagli assetti di entrata prospettati in questo paragrafo rispetto ad alcune caratteristiche di fondo delle spese (ad esempio, rispetto al profilo ad U in relazione alla dimensione demografica); b) in generale, il grado di correlazione tra *standard* fiscali e *standard* di spesa. Ove il risultato fosse positivo, tarando opportunamente grandezze e parametri, ed indicizzandoli ai prezzi, oppure al Pil, si otterrebbe un sistema di totale autofinanziamento sulla base di *standard* di fiscalità corredati da ampie flessibilità. Il finanziamento così organizzato potrebbe riguardare le spese correnti, ma potrebbe estendersi anche ad uno "zoccolo" di spese in conto capitale. *L'autonomia dei Comuni diverrebbe così piena, con caratteristiche che potrebbero fungere da faro per l'impianto di finanziamento di tutti gli enti di governo decentrati.*

Capitolo II

**Il 2005: le novità legislative,
le riforme, il Titolo V
della Costituzione
nella giurisprudenza
della Consulta**

di Arturo Bianco

Parte I

Le principali novità legislative

Parte II

Le riforme in itinere

Parte III

**L'applicazione della
riforma del Titolo V nella giurisprudenza
della Corte Costituzionale**

Parte I

Le principali novità legislative

I tratti dominanti della legislazione in materia di Enti locali negli ultimi mesi del 2004 e nel primo semestre del 2005 possono essere così sintetizzati: ulteriori limitazioni della autonomia degli EE.LL, limitazioni che sono motivate dalla esigenza di contenimento delle spese; richiesta alle pubbliche amministrazioni locali di mantenere e migliorare gli *standard* quantitativi e qualitativi dei servizi erogati e sostanziale disapplicazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

La legislazione di questo periodo, anche se non vi sono state a prima vista novità di grandissimo rilievo, è densa, invece, di novità assai rilevanti. Infatti, una pluralità di norme contiene significativi elementi di riforma; basti ricordare la legge finanziaria 2005, il decreto legge n. 7/2005 (cd. "*Omnibus*"), il decreto legge n. 44/2005 (Misure per la finanza locale), la legge n. 62/2005 (o "*Comunitaria*" 2004) e le riforme alla legge n. 241/1990 (Disposizioni sul procedimento amministrativo e sull'accesso) prima dalla legge n. 15/2005 e poi in sede di conversione del D.L. n. 35/2005 ("*Sulla competitività*").

Tali disposizioni introducono, accanto a limitazioni del grado di autonomia degli Enti locali, anche delle innovazioni assai significative destinate ad incidere sostanzial-

mente sulla attività delle P.A. Al riguardo si devono ricordare soprattutto le novità introdotte nella legge n. 241/1990 in tema di procedimento amministrativo: l'obbligo di comunicazione preventiva dei motivi ostativi all'accoglimento delle istanze, il rafforzamento della dichiarazione di inizio attività, la limitazione della invalidità degli atti amministrativi nel caso di provvedimenti a contenuto vincolato e lo snellimento della Conferenza di servizi.

L'importanza di queste novità è ulteriormente accresciuta dal fatto che la magistratura amministrativa ha già dichiarato l'immediata applicazione agli Enti locali di numerose novità (in particolare l'obbligo della comunicazione di rigetto delle istanze e la limitazione della invalidità dei provvedimenti amministrativi nel caso di atti a contenuto vincolato). Non si può non ricordare come gli attesi provvedimenti di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione non siano stati emanati e l'Alta Commissione per il federalismo fiscale abbia da poco concluso i suoi lavori e, dunque, il tema del finanziamento della attività delle Regioni e degli Enti locali non sia stato affrontato. Il termine per l'adozione del nuovo Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali e per la individuazione delle loro funzioni essenziali è stato oggetto di numerose proroghe: adesso è fissato per il prossimo 31 dicembre e si può nutrire, allo stato attuale, qualche dubbio sul suo effettivo rispetto.

2.1 La legge finanziaria 2005

Le novità contenute nella legge finanziaria 2005 (legge n. 311/2004) imposte alla gestione degli Enti locali sono state come d'abitudine numerose ed assai rilevanti. Anche in questa occasione esse sono caratterizzate dalla dose crescente di limitazioni a causa della riduzione sia delle risorse disponibili che dei margini di autonomia: li-

mitazione delle assunzioni, stretta al conferimento di incarichi di collaborazione, rafforzamento ed ampliamento dei vincoli imposti dal patto di stabilità, nuove disposizioni sul finanziamento degli investimenti. Nel contempo, essa detta anche norme del tutto inedite, ad esempio riguardo alla possibilità di variazione delle microzone e delle categorie di classamento. La logica ispiratrice dell'insieme di tali misure è quella di introdurre limitazioni all'autonomia delle singole amministrazioni, limitazioni che, in questa occasione, non risparmiano i Comuni di più ridotte dimensioni.

Il patto di stabilità interno

La legge finanziaria ha disposto l'ampliamento del numero di enti soggetti al patto di stabilità estendendolo ai Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, alle Comunità Montane ed alle Unioni di Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, prevedendo inoltre l'inasprimento delle sanzioni per gli enti inadempienti. La legge di conversione del D.L. n. 44/2005, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, ha riportato per l'anno 2005 la soglia dei Comuni vincolati al rispetto del patto di stabilità a quelli con popolazione superiore a 5.000 abitanti, prevedendo inoltre l'esclusione delle Comunità Montane e delle Unioni di Comuni con popolazione fino a 50.000 abitanti.

Agli Enti locali viene imposta una soglia massima di aumenti di spese, calcolata sulla media del triennio 2001/2003, media determinata da uno specifico decreto del Ministro dell'economia per tipologie di enti e per classi demografiche. Da tali spese ne vengono escluse alcune, tra cui quelle per il personale, quelle per gli eventi eccezionali e, per il solo 2005, quelle di investimento cofinanziate dalla UE. Con la conversione del D.L. sulla finanza locale sono state inoltre escluse altre spese, tra cui quelle per la bonifica dei siti inquinati, per l'esercizio delle funzioni trasferite dalle Regioni nel 2004 ed i debiti fuori bilancio originati da sentenze. Ma non vengono escluse le spese per gli investimenti, il che sta determinando, sulla base dei primi dati e soprattutto delle impressioni che si colgono in numerose amministrazioni, una loro drastica contrazione. Sono assai dure le sanzioni imputate agli enti inadempienti, fra cui la drastica riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi; il divieto di contrarre mutui (previsione che viene accompagnata dall'obbligo di autocertificazione al momento della presentazione della domanda di accensione di un mutuo) e il divieto di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo, ivi compreso il personale a tempo determinato e gli incarichi di collaborazione.

Il personale

Gli elementi di maggiore novità per il personale dipendente degli Enti locali sono soprattutto due: in prima battuta la novità delle limitazioni alle assunzioni che riguardano tutti gli Enti locali, compresi i Comuni di più ridotte dimensioni; in secondo luogo l'obbligo per tutte le amministrazioni, comprese anche quelle più piccole, di modificare le proprie dotazioni organiche.

Le nuove disposizioni dovranno necessariamente deter-

minare, nei singoli enti, la necessità di mutare radicalmente l'approccio con le scelte di carattere organizzativo e la gestione delle risorse umane. Infatti, il tetto massimo di spesa per le assunzioni di nuovo personale a tempo indeterminato è posto direttamente dalle norme di legge: ogni singolo ente non può superare a regime la quantità di personale in servizio nell'anno 2004. In altri termini, questa indicazione perde il proprio carattere congiunturale, anche se protratto nel tempo, e diventa tendenzialmente permanente.

Da un simile vincolo scaturisce l'assoluta necessità di dedicare un'attenzione prevalente alla necessità di migliorare il modello organizzativo dei singoli enti e di razionalizzare le modalità di utilizzazione del personale. Siamo di fronte ad una necessità che si impone come sempre più evidente: in assenza della possibilità di accrescere il numero dei dipendenti, si deve utilizzare al meglio il personale esistente. Ed ancora, ogni nuova assunzione deve essere attentamente ponderata in termini di priorità e di coerenza con le scelte organizzative. Viene introdotta, in via di fatto, una forte spinta all'utilizzazione degli istituti della flessibilità, forse anche in modo eccessivo rispetto alle finalità tipiche di questo istituto, dato che trova una conferma nelle più recenti statistiche sulla concreta utilizzazione di tale istituto. Infine, risulta evidente la sollecitazione all'utilizzazione dello strumento dell'esternalizzazione dei servizi. E' evidente come la prima conseguenza sia costituita dal "ripensamento" dello strumento della programmazione annuale e triennale del fabbisogno del personale alla luce della indicazione per cui i suoi tetti massimi sono fissati direttamente dal legislatore nazionale e, quindi, dalla conseguenza per cui si deve prestare la massima attenzione alla indicazione delle priorità, posto che le quantità sono sempre più "etero-determinate". Il tutto in un quadro in cui comunque si devono fare i conti con l'incremento delle funzioni assegnate ai Comuni.

Il numero delle assunzioni a tempo indeterminato di dipendenti che i singoli Enti locali potranno effettuare nel corso del triennio 2005/2007 sarà definito con uno specifico decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che al momento in cui il rapporto viene scritto non è stato ancora adottato. Tale decreto dovrà dare concreta attuazione alle indicazioni che saranno dettate da un accordo che Governo, Regioni ed Autonomie locali dovranno previamente raggiungere in sede di Conferenza Unificata. La norma di legge, il comma 98 dell'articolo unico della legge finanziaria, detta la quantità di risparmi che dovranno essere raggiunti: per le Regioni e gli Enti locali 213 milioni di euro per l'anno 2005, 572 milioni di euro per il 2006, 850 milioni di euro per il 2007 e 940 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008. Una specifica quantificazione dei risparmi, per molti versi analoga (215 milioni di euro per il 2005, 579 milioni di euro per l'anno 2006, 860 milioni di euro per l'anno 2007 e 949 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008), è prevista per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale. Si deve evidenziare che la misura dei risparmi previsti è sostanzialmente eguale a quelli che erano determinati dalla proposta di legge finanziaria precedente all'emanazione della sentenza n.

390/2004 della Corte Costituzionale (vedi *infra*): infatti, il testo poneva quale tetto alle assunzioni anche per i prossimi anni, come negli ultimi due precedenti, la copertura del 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente. Sul piano della sostanza, il comma 98 della legge finanziaria consente cioè di raggiungere gli stessi obiettivi previsti inizialmente, obiettivi che peraltro non influiscono direttamente sui saldi dello Stato. In termini concreti, siamo dinanzi ad una norma che aggira gli effetti di incostituzionalità delle limitazioni alle assunzioni contenute nella sentenza n. 390/2004 della Consulta.

Il provvedimento dispone che siano "fatte salve" le assunzioni consentite per l'anno 2004 ai singoli enti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 luglio 2004, cioè il rimpiazzo parziale del personale cessato dal servizio, e non ancora effettuate. Ed ancora che siano consentite per tutti gli Enti locali le assunzioni connesse al trasferimento di funzioni dallo Stato, per le quali non sia stato provveduto il trasferimento di personale entro i limiti finanziari dati dai trasferimenti compensativi.

Si deve evidenziare che i limiti posti alle assunzioni si applicano a quel trattenimento in servizio che si protragga fino a 70 anni di età, cioè a quello disposto dall'articolo 1 quater del D.L. 136/2004, mentre non si applica ai casi di permanenza in servizio per un biennio oltre i limiti di età.

Gli enti in regola con il patto di stabilità e quelli che non sono sottoposti a tali vincoli possono effettuare assunzioni di personale a tempo determinato, senza ulteriori vincoli rispetto a quelli di carattere generale.

Agli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità è inibita la possibilità di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo, salvo che per l'esercizio delle funzioni trasferite entro il tetto dei trasferimenti compensativi per la mancata assegnazione di personale. Sono vietate a tali enti anche le assunzioni tramite mobilità, quelle a tempo determinato ed il conferimento di incarichi di collaborazione coordinati e continuativi. Siamo, come si vede, dinanzi ad una normativa assai severa che detta penalizzazioni assai forti per questo tipo di enti, tali da mettere molti tra essi in una condizione di pesante difficoltà. E' prevista esplicitamente anche una deroga per l'assunzione con rapporto di lavoro a tempo determinato del direttore generale.

Si procede alla riproposizione dell'obbligo di assunzione del personale accompagnato dall'autocertificazione del rispetto delle prescrizioni fissate dal patto di stabilità.

Occorre in ogni caso evidenziare che non è stata riproposta la possibilità prevista dalle leggi finanziarie dei due anni precedenti di effettuare assunzioni per figure professionali uniche nelle dotazioni organiche e non fungibili con altre professionalità presenti nell'ente stesso, assenza che suona come un ulteriore forte vincolo alle possibilità di assunzione da parte degli Enti locali, in particolare di quelli più piccoli.

Il comma 47 dispone uno stimolo di carattere generale all'utilizzazione della mobilità, anche intercompartimentale, tra le P.A. La disposizione chiarisce che il ricorso a tale istituto è consentito per la copertura di posti vuoti nelle dotazioni organiche e che essa è ammessa solo per gli enti che hanno rispettato il patto di stabilità, nonché per

quelli che non sono soggetti a tale vincolo.

Le assunzioni tramite mobilità sono da considerarsi possibili anche in superamento dei vincoli posti ai singoli enti. Tali disposizioni non introducono un vincolo al preventivo ricorso a questo istituto rispetto all'assunzione dall'esterno di personale a tempo indeterminato. Ripropongo, bensì, l'obbligo di effettuare una preventiva comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica ed all'apposita struttura regionale al fine di consentire l'utilizzazione del personale in disponibilità. A stimolare il ricorso allo strumento della mobilità sono anche le disposizioni contenute nella legge di conversione del DL n. 7/2004, cd "decreto Omnibus".

Si ripropone, pertanto, l'obbligo di rideterminazione delle dotazioni organiche: questa volta a differenza delle analoghe previsioni dettate nella legge finanziaria 2003, esso si estende a tutte le amministrazioni pubbliche. Le rideterminazioni devono essere effettuate in modo che si consegua in ogni singola realtà un risparmio non inferiore al 5% della "spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione". Essa deve tenere conto degli effetti collegati al processo di decentramento delle funzioni amministrative, nonché a quello di riforma complessivo delle P.A. ed agli effetti derivanti dall'introduzione delle innovazioni tecnologiche. La mancata effettuazione di tale operazione è sanzionata attraverso il divieto di procedere a nuove assunzioni. Al termine del triennio 2005/2007 tutti gli enti dovranno effettuare nuove rideterminazioni e dare così attuazione alle prescrizioni dettate sulla limitazione delle assunzioni. Queste disposizioni valgono come "principi e norme di indirizzo" per le Regioni, gli Enti locali e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale. Le modalità con cui operativamente tali articolazioni istituzionali daranno attuazione a tale indicazione di principio saranno determinate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulle limitazioni alle assunzioni di personale negli Enti locali, nelle Regioni e negli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

Si ripropone, in altri termini, una previsione già contenuta nella legge n. 289/2002. Rispetto a tale disposizione, vi sono tre elementi di novità: 1) il vincolo si applica a tutti gli Enti locali, 2) non vi è una rideterminazione provvisoria effettuata direttamente dalla norma di legge e 3) è previsto un obbligo di riduzione della spesa. Ricordiamo che dal vincolo posto dalla legge finanziaria 2003 erano esenti i Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, che la rideterminazione era provvisoriamente definita nel numero dei dipendenti in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente e che essa prevedeva come propri tetti l'invarianza del numero dei dipendenti e della spesa rispetto a quelli previsti nello strumento in vigore al 29 settembre dell'anno precedente. Siamo, quindi, dinanzi ad una disposizione che, ancorché di principio, si presenta oggi come più ampia nel numero degli enti soggetti e più dura, imponendo non la riproposizione di una condizione di invarianza, ma la necessità di effettuare tagli.

La durata delle graduatorie concorsuali viene prorogata di tre anni. Per i contratti di formazione e lavoro in scadenza nel corso dell'anno si dispone la proroga al 31 di-

cembre. Tale proroga è da ritenere, questa volta anche sulla base di un'espressa previsione legislativa, riferita ai contratti che gli enti decidono di trasformare in assunzioni a tempo indeterminato. La loro conversione è consentita unicamente ai singoli enti entro i limiti posti per le assunzioni a tempo indeterminato.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica è legittimato ad intervenire in giudizio in tutti i contenziosi di lavoro pubblico da cui possano derivare danni rilevanti per il costo del lavoro. In tali casi le singole P.A. interessate devono fornire specifiche informazioni al Dipartimento.

L'Aran è legittimata ad intervenire nei contenziosi di lavoro dai quali possano derivare interpretazioni non corrette della contrattazione nazionale. E' vietata, fatta salva la possibilità per il Dipartimento della Funzione Pubblica di esprimere un diverso orientamento, l'estensione del giudicato al di là del caso specifico.

Gli incarichi di collaborazione

Il comma 42 detta limitazioni di tipo procedurale al conferimento degli incarichi di collaborazione. Nella interpretazione delle sezioni di controllo della Corte dei Conti (deliberazione n. 6/2005) tali disposizioni determinano anche un obbligo di contenimento della spesa entro il tetto previsto nel 2004. Le novità riprendono, per molti aspetti, le disposizioni dettate per l'anno 2004 dal D.L. 12 luglio 2004 n. 168, convertito dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, cd "decreto taglia-spesa".

Occorre subito evidenziare che queste disposizioni si applicano esclusivamente agli Enti locali - qualsiasi sia la loro natura - che hanno una popolazione superiore a 5.000 abitanti, quindi con una esclusione dei piccoli Comuni, delle micro Comunità Montane e delle piccole Unioni di Comuni.

Un primo elemento da chiarire è quello che si riferisce all'ambito di applicazione soggettivo, ossia all'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, nonché di incarichi di consulenza. Sono esplicitamente esclusi gli incarichi relativi alla progettazione di opere pubbliche: la norma infatti prevede che non siano toccati gli incarichi conferiti ai sensi della legge n. 109/1994.

La norma, come già il "taglia-spesa", si riferisce agli incarichi affidati a "soggetti estranei all'amministrazione", cioè a persone che non sono legate da un vincolo di lavoro subordinato con l'Ente locale; non importa se tali persone siano legate da un rapporto di lavoro subordinato con altre P.A. o con soggetti privati. Essa non si può quindi considerare riferibile agli incarichi conferiti a soggetti dipendenti dall'ente, ovviamente entro gli ambiti consentiti dall'ordinamento.

Il primo obbligo imposto è costituito dalla necessità di motivazione che deve essere fornita con riferimento a tutti i singoli provvedimenti di conferimento di incarichi.

Una specifica attenzione deve essere dedicata nella motivazione: recita espressamente il comma 42, "alla assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi". Occorre, in altri termini, dare conto dell'impossibilità per l'ente di fronteggiare l'esigenza con il proprio personale e le proprie strutture. Si conferma così che il ricorso a professionalità esterne deve costituire per tutti i soggetti pubblici una previsione di carattere eccezionale e che, in particolare, essa può essere giu-

stificata solo dall'assenza delle idonee professionalità: di regola, le P.A. devono provvedere all'attività con i propri dipendenti e le proprie strutture burocratiche ed organizzative. In alcune pronunce della Corte dei Conti è stato chiarito che si può parificare all'assenza di professionalità l'impossibilità o la non convenienza ad utilizzare personale dipendente dall'ente in possesso degli stessi requisiti professionali, ma più utilmente utilizzato in altre attività istituzionali, in particolare per il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative.

Il secondo "appesantimento" procedurale è costituito dall'obbligo di "valutazione" da parte del collegio dei revisori dei conti. E' evidente che i singoli dirigenti devono trasmettere a questo organo i propri provvedimenti di conferimento degli incarichi e questo deve poter esprimere le proprie considerazioni. La norma non indica né il momento in cui tale comunicazione deve intervenire, né la natura dell'attività che il collegio deve effettuare, né se lo stesso abbia un termine per adempiere a tale obbligo. La sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Toscana (deliberazione n. 6/2005) richiede una valutazione preventiva. Le sezioni nazionali riunite di controllo della Corte dei Conti (idem) definiscono il ruolo dei revisori dei conti come una verifica di regolarità contabile, con specifica attenzione al non superamento delle spese effettuate allo stesso titolo nell'anno precedente.

Il terzo "appesantimento" procedurale è costituito dall'obbligo di trasmissione alla Corte dei Conti. Anche in questo caso siamo dinanzi ad una prescrizione che riprende un elemento contenuto nel "decreto taglia-spesa". Si stabilisce, anche in questo caso, riprendendo una prescrizione del "decreto tagliaspesa", che il mancato rispetto di questi tre vincoli procedurali "costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale".

Si responsabilizzano in tal modo direttamente i dirigenti e/o i responsabili ad osservare in modo preciso le regole procedurali previste dal comma 42.

La delibera delle sezioni riunite della Corte dei Conti n. 6/2005 chiarisce che si applica anche agli Enti locali il limite di spesa fissato dal comma 11, con ciò confermando il limite già previsto per lo scorso anno dal D.L. n. 168/2004. A tale limite sono soggette le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Da questa indicazione si fa discendere la conseguenza per cui gli atti di conferimento degli incarichi devono essere certificati per il rispetto dei limiti di spesa dai servizi di ragioneria e, nel caso di enti che adottano la contabilità economica, dall'organo che esercita il controllo contabile.

Gli incarichi individuali possono essere conferiti dalle P.A.:

- ad esperti di provata competenza per esigenze a cui gli enti non possono fare fronte con personale in servizio (articolo 7, comma 6, D.Lgs. n. 165/2001);
- per studi e risoluzione problemi, per gli incarichi conferiti dai ministri (D.P.R. n. 338/1994);
- per obiettivi determinati e con convenzioni a termine per collaborazioni ad alto contenuto di professionalità, ove previsto dai regolamenti, per gli incarichi conferiti dagli Enti locali (articolo 110, comma 6, D.Lgs. n. 267/2000).

Le P.A. devono comunicare, con cadenza semestrale, i relativi elenchi al Dipartimento della Funzione Pubblica.

La giurisprudenza della Corte dei Conti, afferma la deliberazione delle sezioni riunite di controllo, ha definito 5 requisiti da rispettare perché il conferimento di incarichi e consulenze sia legittimo:

- 1) rispondenza agli obiettivi dell'amministrazione;
- 2) inesistenza della figura professionale all'interno della organizzazione da accertare con una reale ricognizione;
- 3) indicazione dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento;
- 4) indicazione della durata;
- 5) proporzione tra compenso ed utilità conseguita dall'amministrazione.

Le disposizioni dettano regole per tre tipi di incarichi, gli stessi individuati dal D.L. n. 168/2004: studio, ricerca e consulenza. Si prevedono modalità diverse tra Enti locali ed altre P.A. per le motivazioni in base alle quali è possibile effettuare il conferimento. Gli incarichi di studio (vedi per i ministeri l'articolo 3 del D.P.R. n. 338/1994) richiedono la consegna di una relazione scritta finale, mentre gli incarichi di ricerca richiedono la preventiva definizione del programma da parte della P.A. Le consulenze si sostanziano nella richiesta di pareri ad esperti.

Siamo dinanzi ad incarichi compresi tra quelli di cui agli articoli 2229/2238 del codice civile, cioè le prestazioni d'opera intellettuale.

A titolo esemplificativo sono compresi i seguenti incarichi: studio e soluzione di questioni; pareri, valutazioni e giudizi; consulenze legali al di fuori della rappresentanza in giudizio e del patrocinio legale; studi per schemi di atti. Sono invece esclusi, oltre agli incarichi ex legge n. 109/1994, i seguenti: resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, se non vi sono uffici o strutture a ciò deputati; rappresentanza in giudizio e patrocinio legale; appalti ed esternalizzazioni necessari per gli scopi della P.A. Si deve andare verso un'esclusione nel caso di incarichi conferiti per adempimenti obbligatori per legge, adempimenti per i quali manca una facoltà discrezionale. La Corte dei Conti raccomanda di prestare attenzione al contenuto dell'atto di conferimento e non alla sua qualificazione formale.

Gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa non vanno compresi tra i vincoli posti dai commi 11 e 42 della legge n. 311/2004. Essi rappresentano una "posizione intermedia tra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale, e il lavoro subordinato".

Di grande rilievo la previsione per cui questi rapporti sono "utilizzabili per le esigenze ordinarie proprie del funzionamento delle strutture amministrative". Molto significativa è la distinzione operata rispetto agli incarichi esterni, caratterizzati "dalla temporaneità e dall'autonomia della prestazione". A sostegno dell'esclusione vi sono le esplicite previsioni dettate dal comma 116, che escludono la possibilità di ricorrere a questo istituto solo per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità.

Siamo dinanzi ad elementi che per molti aspetti sono inediti rispetto alle indicazioni dettate in modo maggioritario dalla magistratura contabile in questi anni, elementi di novità che si riscontrano soprattutto nella possibilità di utilizzare questo strumento anche per professionalità non elevate e per lo svolgimento di attività di tipo ordinario. Tale nuova tendenza interpretativa è stata confermata ed ulteriormente ampliata

dalla prima citata deliberazione n. 6/2006 della sezione regionale di controllo della Toscana.

Utilizzazione del personale di altri enti

I Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, i consorzi tra Enti locali che gestiscono servizi che non hanno rilevanza industriale, le Comunità Montane e le Unioni di Comuni possono avvalersi di un'opportunità inedita: utilizzare personale dipendente da altri Enti locali, anche se non collocati in part-time. E' questa una previsione contenuta nel comma 557. Siamo dinanzi ad un'importante occasione di flessibilità offerta ai Comuni di più ridotte dimensioni ed agli Enti locali più deboli. Uno strumento che vuole evidentemente ridurre le conseguenze negative derivanti dall'inclusione di tali enti che sono interessati da una più marcata rigidità nell'ambito di quelli interessati dal blocco delle assunzioni.

La norma riprende ed amplia il dettato del primo comma dell'articolo 82 del D.Lgs. n. 267/2000, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali: in particolare, lo riprende nel prevedere la possibilità per i dipendenti degli Enti locali di svolgere un'altra attività lavorativa alle dipendenze di una P.A. e per la necessità di disporre della preventiva autorizzazione dell'amministrazione da cui dipendono; ancora, lo amplia perché non subordina tale possibilità al collocamento in part-time. Da qui la conseguenza che sembra superarsi, oltre alla già prevista esclusione per i dipendenti pubblici che si sono collocati in part-time, anche per i dipendenti degli Enti locali a tempo pieno, il vincolo dell'esclusività del rapporto di lavoro, vincolo posto dal D.P.R. n. 3/1957.

Tale interpretazione è, però, fino al momento in cui scriviamo, sostanzialmente contrastata dal Dipartimento della Funzione Pubblica che intende la portata innovativa della norma ridotta ad offrire la possibilità ai dipendenti pubblici di svolgere incarichi di co.co.co. per conto di altre P.A. anche se non collocati in part-time.

Il rinnovo dei contratti

Per il personale dipendente dallo Stato la legge finanziaria ha posto il tetto del 4,31% agli incrementi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro e di quelli decentrati integrativi. Tale tetto, come per gli anni precedenti, è da considerare comprensivo degli oneri contributivi e di quelli IRAP.

Come in tutte le precedenti leggi finanziarie, la previsione di un tetto per gli aumenti contrattuali del personale dipendente dallo Stato si accompagna a due ulteriori previsioni: lo stesso tetto si applica al personale dipendente dalle altre P.A., le quali devono provvedere autonomamente al finanziamento di tali oneri. In tal senso si dispone espressamente che i comitati di settore formulino una puntuale direttiva all'Aran.

Ricordiamo che con l'intesa tra Governo e sindacati del 27 maggio il tetto per l'incremento del trattamento economico dei dipendenti pubblici per il biennio 2004/2005 è stato fissato nella misura del 5,01%. Le risorse aggiuntive saranno reperite con la prossima legge finanziaria, il che si applica unicamente alle amministrazioni statali, visto che gli Enti locali devono direttamente reperire

le risorse necessarie a finanziare i maggiori oneri derivanti dai contratti del proprio personale.

I segretari comunali e provinciali

Nuove disposizioni sono dettate per la mobilità dei segretari comunali e provinciali. La logica ispiratrice di tali misure può essere sintetizzata nella volontà di offrire trattamenti di favore per i segretari che decidono di passare in mobilità presso altre P.A., mentre vengono ridotte le garanzie per i segretari in disponibilità che continuano ad essere iscritti all'Albo. E' evidente che il legislatore vuole contenere gli oneri connessi al collocamento in disponibilità dei segretari e che, a tal fine, è impegnato a ridurre progressivamente il numero dei segretari. Occorre inoltre ricordare che al comma 95 viene disposto il blocco delle assunzioni dei nuovi segretari, per cui i vincitori del concorso non potranno essere assunti per la prima volta da un Comune.

Il periodo di disponibilità per i segretari comunali e provinciali viene dimezzato: dallo scorso 1 gennaio è infatti passato da 4 a 2 anni. Ricordiamo che nel corso del 2004 sono stati forniti chiarimenti sul collegamento tra tale periodo e quello biennale di disponibilità previsto dal D.Lgs. n. 165/2001 per tutti i dipendenti pubblici.

Le disposizioni dei commi 48 e 49 contengono incentivazioni per i segretari che si collocano in mobilità presso altre P.A.

Le altre disposizioni

La legge finanziaria 2005 detta nuove disposizioni in materia di investimenti. Da un lato si introducono norme di flessibilità: vi può essere la possibilità di utilizzare le aperture di credito a medio-lungo termine, ma anche l'abbreviazione della durata minima degli ammortamenti e una durata flessibile dei preammortamenti. Dall'altro si dimezza la quantità di indebitamento che ciascun ente può sostenere: dall'attuale 25% dei primi tre titoli delle entrate si deve scendere, entro il 2013, al 12%. Il ricorso alle anticipazioni di credito è stato oggetto di ulteriori precisazioni con la legge di conversione del D.L. n. 44 sulla finanza locale.

Di non minore rilevanza appaiono le disposizioni tributarie; in particolare segnaliamo la possibilità per i Comuni che non se ne sono fin qui avvalsi di istituire l'addizionale IRPEF entro il tetto dello 0,1%. Ed ancora si prevede la riapertura dei termini per il versamento degli oneri figurativi pensionistici degli amministratori, la limitazione delle sanzioni per le affissioni abusive di manifesti politici e la limitazione della responsabilità al solo soggetto che ha effettuato l'affissione, con la esclusione del committente, la possibilità di pagare con le spese impreviste gli aumenti del costo dei materiali negli appalti di opere pubbliche, le proroghe dei termini di accertamento ICI, della trasformazione in Tariffa della Tassa sui rifiuti e della introduzione della contabilità economica nei piccoli Comuni.

Da sottolineare come, con l'unica eccezione di un fondo di dimensioni ridotte per i piccolissimi Comuni montani sottodotati, non vi sono norme di favore per i piccoli Comuni, che vengono invece compresi nei limiti alle assunzioni, alle rideterminazioni delle dotazioni organiche e, in parte, nel patto di stabilità.

Altro elemento da rimarcare è costituito dalla limitatezza delle risorse per gli investimenti. Infatti, come fondi nazionali ne viene istituito unicamente uno per i beni culturali, ambientali e lo sviluppo e si offre alla Cassa depositi e prestiti la possibilità di anticipare agli enti le somme necessarie per far fronte ad oneri per investimento che eccedono i tetti di crescita. Ricordiamo che più volte la Corte Costituzionale ha bocciato l'istituzione di fondi a destinazione vincolata. Mancano anche i sostegni alla spesa di investimento decisa autonomamente dai singoli enti.

Significative sono le previsioni sulla possibilità di disporre riclassamenti dell'inquadramento catastale di edifici, nonché la possibilità di avviare la revisione delle microzone e le disposizioni sul rapporto tra superficie catastale e superficie utile ai fini del calcolo della TARSU.

2.2 Il decreto milleproroghe

Sono molte le disposizioni contenute nel D.L. n. 314/2004 che toccano direttamente, ed in misura assai significativa, i Comuni e gli altri Enti locali. Tali disposizioni si riferiscono soprattutto alla gestione finanziaria, al controllo interno, ai finanziamenti per gli investimenti, all'ICI, all'adeguamento degli edifici scolastici, all'adozione delle misure di sicurezza per la tutela della privacy.

Si disponeva lo spostamento del termine di approvazione dei bilanci preventivi al 31 marzo, termine che è stato ulteriormente spostato alla fine del mese di maggio dal D.L. sulla finanza locale.

Di grande rilievo lo spostamento del termine fissato dalla legge n. 311/2004, comma 27, per chiedere alla Cassa depositi e prestiti l'anticipazione delle spese in conto capitale che eccedono il tetto di incremento della spesa 2005. Siamo dinanzi ad una disposizione, finanziata con 250 milioni di euro per l'anno 2005, che è una cifra comunque insufficiente, la quale non dovrebbe consentire a Comuni e Province di potere concretizzare i propri programmi di investimento.

Un'ulteriore importante proroga riguarda la messa a norma degli edifici scolastici. Alle Regioni viene consentito di spostare fino al mese di giugno 2006 il termine per la loro realizzazione. La proroga è consentita unicamente in presenza di comprovate esigenze e per interventi compresi nella specifica programmazione. Tale termine era fissato per il 31 dicembre 2005.

Un'ultima proroga è disposta per l'adozione delle misure minime di sicurezza che tutti i soggetti che trattano dati personali devono realizzare: dal 30 giugno 2005 si passa al 31 dicembre. Viene spostato al 31 marzo 2006 il termine per l'adeguamento degli strumenti elettronici per i quali non era possibile l'immediata applicazione delle misure minime di sicurezza.

2.3 Il D.L. "Omnibus"

La mobilità acquista ancora maggiore rilievo come strumento di assunzione del personale da parte delle P.A. E' questo il principale effetto determinato per il personale dalla legge di conversione del D.L. n. 7/2005.

Una prima forma di rafforzamento del rilievo della mobilità come forma di assunzione è data dalla previsione del-

l'obbligo per tutte le P.A. di ricorrere a questo istituto previamente rispetto all'espletamento delle procedure concorsuali. Il Ministro per la Funzione Pubblica, con una propria nota interpretativa, sollecitata dall'ANCI, ha chiarito che tale disposizione si pone per gli Enti locali come una norma di principio e che quindi essa è derogabile da parte di Comuni, Province ed altre amministrazioni locali. Drastiche sono anche le innovazioni introdotte in tema di utilizzazione del personale pubblico in disponibilità. Innanzitutto, si prevede che si formi una graduatoria sulla base dell'anzianità di iscrizione nelle liste di disponibilità, il che pone in testa i dipendenti che da più tempo sono stati sospesi dal servizio. Tale disposizione si applica anche al personale attualmente collocato in queste liste. Ed ancora, si prevede che i dipendenti in disponibilità possano essere assegnati anche ad amministrazioni al di fuori dell'ambito della propria Regione. Infatti, le apposite strutture regionali, una volta verificata l'assenza di personale avente le stesse caratteristiche di quello per le quali le P.A. intendono bandire il concorso, comunicano la richiesta al Dipartimento della Funzione Pubblica che provvede ad assegnare il personale iscritto nella propria lista, che ha un carattere nazionale. Le procedure concorsuali possono essere avviate decorsi non più due mesi dalla comunicazione, ma dalla sua avvenuta ricezione da parte del Ministero di Palazzo Vidoni. Tale dicastero è infine impegnato ad effettuare ricognizioni presso le P.A. per verificare quali siano interessate ad acquisire questo personale. La legge di conversione prevede inoltre la possibilità di ricorrere alla mobilità del personale pubblico in presenza di specifici progetti, quindi per attività da svolgere a tempo determinato. Tale possibilità viene prevista non solo verso altre Pubbliche Amministrazioni, ma anche verso aziende private. Per utilizzare questa opportunità occorrono due requisiti: il consenso del dipendente e la stipula di un protocollo d'intesa tra le due amministrazioni o tra la P.A. e l'impresa privata. Nel protocollo deve essere anche definita la modalità di copertura degli oneri. E' possibile erogare un compenso aggiuntivo nel caso in cui la mobilità sia disposta verso un soggetto privato: il relativo onere è posto a carico del soggetto privato che utilizza il dipendente.

Un capitolo molto importante è costituito dall'introduzione dell'obbligo di rilasciare a partire dal prossimo 1 gennaio le nuove carte di identità esclusivamente in formato elettronico. Al fine di rendere possibile tale rilevante novità si impone a tutti i Comuni di rendere possibile il collegamento telematico all'Indice Nazionale delle Anagrafi entro il prossimo mese di ottobre.

Ricordiamo che nella legge di conversione sono altresì dettati i principi per il rafforzamento del ruolo e la trasformazione della forma giuridica del Consorzio ANCI-CNC per la fiscalità locale al fine "di consentire la prosecuzione dei servizi finalizzati a fornire adeguati strumenti conoscitivi per un'efficace azione accertativa dei Comuni, nonché per agevolare i processi telematici di integrazione nella Pubblica Amministrazione ed assicurare il miglioramento dell'attività di informazione ai contribuenti".

2.4 La legge comunitaria

La legge comunitaria 2004, legge n. 62/2005, detta una serie di limitazioni alla possibilità di prorogare i contratti per la fornitura di beni e servizi scaduti o in scadenza entro la fine di ottobre, nonché modifica le regole che presiedono al loro rinnovo. In particolare, essa impone, all'articolo 23 comma 2, che le proroghe dei contratti per l'acquisto di beni e servizi che sono scaduti alla data di entrata in vigore della norma o che scadranno entro i sei mesi successivi, cioè entro il 28 ottobre 2005, possano essere disposte solo a condizioni molto più vincolate. Le proroghe potranno avere una durata massima non superiore al periodo necessario alla stipula di nuovi contratti, comunque non oltre sei mesi dalla data di scadenza del contratto ed a condizione che il bando di proroga sia pubblicato entro il 28 luglio, cioè entro i tre mesi successivi alla entrata in vigore della legge. Ed ancora, si dispone che si debba necessariamente ricorrere a gare ad evidenza pubblica. La possibilità di effettuare il rinnovo dei contratti per l'acquisizione di beni e servizi non deve necessariamente più essere effettuata entro i tre mesi successivi alla scadenza del contratto.

Tali disposizioni si applicano anche ai contratti di somministrazione, istituto che, ricordiamo, ha sostituito il lavoro interinale, ampliandone i margini di utilizzazione e non modificandone i tratti essenziali.

2.5 Il D.L. sulla finanza locale

La legge n. 88/2005, legge di conversione del D.L. n. 44, detta alcune significative correzioni alla legge finanziaria, così come avvenuto negli anni precedenti con analoghi provvedimenti, che disponevano nella versione iniziale solo la proroga del termine di approvazione del bilancio preventivo e poche altre disposizioni.

Si dispone che i Comuni, le Province e le Comunità Montane che nell'anno 2004 hanno impegnato in conto capitale una cifra superiore di oltre il 100% a quanto impegnato allo stesso titolo nel triennio 2001/2003, potranno, nel 2005, assumere impegni per spese in conto capitale entro il limite rilevato per il 2004, incrementato del 2%. Siamo dinanzi ad una deroga che viene concessa rispetto a quanto stabilito dalla legge finanziaria 2005 che invece limita, per l'esercizio 2005, il complesso degli incrementi della spesa, sia in conto capitale che corrente, allo 11,5% del triennio 2001/2003, tetto che scende al 10% per gli enti che in tale periodo hanno registrato una spesa superiore rispetto alla media nazionale. L'importanza di tale innovazione è sottolineata dal fatto che nei prossimi anni si assumerà come base di calcolo per l'incremento della spesa l'anno 2005, nella cifra risultante dall'ampliamento del tetto per la spesa per investimenti. Sul rispetto degli obblighi posti dal patto di stabilità, la legge contiene numerose novità che complessivamente allentano i vincoli imposti agli enti, anche se non danno una piena risposta alle richieste avanzate dagli amministratori locali. I Comuni fino a 5.000 abitanti sono esclusi per l'anno 2005 dai vincoli posti dal patto di stabilità. Sono escluse dal patto le spese per l'esercizio delle funzioni trasferite nel 2004, quelle per la copertura degli

oneri derivanti da sentenze che hanno determinato la formazione di debiti fuori bilancio e quelle per la bonifica dei siti inquinati.

Il decreto ripropone, inoltre, le disposizioni sul controllo dell'osservanza del termine per l'approvazione dei bilanci preventivi. In caso di mancata approvazione, l'ente deve informare il prefetto affinché questi disponga l'adozione delle necessarie sanzioni, che possono arrivare fino allo scioglimento del Consiglio. Ricordiamo che, prima di emettere tale sanzione, l'ente viene diffidato e gli viene assegnato un termine che normalmente non è inferiore al mese. La norma offre una soluzione alternativa agli statuti dei Comuni e delle Province: individuare l'organo interno che è chiamato a svolgere tale funzione e che può essere individuato, ad esempio, nel segretario, nel collegio dei revisori dei conti, nel difensore civico o nello stesso sindaco. Tale organo adotterà i provvedimenti necessari, come la diffida ad adempiere e la nomina di un commissario *ad acta*, comunicando al prefetto solo l'eventuale approvazione del bilancio preventivo da parte di un organo diverso dal consiglio eventualmente inadempiente perché questi, sulla base delle previsioni dettate dal D.Lgs. n. 267/2000, provveda allo scioglimento del Consiglio. Le stesse disposizioni si applicano anche ai provvedimenti necessari a salvaguardare gli equilibri di bilancio.

Tra le altre disposizioni ricordiamo che la legge di conversione del D.L. n. 44 dispone: l'interpretazione autentica delle norme che dispongono l'applicazione dell'ICI alle turbine delle centrali elettriche, la regolamentazione delle aperture di credito, le nuove disposizioni per gli enti dissestati, le anticipazioni di trasferimenti per i Comuni sciolti per mafia, la delega per l'adozione delle nuove disposizioni sul collegamento tra le anagrafi, la rateizzazione della restituzione dei conguagli sui proventi dell'addizionale sui consumi elettrici, l'attribuzione agli enti della potestà di essere rappresentati nei giudizi tributari dai dirigenti e la compatibilità tra gli incarichi di governo e quelli di amministratore locale. Il testo definitivo non contiene, invece, l'allargamento delle competenze dei Consigli all'approvazione dei progetti di grandi opere pubbliche ed la considerazione di causa di ineleggibilità quella dell'essere contemporaneamente amministratore di Comune e di Provincia, modifiche introdotte dal Senato, ma bocciate dalla Camera.

2.6 La riforma della legge n. 241/1990

L'emanazione della legge n. 15/2005 di riforma della legge n. 241/1990 conclude un confronto avviato da molti anni su questo tema e costituisce un momento di straordinario rilievo per l'attività delle Pubbliche Amministrazioni e per il loro rapporto con i cittadini e, più in generale, con i privati.

Tale processo si è avviato in sede parlamentare nella scorsa legislatura con l'approvazione da parte di un ramo del Parlamento della proposta di riforma. Il testo approvato in via definitiva dalla Camera lo scorso 26 gennaio è il frutto di un intenso lavoro parlamentare che ha infatti visto in questa legislatura ben quattro letture tra Camera e Senato.

Molte le novità degne di rilievo, tra le quali si segnalano: il nuovo concetto di azione amministrativa, le modifiche apportate agli effetti della comunicazione di inizio attività, la nuova disciplina del diritto di accesso, la puntualizzazione del ruolo del responsabile del procedimento. Alcune di queste modifiche recepiscono indicazioni tratte dalla giurisprudenza (ad esempio la disciplina dell'invalidità amministrativa); altre costituiscono una rivisitazione della normativa già esistente (il ricorso contro il silenzio inadempienza, la Conferenza di servizi); altre, infine, costituiscono discipline interamente nuove (la comunicazione preventiva dei motivi ostativi all'accoglimento delle istanze).

Si deve sottolineare il rilievo che le disposizioni assumono per l'attività delle P.A. e le conseguenze concrete che si determinano, a partire dalla necessità di ripensare la propria struttura organizzativa e le logiche che sono alla base della propria attività. Per molti aspetti ed in molti centri, infatti, la realtà è significativamente più "arretrata" rispetto al modello ipotizzato dalla normativa.

La legge n. 241/1990 è stata ulteriormente riformata dal D.L. n. 35/2005 e dalla sua legge di conversione, la legge 14 maggio 2005, n. 80, sui seguenti aspetti: ampliamento delle dichiarazioni di inizio attività, termini per la conclusione del procedimento e valorizzazione del silenzio assenso.

Il rilievo maggiore sul terreno dell'importanza teorica lo hanno le disposizioni introdotte in materia di invalidità dell'atto amministrativo. Sul terreno degli immediati effetti operativi si devono invece sottolineare le novità dettate in tema di Conferenza di servizi e l'obbligo di comunicazione preventiva dei motivi di rigetto di un'istanza di parte.

Da sottolineare il significativo ampliamento dei margini di utilizzabilità dell'accordo sostitutivo o integrativo dei provvedimenti, ampliamento che si realizza attraverso l'abrogazione della sua limitazione ai soli casi previsti dalla legge.

L'applicazione agli Enti locali

La norma n. 15/2005, come già la legge n. 241/1990, si applica a tutte le Pubbliche Amministrazioni, ma con un significativo elemento di differenziazione. Per quelle statali la norma è immediatamente operativa, fatti salvi i casi in cui si rinvia all'adozione di uno specifico regolamento, il che vale soprattutto in materia di accesso. Per le Regioni e gli Enti locali essa si applica "nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge". In altri termini, per le Regioni e gli Enti locali la normativa nazionale vale come indicazione di principio che è però concretamente operativa: interpretazione fornita da subito da numerose sentenze della magistratura amministrativa. Le norme in materia di diritto di accesso, in quanto norme tese a garantire una soglia minima di prestazioni relative a diritti civili e sociali, è immediatamente applicabile in tutte le P.A. e Regioni ed Enti locali possono, in sede regolamentare, unicamente ampliare gli spazi di tutela offerti ai cittadini.

I principi generali

Un primo relevantissimo elemento di novità è costituito

dalla previsione introdotta al comma 1 bis dell'articolo 1, per il quale la P.A. agisce "secondo norme di diritto privato". Tale regola di carattere generale conosce due eccezioni: l'adozione di atti aventi natura autoritativa e le eccezioni espressamente previste dalla legge. Siamo di fronte ad una disposizione che sul piano dei principi generali ha uno straordinario rilievo, visto che determina un netto restringimento degli ambiti entro cui si applicano le regole proprie del diritto amministrativo. Tale disposizione viene estesa anche alle attività svolte dai privati che esercitano, o meglio sono preposti, ad attività amministrative. Sul terreno immediatamente operativo tale norma determina effetti assai limitati, probabilmente riferibili unicamente alle sovvenzioni.

Si prevede che l'attività amministrativa debba perseguire i fini dettati dal legislatore ed utilizzare i criteri di economicità, efficacia, pubblicità e - novità dettata dalla legge n. 15/2005 - di trasparenza. Tale attività si deve svolgere sulla base delle regole dettate dalla norma in oggetto, dalle altre disposizioni di legge e, elemento di rilevante novità, dai principi dell'ordinamento comunitario. Con questa prescrizione si ribadisce l'immediata applicabilità di tali principi nel nostro ordinamento, anche senza un loro recepimento diretto. Tra i principi posti dall'ordinamento comunitario si ricordano quelli della buona amministrazione, della proporzionalità (intesa come variante del principio della ragionevolezza, la quale determina la necessità di contenere il più possibile le limitazioni alla sfera autonoma dei privati) e del legittimo affidamento (per cui i vantaggi apportati ad un privato da atti amministrativi non possono essere rimossi se non corrispondendogli uno specifico indennizzo).

Il responsabile del procedimento

Alcune importanti modifiche sono state aggiunte alla definizione dei compiti del responsabile del procedimento: valutazione delle condizioni di ammissibilità, dei requisiti di legittimazione e dei presupposti rilevanti; accertamento dei fatti e svolgimento in termini rapidi dell'istruttoria, a tal fine anche chiedendo il rilascio di dichiarazioni, di rettifiche, la disposizione di accertamenti tecnici ed esibizioni documentali; proposta o convocazione della Conferenza dei servizi; curatela di comunicazioni e pubblicazioni; adozione del provvedimento finale ovvero trasmissione degli atti al soggetto competente. Un altro, e molto rilevante, elemento di novità, è stato inserito a questo punto: si impegna il responsabile dell'adozione dell'atto a non discostarsi in linea generale dalle risultanti istruttorie. La condizione perché ciò possa avvenire legittimamente è data dalla indicazione espressa delle motivazioni.

La comunicazione di avvio del procedimento

Si conferma l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, fatti salvi i casi in cui vi ostino ragioni di celebrità del procedimento. Tale comunicazione deve essere diretta a tre gruppi di soggetti: coloro nei cui confronti il provvedimento finale produce effetto, coloro che devono intervenire nel procedimento e coloro nei cui confronti il provvedimento possa produrre effetti non positivi, cioè i

cd. controinteressati, ovviamente ove facilmente individuabili. I provvedimenti cautelari possono essere assunti anche prima della comunicazione dell'avvio del procedimento.

Alcuni elementi di novità sono dettati in tema di modalità e contenuti dell'avviso di inizio del procedimento, che deve essere effettuato mediante una comunicazione personale. Tale comunicazione deve contenere: la P.A., l'oggetto, l'ufficio, il responsabile del procedimento, l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti e, elementi introdotti dalla legge n. 15/2005, la data entro cui deve concludersi il procedimento, i ricorsi che possono essere esperiti in caso di inerzia e l'eventuale data di presentazione dell'istanza.

In caso di elevato numero dei destinatari, la comunicazione di avvio del procedimento può essere sostituita da idonee forme di pubblicità decise dalla P.A. Contro l'omissione di alcuni elementi, il ricorso può essere avanzato solo dal soggetto nel cui interesse viene previsto l'obbligo di comunicazione.

La partecipazione al procedimento

Un rilevante valore innovativo ha la disposizione, del tutto inedita, sull'obbligo di comunicare preventivamente alla conclusione i motivi ostativi all'accoglimento delle istanze da cui ha tratto impulso il procedimento. Si prevede, oltre a tale obbligo, la possibilità di presentazione di istanze da parte del soggetto interessato; la P.A. deve tenere conto delle argomentazioni avanzate da questo soggetto e, nel frattempo, si dispone la sospensione dei termini per 10 giorni. Tale disposizione non si applica nei concorsi per la selezione di personale e nei procedimenti di parte avviati in tema previdenziale ed assistenziale.

Sono significativi gli elementi di novità introdotti in tema di accordi che sostituiscono o integrano il provvedimento della P.A. Si ribadisce la possibilità per la P.A. di concordare con gli interessati accordi scritti sul contenuto del provvedimento o sostitutivi dello stesso; tali accordi sono sottoposti agli stessi controlli previsti per il provvedimento finale e ad essi si applicano di regola le norme del codice civile sulle obbligazioni ed i contratti. Due i limiti posti dalla norma: occorre comunque garantire il perseguimento dell'interesse pubblico e non provocare alcuna lesione ai diritti di altri soggetti privati. Per facilitare l'utilizzazione di tale strumento si prevede che il responsabile possa concordare un calendario di incontri con il destinatario del provvedimento e gli eventuali soggetti controinteressati. Si continua a prevedere la possibilità per la P.A. di recedere da tali accordi motivatamente per sopravvenuti interessi della P.A. e fermo restando l'obbligo di corrispondere eventuali indennizzi a favore del privato. E' innovativa la disposizione per cui si prevede la preventiva adozione di una determinazione dei motivi ostativi all'accoglimento della istanza da parte dell'organo competente alla adozione del provvedimento. Il contenzioso è riservato alla competenza del giudice amministrativo.

La Conferenza di servizi

Radicalmente modificate le norme sulla Conferenza di ser-

vizi; le novità incidono su una pluralità di piani: le finalità dello strumento, la previsione della conferenza preliminare e l'assegnazione ad essa di un ampio ruolo, lo snellimento dell'iter, la nuova disciplina (molto più rispettosa del principio della equiordinazione tra i vari livelli istituzionali) della soluzione dei contrasti tra le P.A. e l'estensione anche alla c.d. "finanza di progetto".

Si ribadisce che la Conferenza di servizi costituisce uno strumento finalizzato all'esame contestuale di vari interessi pubblici parte del procedimento; ed ancora, che la sua indizione è necessaria nel caso di mancata acquisizione di intese, concerti, nulla osta, assensi, etc. La convocazione della Conferenza di servizi è possibile dopo che siano decorsi invano 30 giorni (non più 15) dalla ricezione della richiesta, nonché nel caso di dissensi espressi da parte di una P.A. Essa può inoltre essere indetta, da parte della P.A. che ha gli interessi prevalenti, per l'esame degli interessi coinvolti in procedimenti connessi.

La competenza alla convocazione è posta in capo alla P.A. che ha la competenza all'adozione del provvedimento finale, ovvero in caso di lavori pubblici dal concedente o, con il suo assenso, dal concessionario. Si stabilisce, elemento innovativo, l'obbligo di avvalersi degli strumenti informatici disponibili da parte delle singole P.A. interessate.

Non meno significative le novità introdotte in tema di Conferenza di servizi preliminare. Si ribadisce la possibilità di convocazione, su istanza documentata, e si introduce la previsione per cui ciò può avvenire tramite progetto o studio di fattibilità prima della presentazione del progetto preliminare. Essa è convocata su richiesta del privato interessato per progetti complessi e per insediamenti produttivi di beni e servizi. Per le opere pubbliche e di interesse pubblico è prevista la partecipazione delle P.A. che devono esprimere pareri etc. In tale caso essa si svolge sulla base del progetto preliminare e serve a verificare a quali condizioni si possano rilasciare tutti i nulla osta, pareri, ed altri atti similari prescritti. Da sottolineare il termine di 45 giorni per indicare, fatti salvi i casi in cui sono presenti elementi preclusivi, le condizioni e gli elementi per rilasciare gli atti di consenso. Norme particolari sono dettate nei casi in cui sia richiesta la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Le P.A. preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, del patrimonio storico, della tutela della salute e, elemento innovativo, della pubblica incolumità si devono pronunciare in modo espresso sulle soluzioni progettuali. Sono dettate previsioni specifiche per il caso in cui sia richiesta la VIA. Sono inoltre dettate procedure particolari nel caso di dissenso espresso da una P.A. preposta alla tutela ambientale, paesaggistica, del patrimonio storico, della tutela della salute e della pubblica incolumità al fine di definire le eventuali modalità di suo superamento. La Conferenza di servizi può modificare le sue scelte solo in presenza di significativi elementi di novità emersi nella istruttoria successiva. Per le opere pubbliche si prevede che una ulteriore conferenza sia convocata sulla base dei progetti definitivi redatti tenendo conto delle osservazioni formulate dalle P.A.

Molto rilevanti anche le novità sui lavori delle conferenze dei servizi. In primo luogo si dispone che la prima riunione si debba tenere entro 15 giorni ovvero, nei casi complessi,

entro 30 giorni dall'indizione. Si continua a prevedere che le determinazioni sull'ordine dei lavori siano assunte a maggioranza delle P.A. presenti. Sono stati anche dimezzati i tempi entro cui deve pervenire la convocazione: la riforma li fissa in 5 giorni con possibilità di chiedere entro i successivi 5 giorni lo spostamento in altra data. Nella prima riunione si fissa il termine massimo di conclusione dei lavori, che non può superare i 90 giorni, fatti salvi i casi in cui è richiesta la VIA. Nel caso di VIA si dispone la sospensione fino a 90 giorni per l'emanazione dei pareri di compatibilità ambientale. Una procedura rafforzata è prevista per le seguenti materie: tutela della salute, del patrimonio storico artistico e, elemento aggiunto dalla legge n. 15/2005, della pubblica incolumità.

Si prevede la partecipazione di ogni P.A. con un unico rappresentante abilitato ad assumere decisioni vincolanti. Un ulteriore elemento innovativo è costituito dalla previsione per cui, a conclusione della conferenza o una volta che siano decorsi i relativi termini, la P.A. procedente adotta la determinazione, tenendo conto delle posizioni prevalenti emerse nella conferenza. Si considera acquisito il consenso in caso di mancata espressione della volontà della P.A., il che non richiede - elemento di novità - la necessità di notificazione del dissenso o di impugnazione del provvedimento. I chiarimenti e le integrazioni possono essere richiesti per una sola volta. Altro elemento inedito è che il provvedimento finale adottato a conclusione della conferenza, o decorsi i relativi termini, sostituisce il provvedimento di autorizzazione, concessione, nulla osta o assenso che deve essere rilasciato dalle amministrazioni partecipanti e da quelle assenti. Si prevede, infine, la pubblicazione sulla G.U. o sul BUR dei provvedimenti per le opere sottoposte a VIA: da tale pubblicazione decorre il termine per eventuali ricorsi.

Assai innovative anche le disposizioni dettate in tema di effetti del dissenso. Esso deve essere manifestato durante i lavori, deve essere motivato, non può riferirsi a procedimenti connessi e deve essere completato attraverso l'indicazione delle integrazioni e/o correzioni necessarie per raggiungere un esito positivo. E' venuta meno la disposizione sulla possibilità di trarre conclusioni direttamente da parte dell'amministrazione procedente. La decisione sui dissensi è rimessa al Consiglio dei Ministri, in caso di contrasto tra P.A. centrali, alla Conferenza Stato Regioni (fatto salvo il caso di specifiche leggi regionali sui conflitti) in caso di contrasto tra Regioni o tra queste e le P.A. centrali, alla Conferenza Unificata in caso di contrasto con le Autonomie locali. Tali organi devono assumere le decisioni entro 30 giorni. E' prevista la partecipazione del concessionario alla Conferenza di Servizi in caso di ricorso alla finanza di progetto.

Si continua a prevedere che le P.A. possano concludere altre ipotesi di accordo, anche al di fuori della Conferenza di servizi.

L'invalidità degli atti amministrativi

Sono completamente nuove le disposizioni sulla invalidità dei provvedimenti amministrativi, che sono introdotte per la prima volta nella nostra legislazione in una norma di di-

ritto sostanziale e non processuale. In primo luogo, in tema di atti che limitano la sfera giuridica dei privati, si dispone che la loro efficacia si realizza con la comunicazione o la notifica nel caso di soggetti irreperibili. Sono possibili altre forme di comunicazione, attraverso la pubblicità, nel caso di una manifesta gravosità della comunicazione personale. Se non ha carattere sanzionatorio l'atto può, motivatamente, essere immediatamente efficace. E' questo il caso delle misure cautelari ed urgenti. Viene sostanzialmente ampliato l'ambito degli atti c.d. "ricettivi", cioè quelli che acquistano efficacia nei confronti del destinatario con la comunicazione. Ed ancora, si dettano prescrizioni sull'esecutorietà degli atti. I provvedimenti aventi natura coattiva indicano il termine e le modalità di esecuzione: essi prevedono che, in caso di inadempimento, scatti l'esecuzione coattiva. In materia di provvedimenti efficaci si dispone che essi siano eseguiti immediatamente, fatta salva la possibilità per l'organo che lo ha disposto di sospenderne motivatamente, per il tempo strettamente necessario, l'efficacia o l'esecuzione. La possibilità di sospendere l'efficacia od esecutività è disposta sia in capo alla P.A. emanante che ad un'altra prevista da legge. Occorre indicare il relativo termine. Si prevede la possibilità di revoca per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, per mutamenti della situazione di fatto, per una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. A seguito della revoca il provvedimento è inidoneo alla produzione di nuovi effetti e deve essere disposto l'indennizzo per i pregiudizi determinati in capo a privati. La competenza in caso di contenzioso appartiene al giudice amministrativo. E' disposta inoltre la possibilità di recesso unilaterale della P.A. esclusivamente nei casi previsti dalla legge o dal contratto.

Una serie di specifiche disposizioni sono dettate per la disciplina delle ipotesi di invalidità degli atti. La nullità è definita come la carenza di elementi essenziali, il vizio assoluto di attribuzione, la violazione o l'elusione del giudicato e matura, altresì, negli altri casi previsti da norme di legge. L'annullabilità si ha nel caso di violazione di legge, di eccesso di potere o di incompetenza. Essa non può essere disposta se l'atto è a contenuto vincolato, anche nel caso della mancata comunicazione dell'avvio del procedimento. Elemento questo che il legislatore ha introdotto sulla base della ormai consolidata interpretazione giurisprudenziale. Si prevede l'annullamento d'ufficio se vi è un interesse pubblico a tal fine, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati; esso è disposto dal soggetto che ha adottato l'atto o da un altro previsto dalla legge. E' comunque prevista la possibilità di convalida del provvedimento annullabile.

Il diritto di accesso

Quelle che seguono possono considerarsi le accezioni finora utilizzate per i termini: diritto di accesso, interessati, controinteressati, documento amministrativo, Pubblica Amministrazione. Tra i soggetti contrinteressati si segnalano coloro a cui si riferiscono i dati personali contenuti in documenti amministrativi. Il principio di carattere genera-

le è dato dall'accesso a tutti i documenti. Non sono accessibili le informazioni che non hanno forma di documento. L'acquisizione di documenti da parte di P.A. rientra comunque nel principio di leale collaborazione istituzionale che è esercitabile fino a che la P.A. ha l'obbligo di conservazione dei documenti. Il diritto di accesso si applica nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi.

Del tutto nuove le norme sull'esclusione del diritto di accesso, che è prevista: per i documenti coperti da segreto di stato; quando è prevista per legge o regolamento; per i procedimenti tributari; per l'attività diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, pianificazione e programmazione; per i procedimenti selettivi (in particolare per le informazioni psico-attitudinali di terzi). E' prevista l'individuazione degli atti da parte delle singole P.A. Viene precluso tale diritto nel caso di istanze tese a svolgere controlli generalizzati della attività della P.A.

L'esclusione non si realizza nel caso in cui sia sufficiente il differimento. Si dispone la fissazione dei periodi di tempo per la sottrazione all'accesso dei documenti e si dettano i principi per il regolamento governativo sull'esclusione del diritto di accesso che sono il danno alla nazione, il danno alla politica monetaria o valutaria, l'ordine pubblico e la polizia giudiziaria, la tutela della riservatezza, l'attività di contrattazione collettiva ed atti interni connessi all'espletamento del mandato. L'accesso è consentito per la tutela di propri interessi giuridici. Sono previste limitazioni per la possibilità di accesso ai dati sensibili, sulla base delle previsioni dettate dal D.Lgs. n. 196/2003.

Il diritto di accesso viene esercitato attraverso un esame gratuito dei documenti, nonché attraverso l'estrazione di copie, con rimborso delle spese e dei bolli, se necessari. La richiesta di accesso deve essere motivata e deve essere formulata da parte della P.A. che ha formato o detiene stabilmente il documento. Comunque, deve essere motivato il rigetto, il differimento o la limitazione di tale diritto. Si dispone, in una norma inedita, la maturazione del silenzio rigetto dopo 30 giorni. In questi casi vi è la possibilità di ricorso al TAR, come anche nel caso in cui l'ente abbia deciso il differimento del concreto esercizio del diritto di accesso. Un'altra possibilità è quella di chiedere la pronuncia del difensore civico, il quale si esprime entro i 30 giorni successivi. In caso di assenza dell'ente del difensore civico si utilizza quello dell'ente che ha l'ambito territoriale immediatamente maggiore.

Parte II

Le riforme in itinere

E' in corso di approvazione da parte del Parlamento la modifica della Costituzione. E' parimenti in corso di adozione il nuovo Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali con l'annessa individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province. Siamo dinanzi, ovviamente su piani tra loro assai diversi, a provvedimenti di grandissimo rilievo.

Nel corso dell'anno si sono registrati significativi passi in avanti per la riforma della Costituzione: i due rami del Parlamento hanno approvato uno stesso testo. In esso è sancito che se in seconda votazione la riforma non sarà approvata a maggioranza qualificata, cioè con i 2/3 dei componenti sia della Camera dei Deputati che del Senato, il testo potrà essere sottoposto a referendum popolare confermativo e, solo a seguito di un voto positivo, potrà entrare in vigore.

Non vi sono, al momento in cui questo capitolo viene redatto, indicazioni certe sui tempi di esame da parte del Parlamento, né è possibile prevedere se ciò interverrà prima della fine della legislatura. Ricordiamo che la mancata conclusione dell'iter parlamentare entro la fine della legislatura determinerebbe la decadenza della proposta. Per la riforma del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali abbiamo registrato due importanti ele-

menti di novità: il termine per la sua emanazione è stato spostato al prossimo 31 dicembre ed un testo è stato trasmesso dal Ministero dell'Interno di concerto con gli altri ministeri. Ma, al momento in cui il capitolo viene redatto, il Consiglio dei Ministri non ha licenziato in prima lettura la proposta poiché altri dicasteri hanno mosso numerosi rilievi. Non si può prevedere la data di esame e di eventuale approvazione della proposta per la formale attivazione dell'iter richiesto per l'emanazione del decreto legislativo, il che induce ad avanzare numerosi dubbi sulla possibilità di rispettare il termine del 31 dicembre, mentre diventa sempre più probabile la necessità di un ulteriore allungamento del termine entro cui la delega deve essere esercitata.

2.7 La riforma della Costituzione

La proposta di riforma della Costituzione all'esame del Parlamento si occupa del Titolo V dettando numerose modifiche al testo introdotto a seguito della legge costituzionale n. 3/2001, a partire dalla definizione del sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Ma essa ha affrontato numerosi altri temi, in particolare la riforma del sistema bicamerale, con l'accentuazione del legame tra Senato e Regioni, l'introduzione di rilevanti modifiche al meccanismo di formazione delle leggi, le innovazioni ai poteri del Presidente della Repubblica ed al ruolo del Presidente del Consiglio ed, infine, la modifica del sistema di elezione dei giudici della Corte Costituzionale.

Nella trattazione ci limiteremo di seguito solo ad enunciare i temi che toccano direttamente gli Enti locali e le Regioni. Per il resto, ci limitiamo a sottolineare gli aspetti che interessano comunque da vicino tali livelli istituziona-

li. In primo luogo la denominazione il "Senato" diventa "Senato federale della Repubblica" e se ne prevede l'elezione diretta su base regionale. Alla sua attività partecipano, senza diritto di voto, i rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali, rappresentanti che sono nominati per la Regione dal Consiglio regionale e per le autonomie dal Consiglio delle autonomie locali. Per l'eleggibilità a senatore si prescrive l'obbligo di avere già ricoperto incarichi elettivi. Si prevede che i Consigli regionali, sentito il Consiglio delle autonomie, possano esprimere il proprio parere sulle proposte di legge di determinazione dei principi nelle materie a competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni. Nella formazione delle leggi si prevede l'introduzione di un meccanismo differenziato. Nelle materie a competenza legislativa esclusiva dello Stato, salvo le eccezioni che saranno successivamente indicate, le leggi sono approvate dalla Camera ed il Senato, entro i 30 giorni successivi, può proporre modifiche. Nelle materie a competenza legislativa concorrente il meccanismo è rovesciato: le leggi sono approvate dal Senato e la Camera entro i 30 giorni successivi può proporre modifiche. Si conferma il principio del bicameralismo nelle materie relative alla definizione degli *standard* minimi delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, all'ordinamento degli Enti locali, nonché al finanziamento delle Regioni e degli Enti locali, al sistema di elezione del Senato e della Camera e quelle per le quali la Costituzione prevede espressamente una legge dello Stato. La proposta detta, inoltre, le regole per il superamento degli eventuali contrasti insorti tra i due rami del Parlamento.

La riforma del Titolo V

Sono numerosi gli elementi di innovazione dettati in tema di Regioni, Province e Comuni, che sono i temi trattati nel Titolo V della Costituzione. Innanzitutto, si deve segnalare la stessa modifica del titolo che dovrebbe diventare "Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato". Si devono subito evidenziare, oltre alle innovazioni dettate in tema di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni, i seguenti temi di grande rilievo: l'introduzione del principio della leale collaborazione e della cooperazione tra i vari livelli istituzionali, le nuove regole dettate per l'esercizio della autonomia regolamentare e statutaria attribuita agli Enti locali, la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni e delle Comunità Montane e la previsione dell'interesse nazionale come limite per la potestà legislativa regionale. Siamo dinanzi ad una serie di modifiche di grande rilievo alla legge costituzionale che nel 2001 ha riformato il Titolo V della Costituzione, ma non si può sicuramente trarne la conclusione di scelte stravolgenti rispetto alla situazione attuale.

In tema di *ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni* si prevede che la potestà legislativa sia esercitata nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, mentre è invece scomparso il riferimento agli obblighi internazionali.

Le principali novità si hanno in tema di competenza legislativa esclusiva dello Stato e, soprattutto, di competenza

concorrente. E' questo il punto della legge costituzionale n. 3/2001 che ha dato luogo ai maggiori problemi applicativi: basti ricordare l'elevatissimo contenzioso che sta largamente assorbendo l'attività della Corte Costituzionale. Spetteranno alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in aggiunta a quelle attuali, le seguenti materie: la promozione internazionale del sistema Italia; la politica monetaria; la tutela del credito; le organizzazioni comuni di mercato; le norme generali sulla tutela della salute, sicurezza e qualità alimentari; la sicurezza sul lavoro; l'ordinamento della capitale; le grandi reti strategiche di trasporto; l'ordinamento della comunicazione; l'ordinamento delle professioni intellettuali; l'ordinamento sportivo; la produzione di rilevanza strategica, il trasporto, la produzione e la distribuzione di energia a livello nazionale. Viene sottratta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della polizia amministrativa regionale, oltre a quella locale.

Le competenze legislative esclusive delle Regioni vengono estese a tutte le materie non attribuite alla competenza statale, all'assistenza e all'organizzazione sanitaria, all'organizzazione scolastica, alla gestione degli istituti scolastici e alla formazione (ad eccezione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche), alla definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse regionale e alla polizia amministrativa regionale e locale.

Sono depennate dalle materie a competenza legislativa concorrente la sicurezza del lavoro, la tutela della salute, l'ordinamento sportivo (salvo quello regionale), le grandi reti di trasporto (è confermata la competenza per quelle ordinarie), l'ordinamento della comunicazione (salvo che per quella di interesse regionale, nel cui ambito è compresa l'emittenza a livello regionale), la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia (è confermata la competenza per quella di ambito inferiore).

Viene inserita tra le materie a competenza legislativa concorrente la promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche.

Si precisa che la competenza legislativa concorrente comprende anche gli istituti di credito a livello regionale. Viene cancellata la previsione per cui in queste materie la competenza spetta alle Regioni, fatto salvo che per la determinazione dei principi fondamentali effettuata dallo Stato.

In tema di Enti locali si deve sottolineare che sono numerose le novità. In primo luogo, l'autonomia attribuita ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane, cioè agli Enti locali ad elezione diretta, nell'esercizio delle funzioni amministrative, e non solo di quelle proprie, viene confermata. Questa conferma è, però, accompagnata dall'introduzione di un vincolo inesistente nella legge costituzionale n. 3/2001, cioè l'esercizio "nell'ambito delle leggi statali e regionali".

Si riconferma il ruolo centrale degli Enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative con attribuzione che può essere derogata unicamente per dare una risposta ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Viene direttamente prevista dalla Costituzione l'istituzione della Conferenza tra Stato e Regioni, mentre si da man-

dato alle leggi statali di dare vita ad altre conferenze con gli Enti locali: si realizza, cioè, una significativa differenza rispetto alla situazione oggi esistente che vede la pari ordinazione tra le Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città ed Autonomie locali ed Unificata.

Viene riservata alla legge statale la promozione ed il sostegno alla gestione associata tra i Comuni: in tale ambito si richiama direttamente nella Costituzione, per la prima volta, il ruolo delle Comunità Montane. Si prevede, anche in questo caso per la prima volta, la valorizzazione del ruolo delle autonomie funzionali.

Le disposizioni prevedono la valorizzazione del principio della sussidiarietà orizzontale, cioè dello spazio nella gestione di servizi pubblici riservato ai privati ed alle formazioni sociali: a tal fine potranno essere realizzate specifiche incentivazioni fiscali.

Si introduce la nozione di *interesse nazionale*. Il governo potrà impugnare le leggi regionali, oltre che per la violazione della Costituzione, anche per il danno che possono produrre all'interesse nazionale. Per la violazione della Costituzione l'impugnazione deve essere effettuata dinanzi alla Corte Costituzionale, mentre per la violazione dell'interesse nazionale il Governo deve sollevare la questione dinanzi al Parlamento in seduta comune. Questo organo potrà, ma solo a maggioranza assoluta, annullare la legge regionale.

Molto rilevanti anche le modifiche dettate in tema di esercizio del potere sostitutivo, che spetta allo Stato, e non più solo al Governo, sulla base dei principi della leale collaborazione.

Tra le *altre novità* si deve segnalare l'introduzione proprio del principio della *leale collaborazione* e della *sussidiarietà* nei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali. Ed ancora, la previsione di una parte dello statuto della Regione Lazio per la determinazione degli spazi di autonomia spettanti alla città di Roma nelle materie attribuite alla competenza regionale. Si dettano nuove regole per l'approvazione delle modifiche agli statuti regionali delle Regioni a statuto speciale: si prevede che i Consigli regionali, con la maggioranza dei 2/3, possano esprimere il proprio diniego alla specifica legge costituzionale.

2.8 La riforma del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali

La proposta licenziata dal Ministero dell'Interno è frutto in termini sostanziali della concertazione con l'ANCI e con le altre associazioni istituzionali degli Enti locali. Essa prevede essenzialmente una struttura a due livelli: per una parte le norme sono applicate *tout court*, mentre per un'altra parte esse possono essere modificate dagli statuti e dai regolamenti. In linea generale, le attuali disposizioni sono riformulate in modo da privilegiare l'autonomia attribuita ai singoli enti e ad indicare principi di carattere generale.

Le indicazioni del Comitato

Subito dopo la concessione della delega, il Ministro dell'Interno ha nominato uno specifico Comitato che ha

concluso i propri lavori indicando le linee guida della riforma. Nei seguenti sono evidenziati alcuni dei loro aspetti principali.

Tra i mezzi di garanzia della legalità occorre ricordare il ruolo svolto dai segretari comunali e provinciali ed è questo un aspetto su cui il nuovo testo unico deve particolarmente insistere, a partire dalla unitarietà della figura. Il testo non deve intervenire sulla legislazione relativa all'Agenzia. Si prospetta che le disposizioni sulle ulteriori funzioni dei segretari debbano essere previste come norme "cedevoli", cioè disposizioni che possono essere modificate dai singoli enti.

Assai significativo lo spazio da lasciare, in materia di controlli sugli organi, direttamente agli Enti locali. Si deve garantire il principio del collegamento tra gli strumenti di controllo interno e la Corte dei Conti.

Le disposizioni sulle Comunità Montane, in considerazione del loro carattere, sono fatte rientrare tra quelle dettate in tema di cooperazione tra gli Enti locali, con l'unica differenza per cui la Comunità Montana è chiamata a svolgere anche funzioni di valorizzazione delle zone montane. Tutto questo determina l'attribuzione ai Comuni della competenza ad individuarne l'ambito territoriale, principio che, al più, potrebbe essere temperato dalla previsione di mantenere inalterati gli attuali ambiti territoriali, fatto salvo il caso di contestazioni operate dai Comuni stessi. L'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province viene collegata *"alla esigenza di garanzia degli enti locali"*, in particolare al fine di rendere stabile anche per il futuro il loro esercizio da parte dei Comuni e delle Province. Tale individuazione riguarda sia le materie attribuite alla competenza legislativa statale che quelle attribuite alla competenza legislativa regionale.

In materia di controllo sugli atti, il Comitato ritiene che non si debbano apportare modifiche alle disposizioni sulla pubblicazione, esecutività, etc., né che si debbano apportare modifiche alle previsioni che consentono controlli ed interventi del prefetto a fini antimafia.

Il nuovo Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali dovrà prevedere che le modifiche agli ambiti territoriali dei Comuni spettino esclusivamente alla legge regionale, fatto salvo il caso di passaggio di un Comune da una Regione ad un'altra, materia su cui continua ad essere necessaria la legge statale.

Il comitato si è inoltre espresso, sia pure con varie graduazioni, per un significativo ampliamento dei margini di autonomia attribuiti ai singoli Comuni nelle scelte in materia di decentramento amministrativo interno al Comune, cioè l'istituzione dei municipi, ed alla Provincia per l'attivazione dei circondari.

Gli organi delle Città Metropolitane saranno eletti direttamente dai cittadini. L'iniziativa per la sua costituzione spetta al Comune capoluogo, assicurando la partecipazione attiva della Provincia, e si realizza attraverso la presentazione di una proposta di delimitazione. Su questa si devono esprimere i Comuni interessati e la stessa Provincia. A questo punto la "palla" passa alla Regione che deve deliberare la delimitazione dell'area ed elaborare il progetto di istituzione della Città Metropolitana; la norma

deve prevedere l'intervento sostitutivo del Governo in caso di inadempienza. In tal caso, si prevede lo svolgimento di un referendum a cui non partecipano i cittadini del Comune capoluogo. L'istituzione deve essere disposta da una legge dello Stato che può limitarsi a trasformare il

solo capoluogo in Città Metropolitana nel caso in cui il referendum abbia avuto in tutti i Comuni un esito negativo. L'ultimo passaggio è costituito dalla modifica, con legge statale, delle circoscrizioni provinciali e, con legge regionale, delle circoscrizioni comunali.

Parte III

L'applicazione della riforma del Titolo V nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

La gran parte dell'attività della Corte Costituzionale è stata dedicata anche nella seconda metà del 2004 e nei primi 7 mesi del 2005 all'esame del contenzioso collegato alla riforma del Titolo V della Costituzione. Essa viene determinata soprattutto dai ricorsi avanzati dal Governo contro leggi regionali e dalle Regioni contro leggi nazionali. E' ancora assai ridotta la quantità di pronunciamenti che, su questo tema, scaturiscono da contenziosi insorti in sede giurisdizionale.

2.9 Decisioni della Corte Costituzionale sulla riforma del Titolo V della Costituzione

Anno 2002	27
Anno 2003	54
Anno 2004	103
Anno 2005 (primi 6 mesi)	56
Totale	360

Come si vede dalla Tabella siamo dinanzi ad un aumento assai marcato, registratosi nella forma del sostanziale raddoppio, nel corso dei primi tre anni di entrata in vigore della riforma. L'aumento sembra adesso avere toccato il suo punto più elevato, ma si badi bene in termini di numero di decisioni, visto che la quantità di ricorsi continua a crescere.

I ricorsi sono presentati sostanzialmente da tutte le Regioni, ma si deve rilevare che un tasso di "litigiosità" più elevato appartiene alle amministrazioni che hanno un segno politico diverso dal Governo nazionale.

Sono molto importanti i principi fissati dalla Consulta nel periodo di tempo considerato dal presente Rapporto (vedi l'edizione precedente per le pronunce intervenute fino a tutta la prima metà del 2004).

Il *patto di stabilità* rientra nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e, quindi, il Parlamento può legiferare, anche se in modo concorrente, cioè limitandosi a dettare i principi a cui la legislazione regionale si deve concretamente attenere.

Il *federalismo cooperativo* impone al livello statale di raccordarsi con le rappresentanze delle Regioni e degli Enti locali nell'assumere decisioni sulle materie nelle quali vi è una reciproca competenza e, più in generale, nei rapporti reciproci.

Il *divieto di ricorrere all'indebitamento se non per spese di investimento* è sancito direttamente ed espressamente dalla Costituzione, per cui la legge statale è competente a definirne le nozioni, mentre è da ritenere come illegittima ogni sostanziale delegificazione di tale disciplina.

Nel *coordinamento della finanza pubblica*, materia riservata alla competenza legislativa concorrente, si possono avere disposizioni statali puntuali ed analitiche. Perché tale metodologia sia legittima, occorre che tale soluzione si renda necessaria sulla base delle finalità per cui la normativa è dettata.

Per la legislazione delle Regioni a statuto speciale oc-

corre eccepire, nelle materie che sono riservate alla loro competenza legislativa, perché altri principi costituzionali debbano avere la prevalenza sulla riserva di legge regionale contenuta nello statuto che ha in queste Regioni, come è noto, il rango di una norma costituzionale.

2.10 Le più importanti decisioni

Passiamo adesso ad esaminare le principali decisioni della Corte Costituzionale intervenute sul tema del Titolo V della Costituzione negli ultimi mesi del 2004 e nei primi sei mesi del 2005

Le risorse statali a destinazione vincolata

La sentenza n. 320 del 5.11.2004 ha stabilito l'incostituzionalità delle norme dettate dalla legge finanziaria 2003 in tema di istituzione di un fondo di rotazione per il finanziamento degli asili nido aziendali. La stessa sentenza ha invece stabilito la costituzionalità delle disposizioni dettate dalle leggi finanziarie 2003 e 2004 in tema di riordino del fondo per i trasferimenti alle Regioni, di finanziamento dell'offerta turistica e di limitazione della possibilità di ricorso all'indebitamento.

Le norme che dispongono, in via transitoria, la ricognizione e l'unificazione in un unico fondo di tutti i trasferimenti statali alle regioni non localizzabili sono da ritenere legittime. Alla base di tale scelta la constatazione che siamo dinanzi ad una norma che richiede la convergenza tra lo Stato e la Conferenza Unificata, la quale, quindi, da attuazione al principio del federalismo cooperativo. Essa ha inoltre un carattere transitorio e limitato nel tempo, peraltro su una materia nella quale l'Alta Commissione per il federalismo fiscale ha visto, in ragione della sua complessità, prorogata la propria durata. Siamo dinanzi ad una norma di razionalizzazione che non costituisce una impropria applicazione della competenza legislativa statale concorrente in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica.

Non sono fondati i dubbi di legittimità costituzionale sull'offerta turistica in quanto la norma della legge finanziaria 2003 si limita a modificare "in termini non peggiorativi per l'autonomia finanziaria regionale" le modalità di riparto delle risorse "rendendole omogenee" e rinviando l'attuazione ad un decreto da emanare previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza Unificata.

Le norme della legge finanziaria 2003 che dispongono la nullità degli atti e dei contratti in violazione del divieto di ricorrere all'indebitamento, se non per investimenti, sono legittime perché danno attuazione ad un espresso principio dettato dall'articolo 119 della Costituzione.

Al contrario, sono illegittime le disposizioni dettate dai primi 5 commi dell'articolo 91 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) in tema di finanziamenti statali agli asili nido aziendali. Alla base di tale scelta la considerazione che, quanto meno in termini di prevalenza, siamo dinanzi a norme che sono ascrivibili al sistema dell'istruzione e, per alcuni profili, della tutela del lavoro, mentre non siamo dinanzi a iniziative di ordine macroeconomico. Comunque, anche in questo caso la legge statale dovrebbe dare spazio alle Regioni. Non siamo dinanzi ad iniziative

in tema di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, né vale la considerazione per cui saremmo dinanzi a risorse aggiuntive ed a risorse da distribuire ai privati: anche in questi casi non si può limitare l'autonomia legislativa delle Regioni, perché, altrimenti, si riconoscerebbero allo Stato "potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle competenze".

L'utilizzazione del personale in disponibilità

La sentenza n. 388 del 15.12.2004 ha stabilito che il legislatore nazionale può dettare vincoli alle Regioni ed agli Enti locali nelle procedure di assunzione del personale se essi sono tesi a garantire la possibilità di utilizzazione di personale collocato in disponibilità da altre Pubbliche Amministrazioni. La sentenza ha giudicato legittime le disposizioni contenute negli articoli 4, 7 e 9 della legge n. 3/2003, c.d. "collegato ordinamentale". Il ricorso era stato promosso dalle Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto, Emilia-Romagna, Liguria e Campania.

Tali disposizioni danno concreta attuazione alle indicazioni di principio dettate dal legislatore nazionale nel D.Lgs. n. 165/2001. In questo senso non si può parlare di normativa di dettaglio e, in quanto tale, preclusa al legislatore nazionale, ma di una disciplina che non può che essere appannaggio esclusivo di questo livello istituzionale: "solo lo Stato può emanare una legislazione con efficacia vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, centrali ovvero locali, e far sì in tal modo che gli elenchi del personale in mobilità (delle amministrazioni centrali e locali) non restino tra loro incomunicabili". Quindi, si tratta di una ragione di esclusività "funzionale", cioè di un unico livello istituzionale abilitato.

Le norme nazionali devono necessariamente essere puntuali e di dettaglio: si tratta, infatti, di prescrizioni che devono necessariamente essere compiute in modo perfetto ed applicabili fin da subito. Ed ancora, la previsione di termini rigidi e precisi sia per la comunicazione da parte degli enti che per le risposte non determina alcuna lesione dell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali: si tratta, infatti, di una lesione temporalmente delimitata e destinata a venire meno nel caso in cui "quella esigenza non possa venire soddisfatta".

Ed ancora il dettato legislativo non costituisce un'indebita ingerenza nelle scelte delle singole amministrazioni. Infatti, esse non vengono obbligate ad alcunché che non sia un comportamento procedurale teso a dare attuazione concreta al principio legislativo di assicurare possibilità di riutilizzazione, prima della sanzione della risoluzione del rapporto, al personale pubblico collocato in disponibilità. Non siamo dinanzi ad una norma di dettaglio in materia di tutela del lavoro, ma ad una prescrizione che vuole dare applicazione a forme di tutela per il personale pubblico eccedente; in tal modo si concretizzano principi costituzionali quali il diritto al lavoro e la rimozione degli ostacoli che ad esso si frappongono nell'ambito del territorio nazionale.

La sentenza giudica, inoltre, del tutto legittime le sanzioni disposte in caso di violazione del percorso procedurale dettato dall'articolo 34 bis del D.Lgs. n. 165/2001, cioè

la nullità delle assunzioni. Tale sanzione è perfettamente in linea con il principio di carattere generale per cui la violazione di norme di tutela di interessi generali può realizzarsi attraverso la "nullità degli atti posti in essere in spregio di norme imperative".

La Corte Costituzionale ha, infine, giudicato come legittime le norme sull'obbligo di dotarsi di un piano formativo. Siamo dinanzi ad una norma di principio per la quale è pienamente abilitato il legislatore nazionale; la parte più immediatamente precettiva di tali disposizioni esclude espressamente l'applicabilità alle Regioni ed agli Enti locali e non è diretta a tali soggetti neppure la disposizione sulla utilizzazione di idonei nei concorsi pubblici, prevedendosi esplicitamente la garanzia della autonomia decisionale spettante su questo punto alle singole Regioni.

Le limitazioni alle assunzioni

La sentenza n. 390 del 17.12.2004 ha stabilito l'illegittimità delle limitazioni alle assunzioni di personale da parte delle Regioni e degli Enti locali contenute nelle leggi finanziarie 2003 (legge n. 289/2002) e 2004 (legge n. 350/2003).

La sua emanazione ha determinato l'allungamento dei tempi, con l'approvazione da parte del Parlamento solo nei giorni compresi tra Natale e Capodanno, della legge finanziaria 2005 e la modifica delle disposizioni in essa contenute. Queste ultime erano sostanzialmente analoghe nei contenuti: esse hanno limitato il numero massimo delle assunzioni a tempo indeterminato che potevano essere effettuate da Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e Province che hanno rispettato i vincoli posti dal patto di stabilità entro il tetto del 50% delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. L'attuazione concreta per ogni ente, cioè la definizione della misura di tale vincolo, era stata invece concretamente rinviata ad uno specifico decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza Unificata.

Per la Consulta la legge statale non può dettare prescrizioni minute per le Regioni e gli Enti locali in tema di limiti alle assunzioni per gli enti che hanno rispettato il patto di stabilità. Tale limite discende dall'applicazione del principio costituzionale che considera materia attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni il "coordinamento della finanza pubblica". In tale ambito, la legislazione nazionale deve limitarsi a dettare norme di principio, mentre per la loro concretizzazione in prescrizioni di dettaglio è necessario il consenso delle Regioni e dei poteri locali e la sede in cui tale consenso deve manifestarsi è la Conferenza Unificata. Il giudizio è stato promosso da numerose Regioni (Marche, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Campania, Umbria, Emilia-Romagna e Veneto).

Viene riconosciuta come legittima la disposizione che impone la rideterminazione delle dotazioni organiche fissando dei limiti alla spesa ed al numero di dipendenti, perché tali disposizioni possono essere concretamente applicate sulla base di un'intesa da raggiungere in sede di Conferenza Unificata. Si è, dunque, entro gli ambiti della legislazione di principio.

Non sono neppure censurabili i divieti imposti alle P.A. in

tema di assunzioni a tempo determinato ed agli incarichi di collaborazione (contenimento entro il 90% della spesa sostenuta nel triennio 1999/2002). Infatti, tali limiti non operano nei confronti delle Regioni e degli Enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità, ma solo degli Enti locali inadempienti rispetto a tale prescrizione; la Corte Costituzionale aveva già stabilito il principio della legittimità di tali sanzioni.

Non sono censurabili le disposizioni che stabiliscono il principio della riduzione dell'1% del personale: siamo dinanzi a disposizioni di principio che valgono per tutte le P.A. Tali disposizioni sono legittime in quanto costituiscono un principio di coordinamento della finanza pubblica. Queste, peraltro, non limitano l'autonomia dei singoli Enti locali, "non indicando concreti strumenti attraverso i quali l'obiettivo può essere raggiunto".

Non è del pari illegittima la disposizione che blocca le assunzioni di personale nelle Regioni e negli Enti locali fino alla stipula di un accordo in sede di Conferenza Unificata ed alla emanazione del conseguente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che dà attuazione alle sue indicazioni. "Si tratta di un divieto temporalmente limitato, ma anche e soprattutto di un divieto funzionalmente collegato all'accordo da raggiungere. E' evidente che, in assenza di quel temporaneo divieto, le finalità perseguite con l'accordo sarebbero frustrate se, nelle more, le Regioni e gli Enti locali potessero procedere, senza limiti di sorta, alle assunzioni ritenute opportune". Siamo, in altri termini, dinanzi ad un divieto che limita sicuramente in modo pesante l'autonomia delle Regioni e degli Enti locali, ma esso si giustifica per il "carattere strumentale ai fini dell'efficacia ed effettività della futura disciplina che scaturirà in sede di Conferenza Unificata".

E' giudicata pienamente legittima la possibilità per il legislatore di stabilire che limitazioni alla autonomia delle Regioni e degli Enti locali, motivate da ragioni di coordinamento della finanza pubblica, possano essere definite nei termini concreti attraverso intese da raggiungere in sede di Conferenza Unificata e da trasfondere in decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale previsione legislativa si mantiene infatti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in quanto si limita a prevedere l'individuazione dei criteri e dei limiti per le assunzioni a tempo indeterminato.

Per la Consulta, le stesse ragioni che permettono di esprimere un giudizio di legittimità su queste disposizioni obbligano a ritenere illegittime le norme che fissano un tetto massimo di assunzioni a tempo indeterminato per la sostituzione del personale cessato dal servizio. In questo caso non siamo, infatti, nell'ambito della norma di principio, ma della indicazione di un "precetto specifico e puntuale". Una tale previsione si concretizza "in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli Enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità) ed obiettivi (ad esempio il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare

per raggiungere quegli obiettivi".

Si deve, infine, evidenziare il rilievo che per la Consulta assumono le intese da raggiungere tra Stato, Regioni ed Enti locali in sede di Conferenza Unificata, intese che possono concretizzare i principi generali posti dal legislatore, anche limitando l'autonomia dei singoli enti e dettando prescrizioni vincolanti. In questo caso siamo dinanzi all'applicazione del principio del "federalismo cooperativo", che costituisce, anche se non scritto in modo formale, uno dei tratti caratterizzanti del modello di rapporti tra i vari livelli istituzionali nel disegno della Costituzione.

I contributi statali alle imprese

La sentenza n. 414 del 23.12.2004 ha stabilito la legittimità costituzionale delle disposizioni dettate dalla legge n. 289/2002, articolo 72, che dispongono le modalità di finanziamento statale a vantaggio di imprese private e che stabiliscono che tali disposizioni costituiscono norme di principio per le Regioni. Il ricorso era stato avanzato dalla Regione Emilia-Romagna.

Non vengono giudicate illegittime le modalità di erogazione dei finanziamenti. La censura riguarda la "invasione" di un terreno che la Costituzione ha riservato alla legislazione regionale, perché la norma in oggetto non attribuisce allo stato centrale la potestà di disporre tali finanziamenti, ma si limita a dettarne le regole operative. Dunque, la censura andava mossa sulle norme di merito e dai meccanismi di erogazione non deriva "alcuna ulteriore lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale".

Viene invece giudicata legittima costituzionalmente la possibilità di dettare regole di principio sulle modalità di erogazione in quanto si tratta di una materia che incide sulla finanza regionale con finalità di contenimento, e, quindi, di una disposizione che ben può essere definita come norma di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso, tema che la Costituzione riserva alla competenza legislativa concorrente dello Stato.

L'indebitamento e l'investimento

La sentenza n. 425 del 29.12.2004 stabilisce la legittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 350/2003, articolo 3, commi da 16 a 21, che dispongono il divieto di stipulare mutui per finalità che non siano di investimento e che definiscono le nozioni di indebitamento e di investimento. La stessa disposizione ha invece stabilito l'illegittimità dei commi 17, ultimo periodo, e 21, che attribuiscono alla competenza del Ministero dell'Economia la possibilità di variare tali nozioni.

Il divieto di ricorrere all'indebitamento, se non per spese di investimento, è stabilito direttamente dall'articolo 119 della Costituzione. Le relative nozioni non possono "determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale" offrendosi "una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre. Si tratta di nozioni che si fondano sui principi della scienza economica" e nella scelta non può che darsi spazio a margini di "discrezionalità politica". Peraltro, nella definizione si deve tenere anche conto dei vincoli posti dalla partecipazione dell'Italia ad intese di ca-

attere sovranazionale. Ciò vale sia per l'indebitamento che per l'investimento.

La norma adotta, non a caso, una nozione "estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile". Non è ipotizzabile che ogni Regione dia una propria interpretazione di tali nozioni: si tratta di un vincolo di carattere generale per cui solo lo Stato è legittimato a provvedere.

La possibilità di variare tali nozioni con decreto del Ministero dell'Economia, sentito l'Istat, equivale ad una sostanziale delegificazione. L'esercizio in via amministrativa è consentito solo sulla base di norme che "predeterminino in via generale il contenuto delle statuizioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità". Il che non si realizza nel caso specifico, né in tal senso vale il richiamo a che il decreto deve dare attuazione a nuovi criteri definiti in sede europea. Tali norme non sono suscettibili di immediata applicazione nel nostro paese e, quindi, questa "previsione non basta ad integrare una sufficiente determinazione legislativa dei presupposti e del contenuto degli atti ministeriali".

L'acquisizione di informazioni

La sentenza n. 35 del 27.1.2005 ha giudicato costituzionalmente legittime le norme contenute nella legge n. 289/2002, legge finanziaria 2003, articolo 8. Tali disposizioni impongono ad Enti locali e Regioni l'obbligo di trasmissione al Ministero dell'economia e delle finanze delle informazioni sulla gestione delle risorse finanziarie che rimettono ad un decreto ministeriale, su cui la Conferenza Unificata è abilitata ad esprimere un parere, la definizione concreta delle relative modalità operative. Il ricorso era stato presentato dalle Regioni Val d'Aosta ed Emilia-Romagna. Queste norme di legge non violano la ripartizione costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni. La parte riguardante l'obbligo di trasmissione delle informazioni è materia che rientra nell'ambito del tema del coordinamento della finanza pubblica. Il fatto che le relative disposizioni siano analitiche e puntuali non costituisce ragione di illegittimità della disposizione in quanto ciò dipende direttamente dalla natura dell'obiettivo a cui la norma è finalizzata. Le modalità ed il contenuto della trasmissione delle informazioni rientra nell'ambito del coordinamento statistico e come tale è materia rimessa dalla Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Per questa ragione, la legislazione statale può anche non rispettare il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, principio che presuppone il consenso delle Regioni e la preventiva intesa.

Il controllo della Corte dei Conti

La sentenza n. 64 del 29.1.2005 ha giudicato legittime le disposizioni dettate dalla legge finanziaria 2003, articolo 23, che impongono alle P.A. la trasmissione alla Corte dei Conti dei provvedimenti con i quali vengono riconosciuti i debiti fuori bilancio. Il ricorso era stato presentato dalla Regione Veneto che lamentava il mancato riconoscimento di uno spazio di autonomia alla normativa regionale.

La materia è da iscriverne nell'ambito del tema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, materia che appartiene alla competenza

legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Non è contestabile la possibilità per lo Stato di imporre, anche per dare attuazione a vincoli comunitari, adempimenti e limitazioni per gli Enti locali in questa materia, tanto per dar corso a forme di controllo esercitate da organi dello Stato al punto che, "a maggior ragione, deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei Conti". Non siamo nell'ambito dei controlli preventivi obbligatori di legittimità, abrogati dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ma dei controlli interni e di quelli esercitati dalla magistratura contabile. Controlli che, in omaggio al principio del buon andamento ed in quanto tesi ad evitare forme di patologia nell'attività ordinaria di gestione, a contenere la spesa pubblica ed a rispettare il patto di stabilità interno, sono da giudicare legittimi.

La qualificazione delle imprese

La sentenza n. 65 del 29.1.2005 ha giudicato legittime le norme contenute nella legge regionale della Sardegna n. 14/2002 con la quale si impongono specifiche procedure di qualificazione per le imprese interessate a partecipare a gare di appalto bandite dalla Regione. La materia è dallo statuto speciale attribuita in via primaria alla competenza legislativa regionale. E' questo un parametro da assumere nel giudizio e che non può essere ritenuto di rango inferiore rispetto alla pretesa contrarietà alla normativa comunitaria.

Gli asili nido

La sentenza n. 120 del 25.03.2005 ha giudicato legittime le norme contenute nella legge regionale della Toscana n. 32/2002 che detta un testo unico delle disposizioni regionali in tema di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro.

La definizione degli standard strutturali e qualitativi degli asili nido non si identifica con i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto incide sull'assetto organizzativo e gestorio, tema che appartiene alla competenza legislativa regionale. Ed inoltre, le Regioni non sono vincolate ad attendere nelle materie a legislazione concorrente la preventiva definizione da parte dello Stato dei principi di carattere generale. E' questa un'indicazione che assume peraltro una particolare pregnanza "nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze" legislative.

Il sostegno all'agricoltura e alla pesca

La sentenza n. 134 del 22.2.2005 ha giudicato legittimo l'articolo 4, commi 18 e 19, della legge n.350/2003 che prevede la gestione accentrata delle risorse dedicate al finanziamento dei contratti di programma per l'agricoltura e la pesca. Siamo dinanzi ad una materia che deve essere ricompresa nella tutela della concorrenza stante la dimensione nazionale e la funzione di stimolo del mercato, e che, quindi, viene attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In tale direzione va la scelta di utilizzare gli strumenti della programmazione negoziata, che hanno proprio la funzione di "stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale". Tale conclusione non è contraddetta dalla scelta di regiona-

lizzare questi finanziamenti, cioè di reimpiegare su base regionale quelli non spesi e di prevedere la facoltà per le Regioni di esercitare le relative funzioni amministrative.

Le norme di organizzazione nelle autonomie speciali

La sentenza n. 145 del 12.4.2005 ha stabilito l'illegittimità nelle Province autonome delle norme della legge n. 4/2004, recante disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, nelle parti in cui si prevede la sua immediata applicazione in tali realtà ed in quelle in cui non le esclude dall'ambito di applicazione del regolamento attuativo. Si tratta di disposizioni che appartengono ad una materia che lo statuto speciale riserva alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma e, pertanto, la riforma del Titolo V si applica solo per le parti che stabiliscono forme di autonomia più ampie. Il che non può essere invocato con riguardo alla salvaguardia dei livelli minimi delle prestazioni relative a diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

Il divieto di concorsi riservati esclusivamente agli interni

La sentenza n. 159 del 21.4.2005 ha stabilito l'illegittimità della legge della Regione Calabria n.28/2003 sull'inquadramento degli ispettori fitosanitari. Siamo dinanzi alla conferma del principio più volte ribadito dalla Corte Costituzionale per il quale i concorsi non possono essere riservati esclusivamente al personale interno, se non al più in presenza di funzioni che richiedono una esperienza professionale maturata esclusivamente all'interno dell'ente. La sentenza ribadisce che tale principio si deve applicare anche all'istituto delle progressioni verticali e che "deve sussistere un ragionevole punto di equilibrio fra il pubblico concorso e l'interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative".

Le spese per il sostegno alla cultura

La sentenza n. 160 del 22.02.2005 ha stabilito l'illegittimità delle norme dettate dall'articolo 2, comma 38, della legge finanziaria 2004 nella parte in cui dispone che lo Stato eroga un finanziamento per la promozione della cultura italiana finalizzato alla costruzione della sede e che l'attuazione è rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il ricorso era stato proposto dalla Regione Emilia-Romagna.

Siamo dinanzi ad un tema che può essere ricondotto all'interno del principio della valorizzazione dei beni culturali o della ricerca scientifica, che sono ambedue a competenza legislativa concorrente. Per questo motivo la legge deve limitarsi a dettare principi, tra i quali non rientra la previsione del finanziamento, il che è consentito solo nelle materie a competenza legislativa esclusiva dello Stato. Siamo peraltro anche dinanzi ad una violazione del principio della c.d. "sussidiarietà ascendente".

Il controllo regionale sugli atti degli Enti locali

La sentenza n. 167 del 22.3.2005 ha stabilito l'illegittimità dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo n.

4/2004 che attribuiva al difensore civico regionale il potere di controllare tutti gli atti obbligatori degli Enti locali. Le Regioni possono prevedere interventi sostitutivi in caso di inerzia ed inadempimento da parte degli Enti locali, ma tali interventi devono avere un carattere eccezionale e deve comunque esserne salvaguardata l'autonomia. Ancora, l'intervento sostitutivo non può che essere affidato ad un organo di governo della Regione o, almeno, essere da questo deciso, in quanto si determinano spostamenti nell'attribuzione delle competenze. L'assegnazione di tali compiti al difensore civico, che non è un organo della Regione, viola perciò i principi costituzionali. Il difensore civico è titolare unicamente di funzioni relative alla tutela della legalità e della regolarità dell'azione amministrativa, assimilabili a quelle prima svolte dai Comitati regionali di controllo.

L'ordinamento del personale

La sentenza n. 172 del 4.5.2005 ha giudicato non fondata la questione di legittimità della legge della Regione Veneto n. 4/2004, articolo 3, nella parte in cui prevede l'immediato trasferimento di un dipendente condannato in primo grado per reati contro la P.A. Ad essere eccepita dal Governo è stata la violazione della competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato in tema di ordinamento civile e penale. Ma la disposizione non si sovrappone alle norme di legge statale, in quanto si applica solo a fattispecie diverse. Essa non ha una natura sanzionatoria, ma meramente cautelare, tesa ad evitare i possibili pregiudizi che potrebbero arrivare alla P.A. dalla permanenza dell'impiegato nell'ufficio. Pertanto, essa non è ascrivibile all'ordinamento penale, ma costituisce una disposizione tesa ad assicurare il buon andamento degli uffici e l'obbligo dei cittadini chiamati a svolgere pubbliche funzioni ad esercitarle con onore, rappresentando, per molti aspetti, una norma di organizzazione.

Gli intermediari finanziari ed il controllo sugli Enti locali

La sentenza n. 202 del 26.5.2005 ha giudicato inammissibili le eccezioni di legittimità delle norme contenute nella legge n. 7/2002 della Regione Sardegna nelle parti dedicate alla disciplina degli intermediari finanziari per la gestione delle agevolazioni regionali e la possibilità, con un decreto dell'assessore regionale, di disporre forme di controllo eventuali sugli atti degli Enti locali minori. In ambedue i casi, alla base della dichiarazione di legittimità, vi è la constatazione che siamo in presenza di materie riservate alla competenza legislativa della Regione, tali essendo le materie della disciplina del credito a livello regionale e dell'ordinamento degli Enti locali. Nel ricorso non è stato evidenziato perché altri principi costituzionali debbano avere un rilievo preponderante rispetto ad essi.

I controlli sugli Enti locali e l'ordinamento delle cooperative

La sentenza n.203 del 26.5.2005 ha dichiarato inammissibile il ricorso contro la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 13/2002 nelle parti in cui prevede la possibilità di un controllo eventuale sugli atti degli Enti locali ed in

cui istituisce una nuova categoria di soci nelle cooperative sociali. Alla base del rigetto la mancata evidenziazione delle ragioni per le quali si deve dare prevalenza ad altri principi costituzionali rispetto all'attribuzione alla competenza legislativa regionale delle materie dei controlli sugli atti degli Enti locali e della cooperazione.

La tutela del lavoro

La sentenza n. 234 del 16.6.2005 ha rigettato i ricorsi di legittimità proposti contro il D.L. n. 219/2002 nelle parti in cui prevede l'istituzione e la regolamentazione delle attribuzioni dei Comitati per il Lavoro e l'Emersione del Sommerso (CLES). Il ricorso era stato avanzato dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Tali disposizioni devono essere ricondotte, in quanto materia compresa sulla base del criterio della prevalenza nell'ordinamento civile, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Alla base di tale scelta queste sono la ratio e la connessione funzionale: le norme sono dettate al fine di raggiungere l'obiettivo di rilancio dell'economia e sono dirette a regolamentare i contratti individuali di lavoro, ponendo perciò alla legislazione regionale il limite cd. del diritto privato, cioè di uniformità nell'intero territorio nazionale delle norme che disciplinano i rapporti tra privati. Su questa base si deve perciò ritenere che non venga neppure violata la competenza legislativa esclusiva delle Province autonome, l'attribuzione alle stesse di competenze amministrative ed il principio della leale collaborazione.

Il controllo sugli organi delle Comunità Montane

La sentenza n. 244 del 24.6.2005 ha stabilito la non illegittimità delle norme contenute nella legge della Regione Molise n. 12/2002 nella parte in cui attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere di sciogliere gli organi di una Comunità Montana. Il ricorso era stato sollevato dal TAR del Molise. Le Comunità Montane sono oggi qualificabili come un caso speciale di Unioni di Comuni create al fine di valorizzare le zone montane, il che sottolinea l'ampiezza della loro autonomia anche statutaria e regolamentare. Non siamo dinanzi a materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto l'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione prevede che lo siano i temi della legislazione elettorale e degli organi di governo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane, elencazione che deve ritenersi tassativa. Per cui la disciplina delle Comunità Montane, anche se esse sono Enti locali, appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Il termine dell'attività del commissario è fissato dal provvedimento di nomina, né può essere censurata in termini di violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della attività amministrativa la mancanza di scansioni procedurali e di particolari garanzie. Ed ancora, non costituisce motivo di illegittimità l'attribuzione di tale potere ad un organo monocratico, quale il Presidente della Giunta regionale, essendo una materia rimessa all'autonomia legislativa ed essendo tale figura un organo politico; infine, non è necessaria la consultazione preventiva dei Comuni, essendo fissate in modo tassativo le cause di scioglimento degli organi delle Comunità Montane.

Capitolo III

I bilanci consuntivi dei Comuni italiani Rapporto sulla finanza locale (1998-2002)

di Silvia Fedeli

3.1 Introduzione

La banca dati del progetto FI.LO. (Finanza Locale) ha appena acquisito i bilanci consuntivi dei Comuni italiani relativi al 2002¹. Ciò permette considerazioni interessanti sotto vari aspetti.

Riguardo all'analisi dei dati relativi all'aggregato nazionale dei Comuni, non si tratta di un semplice aggiornamento rispetto allo scorso anno. Il 2001 è un anno elettorale e già nel novembre 2001 vengono approvate le riforme costituzionali in tema di decentramento. Il 2002 è il primo anno finanziario della nuova legislatura ed è già possibile cominciare a quantificare i cambiamenti delle politiche attuate a livello centrale nei confronti degli Enti locali.

L'analisi che segue cercherà di evidenziare le principali problematiche affrontate dai Comuni nella gestione delle proprie risorse alla luce di tali eventi. Dai dati sembra di poter sostenere che esistono margini molto limitati per politiche di bilancio differenziate e per scelte discrezionali. Da un lato, emerge che l'autonomia finanziaria degli Enti locali è realmente aumentata, ma non è adeguata a ciò che è stato previsto dalle modifiche costituzionali e ciò determina una situazione quasi di emergenza. Dall'altro lato, emerge che i Comuni hanno gestito tale situazione in modo piuttosto differenziato, ma sostanzialmente in base a valutazioni di tipo tecnico, indipendenti da valutazioni politiche, determinate piuttosto da caratteristiche strutturali dei Comuni stessi, quali, per esempio, le dimensioni demografiche. Tuttavia emerge anche che le difficoltà introdotte dalla legge finanziaria per il 2002 non hanno precluso scelte, da parte dei Comuni, orientate a spendere meglio possibile le risorse disponibili.

Il resto della relazione è strutturato come segue. Nella sezione 2 analizziamo gli aspetti relativi alle entrate e alle spese che ci sembrano interessanti a livello aggregato.

Nella sezione 3, l'analisi dei dati farà riferimento all'andamento delle stesse serie per fascia di popolazione. La sezione 4 conclude.

3.2 Analisi dei consuntivi dal 1998 al 2002: gli andamenti delle variabili rilevanti per l'aggregato nazionale dei Comuni

Le tabelle 1 e 2 seguenti indicano per l'aggregato nazionale dei Comuni le variabili di entrata (accertamenti) e spesa (impegni) di principale interesse, oltre ai valori assoluti vengono anche riportati i valori rispetto al Pil. Su tale base, cominciamo dalla comparazione tra entrate e spese. Le figure 1 e 2 mostrano l'andamento degli aggregati nazionali del totale delle entrate (accertamenti) e del totale delle spese (impegni) dei Comuni, in livelli e in rapporto al Pil. Ovviamente le entrate e le spese hanno un andamento sostanzialmente analogo. E si nota subito che la crescita di entrambe nel quinquennio considerato comincia a rallentare dal 2002, mostrando incrementi dei livelli pari, a stento, al tasso di inflazione (in effetti, i valori considerati in termini di Pil nazionale, nell'ultimo anno acquisito dalla banca dati, sembrano essersi stabilizzati sui livelli del 2001).

¹ Essa contiene adesso i bilanci preventivi (che riguardano il 2000 e il 2001) e i consuntivi (relativi al periodo 1998-2002) rilevati dal Ministero dell'Interno per ciascun Comune; le aliquote ICI praticate dai Comuni disponibili all'ANCI-CNC; il Valore Aggiunto provinciale fornito dall'Istituto Tagliacarne.

Tabella 1. RIEPILOGO DELLE ENTRATE (VALORI RISPETTO AL PIL) DEI COMUNI (AGGREGATO NAZIONALE) COME DERIVANTI DAI BILANCI CONSUNTIVI

Descrizione	Anno	Accertamenti (Euro)	Accertamenti/PIL
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	1998	16556949139	1.54%
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	1999	16823924617	1.52%
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	2000	18116289347	1.55%
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	2001	17583094433	1.44%
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	2002	21864501433	1.73%
Cat.1° - Imposte	1998	10108895602	0.94%
Cat.1° - Imposte	1999	10658888414	0.96%
Cat.1° - Imposte	2000	11687795607	1.00%
Cat.1° - Imposte	2001	12167149388	1.00%
Cat.1° - Imposte	2002	16033542870	1.27%
I.C.I.	1998	8838819227	0.82%
I.C.I.	1999	9193125207	0.83%
I.C.I.	2000	9788603255	0.84%
I.C.I.	2001	10158870621	0.83%
I.C.I.	2002	10451036730	0.83%
Addizionale IRPEF	1999	154588403.5	0.01%
Addizionale IRPEF	2000	580785105.4	0.05%
Addizionale IRPEF	2001	844723348	0.07%
Addizionale IRPEF	2002	1564928381	0.12%
Cat.2° - Tasse	1998	4510929826	0.42%
Cat.2° - Tasse	1999	4488974832	0.41%
Cat.2° - Tasse	2000	4693206495	0.40%
Cat.2° - Tasse	2001	4837917937	0.40%
Cat.2° - Tasse	2002	4958633094	0.39%
Cat.3° - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	1998	1939295258	0.18%
Cat.3° - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	1999	1681186585	0.15%
Cat.3° - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	2000	1724432501	0.15%
Cat.3° - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	2001	577606637.5	0.05%
Cat.3° - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	2002	871888061	0.07%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	1998	16271465054	1.52%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	1999	16739967415	1.51%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	2000	16365960953	1.40%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	2001	18487704351	1.52%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	2002	15989601208	1.27%
Cat.1° - Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	1998	12991884466	1.21%
Cat.1° - Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	1999	12998534369	1.17%
Cat.1° - Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	2000	12054117405	1.03%
Cat.1° - Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	2001	13549187057	1.11%
Cat.1° - Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	2002	10581130965	0.84%
Cat.2° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	1998	2295278469	0.21%
Cat.2° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	1999	2860373517	0.26%
Cat.2° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	2000	3343784173	0.29%
Cat.2° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	2001	3820687046	0.31%
Cat.2° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	2002	4202031661	0.33%
Cat.3° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione per funz. Delegate	1998	627943627.7	0.06%
Cat.3° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione per funz. Delegate	1999	491743938.1	0.04%
Cat.3° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione per funz. Delegate	2000	555354963.9	0.05%
Cat.3° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione per funz. Delegate	2001	689891104.5	0.06%
Cat.3° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione per funz. Delegate	2002	776174059	0.06%
TOTALE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	1998	8082142779	0.75%
TOTALE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	1999	8685572256	0.78%
TOTALE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	2000	9410263562	0.81%
TOTALE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	2001	9986727315	0.82%
TOTALE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	2002	9711209958	0.77%
Cat.1° - Proventi dei servizi pubblici	1998	5387198219	0.50%
Cat.1° - Proventi dei servizi pubblici	1999	5793148312	0.52%
Cat.1° - Proventi dei servizi pubblici	2000	6249415647	0.54%

Descrizione	Anno	Accertamenti (Euro)	Accertamenti/PIL
Cat.1° - Proventi dei servizi pubblici	2001	6375541216	0.52%
Cat.1° - Proventi dei servizi pubblici	2002	6010063223	0.48%
TOT. ENTRATE DA ALIENAZ.,TRASF. CAPITALI e DA RISCOS. CREDITI	1998	15518305954	1.45%
TOT. ENTRATE DA ALIENAZ.,TRASF. CAPITALI e DA RISCOS. CREDITI	1999	16033323427	1.45%
TOT. ENTRATE DA ALIENAZ.,TRASF. CAPITALI e DA RISCOS. CREDITI	2000	16268516999	1.39%
TOT. ENTRATE DA ALIENAZ.,TRASF. CAPITALI e DA RISCOS. CREDITI	2001	20163161181	1.65%
TOT. ENTRATE DA ALIENAZ.,TRASF. CAPITALI e DA RISCOS. CREDITI	2002	19597475907	1.55%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI	1998	8084374720	0.75%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI	1999	8080071740	0.73%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI	2000	7989148911	0.68%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI	2001	8296239368	0.68%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI	2002	9106636942	0.72%
TOTALE ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	1998	5245771655	0.49%
TOTALE ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	1999	5773740881	0.52%
TOTALE ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	2000	6522709097	0.56%
TOTALE ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	2001	6609455481	0.54%
TOTALE ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	2002	6926099236	0.55%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	1998	68983949619	6.43%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	1999	72133309315	6.51%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	2000	74636710526	6.40%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	2001	80408564622	6.60%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	2002	83169115740	6.60%

Tabella 2. RIEPILOGO DELLE SPESE (VALORI RISPETTO AL PIL) DEI COMUNI (AGGREGATO NAZIONALE) COME DERIVANTI DAI BILANCI CONSUNTIVI

Descrizione	Impegni (Euro)	Impegni/PIL	Anno
TITOLO I - SPESE CORRENTI	39390577759	3.671%	1998
TITOLO I - SPESE CORRENTI	40346548902	3.641%	1999
TITOLO I - SPESE CORRENTI	41706948750	3.575%	2000
TITOLO I - SPESE CORRENTI	43981634376	3.609%	2001
TITOLO I - SPESE CORRENTI	44277701929	3.512%	2002
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	21400675465	1.994%	1998
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	22899822377	2.067%	1999
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	23420903074	2.008%	2000
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	26645726377	2.187%	2001
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	27756565318	2.202%	2002
TITOLO III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	3764404291	0.351%	1998
TITOLO III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	4486599807	0.405%	1999
TITOLO III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	4382318916	0.376%	2000
TITOLO III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	5025169503	0.412%	2001
TITOLO III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	5116765782	0.406%	2002
TITOLO IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	5227827010	0.487%	1998
TITOLO IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	5773981686	0.521%	1999
TITOLO IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	6522202105	0.559%	2000
TITOLO IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	6608489896	0.542%	2001
TITOLO IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	6933888527	0.550%	2002
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	69738655937	6.499%	1998
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	73471019739	6.631%	1999
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	76039046836	6.518%	2000
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	81565961129	6.694%	2001
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	84087076280	6.670%	2002

FIGURA 1: TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE (ACCERTAMENTI) E DELLE SPESE (IMPEGNI)

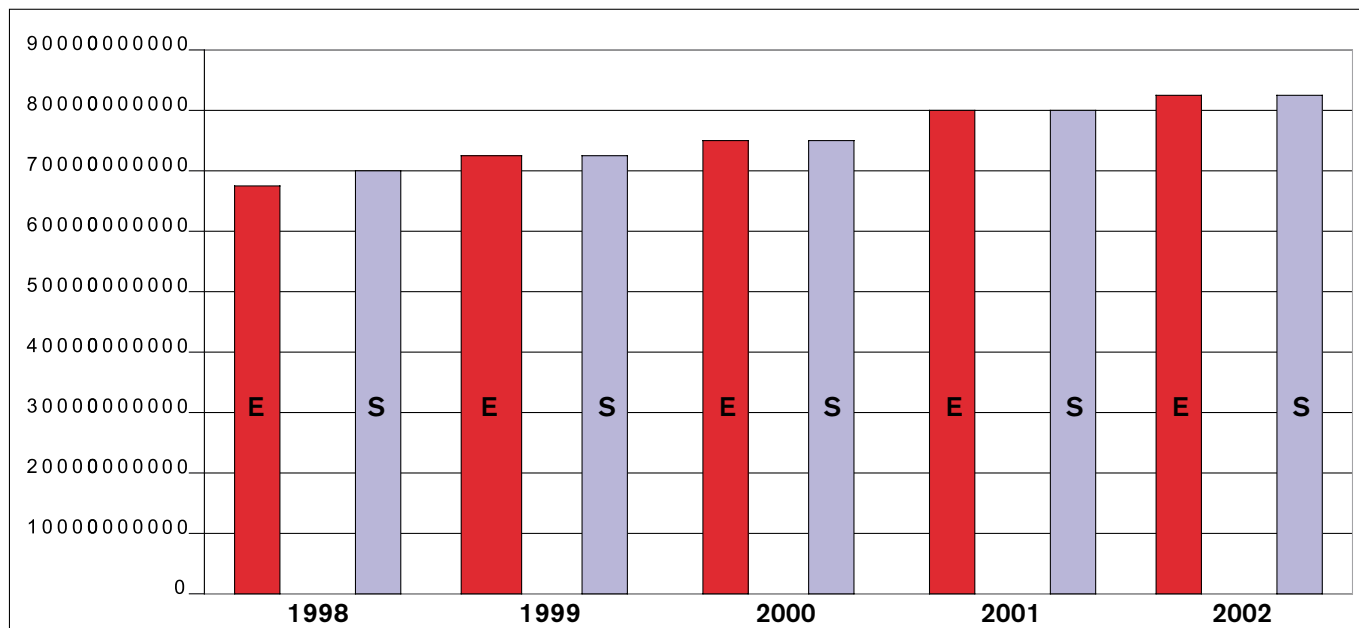
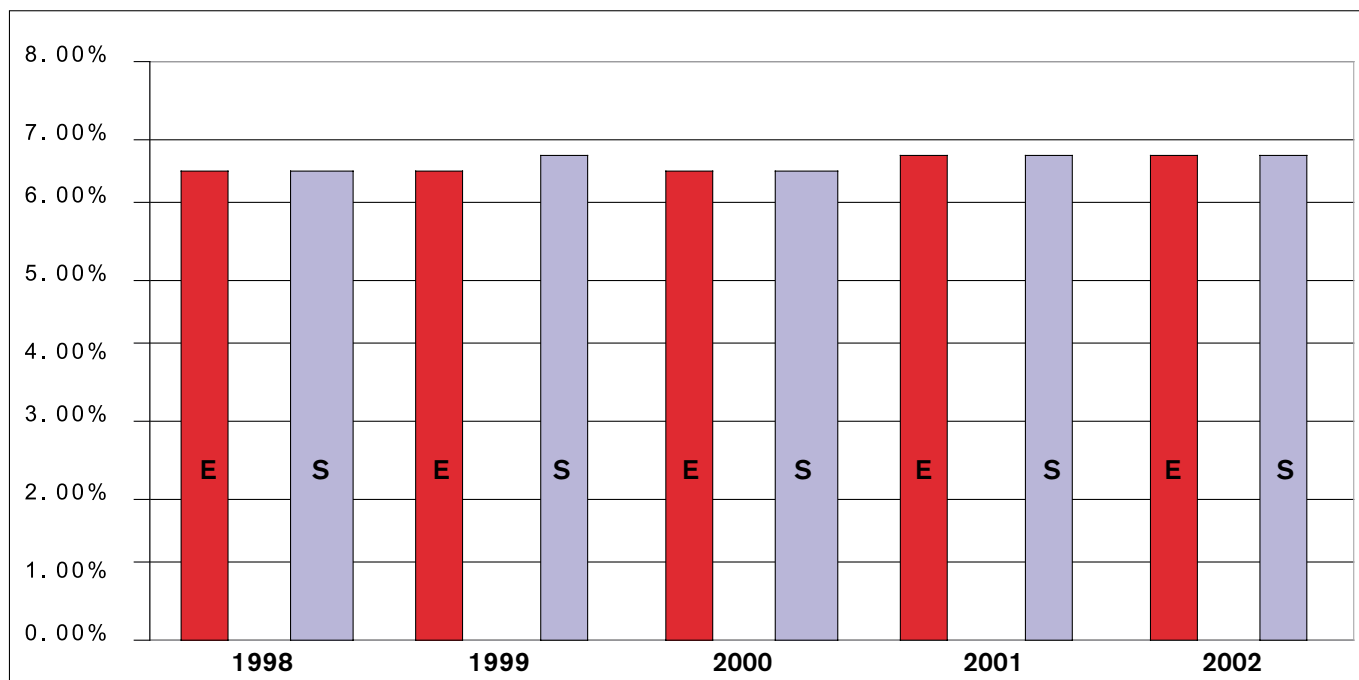


FIGURA 2: TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE (ACCERTAMENTI) E DELLE SPESE (IMPEGNI) (in rapporto al PIL)

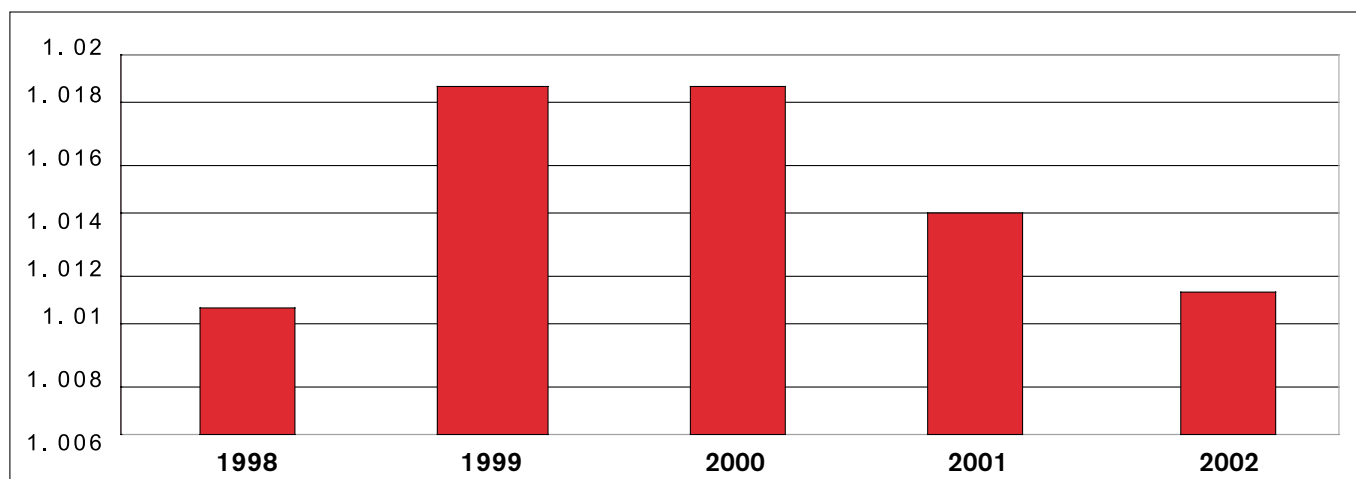


Il loro confronto diretto (vedi, nella Figura 3, il rapporto tra spese ed entrate) mostra che le entrate totali sono sistematicamente più basse delle spese totali, ma il divario relativamente crescente nel corso del triennio 1998-2000, parzialmente dovuto agli incrementi di spesa richiesti per le funzioni devolute ai Comuni, non compensato da incrementi di trasferimenti né dalla possibilità di utilizzazione delle entrate proprie, comincia una riduzione sostanziale nel 2001. Per quell'anno, cioè è dovuto agli effetti della legge finanziaria per il 2001 che aveva previsto l'incremento, proprio dallo stesso anno, dei trasferimenti erariali agli Enti locali. Nel 2002, invece, c'è un rile-

vante aumento delle entrate tributarie in linea con le modifiche apportate al Titolo V della Costituzione nel novembre del 2001, che comportano un sostanziale incremento dell'autonomia fiscale e finanziaria degli Enti locali nell'intento di valorizzare la loro capacità di autocontrollo³.

Le modifiche costituzionali del 2001, tuttavia, non hanno garantito ai Comuni l'esercizio dell'autonomia finanziaria secondo quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione, per cui essi dovrebbero avere autonomia finanziaria attraverso l'utilizzo di risorse autonome, sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. La realtà

FIGURA 3: RAPPORTO TRA IL TOTALE GENERALE DELLE SPESE E IL TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE (IMPEGNI SU ACCERTAMENTI)



si è mostrata piuttosto diversa da quanto previsto dal nuovo quadro costituzionale. Alle nuove competenze dei Comuni non sono corrisposte adeguate entrate per svolgere i servizi che i cittadini avrebbero potuto aspettarsi. La situazione si aggrava in prospettiva se considerata alla luce dell'attuazione del principio di sussidiarietà (introdotto su indicazione dell'Unione Europea) nell'art. 118 della Costituzione, secondo cui ai livelli più bassi di governo vengono assegnati compiti di gestione della generalità delle funzioni amministrative, da cui si può immaginare una modifica strutturale dell'organizzazione amministrativa degli Enti locali che chiaramente richiede risorse. Queste ultime, non solo non sono ancora arrivate dai livelli superiori di governo, ma, anzi, per quanto riguarda lo Stato, il sistema dei vincoli e dei condizionamenti alle scelte dei Comuni in tema di autonomia tributaria e di gestione di bilancio è stato rafforzato con le leggi finanziarie approvate dopo la modifica della Costituzione del 2001.

In proposito, ricordiamo che la legge finanziaria per il 1999 aveva imposto a tutti gli Enti locali un vincolo tendente a ottenere miglioramenti del disavanzo finanziario. La normativa è stata modificata con la finanziaria per il 2000 e successivamente con la finanziaria per il 2001. In particolare, le norme per l'anno 2000 stabilivano che entro lo stesso anno gli Enti locali migliorassero nel loro insieme il saldo finanziario, misurato sulla parte dei movimenti di cassa rispetto al Pil nazionale dello 0,2%. Se l'insieme degli Enti locali italiani avesse raggiunto questo obiettivo, la norma prevedeva che venisse ridotto dello 0,5% il tasso dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti prima del 1998, portandolo nel 2001 al 7%⁴. È evidente che ciò risultava allettante per i Comuni virtuosi, ma, a livello nazionale, questo risultato fu raggiunto soltanto dal 26,5% dei Comuni. La legge finanziaria per l'anno 2001 stabilì che il saldo finanziario migliorasse rispetto al 1999 del 3%. Non venivano previsti premi per chi raggiungesse questo risultato né penalità per gli inadempienti. A causa di ciò nel 2001 pochi Comuni raggiunsero l'obiettivo stabilito dai vincoli del patto. La legge finanziaria per il 2002 modificò ancora le regole stabilendo che il saldo non doveva crescere rispetto a quello del 2000 per

oltre il 2,5% e gli impegni e i pagamenti di spesa corrente non dovevano crescere per oltre il 6% rispetto all'anno 2000. La finanziaria per il 2002, in modo retroattivo e a esercizio scaduto, introdusse inoltre la penale del blocco delle assunzioni per gli enti che non avessero raggiunto il risultato stabilito⁵.

Così facendo, ossia rendendo stringenti e penalizzanti i vincoli sul patto di stabilità, la legge finanziaria per il 2002 ha determinato una situazione finanziaria di gran parte dei Comuni al limite della sostenibilità. Per quanto, nella maggior parte dei casi è emerso che l'autonomia tributaria concessa non poteva essere sufficiente a finanziare le spese e la situazione si è risolta con condizionamenti all'assunzione di personale, da un'indagine svolta dalla Corte dei Conti risulta che a livello nazionale i Comuni con più di 5.000 abitanti che hanno rispettato i vincoli sono risultati 70,9%. Sembra evidente che, nonostante il quadro normativo, i Comuni hanno cercato di utilizzare al meglio l'accresciuta autonomia finanziaria, praticando politiche di bilancio diversificate soprattutto in base a considerazioni tecniche, trasversalmente analoghe. Per tale motivo ci sembra interessante e utile il confronto delle soluzioni adottate dai vari enti distinguendo in base alla popolazione (vedi sezione III).

Riprendendo adesso l'analisi dell'aggregato nazionale dei Comuni, osserviamo che, per quanto il confronto tra

² Vedi art. 52 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

³ Vedremo, tuttavia, che l'incremento delle entrate tributarie del 2002 a stento compensa la riduzione marcata dei contributi e trasferimenti correnti e delle entrate extratributarie (vedi analisi successiva). È tuttavia fondamentale per l'equilibrio finanziario dei Comuni, sostanzialmente mantenuto anche per l'anno 2002 anche grazie al contenimento della spesa (soprattutto di quella di parte corrente).

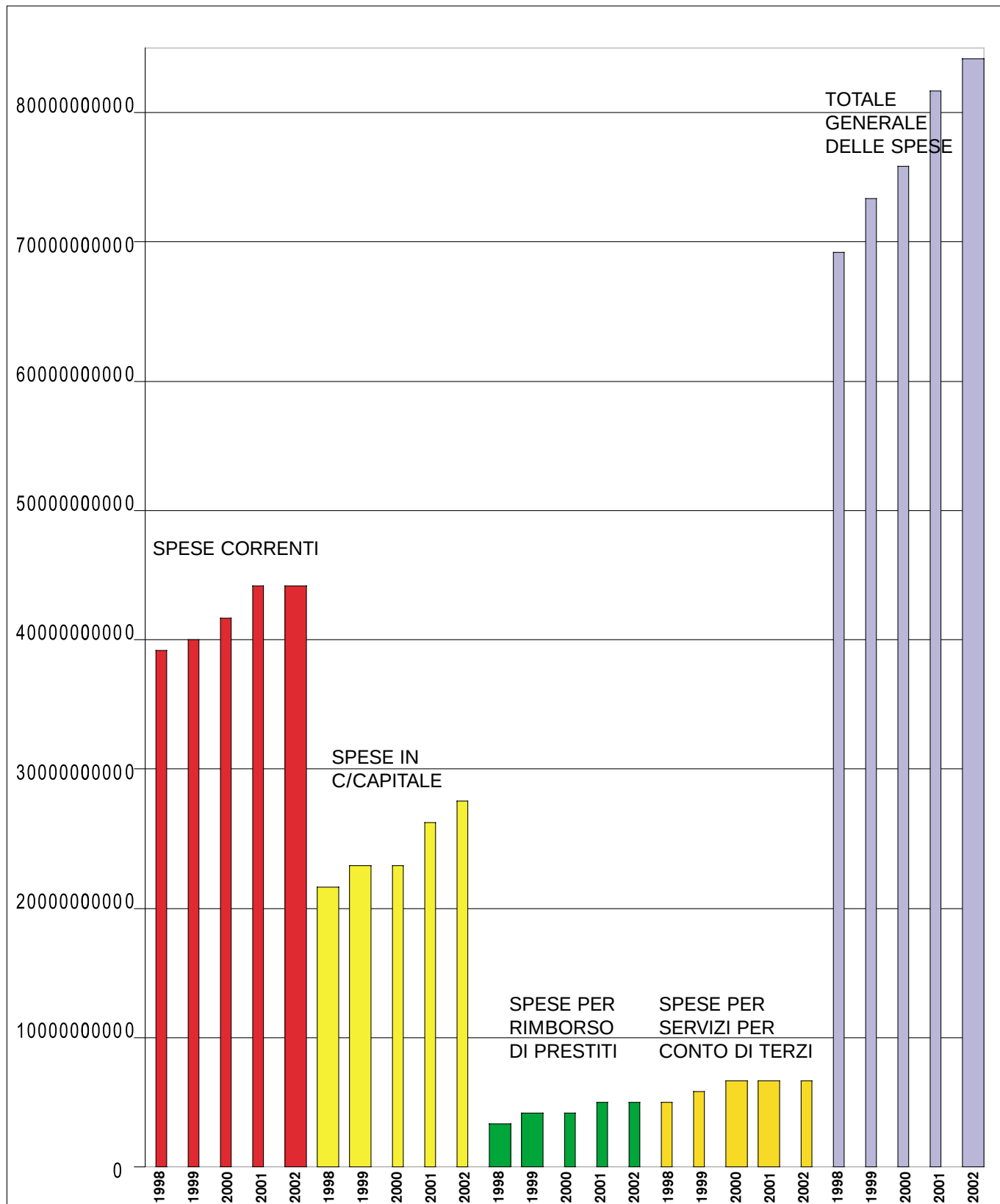
⁴ La norma prevedeva anche che i Comuni che avessero migliorato il loro saldo finanziario dello 0,3% rispetto al Pil nazionale avrebbero ottenuto un'ulteriore riduzione del tasso sui mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti dello 0,5%.

⁵ Ci riferiamo ovviamente ai Comuni con più di 5.000 abitanti che sono quelli tenuti a rispettare i vincoli del patto di stabilità interna.

spese ed entrate non sia un indicatore "perfetto" dei problemi di bilancio fronteggiati dai Comuni nel periodo in considerazione, tale divario può essere considerato un buon indicatore della capacità dei Comuni di affrontare l'emergenza posta dai cambiamenti del quadro normativo

nel 2002 e la riduzione del divario tra entrate e spese rilevato proprio nel 2002 ne è un chiaro segno. Ma vediamo le articolazioni analizzando le componenti principali di spesa e di entrata (in livelli e rispetto al Pil) dell'aggregato nazionale dei Comuni italiani: i loro andamenti so-

FIGURA 4. SPESE IMPEGNI



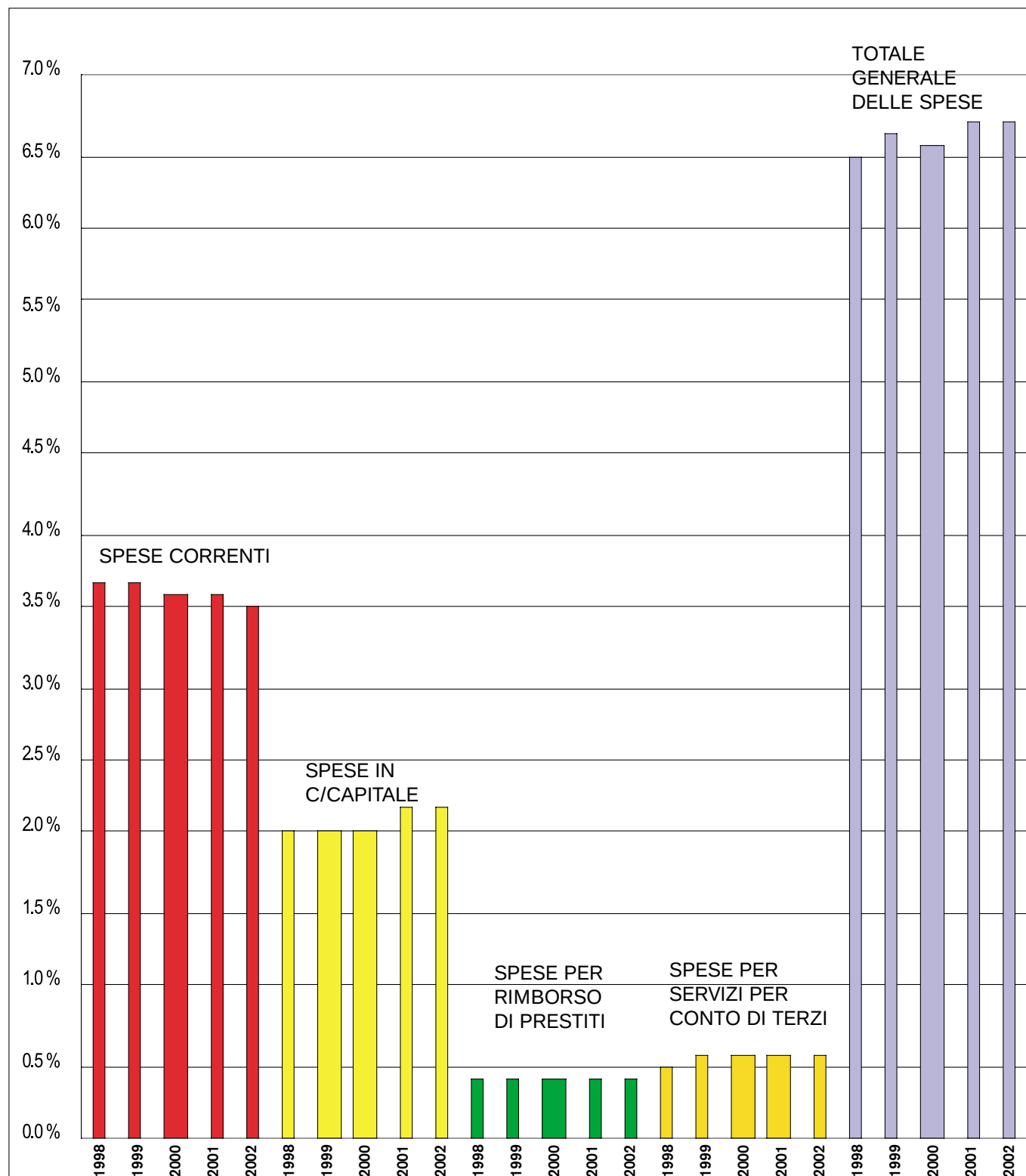
no rappresentati nelle figure successive (le figure 4 e 5 per le spese e le figure 6 e 7 per le entrate, rispettivamente in livelli e in rapporto al Pil, entrambe riportate per "Titoli" secondo la classificazione usata nei bilanci consuntivi).

Per quanto riguarda le politiche di spesa, nella figura 4 notiamo la crescita meno che proporzionale del totale generale delle spese, malgrado l'aumento che si era ve-

rificato nel 2001 rispetto all'anno precedente. Tale andamento è dovuto principalmente alla capacità dei Comuni di contenere le spese correnti, le quali fino al 2001 crescono in linea con l'inflazione, mentre nel 2002 si fermano a livelli inferiori a quelli dell'anno precedente. Le politiche di investimento iniziate l'anno prima mantengono invece perlomeno le posizioni del 2001.

Una percezione dell'andamento delle principali variabili di

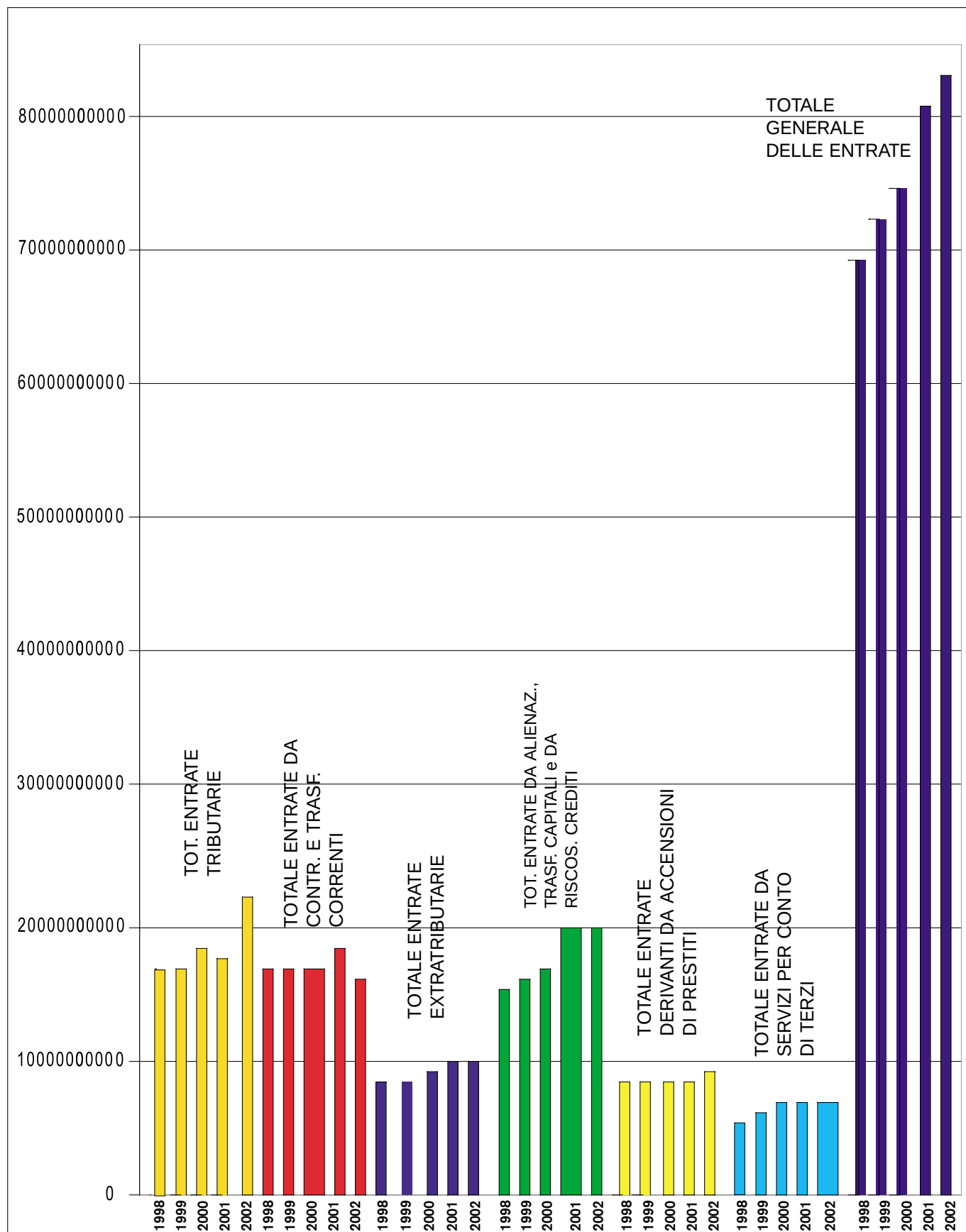
FIGURA 5. SPESE/Pil



spesa in termini reali si può avere rapportando le stesse al Pil nazionale (fonte Istat). Dalla figura 5 emerge chia-

ramente la compressione di tutte le voci di spesa nell'ultimo anno, che, se considerata alla luce delle nuove attri-

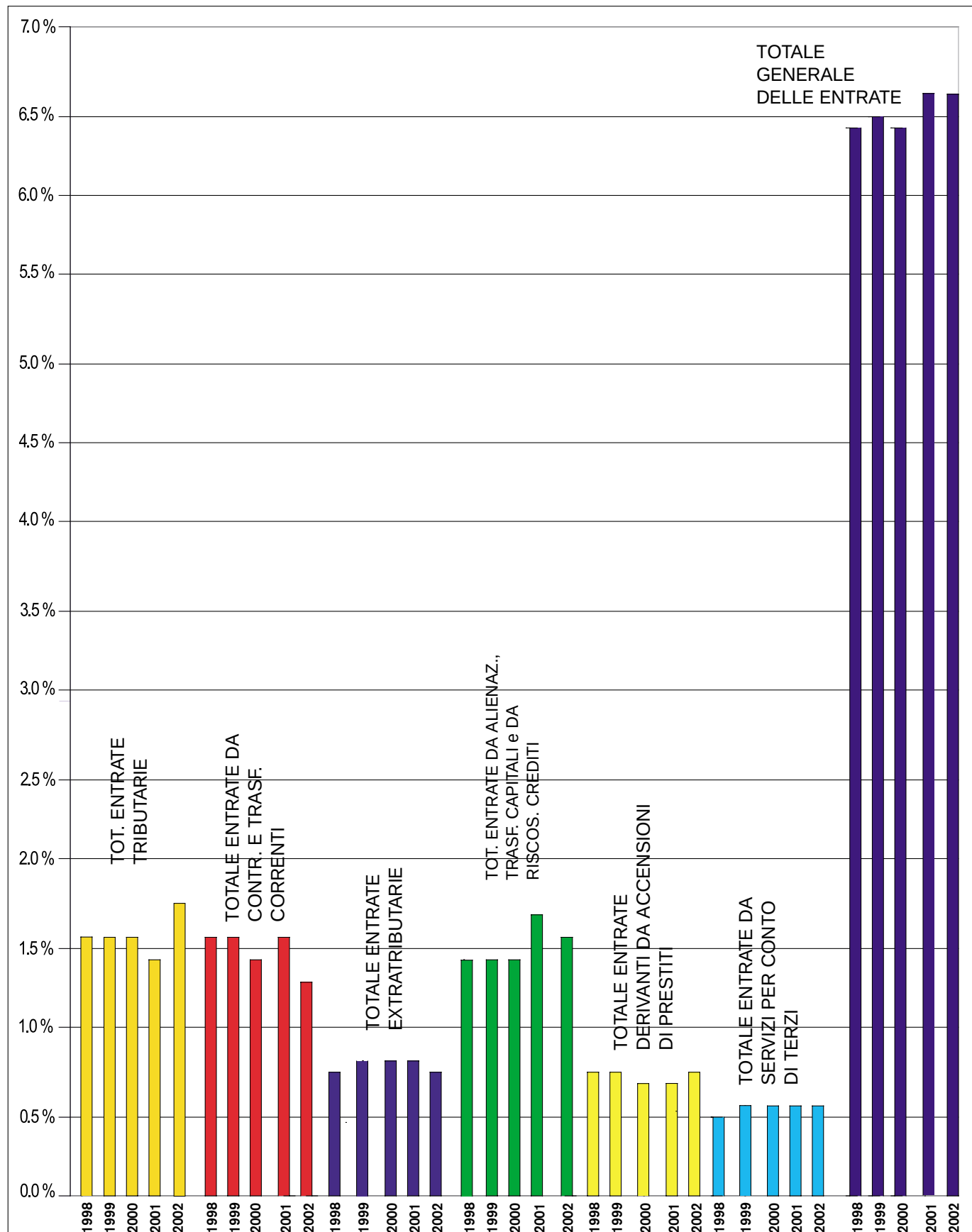
FIGURA 6.



buzioni di competenze dei Comuni della fine del 2001, indica la difficoltà che i Comuni possono aver trovato nel-

lo svolgere anche le minime funzioni obbligatorie. Considerando infatti l'ultimo anno acquisito dalla banca

FIGURA 7. ENTRATE RAPPORTO AL PIL



dati osserviamo che il totale generale delle spese in termini reali si è ridotto rispetto al 2001 riportandosi quasi ai valori del 1999. Notiamo poi l'andamento decrescente delle spese correnti rispetto al Pil tra il 1998 e il 2000. L'incremento del contributo ordinario del 2001 non aveva permesso il recupero in termini di punti di Pil nel 2001 rispetto al 1999. Nel 2002 le spese correnti raggiungono il livello più basso del quinquennio considerato. Il rapporto tra spese in conto capitale e Pil che mostrava un livello pressoché costante nel primo triennio e un incremento nel 2001 possibile grazie all'incremento del contributo ordinario stanziato nella legge finanziaria per l'anno 2001 seguito alla devoluzione delle funzioni a Regioni ed Enti locali finalizzato proprio alla spesa per investimenti, riesce nel 2002 a mantenere il livello dell'anno precedente. L'andamento delle spese in conto capitale nel periodo considerato è indicatore del fatto che, malgrado le difficoltà, gli Enti locali non ricorrono troppo al finanziamento presso fonti esterne (Cassa depositi e prestiti e altri istituti di credito) per finanziare gli investimenti. Infatti, a fronte della riduzione della spesa corrente, il fatto che la spesa per investimenti sia aumentata in alcuni anni e abbia almeno mantenuto le proprie posizioni anche nel 2002 significa che i Comuni hanno fatto un limitato ricorso al fi-

⁶ Per i Comuni dell'Emilia Romagna è stato osservato che dal 1996 al 1998 gli investimenti finanziati con indebitamento sono aumentati, mentre dal 1999 al 2003 l'incidenza dell'indebitamento si è ridotta in modo consistente. In alcuni casi è addirittura stato possibile l'autofinanziamento completo grazie agli avanzi di amministrazione. (vedi rapporto n.13, 2004).

⁷ Nel triennio 1998-2000, lo sforzo al contenimento della spesa di parte corrente, unito all'incremento (per quanto trascurabile in termini di Pil) del gettito delle entrate proprie e delle entrate extratributarie (indicatore delle gestioni indirette dei servizi dei Comuni), non era stato in grado di compensare la forte riduzione dei contributi e trasferimenti correnti. Solo nel 2001, l'aumento dei trasferimenti riportati al livello del 1999 e l'incremento delle entrate extratributarie riesce a ridurre lo scarto tra entrate e spese osservato nella figura 3. Nel 2002, come già osservato tale scarto si è ulteriormente ridotto a causa del forte incremento delle entrate tributarie (in livelli e rispetto al Pil) e la riduzione della spesa corrente necessaria a bilanciare la drastica riduzione dei trasferimenti.

⁸ Ricordiamo che solo nel 1993, l'introduzione dell'ICI ha determinato un livello non trascurabile di autonomia tributaria che va nella direzione suggerita dalla teoria economica, in considerazione della forte vocazione locale riconosciuta dai sistemi tributari moderni all'imposta di tipo patrimoniale. Tra le forme di finanziamento discrezionali delle attività dei Comuni, l'ICI rappresenta la più importante, per quanto la natura dei servizi offerti a livello comunale tenda sempre di più ad attribuire un ruolo rilevante al principio del beneficio, ossia all'uso delle tariffe per la copertura di (parte) dei costi di quei servizi che hanno più forti divisibilità dal lato delle transazioni (e' il caso in cui i benefici sono suscettibili di suddivisione in unità di vendita, con possibilità di esclusione dal servizio di coloro che non pagano, per es. acqua, gas, trasporti urbani,...) e alle tasse per quei servizi offerti in cui sono presenti externalità positive (per es., la scuola, la polizia locale,...).

⁹ Si ricorda che in linea generale il finanziamento alle collettività locali può avvenire con (1) trasferimenti tra livelli di governo, (2) tributi propri, (3) compartecipazioni (quote di gettito di imposte di altri livelli di governo vengono assegnate ai livelli di governo inferiori, come definito dal livello di governo sovraordinato); (4) addizionali e sovrimposte, per cui gli Enti locali stabiliscono le aliquote sulla base imponibile di un tributo di un altro livello di governo. Nei casi (3) e (4) l'autonomia impositiva è limitata dalla legge a una "forchetta" di scelte. Nel caso dei tributi propri si riconosce all'Ente locale maggiore autonomia nella fissazione delle aliquote, anche se, per quanto il gettito del tributo è destinato all'ente periferico per intero, viene esclusa l'autonomia di questo di fissarne la base imponibile.

nanziamento esterno poichè, altrimenti, sarebbe cresciuta anche la spesa corrente per la parte relativa agli interessi sui mutui che malgrado le agevolazioni avrebbero dovuto aumentare⁶. L'incremento di spese in conto capitale nel 2001 e il mantenimento dello stesso livello in rapporto al Pil nel 2002 sembra confermare tale interpretazione anche alla luce del D.L. 444/1995 e della legge 449 del 1997⁷. Queste norme hanno consentito ai Comuni che rispettavano certe condizioni di rinegoziare o estinguere i mutui contratti con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti anche con parziale ricorso a nuovi mutui a condizioni più vantaggiose. Queste operazioni, che sono state particolarmente diffuse nel 1998, sono proseguite anche negli anni successivi per quanto con valori più bassi visto che probabilmente i mutui contratti a tassi più onerosi si andavano gradualmente estinguendo.

L'analisi della spesa evidenzia la reazione nella gestione del bilancio da parte dei Comuni alle politiche stabilite dal centro. Dalle figure 6 e 7 che mostrano le principali entrate in livelli e rispetto al Pil emergono invece, soprattutto gli orientamenti in tema di decentramento da parte del governo centrale negli ultimi anni e, solo in parte – a causa delle limitate possibilità di manovra –, la reazione dei Comuni a tali orientamenti⁸.

Le modifiche costituzionali fanno chiaramente sentire i loro effetti fin dal 2002. Emerge infatti la riduzione delle entrate da contributi e trasferimenti correnti (che provengono per lo più dallo Stato e solo in misura ridotta dalle Regioni, con l'eccezione di alcune delle Regioni a statuto speciale) che, anche in termini nominali, scendono nel 2002 al di sotto dei valori del 1999. Nel 2002 si nota anche la riduzione rispetto al 2001 delle entrate extratributarie, che nel quadriennio precedente avevano perlomeno mantenuto una crescita in linea con l'inflazione (vedi sotto). L'elemento più rilevante è la crescita delle entrate tributarie che tuttavia non compensa, da sola, la riduzione delle altre voci di entrata. Considerando l'andamento di tali valori in termini reali, la figura 8 mostra le principali voci di entrata in rapporto al Pil nazionale. Le percentuali sul Pil confermano che anche per il volume delle entrate del 2002, il valore si è stabilizzato sui valori del 2001.

Tale quadro è confermato dalle modifiche, nel quinquennio considerato, dei rapporti di composizione delle entrate dei Comuni italiani riportati nella tabella 3, che riporta anche alcuni indici del grado di autonomia impositiva e del grado di dipendenza dal centro, mostrando proprio il cambiamento dell'orientamento delle politiche del nuovo governo in tema di decentramento⁹.

L'indice principale del grado di autonomia impositiva, ovvero il rapporto tra accertamenti relativi alle imposte e totale delle entrate, nel periodo 1998-2002 a livello nazionale è aumentato del 4,63%, passando dal 14,65% del 1998 al 19,28% del 2002. La leggera flessione che avevamo osservato nel 2001 rispetto all'anno precedente viene quindi ampiamente recuperata nel 2002. Le imposte aumentano il loro peso, ma si osserva allo stesso tempo una riduzione del peso del gettito dell'ICI derivante dall'applicazione dell'aliquota ordinaria che nel 2002 torna a livelli inferiori a quelli del 1998. L'incremento rile-

vante e' certamente quello del peso del gettito dell'addizionale IRPEF che, nonostante la recente introduzione (nel 1999) continua la sua crescita dovuta sia all'aumentato numero di Comuni che l'adottano sia all'aumento dell'addizionale al massimo valore consentito. La discre-

zionalità dei Comuni sull'aliquota dell'addizionale IRPEF definita dal decreto legislativo del 18/9/1998 n. 360 e' stata consentita fino al 2002. Dal 1 gennaio del 2003 non sara' piu' possibile alcun incremento dell'aliquota dell'addizionale.

Tabella 3. RAPPORTI DI COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE DEI COMUNI (AGGREGATO NAZIONALE) E INDICI DEL GRADO DI AUTONOMIA/DIPENDENZA DEI COMUNI

Descrizione	Anno	Accertamenti/ Tot. Entrate		Accertamenti/ Tot. Entrate Trib.
Imposte	1998	14.65%	Indice principale di autonomia impositiva	61.06%
Imposte	1999	14.78%		63.36%
Imposte	2000	15.66%		64.52%
Imposte	2001	15.13%		9.20%
Imposte	2002	19.28%		73.33%
Addizionale IRPEF	1999	0.21%		0.92%
Addizionale IRPEF	2000	0.78%		3.21%
Addizionale IRPEF	2001	1.05%		4.80%
Addizionale IRPEF	2002	1.88%		7.16%
I.C.I.	1998	12.81%		53.38%
I.C.I.	1999	12.74%		54.64%
I.C.I.	2000	13.11%		54.03%
I.C.I.	2001	12.63%		57.78%
I.C.I.	2002	12.57%		47.80%
Tasse	1998	6.54%		27.24%
Tasse	1999	6.22%		26.68%
Tasse	2000	6.29%		25.91%
Tasse	2001	6.02%		27.51%
Tasse	2002	5.96%		22.68%
TOT. ENTR. TRIBUTARIE	1998	24.00%		Accertamenti/ Tot. Contr. e Trasf.
TOT. ENTR. TRIBUTARIE	1999	23.32%		
TOT. ENTR. TRIBUTARIE	2000	24.27%		
TOT. ENTR. TRIBUTARIE	2001	21.87%		
TOT. ENTR. TRIBUTARIE	2002	26.29%		
Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	1998	18.83%		79.84%
Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	1999	18.02%		77.65%
Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	2000	16.15%		73.65%
Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	2001	16.85%		73.29%
Contributi e trasferimenti correnti dallo stato	2002	12.72%		66.18%
Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	1998	3.33%		14.11%
Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	1999	3.97%		17.09%
Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	2000	4.48%		20.43%
Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	2001	4.75%		20.67%
Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	2002	5.05%		26.28%
TOT. ENTR. DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	1998	23.59%	Indice principale del grado di dipendenza dal centro	
TOT. ENTR. DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	1999	23.21%		
TOT. ENTR. DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	2000	21.93%		
TOT. ENTR. DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	2001	22.99%		
TOT. ENTR. DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	2002	19.23%		
Proventi dei servizi pubblici	1998	7.81%		
Proventi dei servizi pubblici	1999	8.03%		
Proventi dei servizi pubblici	2000	8.37%		
Proventi dei servizi pubblici	2001	7.93%		
Proventi dei servizi pubblici	2002	7.23%		
TOT. ENTR. EXTRATRIBUTARIE	1998	11.72%		
TOT. ENTR. EXTRATRIBUTARIE	1999	12.04%		
TOT. ENTR. EXTRATRIBUTARIE	2000	12.61%		
TOT. ENTR. EXTRATRIBUTARIE	2001	12.42%		
TOT. ENTR. EXTRATRIBUTARIE	2002	11.68%		

L'indice che misura il grado di dipendenza dal centro dei Comuni (il rapporto tra entrate da contributi e trasferimenti correnti sul totale delle entrate) aveva assunto nel quadriennio fino al 2001 un andamento tendenzialmente decrescente. Nel 2002 i contributi e i trasferimenti correnti subiscono un'ulteriore drastica riduzione. Ciò è dovuto in gran parte alla riduzione dei contributi e trasferimenti dallo Stato che costituivano il 16,85% del totale delle entrate nel 2001 e diventano il 12,72% nel 2002. I contributi e trasferimenti dalla Regione per quanto crescenti rispetto all'anno precedente non riescono a compensare la riduzione di quelli statali nemmeno se sommati ai contributi e trasferimenti correnti da parte della Regione per funzioni delegate (non riportati nella tabella) che continuano ad essere irrilevanti in termini percentuali. Per quanto emerge dalla tabella che l'andamento totale dei trasferimenti statali è fortemente ridotto occorre rilevare che la legge finanziaria per il 2002 ha attuato una sorta di perequazione per fasce di popolazione che ha avvantaggiato i Comuni più piccoli i quali risultavano fortemente sottodotati rispetto ai valori nazionali. Tale processo perequativo (attuato a risorse decrescenti), che era stato delineato dal decreto legislativo 244 del 1997, ma che fino al 2002 era rimasto inapplicato, sarà messo in evidenza nell'analisi della prossima sezione dove, se da un lato emergerà che l'intervento a favore dei Comuni più piccoli è comunque inadeguato, dall'altro lascerà perlomeno intuire le maggiori difficoltà che si trovano ad affrontare i Comuni con più di 5.000 abitanti che costituiscono la maggioranza dei Comuni italiani. In linea generale si riducono i trasferimenti statali mentre quelli della Regione restano stazionari, perciò nel complesso l'incidenza dei trasferimenti sul totale delle entrate in termini relativi e anche in valore assoluto è fortemente ridotta. D'altro lato è cresciuta la tipologia delle entrate il cui livello dipende dalle scelte dell'Ente locale. In questo caso, però, nel 2002 si nota soprattutto una crescita del peso dell'addizionale IRPEF sul totale delle entrate - per quanto molto limitata in termini di gettito, che è tra l'altro sperequato tra piccoli e grandi Comuni - che mostra in termini di Pil un gettito invariato rispetto all'anno precedente (cf. Tabella 1 e tabella 3). Il confronto tra la tabella 1 e la tabella 3 mostra anche che per quanto il peso dell'ICI si riduca sul totale delle entrate, esso mantiene costante il suo gettito reale nel periodo considerato. Per quanto estremamente approssimativo come indice di pressione tributaria, il rapporto tra gettito ICI e reddito nazionale indica chiaramente che la pressione fiscale da questa imposta non è aumentata. Vedremo tuttavia che tali considerazioni relative all'uso dell'autonomia finanziaria da parte dei

¹⁰ Per esempio, in seguito al recepimento delle direttive comunitarie, alcuni settori (energia elettrica, gas, trasporti pubblici locali) avevano avviato percorsi di liberalizzazione e di apertura dei mercati. Per altri settori, quali quelli idrico e di igiene ambientale, il riferimento nel periodo considerato resta la disciplina generale dei servizi pubblici locali che comincerà un processo di modifiche normative solo dal 2003.

¹¹ Tuttavia, al mutamento delle forme organizzative non è corrisposto, con la stessa intensità, un cambiamento degli assetti proprietari. Da un'indagine Confservizi aggiornata al primo semestre 2004 emerge che oltre il 70% delle società rilevate è ancora a totale proprietà pubblica e che una non trascurabile percentuale delle aziende che ha ceduto capitale lo ha fatto per quote inferiori al 10%.

Comuni richiedono delle qualificazioni in considerazione della dimensione demografica degli stessi (che rinviamo alla prossima sezione) che presenta realtà notevolmente differenziate.

Riguardo all'aggregato nazionale dei Comuni, va infine commentato l'andamento delle entrate extratributarie. Abbiamo già osservato la loro crescita in termini di Pil e di peso sulle entrate totali, nel quadriennio 1998-2000. Tale crescita si era stabilizzata nel 2001 all'incirca sui valori dell'anno precedente. Nel 2002 osserviamo la sua riduzione sotto ogni aspetto per lo più dovuta alla riduzione del peso dei proventi dei servizi pubblici. Il loro gettito sul totale delle entrate scende nel 2002 a livelli inferiori a quelli del 1998 e in termini di Pil essi raggiungono lo 0,48% in meno del 1998.

Tali andamenti riflettono importanti mutamenti normativi, industriali, imprenditoriali e di mercato che hanno caratterizzato i servizi pubblici locali. In particolare, il processo di riforma istituzionale relativo ai servizi pubblici locali, nel quinquennio considerato, non si era ancora stabilizzato, per quanto, nei diversi settori, la situazione si presenta alquanto variegata¹⁰. Alle incertezze istituzionali si accompagnavano quelle relative al quadro e alle prospettive economico-finanziarie e regolatorie. Le imprese di servizio pubblico locale sono sottoposte, soprattutto in alcuni settori, a obblighi di servizio pubblico che in certi casi impongono la presenza di trasferimenti finalizzati alla copertura di oneri di esercizio e di investimento. Il forte contenimento della spesa pubblica, soprattutto di parte corrente, e i tetti imposti alla dinamica della sua crescita producono direttamente o indirettamente riflessi negativi sulla gestione di tali servizi non solo per la minore disponibilità di fondi, ma anche per il ridimensionamento delle prospettive di sviluppo.

Sul terreno della regolazione è stato rilevato (vedi Confservizi, 2004) che i principi di economicità e di efficienza alla base delle politiche tariffarie non sempre vengono rispettati: al fine di perseguire obiettivi di natura macroeconomica, soprattutto in fasi di tensioni inflazionistiche, le tariffe dei servizi pubblici locali vengono congelate per periodi anche prolungati provocando situazioni di squilibrio. Va anche considerato il fatto che nel quinquennio considerato, il fenomeno della "privatizzazione formale" è stato caratterizzato da una situazione iniziale in cui le aziende speciali rappresentavano la componente preponderante, culminata in una situazione in cui le società di capitale sono divenute prevalenti, passando dal numero di 90 nel 1998, alle 279 nel 2000, alle 448 nel 2002 e alle 790 nel 2004¹¹.

L'evoluzione temporale delle principali grandezze economiche, che emerge dai dati della Confservizi relativi al periodo 1998-2004, consente di valutare i mutamenti di indirizzo degli ultimi anni. Più precisamente la tendenza che emerge di sviluppo e miglioramento si manifesta fino al 2001. L'anno successivo si avvertono le conseguenze sia del cambiamento del clima politico e istituzionale, sia della situazione e delle prospettive di mercato: nel 2002 si dimezzano gli avanzi di gestione (dopo una prima flessione già nel 2001) e si arresta la crescita che negli anni precedenti era stata molto elevata. In sintesi, nel periodo 1998-2001, l'aspettativa della liberalizzazione ha spinto le imprese al rafforzamento delle proprie posizioni, a una crescente efficienza e all'esigenza di riposizionarsi sul mercato. Tali processi, concretizzati in acquisizioni, aggregazioni, accordi e differenziazioni produttive presentano un sensibile incremento dei volumi di attività (fatturato e costi) con un meno che proporzio-

nale aumento del numero dei dipendenti¹². Nel 2002 si è avuta un'interruzione di questa evoluzione positiva. La situazione presenta rilevanti difformità nei diversi settori, tuttavia, l'andamento complessivo manifesta una battuta d'arresto: da un lato, i volumi di attività evidenziano una riduzione dei ritmi di crescita e un ribaltamento rispetto al periodo precedente con il fatturato che registra un tasso di incremento (2,7%) che è meno della metà di quello dei costi (6%). I risultati operativi, pur restando positivi, si dimezzano rispetto a quanto registrato due anni prima e si riducono del 30% in confronto al 2001. Nel 2002, prosegue, tuttavia, il trend positivo degli investimenti dell'anno precedente, che si invertirà bruscamente nel 2003 con una diminuzione dello 0,2% in valori correnti (il 2,6% in valori reali). Nella prossima sezione analizzeremo i dati di bilancio discriminando in base alle dimensioni demografiche dei Comuni che determinano delle analogie nella gestione. Deve essere ricordato che tuttavia la situazione anche all'interno di ciascun gruppo si presenta alquanto variegata per quanto riguarda il territorio, il tipo e il grado di sviluppo economico che caratterizza i Comuni. Questo dovrà indurre particolare prudenza di valutazione. Su tale premessa passiamo tuttavia all'analisi dei bilanci consuntivi per sottogruppi di Comuni aggregati in base alle loro dimensioni demografiche.

3.3 Analisi dei dati comunali per fascia di popolazione

A livello nazionale, dalla sezione precedente è emerso un chiaro cambiamento delle politiche di bilancio attuate dai Comuni in risposta alle modifiche legislative decise dal centro nel periodo considerato. Quanto alle caratteristiche di tale cambiamento, abbiamo già osservato che i Comuni affrontano realtà molto differenziate tra loro, non solo politicamente, ma anche in relazione al territorio, all'area geografica e al tipo di sviluppo economico. Questi elementi ovviamente influiscono sulle loro scelte e caratterizzano i servizi forniti e il tipo di copertura ricercata. Ma il tipo di modifiche costituzionali decise a livello centrale e le norme di attuazione di queste (abbiamo già richiamato le caratteristiche delle principali norme di interesse per gli Enti locali derivanti dalle leggi finanziarie nel quinquennio considerato e il fatto che, con la legge finanziaria per il 2002 viene stabilita una sorta di perequazione dei contributi e trasferimenti correnti per fasce di popolazione, che cerca di ricondurre i Comuni più piccoli un po' più in linea rispetto ai valori nazionali, secondo quanto stabilito dal decreto legislativo 244 del 1997 disatteso fino al 2002) fanno pensare che Comuni della stessa dimensione si trovino ad affrontare analoghi problemi, in modo trasversale rispetto al loro orientamento politico e all'area geografica in cui si trovano, etc... L'entità della popolazione sembra esercitare il discrimine delle politiche di bilancio sia di quelle decise dal centro relative all'ammontare dei trasferimenti e al grado di perequazione sia delle scelte discrezionali dei Comuni circa le politiche di spesa. Sotto quest'ultimo aspetto, sembra evidente che l'autonomia impositiva lasciata ai Comuni pone questi ultimi in condizioni sperequate perché Comuni di dimensioni diverse si trovano di fronte a contribuenti con capacità contributive diverse (vedi sotto), ma, anche a parità di capacità contributiva, le economie di scala sfruttabili solo al di sopra (o entro)¹³ determinate soglie produttive, danno ai Comuni con più abitanti maggiori capacità di spesa, almeno entro certi limiti. Inoltre, considerando che il livello dei gettiti - per

esempio, quelli provenienti dall'addizionale IRPEF, dall'ICI, dall'addizionale sull'energia elettrica - dipende chiaramente dal numero di contribuenti, la composizione delle entrate è simile nei Comuni appartenenti alla stessa fascia di popolazione. Le dimensioni demografiche si ripercuotono in modo evidente anche sulla composizione delle spese. I Comuni hanno infatti l'obbligo di fornire un certo numero di servizi e il costo pro-capite di molti di questi (pensiamo a quello più tipico dell'anagrafe) si riduce in relazione al livello di attività andando ad incidere sulle possibilità di scelta (residue) sulle spese, soprattutto sulla quota di investimenti che a loro volta incidono tramite gli interessi passivi sulle spese correnti.

Cominciamo perciò ad analizzare, come nella sezione precedente, i rapporti tra entrate e spese in relazione alle diverse fasce demografiche. Il dato che era emerso nella sezione precedente è costituito dal fatto che nel periodo considerato i Comuni, in misura sempre maggiore, si avvicinano al pareggio finanziario. Tuttavia, come mostra la figura 8 la situazione è molto differenziata tra fasce di popolazione¹⁴. Nel triennio 1998-2000, i Comuni che si sono mostrati meno "virtuosi" nel far fronte agli impegni assunti sono quelli della fascia 5. Per i 14 Comuni Metropolitan, il divario è il più alto tra quelli delle fasce considerate, e mostra una forte crescita soprattutto tra il 1998 e il 1999, e la riduzione nel 2000 lascia comunque le poste considerate a livelli superiori ai valori massimi mostrati nel triennio dai Comuni delle altre fasce di popolazione. Solo nel 2001 i Comuni Metropolitan riescono a rientrare molto di più dei Comuni delle altre fasce di popolazione e mantengono lo stesso livello nel 2002.

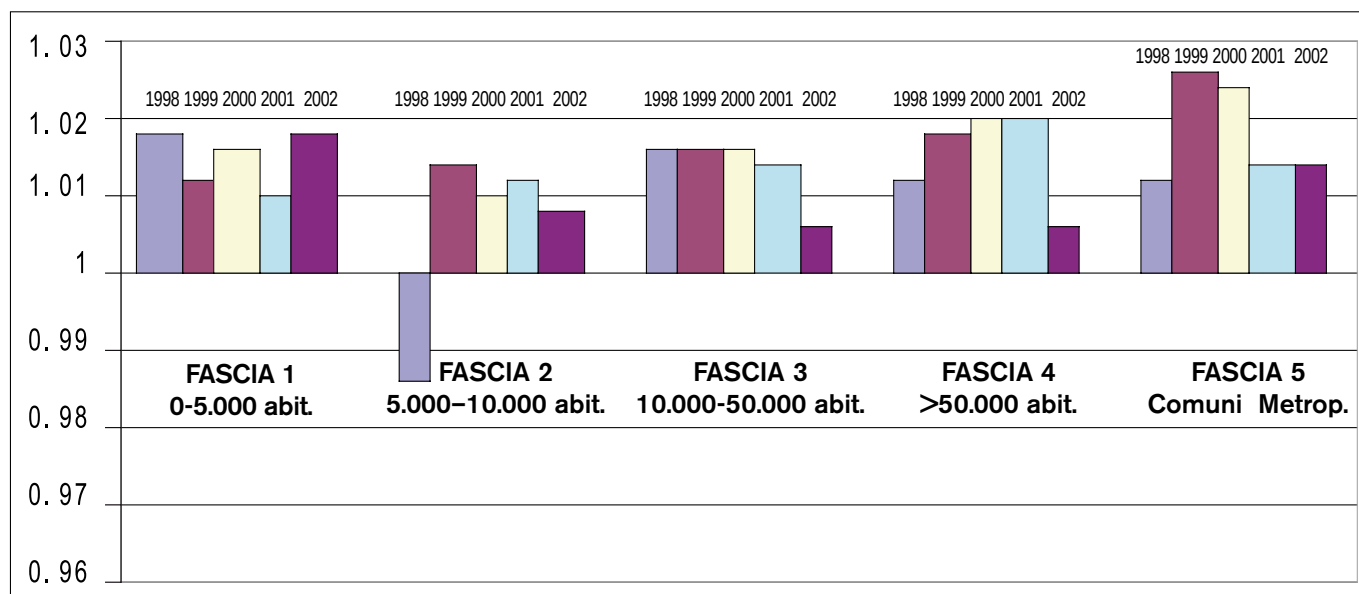
Nel 2001 i Comuni della fascia 4 sono quelli che mostrano il maggior divario finanziario tra entrate e spese, seguiti dalla fascia 3. Nel 2002, a causa della necessità di finanziare le spese con un più elevato ricorso ai tributi propri, emergono anche le difficoltà dei Comuni più piccoli (fascia 1), nonostante il tentativo di perequazione attuato con la finanziaria - che, però, ricordiamo c'è stato con un ritardo di 5 anni rispetto alla norma che lo aveva stabilito -. Per questi Comuni nel 2002 si accresce il divario tra entrate e spese (vedi fig. 8)

¹² Nel periodo 1998-2001 la crescita del fatturato (ad un tasso medio annuo di quasi il 9%) è infatti assai elevata e costantemente superiore a quella dei costi (incremento medio del 7,7%). Di conseguenza anche il risultato operativo, che era stato costantemente negativo fino al 1995, ha assunto valori positivi e consistenti attestandosi e mantenendosi oltre il miliardo di euro fino al 2000 e superando comunque gli 800 milioni nel 2001. Le imprese, pur migliorando gli standards qualitativi e quantitativi delle prestazioni, hanno notevolmente ridotto il peso della componente personale (passata dal 35% nel 1998 al 27% nel 2001 rispetto ai costi totali). Per quanto riguarda, gli investimenti, la crescita, in questi anni, è stata particolarmente elevata (oltre il 9% medio annuo in valori correnti e il 6,6% in termini reali) ben al di sopra di quanto conseguito nell'economia nel suo complesso e nel settore industriale. (Confservizi 2004)

¹³ Vedremo per esempio che le 14 Città Metropolitane affrontano una situazione speculare a quella dei Comuni più piccoli.

¹⁴ La suddivisione dei Comuni in base alla popolazione è la seguente: Fascia 1: 0-5.000 abit.; Fascia 2: 5.000 - 10.000 abit.; Fascia 3: 10.000-50.000 abit.; Fascia 4: > 50.000 abit.; Fascia 5: Comuni Metropolitan (BARI, BOLOGNA, CAGLIARI, CATANIA, FIRENZE, GENOVA, MESSINA, MILANO, NAPOLI, PALERMO, ROMA, TORINO, TRIESTE, VENEZIA).

FIGURA 8. RAPPORTO TRA IL TOTALE GENERALE DELLE SPESE E IL TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE (IMPEGNI SU ACCERTAMENTI) PER FASCE DI POPOLAZIONE



La tabella 4 mostra gli andamenti dei valori di entrata rispetto al Pil nelle fasce di popolazione. In particolare il rapporto Totale delle Entrate/Pil indica come varia il peso delle fasce sull'economia. I rapporti tra componenti delle entrate tributarie e Pil indicano le diverse capacità dei Comuni a reperire gettiti. Per esempio, nel 2000 i Comuni nella fascia 1 e nella fascia 4 pesavano entrambi 1,12% sul Pil. L'addizionale sul consumo di energia elettrica nella fascia 1 risulta essere 0,0099% del Pil mentre nella fascia

4 è 0,0085% del Pil. Per quanto poco più bassa (in quanto i Comuni della fascia 1 sono poco più popolati di quelli in fascia 4)¹⁵, ciò indica che i Comuni in fascia 1 con equivalenti capacità di consumo di quelli della fascia 4 hanno una minore capacità contributiva: il peso delle imposte e, in generale, il rapporto tra Entrate tributarie e Pil è molto più basso nella fascia 1. Analoghe osservazioni si possono fare osservando che i Comuni della fascia 2 pesano finanziariamente la metà di quelli della fascia 3.

Tabella 4. L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE (ACCERTAMENTI) IN RAPPORTO AL PIL NAZIONALE PER FASCE DI POPOLAZIONE

Descrizione	Anno	FASCIA 1	FASCIA 2	FASCIA 3	FASCIA 4	FASCIA 5
TOT. ENTR. TRIBUTARIE	1998	0.2150%	0.1841%	0.4312%	0.3094%	0.4034%
TOT. ENTR. TRIBUTARIE	1999	0.2167%	0.1838%	0.4326%	0.3080%	0.3773%
TOT. ENTR. TRIBUTARIE	2000	0.2271%	0.1944%	0.4520%	0.3034%	0.3760%
TOT. ENTR. TRIBUTARIE	2001	0.2184%	0.1814%	0.4192%	0.2789%	0.3450%
TOT. ENTR. TRIBUTARIE	2002	0.2524%	0.2127%	0.4923%	0.3436%	0.4335%
Categoria 1° - Imposte	1998	0.1322%	0.1151%	0.2628%	0.1840%	0.2480%
Categoria 1° - Imposte	1999	0.1373%	0.1182%	0.2742%	0.1904%	0.2418%
Categoria 1° - Imposte	2000	0.1491%	0.1288%	0.2901%	0.1932%	0.2407%
Categoria 1° - Imposte	2001	0.1557%	0.1306%	0.2901%	0.1896%	0.2326%
Categoria 1° - Imposte	2002	0.1859%	0.1609%	0.3601%	0.2520%	0.3131%
Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica	1998	0.0095%	0.0076%	0.0159%	0.0085%	0.0089%
Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica	1999	0.0095%	0.0074%	0.0152%	0.0087%	0.0090%
Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica	2000	0.0099%	0.0077%	0.0161%	0.0085%	0.0090%
Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica	2001	0.0094%	0.0072%	0.0143%	0.0077%	0.0082%
Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica	2002	0.0098%	0.0076%	0.0151%	0.0079%	0.0086%
Addizionale IRPEF	1999	0.0026%	0.0021%	0.0042%	0.0035%	0.0015%
Addizionale IRPEF	2000	0.0072%	0.0071%	0.0162%	0.0122%	0.0071%
Addizionale IRPEF	2001	0.0107%	0.0101%	0.0236%	0.0158%	0.0091%
Addizionale IRPEF	2002	0.0142%	0.0132%	0.0312%	0.0213%	0.0442%
Altre imposte	1998	0.0048%	0.0046%	0.0102%	0.0092%	0.0065%
I.C.I. con aliquota ordinaria	1998	0.1154%	0.1009%	0.2276%	0.1558%	0.2241%
I.C.I. con aliquota ordinaria	1999	0.1183%	0.1017%	0.2338%	0.1581%	0.2179%
I.C.I. con aliquota ordinaria	2000	0.1247%	0.1075%	0.2395%	0.1567%	0.2107%
I.C.I. con aliquota ordinaria	2001	0.1300%	0.1083%	0.2368%	0.1533%	0.2054%
I.C.I. con aliquota ordinaria	2002	0.1309%	0.1083%	0.2365%	0.1545%	0.1989%

Descrizione	Anno	FASCIA 1	FASCIA 2	FASCIA 3	FASCIA 4	FASCIA 5
Categoria 2° - Tasse	1998	0.0562%	0.0479%	0.1199%	0.0890%	0.1073%
Categoria 2° - Tasse	1999	0.0558%	0.0468%	0.1171%	0.0857%	0.0997%
Categoria 2° - Tasse	2000	0.0563%	0.0476%	0.1204%	0.0810%	0.0970%
Categoria 2° - Tasse	2001	0.0571%	0.0471%	0.1198%	0.0797%	0.0934%
Categoria 2° - Tasse	2002	0.0585%	0.0461%	0.1187%	0.0748%	0.0953%
TOT. ENTR. DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	1998	0.2851%	0.1682%	0.3840%	0.3016%	0.3775%
TOT. ENTR. DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	1999	0.2749%	0.1587%	0.3699%	0.2899%	0.4174%
TOT. ENTR. DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	2000	0.2593%	0.1483%	0.3364%	0.2589%	0.4001%
TOT. ENTR. DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	2001	0.2803%	0.1620%	0.3675%	0.2879%	0.4196%
TOT. ENTR. DA CONTRIBUTI E TRASFERIM. CORRENTI	2002	0.2531%	0.1312%	0.3078%	0.2255%	0.3508%
Categoria 1° - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	1998	0.2153%	0.1293%	0.3074%	0.2361%	0.3227%
Categoria 1° - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	1999	0.2047%	0.1187%	0.2879%	0.2316%	0.3303%
Categoria 1° - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	2000	0.1833%	0.1038%	0.2482%	0.1981%	0.3000%
Categoria 1° - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	2001	0.1951%	0.1154%	0.2721%	0.2168%	0.3125%
Categoria 1° - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	2002	0.1658%	0.0845%	0.2051%	0.1498%	0.2342%
Categoria 2° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	1998	0.0520%	0.0264%	0.0557%	0.0319%	0.0479%
Categoria 2° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	1999	0.0523%	0.0280%	0.0597%	0.0375%	0.0807%
Categoria 2° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	2000	0.0559%	0.0312%	0.0645%	0.0405%	0.0946%
Categoria 2° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	2001	0.0624%	0.0321%	0.0681%	0.0495%	0.1015%
Categoria 2° - Contributi e trasfer. correnti dalla Regione	2002	0.0636%	0.0329%	0.0747%	0.0518%	0.1104%
TOT. ENTR. EXTRATRIBUTARIE	1998	0.1272%	0.0935%	0.2193%	0.1428%	0.1704%
TOT. ENTR. EXTRATRIBUTARIE	1999	0.1307%	0.0969%	0.2298%	0.1526%	0.1739%
TOT. ENTR. EXTRATRIBUTARIE	2000	0.1373%	0.1009%	0.2311%	0.1509%	0.1864%
TOT. ENTR. EXTRATRIBUTARIE	2001	0.1472%	0.1047%	0.2321%	0.1447%	0.1909%
TOT. ENTR. EXTRATRIBUTARIE	2002	0.1441%	0.0966%	0.2126%	0.1441%	0.1729%
TOT. ENTRATE DA ALIENAZ.,TRASF. CAP. e RISCOS. CREDITI	1998	0.3771%	0.1238%	0.2364%	0.1612%	0.5478%
TOT. ENTRATE DA ALIENAZ.,TRASF. CAP. e RISCOS. CREDITI	1999	0.3281%	0.1546%	0.2613%	0.1629%	0.5403%
TOT. ENTRATE DA ALIENAZ.,TRASF. CAP. e RISCOS. CREDITI	2000	0.2937%	0.1252%	0.2481%	0.1784%	0.5491%
TOT. ENTRATE DA ALIENAZ.,TRASF. CAP. e RISCOS. CREDITI	2001	0.3641%	0.1416%	0.2541%	0.1696%	0.7254%
TOT. ENTRATE DA ALIENAZ.,TRASF. CAP. e RISCOS. CREDITI	2002	0.3782%	0.1555%	0.2790%	0.1763%	0.5657%
TOT. ENTR. DA ACCENSIONI DI PRESTITI	1998	0.1272%	0.0694%	0.1779%	0.1299%	0.2489%
TOT. ENTR. DA ACCENSIONI DI PRESTITI	1999	0.1297%	0.0699%	0.1850%	0.1300%	0.2147%
TOT. ENTR. DA ACCENSIONI DI PRESTITI	2000	0.1115%	0.0706%	0.1906%	0.1361%	0.1760%
TOT. ENTR. DA ACCENSIONI DI PRESTITI	2001	0.1096%	0.0795%	0.1993%	0.1302%	0.1624%
TOT. ENTR. DA ACCENSIONI DI PRESTITI	2002	0.1184%	0.0743%	0.1907%	0.1386%	0.2003%
TOT. ENTR. DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	1998	0.0754%	0.0528%	0.1248%	0.0991%	0.1368%
TOT. ENTR. DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	1999	0.0855%	0.0576%	0.1334%	0.0955%	0.1490%
TOT. ENTR. DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	2000	0.0898%	0.0631%	0.1339%	0.0898%	0.1825%
TOT. ENTR. DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	2001	0.1049%	0.0661%	0.1451%	0.0927%	0.1336%
TOT. ENTR. DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	2002	0.1072%	0.0635%	0.1486%	0.1015%	0.1287%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	1998	1.1139%	0.7117%	1.5732%	1.1453%	1.8848%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	1999	1.1650%	0.7216%	1.6122%	1.1389%	1.8726%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	2000	1.1166%	0.7024%	1.5914%	1.1176%	1.8702%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	2001	1.2236%	0.7352%	1.6169%	1.1040%	1.9190%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	2002	1.2508%	0.7336%	1.6317%	1.1296%	1.8519%

Anche in questo caso, tuttavia, la capacità contributiva delle popolazioni dei Comuni in fascia 2 non rispetta la proporzione, tanto più in considerazione del fatto che i consumi di energia elettrica pesano quasi allo stesso modo. Possiamo da ciò desumere le difficoltà dei Comuni delle fasce più basse di popolazione di fronte alla richiesta di ricorrere in misura sempre più elevata a risorse tributarie proprie per finanziare le loro attività. In proposito, si rileva anche che gli andamenti delle entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti non sono tali da riequilibrare finanziariamente la minore capacità contributiva dei Comuni più piccoli, se osserviamo che, sempre nell'esempio del 2000 in cui fascia 1 e fascia 4 pesano ugualmente, rispetto al Pil, il totale dei contributi e trasferimenti correnti assume nelle due fasce lo stesso

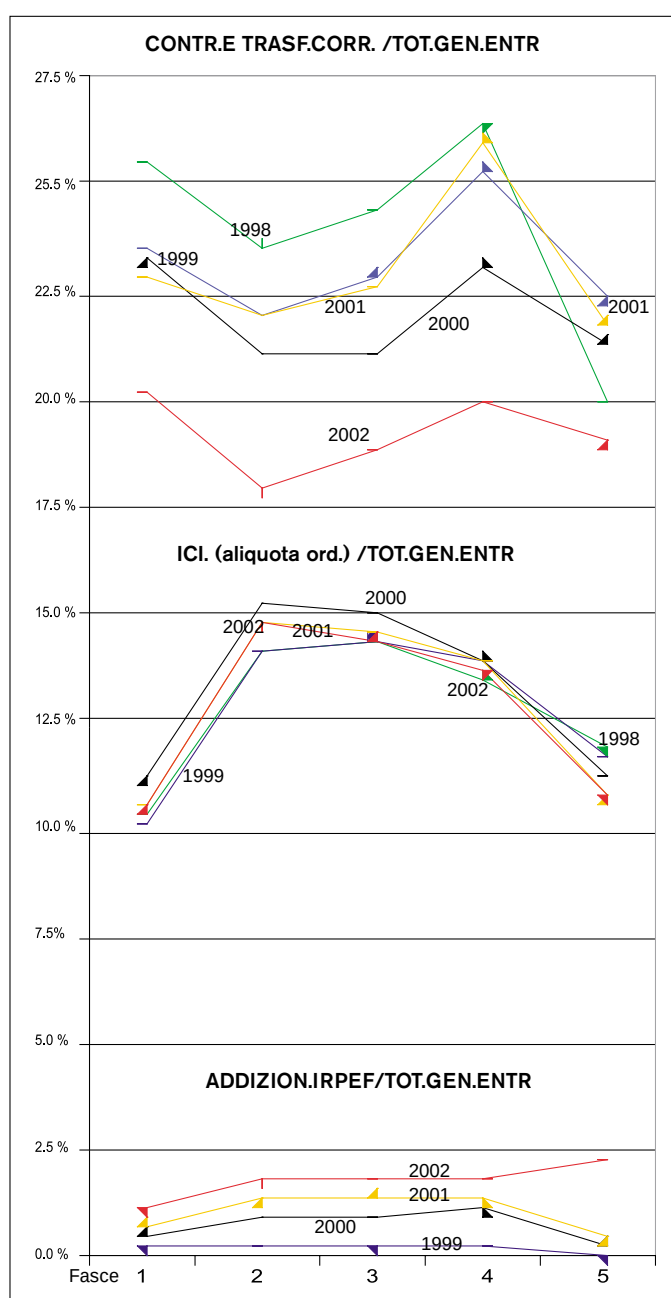
peso e il tentativo di perequazione attuato colla finanziaria per il 2002 riduce il rapporto tra contributi e trasferimenti correnti e Pil, rispetto al valore del 2001, per entrambe le fasce, riportandolo per i Comuni della fascia 1 al valore (più basso) del 1999, mentre i Comuni in fascia 4 raggiungono nel 2002 il valore più basso del quinquennio qui analizzato.

¹⁵ La popolazione residente dei Comuni aggregati per fasce di popolazione nel 1998 è la seguente: FASCIA 1 10536288; FASCIA 2 7998700; FASCIA 3 17338971; FASCIA 4 10382692; FASCIA 5 9999388.

Nella figura 9 successiva le tre serie degli accertamenti derivanti da contributi e trasferimenti correnti, dall'ICI e dall'addizionale IRPEF per ciascun anno, sono considerate (in rapporto al totale delle entrate) distinguendo i Comuni secondo le fasce di popolazione di appartenenza. Dalla figura si nota subito la riduzione consistente del peso dei contributi e trasferimenti (in alto nella figura 9) in tutto il periodo, per tutti i Comuni, ma soprattutto per quelli più piccoli (fascia 1 e 2, con quelli in fascia 2 che raggiungono nel 2002 il picco inferiore). Le riduzioni del peso dei contributi e trasferimenti correnti sul totale delle entrate è anche molto consistente tra il 1998 e 2002, per i Comuni più grandi (fascia 4). Si noti anche il peculiare andamento, a fasi alterne nel quinquennio considerato, dei rapporti di composizione delle entrate dei Comuni Me-

tropolitani (fascia 5) che presentano caratteristiche differenti rispetto ai Comuni nelle altre fasce di popolazione. Come accennato, per i Comuni più piccoli (fascia 1) la riduzione del peso dei trasferimenti nel tempo non è stata compensata da un equivalente incremento del peso delle entrate tributarie sul totale. I Comuni della fascia 2 e della fascia 3, a fronte del ridotto peso dei trasferimenti, hanno invece potuto fare maggior ricorso alle entrate tributarie. Ciò emerge anche dalla figura 9 in cui il peso gettito dell'ICI sul totale delle entrate è il più alto per la fascia 2, seguita dalla fascia 3. Si noti, inoltre, che in tutto il periodo la composizione delle entrate è rimasta sostanzialmente invariata per quanto riguarda l'ICI, mentre aumenta il peso del gettito dell'addizionale IRPEF (introdotta nel 1999 e gradualmente utilizzata da un numero

FIGURA 9 COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE NELLE DIVERSE FASCE DI POPOLAZIONE



FASCE: POP.: 0-5.000 ab. / 5.000-10.000 ab. / 10.000-50.000 ab. >50.000 abit. / Comuni Metrop.

sempre piu' elevato di Comuni). Notiamo anche, in relazione a questa imposta riportata nella parte bassa della figura 9, come, anche nei rapporti di composizione, si faccia sentire la maggiore capacità contributiva rispetto a questo tributo dei contribuenti dei Comuni piu' grandi, in

particolare nei 14 Comuni Metropolitani in cui nel 2002 il peso di questa imposta raggiunge quasi il 2,5% del totale delle entrate. La Tabella 5 successiva riporta l'andamento delle spese (impegni) in rapporto al Pil nazionale per fasce di popolazione.

Tabella 5. L'ANDAMENTO DELLE SPESE (IMPEGNI) IN RAPPORTO AL Pil NAZIONALE PER FASCE DI POPOLAZIONE

Descrizione	Anno	FASCIA 1	FASCIA 2	FASCIA 3	FASCIA 4	FASCIA 5
I - SPESE CORRENTI	1998	0.570%	0.419%	0.984%	0.714%	0.984%
I - SPESE CORRENTI	1999	0.572%	0.416%	0.983%	0.717%	0.954%
I - SPESE CORRENTI	2000	0.568%	0.414%	0.974%	0.682%	0.937%
I - SPESE CORRENTI	2001	0.592%	0.423%	0.977%	0.685%	0.933%
I - SPESE CORRENTI	2002	0.590%	0.403%	0.947%	0.669%	0.903%
II - SPESE IN C/CAPITALE	1998	0.439%	0.201%	0.404%	0.280%	0.670%
II - SPESE IN C/CAPITALE	1999	0.475%	0.226%	0.426%	0.272%	0.667%
II - SPESE IN C/CAPITALE	2000	0.425%	0.198%	0.409%	0.285%	0.691%
II - SPESE IN C/CAPITALE	2001	0.481%	0.214%	0.398%	0.269%	0.825%
II - SPESE IN C/CAPITALE	2002	0.517%	0.231%	0.426%	0.282%	0.747%
III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	1998	0.049%	0.032%	0.091%	0.064%	0.115%
III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	1999	0.050%	0.034%	0.097%	0.074%	0.150%
III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	2000	0.052%	0.035%	0.101%	0.084%	0.103%
III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	2001	0.059%	0.042%	0.120%	0.079%	0.112%
III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	2002	0.059%	0.042%	0.121%	0.084%	0.100%
IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	1998	0.075%	0.052%	0.125%	0.099%	0.137%
IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	1999	0.086%	0.058%	0.133%	0.095%	0.149%
IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	2000	0.090%	0.063%	0.134%	0.090%	0.182%
IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	2001	0.105%	0.066%	0.145%	0.093%	0.134%
IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	2002	0.108%	0.064%	0.149%	0.101%	0.129%
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	1998	1.133%	0.702%	1.598%	1.160%	1.906%
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	1999	1.180%	0.732%	1.639%	1.159%	1.920%
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	2000	1.135%	0.709%	1.619%	1.141%	1.914%
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	2001	1.237%	0.745%	1.640%	1.126%	1.946%
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	2002	1.274%	0.740%	1.642%	1.137%	1.878%

I confronti e le considerazioni relative alle percentuali delle spese sul Pil sono analoghi a quelli fatti per le entrate. Notiamo, inoltre, che, per quanto con andamenti alterni, rispetto al 1998, le spese totali in rapporto al Pil delle prime tre fasce sono aumentate nel 2002, mentre il peso della fascia 4 e della fascia 5 e' diminuito.

Il peso delle spese correnti nella fascia 1 aumenta soprattutto nell'ultimo biennio. Per quanto cio' provi l'effetto dell'azione redistributiva a favore dei Comuni piccoli, anche dal lato delle spese possiamo osservare come cio' abbia gravato sulle decisioni dei Comuni nelle fasce piu' grandi. I valori dei tassi di crescita nominali delle spese nelle diverse fasce di popolazione dal 1999 al 2002 sono indicati nella tabella 6, che riporta anche, per ogni voce di spesa di ciascuna fascia, la crescita media nel quinquennio. Notiamo subito la forte penalizzazione delle due fasce piu' piccole nel 1999 e nel 2000 riguardo alla spesa di investimento a fronte di una spesa corrente che aumenta a tassi inferiori alla crescita del Pil¹⁶. Gli effetti perequativi a favore dei Comuni piu' piccoli nel 2002 sono confermati dal valore assunto dal tasso di crescita della spesa in conto capitale e dal tasso di crescita del totale

generale delle spese. Per le fasce 3 e 4 la crescita della spesa e' rimasta contenuta soprattutto grazie allo sforzo di contenimento delle spese correnti il cui aumento e' al di sotto della crescita economica.

Tornando alla Tabella 5, possiamo infine osservare che, in generale, tutti i Comuni sopra a 5.000 abitanti, che sono quelli soggetti ai vincoli del patto di stabilita' interno, mostrano una contrazione delle spese correnti rispetto al Pil soprattutto tra il 2001 e il 2002. Gli investimenti invece riescono ad aumentare o perlomeno a mantenere le posizioni iniziali malgrado le restrizioni degli ultimi anni. Nei Comuni in fascia 1 e' evidente la crescita delle spese di investimento. E' altrettanto evidente la forte contrazione delle spese in conto capitale sul Pil dei Comuni Metropolitani tra il 2001 e il 2002.

¹⁶ La crescita del Pil nominale nel 1999 è stata del 3.26%, nel 2000 del 5.28%, nel 2001 del 4.46%, nel 2002 del 3.45%. La media del periodo e' stata 4,11%. Il confronto diretto della crescita delle spese per fasce di popolazione con la crescita economica italiana, per quanto, impreciso poichè non tiene conto di differenziazioni tra fasce serve tuttavia a dare un'idea degli effetti delle politiche di trasferimento a livello statale.

Tabella 6. TASSI DI CRESCITA NOMINALI DELLE SPESE PER FASCE DI POPOLAZIONE

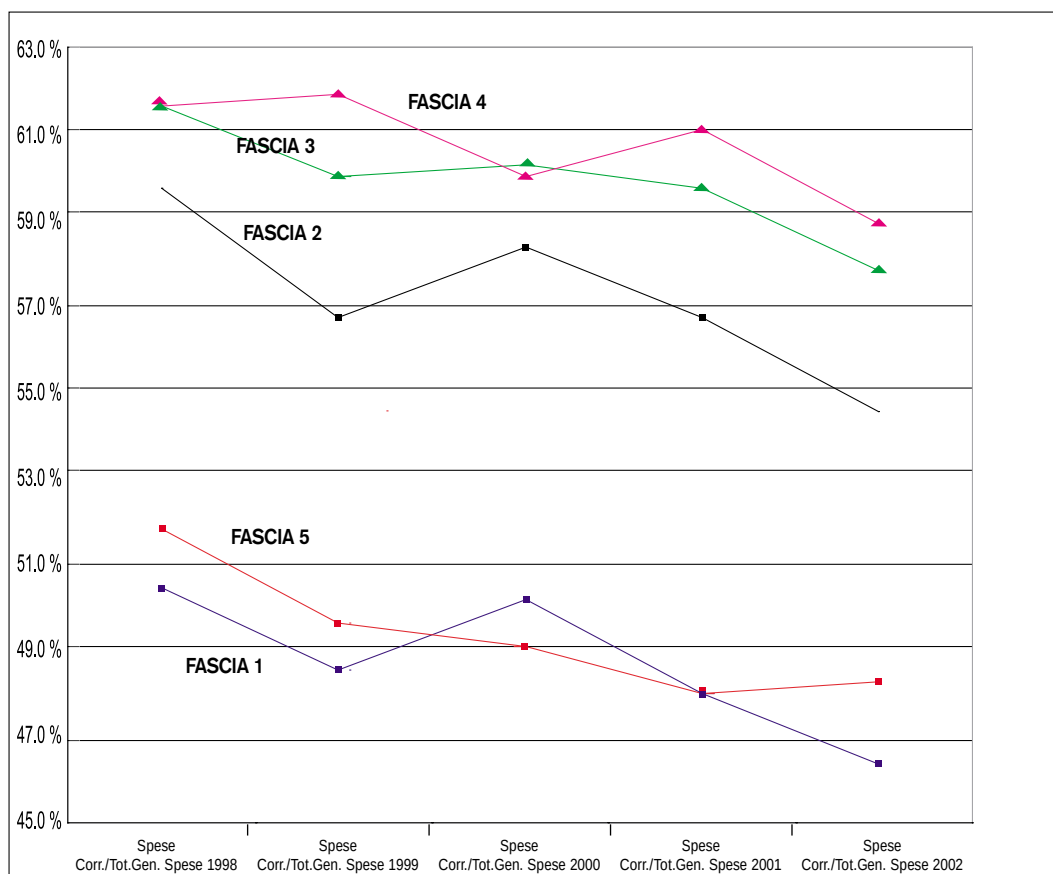
Descrizione	Anno	FASCIA 1	FASCIA 2	FASCIA 3	FASCIA 4	FASCIA 5
Tasso di crescita nominale delle spese correnti	1999	3.6%	2.6%	3.1%	3.7%	0.0%
	2000	4.6%	4.9%	4.3%	0.1%	3.5%
	2001	8.8%	6.6%	4.7%	5.0%	4.0%
	2002	3.2%	-1.4%	0.3%	1.0%	0.2%
Media dei tassi di crescita delle spese correnti nel quinquennio 1998-2002		5.0%	3.2%	3.1%	2.5%	1.9%
Tasso di crescita nominale delle spese in conto capitale	1999	11.7%	16.2%	8.8%	0.5%	2.8%
	2000	-5.9%	-7.9%	1.0%	10.2%	9.1%
	2001	18.4%	12.8%	1.7%	-1.5%	24.6%
	2002	11.1%	11.8%	10.6%	8.5%	-6.3%
Media dei tassi di crescita spese in conto capitale nel quinquennio 1998-2002		8.8%	8.2%	5.5%	4.4%	7.6%
Tasso di crescita nominale del Totale generale delle spese	1999	7.5%	7.7%	5.9%	3.2%	4.0%
	2000	1.3%	2.0%	4.0%	3.6%	5.0%
	2001	13.8%	9.7%	5.8%	3.1%	6.2%
	2002	6.5%	2.8%	3.6%	4.4%	-0.2%
Media dei tassi di crescita del totale generale delle spese nel quinquennio 1998-2002		7.3%	5.5%	4.8%	3.6%	3.8%

La figura 10 successiva rappresenta per i Comuni nelle fasce di popolazione i rapporti tra spese correnti e totale generale delle spese. Notiamo subito la riduzione dell'incidenza delle spese correnti sul totale per tutte le fasce, seppure in misura diversa.

Tuttavia, mentre per la fascia 1 e per la fascia 2 tale ridu-

zione e' compensata dall'aumento del peso della spesa per investimenti (vedi figura 11) per le fasce 3 e 4 l'aumento del peso delle spese in conto capitale non e' equivalente alla riduzione del peso delle spese correnti. Per la fascia 5 tra il 2001 e 2002 si osserva la riduzione di entrambe le spese correnti e spese per investimenti.

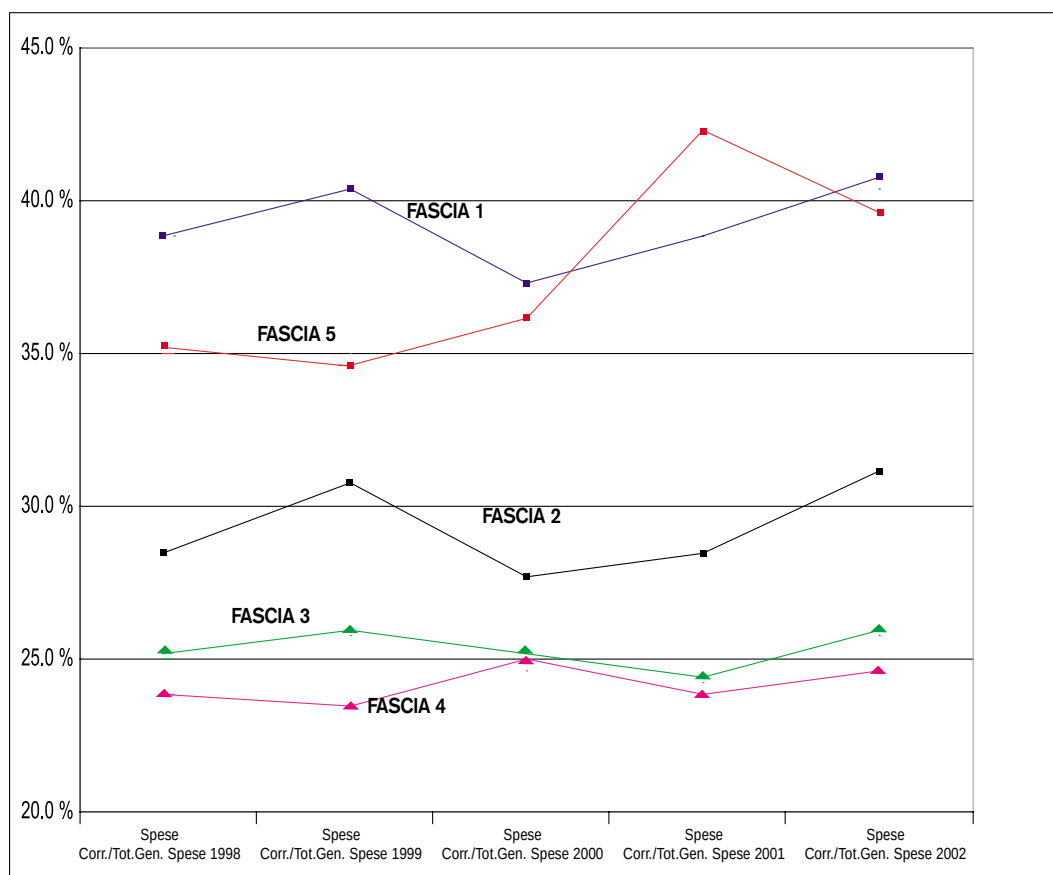
FIGURA 10. L'ANDAMENTO PER FASCE DI POPOLAZIONE DELLE SPESE CORRENTI IN RAPPORTO AL TOTALE GENERALE DELLE SPESE



Come accennato, possiamo osservare l'andamento congiunto delle fasce 1 e 5, da un lato, e delle fasce 2, 3 e 4, dall'altro. I Comuni piu' piccoli e quelli Metropolitani mostrano una minore incidenza delle spese correnti sul totale rispetto ai Comuni delle altre fasce anche di 10 punti percentuali. Il distacco e' anche piu' elevato (per quanto speculare) per le spese di investimento, probabilmente a causa del fatto che possibili economie di scala si manifestano solo entro certi livelli. In questo caso osserviamo,

nella figura 11, che i Comuni della fascia 1 e 5 si pongono ai livelli piu' elevati mentre gli altri con notevole distacco soprattutto delle fasce 3 e 4 si pongono ai livelli piu' bassi. Notiamo, inoltre, che il picco raggiunto nel 2001 dai Comuni Metropolitani non viene mantenuto, ma anzi si riduce drasticamente nel 2002, e che, per quanto in aumento, il peso delle spese di investimento sul totale nelle fasce 1 e 2 riesce a stento a mantenere le posizioni del 1999.

FIGURA 11. L'ANDAMENTO PER FASCE DI POPOLAZIONE DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE IN RAPPORTO AL TOTALE GENERALE DELLE SPESE



3.4 Conclusioni

Dopo avere analizzato alcune delle caratteristiche principali delle entrate e delle spese dell'aggregato nazionale dei Comuni nel quinquennio 1998-2002, abbiamo studiato gli andamenti delle voci di bilancio per i 5 gruppi di Comuni appartenenti alle 5 fasce demografiche, al cui interno possiamo aspettarci analoghi comportamenti da parte degli Enti locali.

L'analisi svolta ha cercato di evidenziare i principali problemi affrontati dai Comuni nella gestione delle proprie risorse, soprattutto in seguito alle norme introdotte dalla legge finanziaria per il 2002.

Riguardo all'aggregato nazionale dei Comuni, l'analisi ha messo in evidenza gli effetti dell'interazione tra differenti livelli di governo, verificando come le modifiche istituzionali avvenute nel quinquennio considerato - che emergono chiaramente dall'analisi delle entrate - abbiano avuto impatti rilevanti e immediati sulle finanze comunali.

In particolare, l'ultimo anno acquisito dalla banca dati - che riflette finanziariamente le riforme istituzionali del 2001 - è caratterizzato dalla riduzione del livello dei trasferimenti (soprattutto di quelli statali), a cui si è aggiunta la riduzione del gettito delle entrate extratributarie, che nel 2002 è sceso a livelli inferiori a quelli del 1998.

Cio' insieme agli altri vincoli e caratteristiche dei Comuni italiani, ha influenzato le scelte dei Comuni relativamente al ricorso alle entrate tributarie, che aumentano in modo sostanziale, per quanto, ricordiamo, il 2002 è l'ultimo anno in cui i Comuni possono aumentare l'addizionale IRPEF. L'incremento delle entrate tributarie non risulta sufficiente a compensare i tagli dei trasferimenti e i limitati proventi delle entrate extratributarie. Malgrado cio' è evidente il contenimento dello squilibrio finanziario.

I dati - soprattutto l'andamento del rapporto tra entrate e spese preso come indicatore degli squilibri finanziari - sembrano confermare che, nonostante l'emergenza finanziaria, non sono state precluse le scelte orientate all'efficienza nell'allocazione delle (poche) risorse disponibili: il mantenimento della spesa per investimenti ai livelli dell'anno precedente è stato possibile anche grazie al sacrificio non irrilevante della riduzione delle spese correnti. Cio' indica anche l'esistenza di margini molto limitati per politiche di bilancio differenziate e per scelte discrezionali da parte dei Comuni: la loro autonomia finanziaria è aumentata, ma non risulta adeguata a ciò che è stato previsto dalle modifiche costituzionali pressoché contemporanee al taglio dei trasferimenti.

L'elemento che differenzia le diverse gestioni della situazione critica dal punto di vista finanziario è determinato da valutazioni di tipo tecnico, collegate alle caratteristiche strutturali degli Enti locali - soprattutto, le dimensioni demografiche - per lo più indipendenti da orientamenti politici. Risulta inoltre evidente che la difficoltà finanziaria che emerge per l'aggregato nazionale dei Comuni si ripercuote in modo diverso tra Comuni a seconda delle loro dimensioni demografiche.

I Comuni più piccoli risultano in maggiori difficoltà e aumenta il loro squilibrio finanziario. Poiché ciò avviene in presenza di uno sforzo perequativo (a risorse decrescen-

ti) attuato nel 2002 dal governo centrale, i Comuni delle fasce demografiche più alte non stanno meglio, come mostra la riduzione generalizzata del peso delle spese correnti sul totale delle spese, unita a una crescita non equivalente - soprattutto nei Comuni con più di 10000 abitanti - del peso delle spese per investimenti, che aumentano meno che negli anni precedenti.

3.5 Alcune indicazioni bibliografiche sui temi della finanza locale

Akai, N., e Sakata, M. (2002),

"Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States" *Journal of Urban Economics* 52 (2002) 93-108.

Bednar, J., Eskridge, Jr., W.N. Ferejohn, J.I. (1996),

"A political theory of fiscal federalism", Stanford University, working paper.

Breton, A., e Scott A., (1978)

The Economic constitution of federal states, University of Toronto Press.

Brett, C. e J. Pinkse, (2000)

The determinants of municipal tax rates in British Columbia, *Canadian Journal of Economics* 33 695-714.

Brueckner, J., e L. Saavedra, (2001)

Do local governments engage in strategic property tax competition?, *National Tax Journal* 54 203-229.

Buettner, T., (2001)

Local business taxation and competition for capital: the choice of the tax rate, *Regional Science and Urban Economics* 31 215-245.

Bordignon, M., F.Cerniglia, F. Revelli, (2003)

In Search of Yardstick Competition: A Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting, *Journal of Urban Economics*.

Confservizi (2004),

"Gli andamenti economici e produttivi delle imprese di servizio pubblico locale", mimeo.

Davoodi, H., e H. Zou, (1998)

Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study, *Journal of Urban Economics* 43 224-257.

Dixit A. and Londregan, J., (1998)

Fiscal federalism and redistributive politics, *Journal of Public Economics* 68, 153-180

Gordon, R.H., (1983),

An optimal taxation approach to fiscal federalism, *Quarterly Journal of Economics* 98, 567-586.

Heyndels, B., e J. Vuchelen, (1998)

Tax mimicking among Belgian municipalities, *National Tax Journal* 60 89-101.

Inman, R.P., e Rubinfeld, D.L. (1993)

"The political economy of federal institution", Wharton School, University of Pennsylvania and University of California, Berkeley, working paper.

Oates, W. E., (1969).

The effects of property taxes and local public spending on property values: an empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis *Journal of Political Economy* Oates, W. E., (1993) Fiscal decentralization and economic development, *National Tax Journal* 46 237-243.

Oates, W. E., (1972),

Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Rapporto n. 13 (2004),

I bilanci consuntivi dei Comuni dell'Emilia Romagna.

Starrett, D.A., (1980)

"Measuring externalities and second best distortion in the theory of local public goods", *Econometrica* 48, 627-642.

Tiebout, C. (1956)

A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy* 64, 416-424.

Xie, D., H. Zou, H. Davoodi, (1999)

Fiscal decentralization and economic growth in the United States, *Journal of Urban Economics* 45 228-239.

Zhang, T., e H. Zou,

Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China, *Journal of Public Economics* 67 (1998) 221-240.

Williams, A. (1966),

The optimal provision of public goods in a system of local governments, *Journal of Political Economy* 74, 18-33.



Capitolo IV

Il ruolo anticongiunturale degli investimenti degli Enti locali

di Alfredo Straini

L'investimento è uno dei fondamentali elementi per lo sviluppo economico, sociale e civile di qualunque Paese e si articola in due grandi componenti, la parte pubblica e quella privata.

L'investimento privato dipende da tre principali fattori e da una motivazione di fondo. Quest'ultima riguarda l'aspettativa fondamentale di un progetto: i ricavi attuali e futuri della spesa per investimento devono essere stimati maggiori dei costi presenti e futuri affinché scatti la decisione ad investire.

In altri termini il soggetto privato che effettua un investimento di qualsiasi tipo (fabbriche, attrezzature, impianti, edifici, etc), lo fa solamente in virtù di una attesa di profitto. I tre principali fattori che incidono sull'investimento privato sono i ricavi, costi attuali e futuri e le aspettative. In particolare queste ultime giocano un ruolo cruciale, perché riguardano valutazioni positive o negative su eventi attuali e futuri che condizionano le possibilità e la entità dei guadagni.

Per tali motivi le aspettative rendono assai instabili le decisioni relative all'investimento privato e quindi hanno una grande influenza sulla crescita del sistema economico.

Gli investimenti delle Amministrazioni locali hanno come finalità le indispensabili necessità del vivere comune, (acqua e depurazione, rifiuti e smaltimento, cimiteri, viabilità, teatri, biblioteche, etc.) della solidarietà sociale (assistenza agli anziani, recupero della emarginazione, interventi sotto la soglia di povertà) e del sostegno alle attività economiche (urbanistica commerciale, trasporti, acqua e rifiuti industriali).

Spesso rappresentano decisioni prese al di fuori del mercato o che il mercato non riesce a fare ed, in particolare per le autonomie territoriali, sono più controllabili direttamente dai cittadini.

Sono investimenti più complessi di quelli privati, perché accanto alla efficienza tecnico-organizzativa deve essere garantita anche quella economica-sociale.

La conseguenza principale è che l'analisi costi-benefici diventa in molti casi prevalente o si accompagna a quella della profittabilità.

Ricordo che qualsiasi tipo di investimento (pubblico o privato) è la base per la crescita economica per via dei suoi effetti moltiplicativi e di accelerazione che ha sul reddito, sull'occupazione e sulla dotazione di nuove capacità produttive.

Per quanto riguarda gli Enti locali l'ordinamento costituzionale ed ordinario stabiliscono un vincolo di destinazione per l'indebitamento ritenuto possibile solo per finanziare le spese di investimento e definiscono anche quali sono tali spese.

Il comma 18 dell'articolo 3 della legge 24/12/03 n. 350 (legge finanziaria 2004) fissa quali sono le voci di spese includendole in uno specifico e tassativo elenco, di seguito riportato.

“Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione costituiscono investimenti:

- a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;
- b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;
- c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;
- d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;
- e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;
- f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capita-

le, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuari dai rispettivi ordinamenti;

g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione di investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;

h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;

i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio".

Il comma 17 dell'art. 3 della legge finanziaria 2004 fornisce un altro elenco contenente le forme di indebitamento degli Enti locali, agli effetti del sesto comma dell'art. 119 della Costituzione, le cui fattispecie sono:

- assunzione di mutui;
- emissione di prestiti obbligazionari;
- cartolarizzazione con particolari requisiti.

Poi esistono altri vincoli di indebitamento stabiliti dagli artt. 203 e 204 del T.U.E.L.

In definitiva si può dire che partendo dai principi costituzionali sull'autonomia politica e finanziaria degli Enti territoriali, si sono realizzati tali indirizzi generali con leggi ordinarie di dettaglio, svuotando di fatto i principi di responsabilità, impliciti nel concetto di autonomia, e di certezza di risorse, condizione quest'ultima essenziale per esercitare la funzione di programmazione del bilancio degli Enti locali.

La legge ordinaria stabilisce quali sono per gli Enti locali le spese che possono dichiararsi di investimento e destinate allo sviluppo e per le quali, e solo per esse, gli Enti possono indebitarsi attraverso quelle fonti di finanziamento espressamente dettate dalla legge.

Adesso vediamo alcuni aspetti quantitativi degli investimenti e dei finanziamenti.

Quanti sono stati nel 2004 i pagamenti per investimenti negli Enti locali (Comuni e Province)?

Nel 2004 circa 19 miliardi di € di cui l'87% proveniente dai Comuni (16.5 miliardi di €) e il rimanente 13% dalle Province (2.5 miliardi di €).

Le spese per investimenti sono aumentate del 9% rispetto al 2003 che a sua volta erano incrementate dell'8% rispetto al 2002, confermando il trend positivo di questo strategico elemento per la crescita economica e civile del nostro Paese generate anche dalle decisioni di Comuni e Province.

La distribuzione del volume di investimenti per aree geografiche nel 2004 colloca i Comuni e le Province del Nord al 52% , quelli del Centro al 18% ed il 29% gli En-

ti locali del Mezzogiorno, mantenendo più o meno i valori dell'anno precedente.

La Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno 2003 conteneva 12 miliardi di euro di trasferimenti per spese correnti e circa 1.7 miliardi per spese di investimenti.

La Relazione per l'anno 2004 vede la riduzione dei trasferimenti a 11 miliardi di euro per spese correnti ed a 1.2 miliardi per contributi agli investimenti.

Per quanto riguarda il debito delle Amministrazioni locali, alla fine del 2004, ammontava a 76 miliardi di euro (5% dell'intero debito della P.A. e 5.6% in termini di Pil). La metà del debito, 38 miliardi riguarda Comuni e Province, e circa il 40% le Regioni, cioè 30 miliardi di euro.

Nel 2004 il debito delle Amministrazioni locali si è ripartito per il 24% nel Nord-ovest, il 17% Nord-est per il 32% Centro e 27% nel Mezzogiorno.

Dal 1999 al 2004 il ritmo di crescita del debito rispetto al Pil è stato contenuto nelle aree settentrionali (1.4% Pil del 1999 a 2.3% del Pil del 2004), significativo nel centro (2.3% Pil del 1999 al 4.2% Pil del 2004), evidente nel Sud (3% Pil del 1999 al 5.8% Pil del 2004).

L'incidenza del debito delle Amministrazioni territoriali sul Pil dal 1999 al 2004 è aumentato del 2.6%. La punta massima si è manifestata nel 2003, ma ha avuto una natura contabile connessa con la riclassificazione della Cassa depositi e prestiti al di fuori del settore della P.A. La ripartizione per strumenti di indebitamento nel 2004 è stata la seguente:

1. Titoli emessi in Italia	8%
2. Titoli emessi all'estero	20%
3. Prestiti da istituti residenti	40%
4. Prestiti della C.D.P. spa	26%
5. Prestiti da istituti non residenti	2%
6. Altre passività	4%

Secondo i dati pubblicati dal supplemento al Bollettino Statistico della Banca D'Italia riguardante il debito delle Amministrazioni locali, le emissioni obbligazionarie sono aumentate, in ordine al Pil, sia in Italia (0.02% Pil del 1999 a 0.04% Pil del 2004), che all'estero (0.04% Pil del 1999 al 1.5% Pil del 2004).

I prestiti da istituti residenti sono passati da 2.9% Pil nel 1999 a quasi 4% Pil nel 2004.

I prestiti della Cassa depositi e prestiti sono aumentati dal 5% Pil del 2003 al 5.4% Pil del 2004.

In valori assoluti i titoli emessi in Italia sono incrementati da 1666 milioni di euro del 1999 a 6157 del 2004 (aumento del 270%), all'estero da 2808 milioni di euro del 1999 a 15.227 milioni di euro del 2004 (440%). I prestiti da istituzioni residenti e da CDP spa sono variati da 27.188 euro del 1999 a 50.581 del 2004 (86%), mentre quelli da istituzioni finanziarie non residenti da 1035 milioni di euro del 1990 a 1383 del 2004 (37%).

I dati sull'indebitamento degli Enti locali mostrano alcune conseguenze sulle scelte degli Enti locali delle forme di finanziamento causate dalle forti e penetranti politiche di riequilibrio dei bilanci pubblici e dall'insufficiente trasferi-

mento erariale per finanziare le nuove funzioni trasferite. Infatti si è visto come si è spostata l'attenzione ed il ricorso da parte degli Enti locali verso gli strumenti del mercato creditizio che hanno avuto ritmi di crescita, nel periodo considerato (1999-2004), ben superiori a quello del tradizionale mutuo, che rimane comunque la fonte privilegiata dei finanziamenti.

La situazione relativa ai titoli complessivamente emessi dalle Amministrazioni locali presenta nel primo trimestre 2005 una attività di 1.3 miliardi di euro ed una passività di 21.5 miliardi di euro di cui circa 6 miliardi messi in circolazione in Italia e 15 all'estero, questi ultimi circa il 70% di tutti i titoli obbligazionari.

In totale la quota di esposizione verso l'estero degli Enti locali (titoli+prestiti) è di circa 16 miliardi di euro, cioè il 21% del totale degli strumenti finanziari utilizzati dalle Amministrazioni locali nel 2004 (76 miliardi di euro). Probabilmente il fattore competitivo (tassi di interesse, facilità di accesso, semplificazioni, riduzione del rischio di cambio dell'area euro), e sicuramente le politiche restrittive interne hanno giocato a favore di collocazioni all'estero dei prestiti obbligazionari di mercato a medio e lungo termine.

L'analisi dei dati sugli investimenti confermano la capacità di iniziative e di realizzazione di opere di pubblica utilità che da parte delle Amministrazioni locali, più del 70% del totale degli investimenti pubblici italiani.

Questi risultati ribadiscono la validità della distinzione fatta all'inizio di questa elaborazione, tra gli investimenti privati ed investimenti pubblici. Questi ultimi, essendo scollegati dalle attese di guadagno e dalle aspettative relative ai molteplici fenomeni direttamente ed indirettamente correlati ai profitti, non seguono le vicende cicliche o congiunturali dello sviluppo.

Il loro forte legame con i bisogni dei cittadini e delle città si impone spesso nelle attività dei Comuni che più degli alti livelli di governo avvertono tali necessità e sono costretti comunque ad intervenire

Questa funzione antidepressiva per l'economia svolta dalle Amministrazioni locali, specialmente in questo periodo di quasi stagnazione, non è sufficientemente percepita dall'opinione pubblica e sicuramente deve essere dotata di una maggiore capacità comunicativa.

A tale scopo abbiamo iniziato a ricercare e studiare, tramite il progetto FI.LO. (Studi dell'ANCI-CNC sulla Finanza Locale per lo sviluppo territoriale), i rapporti tra sviluppo economico e finanza locale proprio per poter elaborare le politiche più efficaci per rendere espliciti e coerenti i loro relativi obiettivi. (A tale proposito segnaliamo lo studio della Professoressa Silvia Fedeli pubblicato nel Rapporto).

Un altro esito emerge dalla analisi dei dati. Il contenimento dei trasferimenti, le congerie dei vincoli del governo centrale tra cui almeno uno, di dubbia costituzionalità che riguarda il sistematico dettaglio delle voci di spesa dei bilanci degli Enti locali, i tetti del Patto di stabilità hanno prodotto una maggiore responsabilità finanziaria delle Amministrazioni locali, con evidenti risultati tra i quali il

contenimento delle spese correnti, una dinamica delle entrate che vede un aumento di quelle extratributarie, un costante complessivo prelievo fiscale, il totale rispetto del Patto di stabilità, con qualche eccezione.

Una delle conseguenze principali di questa situazione è la crescita del ricorso al mercato nazionale ed internazionale del credito, ricercando forme nuove di finanziamenti.

Aumentano infatti i titoli obbligazionari, specialmente quelli esteri, i contratti di swap e di leasing, i project financing, rinegoziazioni di mutui, cartolarizzazioni. Non sempre tali strumenti sono utilizzati in modo appropriato, anche per una insufficiente preparazione, sugli effetti di lungo periodo di scelte fatte a breve, sia delle Amministrazioni locali, ma anche degli istituti di credito, questi ultimi ancora non ancora attenti alle nuove esigenze di finanziamento delle Autonomie.

Quali possono essere alcune azioni di aiuto per risolvere tali problemi?

Una delle risposte riguarda gli studi necessari per gettare le basi di una nuova politica di finanza locale rivolta al sostegno dello sviluppo, che non può comunque prescindere, per la sua efficacia, dall'autonomia di scelta e dal principio di responsabilità dei Comuni. Il progetto FI.LO. ne rappresenta un possibile esempio attuativo anche con riflessi associativi, perché prevede collaborazioni a livello territoriale con le Regioni e le associazioni degli Enti locali e delle categorie produttive.

Un'altra risposta interessa il rapporto col sistema creditizio, al fine di migliorare la reciproca informazione e prevenire effetti non desiderati sui bilanci futuri.

Cosa ho voluto dire in sintesi?

Ho voluto evidenziare il fatto che i Comuni non sono enti staccati dalla vita economica del Paese. Essi condizionano sia la macroeconomia che la microeconomia e ne subiscono la loro influenza.

Nella prima rappresentano, con le proprie spese, circa il 7% del Pil nazionale (circa 85 miliardi di euro nel 2003)) e, nella seconda, solo le Città Metropolitane esprimono il 25% del Valore Aggiunto nazionale (stima progetto FI.LO del 2001). Il volume di spese genera una vasta gamma di servizi diretti al benessere dei cittadini e della loro vita comune (viabilità, trasporti, socialità, assistenza, cultura, servizi alla persona, servizi alle imprese, etc.).

I loro investimenti, motori per lo sviluppo, sono indispensabili, perché data la vicinanza con i bisogni dei cittadini non sono procrastinabili, nemmeno nei periodi di crisi economica, per cui svolgono anche un ruolo antidepressivo della economia.

I forti vincoli e, tetti prescritti alle poste di entrata e di uscita, accompagnati dalla insufficienza dei trasferimenti erariali hanno aperto la strada agli Enti locali per una ricerca del miglior portafoglio finanziario interno ed internazionale per favorire gli stessi investimenti e quindi contribuire anche alla sostenibilità della crescita locale e nazionale.



Capitolo V

I piccoli Comuni: le difficoltà di oggi e le proposte per il futuro

di Stefano Daccò

5.1 Introduzione

La questione dei "piccoli Comuni" è emersa in modo particolare in questi ultimi anni. Il legislatore ha posto la sua attenzione su questo fenomeno e non sempre in modo positivo. Le proteste vibranti di questi enti erano iniziate nel 2004 e sono proseguite nel 2005 in quanto nel 2004 il legislatore ha decurtato in media il 10% dei trasferimenti erariali loro destinati e, nel 2005, ha diminuito notevolmente anche i fondi per investimenti che per l'80% erano assegnati ai Comuni inferiori a 5.000 abitanti. Il fondo per investimenti collettivo viene ora distribuito a favore di tutti gli Enti locali con criteri non automatici mentre prima era basata sulla popolazione con conseguente maggior garanzia per tutti gli enti specie quelli di piccola dimensione. Si può pensare che tali provvedimenti costituiscano un modo indiretto di costringere gli Enti locali di minore dimensione ad associarsi per carenza di ossigeno finanziario.

Nel recente passato il legislatore ha assicurato fondi per le Unioni di Comuni allo scopo di fare assumere agli stessi una dimensione tale da poter accedere alle economie di scala.

Il disegno di legge per i piccoli Comuni è all'esame del Parlamento dal 2003, ma la sua approvazione è tutt'altro che imminente.

Il fenomeno rappresentato dai piccoli Comuni non è tipico solo dell'Italia: in Francia è di gran lunga superiore e, come vedremo in seguito, gode certamente di maggiore considerazione.

Al fine di esaminare la natura di questo fenomeno e degli eventuali rimedi da adottare, a breve ed a lungo termine, sarà opportuno tenere conto dell'imminente attuazione delle modifiche costituzionali del 2001.

Per un contributo alla comprensione della situazione presente e delle implicazioni future dell'argomento "piccoli

Comuni", si intendono analizzare: le caratteristiche di piccoli Comuni e le loro difficoltà; la dimensione demografica e le sue implicazioni; un'analisi delle spese, delle entrate e dei trasferimenti; gli squilibri da sanare; le recenti difficoltà finanziarie; i rimedi immediati; l'associazionismo e la sua influenza; le proposte di legge per piccoli i Comuni; la situazione a regime e la Costituzione; la nuova perequazione e l'influsso sui piccoli Comuni; le conclusioni.

5.2 Caratteristiche dei piccoli Comuni e loro difficoltà

Introduzione

In Europa l'Italia condivide principalmente con la Francia la caratteristica di avere un governo locale frammentato, a livello "orizzontale" in un numero elevato di unità amministrative di base con popolazione assai ridotta.

Il numero di Comuni (poco più di 8.000, vedi Tabella 1) non sarebbe, in effetti, eccessivo in sé se la popolazione fosse equilibratamente ripartita fra essi; ma basta uno sguardo alla Tabella 2 per rendersi conto di quanto poco omogenea sia la dimensione demografica media degli enti in parola.

Si constata, infatti, che quasi il 60% di essi conta meno di 3.000 abitanti; che solo il 12,3% registra una popolazione superiore alle 10.000 unità; che solo 1,2 % ha più di 60.000 abitanti.

All'interno della piccola dimensione impressiona il fatto che ben 1.850 unità (pari al 23,96% del totale) non raggiungono la soglia di 1.000 abitanti.

Svariati fattori (storici, ambientali, politici, economico-sociali), sui quali non è il caso di dilungarsi, hanno concorso a rendere la struttura demografica dei Comuni italiani

Tabella 1 - (Anno 1980)

Classi di popolazione	Numero	% sul totale
Minori di 500	737	9,1
500 - 999	1.112	13,8
1.000-1.999	1.796	22,2
2.000-2.999	1.097	13,6
3.000- 4.999	1.232	15,2
5.000- 9.999	1.136	14,1
10.000 - 19.999	553	6,8
20.000- 59.999	323	4,0
60.000 - 99.999	47	0,6
Maggiori di 100.000	48	0,6
Totale	8.081	100

quella che è attualmente.

Per meglio comprendere la situazione si fa riferimento a due indagini del Ministero dell'Interno, una dettagliata risalente al 1980 ed una attuale relativa all'anno 2004 che dimostra, nel tempo, il notevole interesse del Ministero dell'Interno per i piccoli Comuni.

Indagine pregressa del Ministero dell'Interno

PREMESSA

Dalla prima e più antica indagine del Ministero dell'Interno, tuttora valida in quanto riguardante caratteristiche strutturali non alterabili nel medio e lungo periodo, emergono interessanti particolarità. L'indagine è intrecciata con riferimento ad un commento del prof. Pola.

L'analisi ha riguardato: gli aspetti strutturali degli enti di piccola dimensione demografica, la definizione di dimensione minima, le connotazioni del piccolo Comune, la sottodotazione dei servizi e le conseguenze e gli interventi.

ANALISI STRUTTURALE

Se la dimensione demografica viene "incrociata" con taluni degli aspetti e delle caratteristiche strutturali più frequentemente associati alla dimensione medesima (carattere montano o non, vocazione agricola o industriale, presenza di spopolamento o del suo contrario, ecc.) si ha così modo di constatare la strettissima associazione positiva che esiste, in Italia, tra ampiezza demografica media del Comune e morfologia del suo territorio. Infatti solo il 10% degli enti medio-grandi è definibile montano, mentre rientra in tale categoria ben il 75% delle unità al disotto dei 500 abitanti e il 60% di quelle comprese fra i 300 e i 1.000 abitanti.

E' chiara l'interconnessione tra carattere montano, ridotta dimensione demografica e fenomeno dello *spopolamento*: la maggioranza degli enti sino ai 500 abitanti e una buona percentuale di quelli tra 500 e 1.000 abitanti registrano un calo demografico che caratterizza invece in misura assai più ridotta le successive classi.

Allo stesso modo, la piccola e piccolissima dimensione non è investita, se non marginalmente, da fenomeni di crescita demografica, la quale comincia a interessare i Comuni aventi 3.000 abitanti e oltre. Tuttavia il fenomeno dello spopolamento non tocca tutti i Comuni montani allo

stesso modo: infatti, mentre esso riguarda il 60% dei Comuni montani sino ai 500 abitanti, solo il 4% dei Comuni, sempre montani, compresi fra i 5.000 e i 10.000 abitanti ne è interessato.

Anche i dati relativi al carattere "agricolo" o "industriale" delle varie classi dei Comuni suffragano l'ipotesi: i piccoli Comuni sono prevalentemente agricoli, ma già a partire dai 1.000 abitanti è presente in misura massiccia la caratteristica dell'industrializzazione. Si pensa che questo possa essere dovuto alla metodologia utilizzata per la rilevazione dei dati, poiché il fattore industriale è associato all'individuo; in tal modo i pendolari residenti in un piccolo Comune che si recano al lavoro in città più grandi definiscono industriale il Comune di piccola dimensione.

Tuttavia, con questa precisazione, si può dire che tra i Comuni definiti prevalentemente industriali si registra una crescita nel 75% dei casi sino ai 10.000 abitanti; oltre tale soglia il popolamento decresce rapidamente. Sulla dinamica demografica influisce anche il turismo: sono definibili "turistici" il 10-15% dei Comuni al di sopra dei 1.000 abitanti e il 20-27% di quelli più piccoli.

DEFINIZIONE DI DIMENSIONE MINIMA

Risulta, quindi, che il Comune è sostanzialmente diverso a seconda di quale si intende debba essere la dimensione minima.

Se il tetto che delimita la dimensione minima dalla media e dalla grande è posto sui 500 abitanti, allora si rischia di identificare il Comune di dimensione minima con un'entità localizzata quasi esclusivamente in una ben delimitata parte d'Italia, e precisamente nella parte alpina piemontese, aostana, lombarda e trentina. Su 828 casi (Tabella 2), infatti, la maggior parte dei Comuni, oltre il 70%, si colloca all'interno di quest'area. Dei casi rimanenti, solo circa il 5% del totale appartengono all'Italia meridionale; il resto è localizzato nelle fasce appenniniche e nelle restanti fasce alpine dell'Italia settentrionale. D'altro canto, se il tetto venisse posto su un valore molto più elevato, ad esempio sui 5.000 abitanti, si conseguirebbe il vantaggio di tenere conto assai più fedelmente delle varie situazioni regionali, ma si incorrerebbe nel rischio di riunire Comuni con dimensione diversa dalla minima. Occorre, pertanto, trovare una dimensione diversa da quella sino a 500 abitanti o fino a 5.000 abitanti.

Consapevoli che ogni scelta in tal senso può essere con-

Tabella 2 - (Anno 2002)

Classi di popolazione	Numero	% sul totale
Minori di 500	828	10,2
500 - 999	1.141	14,1
1.000-1.999	1.662	20,5
2.000-2.999	1.017	12,6
3.000- 4.999	1.180	14,6
5.000- 9.999	1.178	14,5
10.000 - 19.999	616	7,6
20.000- 59.999	382	4,7
60.000 - 99.999	56	0,7
Maggiori di 100.000	41	0,5
Totale	8.101	100

testata (con validi argomenti), tenendo presente che nel passato si è riconosciuta come soglia "minima" anche quella del Comune fino a 3.000 abitanti, per ovviare al ricordato rischio di fare oggetto di trattazione quasi soltanto gli enti dell'arco alpino e appenninico-settentrionale, definiamo, almeno inizialmente, piccolo Comune quello la cui popolazione non supera i 1.000 abitanti. D'ora in avanti "piccolo Comune" significherà Comune inferiore a 1.000 abitanti.

LE CONNOTAZIONI DEL PICCOLO COMUNE

Così delimitato, il "piccolo Comune" possiede le seguenti connotazioni:

- è situato nella maggior parte dei casi (75%) lungo l'asse che va dalla Liguria al Friuli, passando per Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino; ma può trovarsi anche sui monti delle Marche e dell'Abruzzo o della Sila, o al centro degli altipiani sardi;
- tale ente, in oltre il 50 % dei casi, è soggetto a spopolamento; per una percentuale simile è definito industriale, mentre per la maggior parte dei casi dipende economicamente dal turismo.
- in sostanza il "piccolo Comune" vive distaccato dalle città, sovente è degradato e con scarse risorse che diventano sempre più ridotte nell'adeguarsi alla moderna realtà che impone un'organizzazione sempre più efficiente per seguire le crescenti esigenze dei propri cittadini.

Il "piccolo Comune" ha a disposizione un'assai ridotta dotazione di servizi pubblici di competenza locale, dotazione prevalentemente costituita dalla sola funzione dell'amministrazione generale (anagrafe e stato civile) e pochi altri compiti che potrebbero definirsi, unitamente all'amministrazione generale, indispensabili (illuminazione pubblica, manutenzione edifici scolastici, ecc.).

SOTTODOTAZIONE DEI SERVIZI: LE CONSEGUENZE E GLI INTERVENTI

Il sottoparagrafo si suddivide in diversi argomenti: la privazione uguale a sottodotazione o carenza di domanda, il piccolo Comune e la dotazione di servizi, le diseconomie di scala, gli interventi per sanare le difficoltà dei piccoli enti.

Privazione uguale a sottodotazione o carenza di domanda.

Occorre vedere anzitutto quali conseguenze generi la sottodotazione dei servizi.

Si può parlare di mancanza di servizi da parte del cittadino e cioè, dal punto di vista economico, di una domanda insoddisfatta da un'offerta deficitaria. Nel caso di validità di questa ipotesi, in cui sottodotazione significa privazione, occorre valutare se tale situazione sia il frutto di una discriminazione sofferta dai Comuni minimi nell'accesso alle risorse (proprie o derivate) e, quindi, di una manifestazione di iniquità distributiva. Nel caso ciò non sia vero, sono da ricercare altre eventuali spiegazioni. E' opportuno poi verificare se si possano indicare sistemi correttivi. E' evidente che, se si potesse rispondere negativamente

al primo quesito, proseguire la ricerca non avrebbe più giustificazione alcuna. Se non sussiste domanda del servizio e se lo Stato o la Regione non attribuiscono a tale servizio la qualifica di servizio indispensabile, indipendentemente dalla domanda, allora non vi è ragione di parlare di privazione.

Appare convincente sostenere che convivono, a proposito della sottodotazione di servizi dei "piccoli Comuni", sia la spiegazione dell'inesistenza della domanda che quella della domanda insoddisfatta.

Difficile è distinguere tra la non-domanda e la domanda insoddisfatta.

Sembra sufficiente evidenziare che il carattere rurale e montano del Comune minore rende non necessari molti dei bisogni che richiedono le dimensioni demografiche e urbane maggiori, ovvero li rende attuabili a livello privato anziché collettivo.

Non si pone, perciò, per una parte della constatata deficienza un vero problema di "privazione". Ma un simile problema si pone sicuramente per un'altra parte della medesima deficienza, e in particolare per quella riguardante quei servizi che attengono alle politiche sociali, sanitarie e dell'istruzione, che sono relativamente svincolati dall'assetto e dai moduli specifici di insediamento prescelto dalle collettività organizzate in Comune. Quanto ampia sia quest'area di privazione non si può esattamente definire a priori.

Piccolo Comune e dotazione di servizi

In base alle indicazioni medie nazionali, la condizione tipica del "piccolo Comune" italiano in materia di servizi è la seguente:

- esso tende ad effettuare sempre le prestazioni amministrative e i servizi pubblici di base, quindi, oltre all'anagrafe e allo stato civile, cura l'illuminazione pubblica, la viabilità interna, il servizio idrico, i servizi cimiteriali;
- effettua, tuttavia, tali operazioni con un ridotto uso di personale;
- in misura più ridotta predispone servizi di alta valenza igienica (fognature), logistica e/o economica (viabilità esterna) o sociale (trasporto alunni);
- si affaccia timidamente in settori qualificanti come la predisposizione di biblioteche, la redazione del Piano regolatore generale (PRG), l'allestimento di campi di calcio, il ricovero degli anziani in istituti, ecc.;
- sono irrimediabilmente esclusi da altri servizi trasporti urbani, asili-nido, musei e teatri comunali, smaltimento dei rifiuti, e via dicendo.

La mancanza del servizio, quindi, non equivale a privazione del medesimo nei seguenti casi:

- quando non sussiste la domanda di quel servizio. È il caso, per i piccoli Comuni, dei servizi inerenti l'urbanesimo (trasporti urbani, semafori, incenerimento dei rifiuti);
- quando, pur sussistendo il bisogno, questo può essere soddisfatto ricorrendo allo "sfruttamento" dei servizi dei Comuni vicini, in virtù del fenomeno del "trabocca-

mento" (*spillover effect o effect de ruissellement*). Per i "piccoli Comuni" questa fattispecie vale sicuramente rispetto ai servizi inerenti l'istruzione media e superiore e per altri organizzati su "bacini di utenza" molto ampi;

➤ quando, pur essendovi il "bisogno", questo è soddisfatto, per scelta politica degli amministratori/amministratori, ricorrendo a servizi di privati, sia in forma organizzata (asili) sia non organizzata (cura degli anziani svolta in famiglia). Non è possibile dire *a priori* se questo caso sia più o meno frequente nelle piccole piuttosto che nelle grandi dimensioni.

In tutti gli altri casi lo stato di "privazione" sussiste, e solo allora si può parlare di una "discriminazione" subita dal piccolo ente rispetto agli enti maggiori.

Allora la spiegazione della "sottodotazione" di servizi va ricondotta a due sole ipotesi:

- ❖ il deficit finanziario rispetto a una situazione media o normale, in senso statistico;
- ❖ costi unitari più elevati che rendono impossibile il servizio al "piccolo Comune".

Dall'analisi della ricerca accennata del Ministero dell'Interno risulta la seguente situazione:

- ★ le risorse pubbliche - misurate in termini pro-capite - mobilitate dai Comuni vanno decrescendo a partire dalle dimensioni minime e fino a una dimensione "media" che è variabile da Regione a Regione, ma che si colloca grosso modo tra i 3 e i 10.000 abitanti; in questo ambito i "piccoli Comuni" segnalano il consumo maggiore;
- ★ non sono rintracciabili, nei dati a disposizione, segni che facciano pensare ad evidenti restrizioni subite dalle piccole unità comunali al reperimento di tali maggiori risorse;
- ★ tuttavia, proprio le suddette piccole unità denunciano la presenza più ridotta di servizi (pur se leggermente crescente a partire dalle unità minime).

Diseconomie di scala

Che le spese pro-capite degli Enti locali rivelino un andamento curvilineo (ad "U") al crescere della popolazione non è assolutamente una novità né per l'Italia né per gli altri paesi. La documentazione su questo punto è assai vasta e impressionante. Ma la deduzione che quasi automaticamente si è portati a trarre dall'osservazione di tale incontrovertibile "legge empirica", dell'esistenza di diseconomie da piccola dimensione e di una conseguente "dimensione ottima" della popolazione comunale, non può essere giustificata se non dopo che si sia accertata - per le stesse dimensioni - quanto meno una costanza di "prodotto" comunale.

Occorre fare chiarezza su questo punto cercando di avere ben presenti le connessioni esistenti (e anche quelle non esistenti) fra costi pro-capite e costi medi (o unitari) di produzione.

Sia nel caso di costo marginale nullo che in quello (normale) di costo marginale decrescente il Comune "medio" registra vantaggi rispetto a quello più piccolo in termini di spesa pro-capite.

E' evidente che, se le risorse a disposizione dell'ente minore fossero illimitate, e il costo pro-capite del suo paniere di servizi non costituisse un problema, allora anche detto ente "piccolo" si troverebbe dotato di tutti i servizi ritenuti "desiderabili" dalla sua collettività e compatibili con la sua tipologia di insediamento. In questo caso il tratto discendente della curva ad U sarebbe assai più marcatamente inclinato. Ogni ente potrebbe fruire di tutti i servizi che intenda porre in essere.

Ma appena si introduce nel quadro un vincolo di bilancio ecco che l'inefficienza della piccola dimensione emerge in tutta la sua portata, concretizzandosi in un limite costituito dal costo, che impedisce, di fatto, l'acquisizione di servizi complessi.

Limite del costo, dunque, che le piccole unità comunali si auto-impongono e che opera tanto più drasticamente quanto più consistenti sono le diseconomie di scala e i servizi già attivati, cioè quanto più stretti sono gli spazi disponibili nel bilancio locale una volta effettuate le spese prioritarie.

L'evidenza empirica posseduta dice che molto spesso gli alti costi pro-capite dei "piccoli Comuni" nei settori economico-sociali sono proprio associati a valori più elevati della media degli *outputs* dei servizi a rete (Km. di strade, km. di illuminazione, km. di fogne), frutto delle basse densità insediative. Tali alti costi si sommano, poi, a quelli dei servizi "puntuali" a costo marginale nullo.

Se così stanno le cose, si può concludere che la struttura dei costi organizzativi del "piccolo Comune" può essere volontaria o involontaria.

Interventi per sanare le difficoltà dei piccoli enti

Queste premesse fanno già intravedere le possibili linee di intervento nel caso che il potere pubblico decida di risolvere il problema della sottodotazione di servizi della piccola unità. L'intervento dovrà passare attraverso un preventivo accertamento delle reali circostanze che rendono più costoso l'apparato amministrativo di ogni singolo "piccolo Comune".

Se si accerta che l'intreccio tra alti costi dei (pochi) servizi esistenti e deficit di altri servizi "desiderabili" è dovuto a cause involontarie, l'unica soluzione possibile sarà quella sotto descritta sub 1.

Nel caso contrario il potere pubblico si troverà di fronte a tre possibilità. Possiamo sintetizzarle in due soluzioni estreme (1 e 2) e una terza soluzione che rappresenta un compromesso tra le prime due:

1. soluzione dello *status quo* organizzativo, con finanziamento integrale dell'inefficienza da parte dei superiori livelli di governo;
2. soluzione dell'accorpamento "forzato" tra piccoli Comuni, con eliminazione delle inefficienze, ma probabile pagamento di un elevato costo politico;
3. soluzione graduale basata su incentivi alla riorganizzazione amministrativa.

La recente indagine del Ministero dell'Interno

PREMESSA

L'approfondimento e la ricerca scaturiscono dalla Diretti-

va annuale del Ministro dell'Interno per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2004, che, fra l'altro, ha assegnato alla Direzione Centrale della Finanza locale un preciso obiettivo operativo da realizzare con la collaborazione delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo.

L'obiettivo è indicato, nella Direttiva annuale, nell'ambito dell'obiettivo strategico diretto ad orientare le attività delle Conferenze permanenti presso le Prefetture-Utg alla leale collaborazione con il sistema delle autonomie territoriali, alla promozione dell'innovazione nella rete amministrativa territoriale e al miglioramento della qualità dei servizi al cittadino.

In particolare, si tratta di un obiettivo diretto a realizzare rilevazioni su tematiche ordinali, funzionali, contabili e finanziarie riguardanti i Comuni di *ridotta dimensione demografica*, completato entro novembre 2004 ed aggiornato in base alle disposizioni previste dalla legge finanziaria 2005.

LA REALTÀ DEI COMUNI DI PICCOLA DIMENSIONE DEMOGRAFICA

L'avvio della rilevazione ha comportato il preventivo approfondimento della realtà dei Comuni di piccola dimensione demografica per cogliere gli aspetti significativi su cui concentrare l'attenzione per la raccolta dei dati da elaborare.

Di fatto, uno dei principi che ispira il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, specialmente nella seconda parte dedicata all'ordinamento finanziario e contabile, è la graduazione di molte disposizioni alla dimensione demografica dei Comuni.

In particolare, nella citata parte del Testo Unico che più direttamente interessa la rilevazione, si trova la disposizione di cui all'articolo 156 con la quale i Comuni vengono convenzionalmente suddivisi in 12 classi a seconda della popolazione.

Il principio a cui si fa riferimento sembra essere quello per il quale la dimensione demografica conferisce caratteristiche peculiari agli enti, per cui è necessario, talvolta, modulare gli interventi per tener conto proprio di tali specificità ed esigenze. Per di più, le stesse disposizioni delle leggi finanziarie degli ultimi anni hanno previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti trasferimenti statali aggiuntivi per finalità di investimento, oltre a specifici trasferimenti a beneficio delle Unioni di Comuni che nella grande prevalenza dei casi raggruppano Comuni di ridotta dimensione demografica.

Proprio sulla realtà delle Unioni di Comuni e sulla tipologia e distribuzione territoriale dei Comuni che vi partecipano, l'Ufficio Consulenza e Studi Finanza Locale della Direzione Centrale della Finanza Locale del Ministero dell'Interno ha effettuato uno studio nel marzo dell'anno 2004, disponibile anche sulle pagine internet della stessa Direzione Centrale.

Come anche in altri casi, molti contributi vengono attribuiti ai Comuni cosiddetti sottodotati di risorse - intendendosi per tali gli enti le cui risorse finanziarie a disposizione sono inferiori alla media per abitante dei Comuni appartenenti alla stessa classe demografica - fra i quali sono compresi

molte Comuni di ridotta dimensione demografica.

Vale la pena di evidenziare che la legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2005) che fissa il livello dei trasferimenti erariali agli Enti locali prevede che tali trasferimenti "sono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 31, comma 1, primo periodo, della legge 27 dicembre 2002, n. 289" (articolo 1, comma 63). Essa prevede poi (articolo 1, comma 64) un incremento delle risorse pari a 340 milioni di euro, da ripartire con riferimento alle disposizioni di specifiche norme, destinate fra l'altro:

- quanto a 170 milioni di euro a favore dei Comuni sottodotati di risorse (80 milioni secondo specifica ed espressa statuizione, nonché altri 90 milioni in forza del richiamo ad altre norme ed a conferma degli importi già attribuiti nell'anno 2004) ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244;
- 50 milioni a favore dei Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti per le medesime finalità dei contributi a valere sul fondo nazionale ordinario per gli investimenti. Si tralascia di indicare la destinazione degli altri 120 milioni di euro (somma residua per completare l'incremento dei 340 milioni di euro di cui si è detto), per non appesantire la descrizione, restando solo da ricordare che tale somma comprende anche le disponibilità di cui all'articolo 1, comma 54, della stessa finanziaria ove si è previsto anche un fondo - con finalità di riequilibrio economico e sociale - per l'insediamento nei Comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, sottodotati ai sensi del citato decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, la cui dotazione ammonta a 5 milioni di euro.

Queste riflessioni preliminari appaiono necessarie se si pensa che la realtà dei Comuni italiani è costituita principalmente da Comuni di ridotta dimensione demografica. Per dare un'idea della distribuzione numerica dei Comuni rispetto proprio alle classi demografiche, si riporta, nella Tabella 2, il loro numero calcolato sulla base della popolazione, risultante dai dati dell'Istituto nazionale di statistica (Istat).

Come si può notare, sommando i dati delle prime cinque classi, i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono 5.828 e rappresentano il 71,94% del totale (nel 1980 era il 73,39%), mentre quelli con popolazione pari o superiore a 5.000 abitanti ammontano a 2.273 e rappresentano il 28,06% del totale (nel 1980 era il 26,18%). Si può anche osservare che il numero dei Comuni aumenta dalla prima alla terza classe per poi mantenersi abbastanza costante, mentre diminuisce progressivamente a partire dalla settima classe fino ad arrivare a 6 unità per la dodicesima classe, ossia quella con popolazione oltre i 500.000 abitanti (che annovera i Comuni di Genova, Palermo, Torino, Napoli, Milano e Roma).

Interessante anche è notare che il numero dei Comuni inferiori a 5.000 abitanti è diminuito rispetto al 1980 dell'1,35% (dati 1980 Tabella 1).

In analogia con quanto rappresentato al paragrafo 2.2, consultando le Tabelle 1 e 2, si constata, infatti, che il 57,3% (identico nel 1980) di essi conta meno di 3.000

abitanti; che solo il 12,2% (12,01% nel 1980) registra una popolazione superiore alle 10.000 unità; che solo l'1,2% (nel 1980 1,1%) ha più di 60.000 abitanti. I valori di queste classi permangono simili a quelli della popolazione del 1980.

All'interno della piccola dimensione impressiona il fatto che ben 1.850 unità (pari al 23,96% del totale; nel 1980 erano il 22,88%) non raggiungono la soglia di 1.000 abitanti.

Si è cercato, quindi, di raccogliere informazioni e dati circa altre specificità e problematiche attraverso un questionario, tramite le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo competenti per territorio che hanno dialogato con gli enti e raccolto le informazioni che si possono esaminare nel volume già citato edito nel 2005 dal Ministero dell'Interno.

LE RISPOSTE PERVENUTE

Va innanzitutto rimarcato che le risposte degli enti sono pervenute nei termini richiesti e sono molto puntuali, circostanza che testimonia il grande interesse degli enti a manifestare le loro esigenze e le esperienze fatte, oltre alle difficoltà riscontrate.

Va premesso che le risposte fornite, pur coincidendo per alcuni aspetti, sono molto variegate e si prestano ad essere riassunte se non per linee generali.

Con tale precisazioni si può passare a fornire alcuni tratti comuni che si rilevano nelle risposte.

Emerge, innanzitutto, che la realtà socio-economica dei piccoli Comuni si riflette direttamente sulla capacità di finanziare i servizi pubblici attraverso l'attivazione di imposte, tariffe e tasse (che unitamente ai trasferimenti erariali costituiscono la principale forma di entrata degli Enti locali).

Detta capacità si rivela soddisfacente soprattutto per gli enti che dispongono di un adeguato patrimonio immobiliare da assoggettare all'imposta comunale sugli immobili (ICI), imposta di esclusiva attribuzione dei Comuni e principale fonte di entrate tributarie per i Comuni stessi. Talune difficoltà si possono riscontrare nei Comuni montani con pochi abitanti e con un patrimonio immobiliare scarso per entità - o anche per valore a motivo delle basse rendite catastali - per cui le entrate proprie sono, talvolta, non completamente soddisfacenti.

Inoltre, si registra, in non pochi casi, che l'esiguo numero di fruitori non consente di raggiungere una numerosità tale da conseguire un'apprezzabile riduzione dei costi unitari dei servizi, caratterizzati conseguentemente da una rilevante quota di spese fisse.

In ordine alle disposizioni contenute nella legge n. 109 del 1994 in tema di opere pubbliche che, per la materia di riferimento, comporta numerosi e precisi adempimenti, ivi compresa una dettagliata programmazione, sono state segnalate alcune difficoltà nella predisposizione delle progettazioni preliminari da parte del responsabile unico del procedimento e nel conferimento di incarichi esterni per mancanza di copertura finanziaria.

Altri aspetti ritenuti critici riguardano la mancanza di figure professionali per svolgere i compiti previsti dalla citata legge n. 109 del 1994, l'eccessivo accentramento di competenze sul responsabile del procedimento, nonché

la numerosità di adempimenti e comunicazioni.

Le disposizioni di cui alla legge n. 109 del 1994 sono state già oggetto di una semplificazione attraverso le modifiche apportate dalla legge 1 agosto 2002, n. 16 ed in particolare dalle disposizioni di cui all'articolo 7 comma 1, con cui si è previsto che la realizzazione delle opere si svolga in base ad un'attività di programmazione solo allorché l'importo di ogni singolo lavoro sia superiore a 100 mila euro.

Le risposte ricevute, tuttavia, segnalano, espressamente o implicitamente, che si tratta di una semplificazione ancora insufficiente e non in grado di corrispondere pienamente alle esigenze degli enti.

Molti degli enti da cui si sono raccolte informazioni hanno comunicato di gestire servizi a domanda individuale sia direttamente che con l'affidamento a soggetti terzi; fra tali servizi assumono carattere di prevalenza il servizio di mense scolastiche, il servizio di impianti sportivi, il servizio di asili nido ed altri.

Il livello generale d'informatizzazione risulta adeguato, sia in termini di parco macchine *hardware* che di *software*. Molti Comuni sono anche dotati di una rete LAN interna che permette la comunicazione fra vari *personal computer*. In particolare, l'acquisto di programmi specifici ha permesso di informatizzare la gestione di molti settori e attività quali gli stipendi, la contabilità finanziaria, i servizi demografici, l'anagrafe e i servizi elettorali.

Relativamente alla disciplina sulle Unioni di Comuni, alcuni enti hanno rappresentato che tale forma associativa è confacente allo sviluppo dei servizi pubblici locali, alla razionalizzazione dei costi e, inoltre, può garantire anche forme di sostegno finanziario con contributi statali e regionali. Un approfondimento si avrà nel seguito della relazione al paragrafo 10.

Relativamente alla dimostrazione di aver conseguito miglioramenti dei servizi forniti all'utenza, si tratta di un accertamento che richiederebbe di essere condotto tramite indagini specifiche di *customer satisfaction* da parte degli stessi enti che partecipano alle Unioni; in ogni caso non sembra facile tener conto di tale elemento nella legislazione in quanto va ad interessare aspetti qualitativi del servizio, la cui rilevazione dovrebbe essere condotta sulla base di ricerche e sondaggi particolarmente accurati.

CONCLUSIONI

Come si è già detto l'ordinamento finanziario e contabile previsto per gli Enti locali già riconosce la specificità della ridotta dimensione demografica ed anche la legge finanziaria presta attenzione, sul piano dei trasferimenti di risorse, a tali enti.

Tuttavia, le informazioni e le osservazioni acquisite hanno confermato che, in taluni casi, i Comuni di ridotta dimensione demografica (che rappresentano, come si è detto, la prevalenza del totale dei Comuni italiani) hanno qualche difficoltà a finanziare adeguatamente i servizi di propria competenza con risorse proprie, nonché nell'applicazione di alcune disposizioni legislative. Positivo viene definito il livello di informatizzazione degli uffici nonché la capacità di gestire, oltre ai servizi indispensabili, quelli a domanda individuale, fra cui prevalgono il servizio di men-

sa scolastica, gli impianti sportivi ed altri.

Da molti anni la legislazione statale, prevedendo l'attribuzione di trasferimenti erariali aggiuntivi, ha cercato di incoraggiare e sostenere, come si è già detto, le fusioni degli enti nonché le Unioni di Comuni per dare maggiore consistenza e capacità gestionali ed economiche agli enti stessi. La tendenza a procedere alle fusioni si è rivelata, ed è tutt'ora, assolutamente inconsistente, mentre il fenomeno delle Unioni di Comuni è ormai diventato una realtà importante, tanto che, alla fine dell'anno 2004, sono state acquisite richieste di erogazione di contributi statali da 244 Unioni (costituite da 1.097 Comuni aderenti e con una popolazione complessiva interessata di 3.323.109 abitanti). Questi dati sintetici sono stati elaborati solo recentemente sulla base delle certificazioni presentate dalle Unioni per poter accedere ai contributi statali.

L'associazione in Unione non ha finora consentito di superare completamente le difficoltà segnalate, ma potrebbe essere un punto di riferimento importante per attribuire maggiori capacità organizzative e gestionali ai Comuni di ridotta dimensione demografica, vista anche la sensibilità riscontrata da parte degli amministratori nei confronti del fenomeno associazionistico e il conseguente sviluppo che lo stesso ha ormai raggiunto.

Se gli enti riusciranno a capitalizzare le sinergie e l'accrescimento di capacità gestionali che possono derivare dalla gestione associata tramite l'Unione, si potranno prospettare scenari senza dubbio più confacenti e favorevoli per elevare il livello dei servizi pubblici erogati alla collettività.

E ciò senza considerare i notevoli vantaggi che già derivano dalla realizzazione di altre forme associative come le convenzioni e i consorzi e le forme di associazione di servizi che si realizzano nell'ambito della realtà, da tempo sviluppata, delle Comunità Montane.

Per concludere, vi è da rilevare che un prezioso supporto allo sviluppo delle capacità degli Enti locali potrà essere costituito dal livello di informatizzazione degli Uffici, atteso che molti Comuni hanno confermato, nella rilevazione, i sensibili benefici che ne sono derivati.

5.3 La dimensione demografica e le sue implicazioni

Introduzione

Rispetto alle precedenti analisi demografiche appare qui importante verificare quali siano le consistenze demografiche italiane ed analizzare approfonditamente a livello regionale le diverse consistenze di numerosità degli enti; l'impatto dei vari provvedimenti finanziari, infatti, assume connotati diversi a livello regionale a seconda della classe demografica interessata. In merito alle difficoltà causate dall'eccessivo frazionamento in piccoli enti, occorrerà dare anche uno sguardo ai nostri vicini francesi, le cui condizioni sono di gran lunga più difficili, allo scopo, se possibile, di imitarne le soluzioni.

Consistenze demografiche degli enti di dimensione minore

Dalla Tabella 3, che mette in rilievo le consistenze demo-

grafiche di ciascuna classe, si possono trarre alcune interessanti considerazioni.

In generale si può vedere che sino a 1.000 abitanti la popolazione ivi compresa è di poco superiore al milione di abitanti pari a circa il 2% del totale con un numero di enti, 1.895, pari a circa il 25% del totale.

Se poi si considerano gli enti fino a 5.000 abitanti la popolazione si aggira sui 10 milioni pari al 20% del totale ed il numero di enti è di 5.828 pari al 72% del totale.

Si può ben comprendere, quindi, quali siano le possibilità di intervento graduale che questo tipo di frazionamento per classe può dare.

Tabella 3 - Popolazione per fascia demografica

Fascia demografica	Numero fascia	Popolazione	Numero enti
Meno di 500 abitanti (AB.)	01	231.043	828
500 A 499 AB.	02	793.784	1.141
1.000 A 1.999 AB.	03	2.374.820	1.662
2.000 A 2.999 AB.	04	2.511.292	1.017
3.000 A 4.999 AB.	05	4.538.831	1.180
5.000 A 9.999 AB.	06	7.946.615	1.178
10.000 A 19.999 AB.	07	7.975.122	616
20.000 A 59.999 AB.	08	11.517.579	382
60.000 A 99.999 AB.	09	3.546.882	56
100.000 A 249.999 AB.	10	4.950.171	28
250.000 A 499.999 AB.	11	2.405.093	7
OLTRE 500.000 AB	12	7.898.518	6
ITALIA		56.689.750	8.101

Consistenza del numero di enti per Regione e per fascia demografica

A questi fini è anche particolarmente interessante la Tabella 4 che fornisce la consistenza del numero di enti per Regione e per fascia demografica.

Fino a 1.000 abitanti l'85% degli enti appartiene all'Italia settentrionale. Fino a 3.000 abitanti il 72,54% degli enti è situato nell'Italia settentrionale e fino a 5.000 abitanti solo (!) il 53,66% degli enti si trova in tale parte della nostra penisola. In particolare, la maggior parte degli enti inferiori a 1.000 abitanti (56,95%), di quella inferiore a 3.000 abitanti (43,70%) e di quella inferiore a 5.000 abitanti (37,81%) appartiene a sole due Regioni settentrionali: il Piemonte e la Lombardia.

E' chiaro, quindi, di quali enti si sta parlando quando ci si riferisce a quelli di piccola dimensione. Il problema è di grande rilievo trattandosi di un numero considerevole di Comuni.

Tabella 4 - Numero enti di alcune fasce demografiche, per Regione e in tutta Italia (Anno 1990)

REGIONE	1/499 abitanti (AB.)	500/999 AB.	1000/1999 AB.	2000/2999 AB.	3000/4999 AB.	TOTALE	IN ITALIA NEL COMPLESSO
PIEMONTE	348	285	257	109	87	1.086	1.209
V. D'AOSTA	28	19	12	10	4	73	74
LOMBARDIA	162	228	353	197	243	1.183	1.546
VENETO	9	30	91	87	131	348	582
FRIULI V. G.	11	33	49	42	27	162	219
LIGURIA	42	59	39	25	20	185	235
EMILIA R.	3	10	36	58	77	184	341
TOSCANA	2	17	39	37	49	144	287
UMBRIA	3	7	24	15	16	65	92
MARCHE	12	40	56	41	36	185	246
LAZIO	33	56	77	46	53	265	376
ABRUZZI	38	57	89	37	33	254	305
MOLISE	12	40	45	20	6	123	136
CAMPANIA	2	39	122	82	99	344	551
PUGLIA	2	2	22	23	37	86	257
BASILICATA	0	12	35	23	27	97	131
CALABRIA	1	44	111	75	85	316	409
SICILIA	2	16	53	39	77	187	390
SARDEGNA	28	64	113	52	55	312	375
ITALIA	738	1.058	1.623	1.018	1.162	5.5 99	7.761

La situazione in Francia e le soluzioni adottate

Per un confronto con la situazione italiana si è ritenuto opportuno analizzare un caso limite di "sovresistenza" di enti come quello francese.

La Tabella 5 esprime la numerosità degli enti francesi e la relativa consistenza demografica.

Lo sparpagliamento dei Comuni francesi comporta una distribuzione demografica assai ineguale attorno ad una media bassa: 1.500 abitanti per Comune (paragonata con quella spagnola: 4.800 abitanti; con quella italiana: 7.000 abitanti; con quella olandese: 21.000 abitanti).

I francesi sostengono che la numerosità dei Comuni dipende dalla necessità del mantenimento dei servizi pubblici locali su tutto il territorio, dal radicamento dell'ente e della sua esistenza nella cultura collettiva, dalla numerosità di eletti a livello territoriale. Queste sono le motivazioni addotte, tra le altre, in favore della tesi del mantenimento di un numero di Enti locali così elevato. Le stesse potrebbero essere tranquillamente esportate nel caso italiano. Si riportano infine le parole di un senatore francese, Daniel Hoeffel, relatore nel 1991 su incarico del Senato francese per la politica di decentramento: "La preservazione dell'autonomia comunale passa per l'intensificazione della cooperazione intercomunale."

5.4 Analisi della spesa

Premessa

L'analisi della spesa segue l'andamento delle Tabelle da 6 a 11. Le Tabelle, tutte per fascia demografica, riguardano l'andamento storico quinquennale, dal 1999 al 2003, della spesa corrente dei Comuni, l'analisi di un anno dal punto di vista degli interventi e delle funzioni, un raf-

Tabella 5 - Numero enti francesi per fascia e consistenza demografica

Dimensione demografica	Numero di Comuni	Popolazione
0 A 49 ABITANTI (AB.)	1.087	37.263
50 A 100 AB.	2.995	224.847
100 A 500 AB.	17.492	4.475.140
500 A 1.000 AB.	6.609	4.599.937
1.000 A 2.500 AB.	4.879	7.505.522
2.500 A 10.000 AB.	2.648	12.219.850
10.000 A 50.000 AB.	738	15.319.688
50.000 A 100.000 AB.	67	4.443.077
100.000 A 300.000 AB.	31	4.742.423
PIU' DI 300.000 AB.	5	4.116.977
TOTALI	36.551	5.768.724

fronto con il tasso di copertura dei trasferimenti rispetto alle spese correnti e alcuni indici strutturali dei quali si utilizzeranno, per il momento, solo quelli riguardanti le spese correnti o sue parti. Per consentire raffronti fra le diverse fasce demografiche sono stati qui presi valori per abitante. Appare opportuno precisare che il riferimento all'abitante è effettuato in quanto il cittadino rappresenta in sintesi la misura dei servizi svolti dall'Ente locale tesi a soddisfare le esigenze dei cittadini stessi.

Andamento storico quinquennale

Con la Tabella 6 si mettono in rilievo, oltre la spesa per abitante, anche l'incremento percentuale annuale per abitante e il rapporto fra le spese correnti delle diverse fasce demografiche, ponendo a base 100 la fascia demografica con meno di 500 abitanti. In primo luogo, si mette in evidenza il costante andamento ad "U" nel tempo della

curva dei valori rappresentati dalla spesa corrente per abitante. Al secondo paragrafo, è stata già messa in evidenza questa famosa curva ed il suo significato. Essa si mantiene tale sin dall'inizio delle sue rilevazioni avvenute a partire dal 1978. L'indice B la mette in chiara evidenza. La seconda osservazione è la spesa per abitante massima del Comune, che appartiene sempre all'ultima fascia demografica e, per l'anno 2003, ammonta a 1.287,41 euro per abitante.

Si registra un costante incremento della spesa negli anni salvo alcune rare eccezioni, il cui punto massimo è situa-

to nei Comuni da 500 a 999 abitanti che nel 2003 registra una flessione del 19,91%. Si rammenta che i dati del 2003 sono provvisori.

La spesa corrente dei Comuni con meno di 500 abitanti è inferiore solo a quella dei Comuni con oltre 500.000 abitanti sino al 2001 e, dal 2002, anche a quelli da 250.000 a 499.999 abitanti.

In sostanza si deduce che da ultimo, negli anni 2002 e 2003, per i Comuni inferiori a 5.000 abitanti si registra una crescita della spesa inferiore rispetto agli altri enti, se non addirittura una flessione rilevante.

Tabella 6 - Spese correnti dei Comuni per abitante e per classi demografiche. Andamento storico quinquennale (in euro).

Anno	Meno di 500	Da 500 a 999	Da 1000 a 1999	Da 2000 a 2999	Da 3000 a 4999	Da 5000 a 9999	Da 10000 a 19999	Da 20000 a 59999	Da 60000 a 99999	Da 100000 a 249999	Da 250000 a 499999	oltre 500000
1999 A	992,21	866,48	742,52	691,57	667,29	632,19	637,28	713,43	740,32	844,43	991,35	1.120,35
1999 C	6,95	20,26	21,91	15,39	22,39	15,60	4,77	11,12	1,41	3,33	3,30	- 2,66
2000 A	1.116,66	957,59	728,00	663,65	703,55	640,36	631,16	712,37	743,67	862,14	1.034,16	1.212,61
2000 B	100	86	65	59	63	57	57	64	67	77	93	109
2000 C	12,54	10,51	-1,96	-4,04	5,43	1,29	-0,96	-0,15	0,45	2,10	4,32	8,23
2001 A	1.154,83	992,58	735,18	676,75	737,42	647,07	680,96	737,46	759,15	891,82	1.104,40	1.232,90
2001 B	100	86	64	59	64	56	59	64	66	77	96	107
2001 C	3,42	3,65	0,99	1,97	4,82	1,05	7,89	3,52	2,08	3,44	6,79	1,67
2002 A	1.117,08	1.108,74	755,29	718,59	652,48	721,50	658,70	702,38	797,16	904,13	1.166,52	1.274,06
2002 B	100	99	68	64	58	65	59	63	71	81	104	114
2002 C	-3,27	11,70	2,74	6,18	-11,52	11,50	-3,27	-4,76	5,01	1,38	5,62	3,34
2003 A	1.134,56	887,99	740,01	719,57	671,95	628,07	653,18	703,07	795,96	907,56	1.207,77	1.287,41
2003 B	100	78	65	63	59	55	58	62	70	80	106	113
2003 C	1,56	-19,91	-2,02	0,14	2,98	-12,95	-0,84	0,10	-0,15	0,38	3,54	1,05

NOTA: A: Spesa media per abitante - B: Rapporto percentuale tra la prima classe e le successive - C: Variazione percentuale rispetto all'anno precedente

Spese correnti dei Comuni per interventi.

La classificazione contabile in vigore dal 1997 consente una lettura della spesa corrente per interventi (Tabella 7) assimilabili ai fattori della produzione. In sostanza qui gli interventi sono tre: il personale, l'acquisto di beni e servizi ed altre.

La spesa per abitante del personale, per l'acquisto di beni e servizi ed altre, è più elevata per i Comuni fino a 5.000 abitanti rispetto a quella dei Comuni fino a 20.000 abitanti, a dimostrazione delle diseconomie di scala dovute

alla distribuzione dei costi fissi più rigida per i Comuni di piccola dimensione. L'acquisto di beni e servizi di parte corrente per abitante è superiore alla spesa di personale in tutte le classi demografiche. Si potrebbe da qui ricavare che la spinta all'esternalizzazione dei servizi è elevata per tutti gli Enti locali. La misura dell'esternalizzazione, calcolata rispetto alle spese di personale, è analoga per i Comuni piccoli e per quelli più grandi e si attesta sul 41%.

Le altre spese rappresentano oltre il 20% per i Comuni di grande e piccola dimensione.

Tabella 7 - Spese correnti dei Comuni per interventi e classe di ampiezza demografica

Anno 2002 - Impegni (dati Istat provvisori; valori assoluti in milioni di euro; valori per abitante in euro)

Classi	Pers. Ass.	Pers. P.C.	Acq. Ass.	Acq. P.C.	Altre Ass.	Altre P.C.	Tot. Ass.	Tot. P.C.
Fino A 5.000	2.391	225,68	3.382	319,30	1.525	143,93	7.298	688,91
Da 5.001 A 10.000	1.577	194,96	2.174	268,79	914	112,97	4.665	576,72
Da 10.001 A 20.000	1.753	197,63	2.720	306,66	1.218	137,36	5.692	641,64
Da 20.001 A 60.000	2.818	227,40	4.550	367,17	1.808	145,88	9.176	740,45
Oltre 60.000	5.890	338,99	8.316	478,60	4.029	231,91	18.235	1.049,49
Italia	14.429	251,72	21.142	368,85	9.494	165,63	45.066	788,21

Legenda: CLASSI = Classi di ampiezza demografica PERS. = Personale ACQ. = Acquisto di beni e servizi ALTRE = Altre spese TOT. = Totale spese correnti ASS. = Valore assoluto P.C. = Valore per abitante

Tabella 8 - Spese correnti per funzioni dei Comuni, per abitante e per classi demografiche - Anno 2002(in euro)

Funzione	Meno di 500	Da 500 a 999	Da 1000 a 1999	Da 2000 a 2999	Da 3000 a 4999	Da 5000 a 9999	Da 10000 a 19999	Da 20000 a 59999	Da 60000 a 99999	Da 100000 a 249999	Da 250000 a 499999	Oltre 500000
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	L	M	N
1	724,91	383,66	328,63	463,94	272,12	201,88	201,63	301,54	238,79	250,65	290,47	309,74
2	0,04	0,21	0,37	1,02	1,49	0,80	1,20	5,65	8,94	10,36	14,19	7,24
3	32,23	30,85	28,53	20,63	33,39	28,24	30,84	47,03	40,32	49,56	54,16	88,26
4	82,90	69,72	74,48	47,67	86,31	65,95	69,18	106,76	80,11	95,53	154,73	142,45
5	23,35	12,66	14,62	14,94	18,41	16,61	20,98	58,76	33,28	40,25	68,65	65,14
6	12,39	10,10	13,18	7,93	14,43	11,82	12,49	22,67	16,52	18,94	19,57	10,03
7	11,82	8,01	7,10	7,56	4,72	5,21	5,14	8,50	3,50	3,54	4,65	4,34
8	135,01	80,50	73,34	86,41	65,03	45,36	40,93	76,93	58,69	71,97	151,96	213,26
9	181,78	146,3	142,02	116,02	150,60	127,68	143,39	209,01	175,96	163,18	160,31	243,36
10	73,53	59,78	63,84	47,06	87,88	82,50	99,63	182,85	119,66	161,70	223,92	182,09
11	19,80	6,19	3,62	12,67	5,61	4,40	7,22	15,06	10,36	13,50	12,38	12,03
12	45,06	15,47	14,34	28,84	19,44	23,59	32,90	73,28	10,44	5,18	117,29	1,39
TOTALE	1.017,05	602,2	559,34	650,92	558,87	467,57	449,82	825,94	567,11	588,30	1.272,28	1.259,38

Nota:

Funzione 1 Generale e di Amministrazione

Funzione 4 Istruzione Pubblica

Funzione 7 Campo Turistico

Funzione 9 Gestione del Territorio e dell'ambiente

Funzione 12 Servizi Produttivi

Funzione 2 Giustizia

Funzione 5 Cultura e Beni Culturali

Funzione 8 Campo Viabilità e Trasporti

Funzione 10 Settore Sociale

Funzione 3 Polizia Locale

Funzione 6 Settore Sportivo e Ricreativo

Funzione 9 Gestione del Territorio e dell'ambiente

Funzione 11 Campo dello Sviluppo Economico

Valori Calcolati Su 6085 Certificati Rispetto all'universo di 8101

Spese correnti dei Comuni per funzioni

La spesa per funzioni (tabelle 8 e 9) indica verso quali settori si indirizza la spesa degli Enti locali. Si è ritenuto opportuno anche produrre una Tabella in valori percentuali di composizione.

Come si vede nella Tabella 9 le spese generali e di amministrazione pesano fortemente per gli enti di piccola dimensione e si vanno generalmente attenuando per gli enti di maggiore dimensione demografica.

Una lettura più approfondita è consentita dai valori percentuali. Si osserva che comunque il valore delle spese per amministrazione generale è superiore agli altri valori nell'ambito di tutte le classi demografiche. Tuttavia il valore di 71,28% dell'amministrazione generale della classe da 0 a 500 abitanti è di gran lunga superiore al massimo degli altri valori della prima classe demografica,

17,87%, registrato per la funzione gestione del territorio e dell'ambiente. Mentre nell'ultima classe, superiore a 500.000 abitanti, il valore di 54,29% dell'amministrazione generale è vicino al massimo degli altri valori della stessa classe demografica, 19,32%, registrato per la funzione gestione del territorio e dell'ambiente.

Le quattro funzioni su cui si addensano i maggiori valori percentuali sono, oltre all'amministrazione generale, la quattro, relativa all'istruzione pubblica, la otto, relativa alla viabilità e trasporti, la nove, relativa alla gestione del territorio e dell'ambiente, la dieci relativa al settore sociale. Per il settore sociale ed alcuni altri settori si segnala un andamento rettilineo crescente, divergente dalla curva ad "U" riscontrabile nel settore di maggior peso (71,28%) relativo all'amministrazione generale, con il minimo per gli enti sino a 500 abitanti.

Tabella 9 - Spese correnti per funzioni dei Comuni per abitante e per classi demografiche - Anno 2002 - Valori percentuali (classi vedi Tabella 8)

Funzione	A	B	C	D	E	F	G	H	I	L	M	N
1	71,28	63,71	58,75	71,27	48,69	43,18	44,82	36,51	42,11	42,61	22,83	24,59
2	0,00	0,03	0,07	0,16	0,27	0,17	0,27	0,68	1,58	1,76	1,12	0,57
3	3,17	5,12	5,10	3,17	5,97	6,04	6,86	5,69	7,11	8,42	4,26	7,01
4	8,15	11,58	13,32	7,32	15,44	14,10	15,38	12,93	14,13	16,24	12,16	11,31
5	2,30	2,10	2,61	2,30	3,29	3,55	4,66	7,11	5,87	6,84	5,40	5,17
6	1,22	1,68	2,36	1,22	2,58	2,53	2,78	2,74	2,91	3,22	1,54	0,80
7	1,16	1,33	1,27	1,16	0,84	1,11	1,14	1,03	0,62	0,60	0,37	0,34
8	13,27	13,37	13,11	13,28	11,64	9,70	9,10	9,31	10,35	12,23	11,94	0,71
9	17,87	24,29	25,39	17,82	26,95	27,31	31,88	25,31	31,03	27,74	12,60	19,32
10	7,23	9,93	11,41	7,23	15,72	17,64	22,15	22,14	21,10	27,49	17,60	14,46
11	1,95	1,03	0,65	1,95	1,00	0,94	1,61	1,82	1,83	2,29	0,97	0,96
12	4,43	2,57	2,56	4,43	3,48	5,05	7,31	0,37	1,84	0,88	9,22	0,11

I rimanenti settori (giustizia, polizia locale, cultura e beni culturali, sportivo e ricreativo, turismo, sviluppo economico e servizi produttivi) segnalano valori bassi e comunque inferiori al 10%. In tutte le classi demografiche i valori più bassi si riscontrano nella polizia e locale ed i più alti nella gestione del territorio e dell'ambiente.

Trasferimenti correnti e spese correnti

Un dato interessante è costituito dal rapporto tra trasferimenti correnti e spese correnti per gli anni 1998 e 1999.

Tabella 10 - Rapporto percentuale tra i trasferimenti correnti e le spese correnti per classi demografiche - Anni 1998 - 1999

Classi demografiche	Trasferimenti correnti % Spese Correnti	
	1998	1999
0-499	42,84	46,75
500-999	41,26	43,45
1.000-1.999	42,19	40,85
2.000-2.999	40,17	38,08
3.000-4.999	37,49	34,84
5.000-9.999	31,64	29,49
10.000-19.999	31,33	29,07
20.000-59.999	31,95	30,03
60.000-99.999	37,22	36,74
100.000-249.999	30,98	29,74
250.000-499.999	35,83	34,58
OLTRE 500.000	32,71	35,46
ITALIA	33,71	32,93

Tale rapporto definisce la dipendenza degli Enti locali dalla finanza derivata e cioè dal contributo dello Stato (Tabella 10).

Si può notare che la dipendenza dallo Stato è più elevata nelle classi demografiche minori e l'andamento è de-

crescente: dal 47% circa del 1999 per i Comuni sino a 500 abitanti, al 35% dei Comuni oltre 500.000 abitanti, con una media nazionale del 33%.

Dai dati esposti si può così comprendere come la recente politica del 2004 di diminuire i contributi agli enti di piccola dimensione abbia influito in modo fortemente negativo causando notevoli difficoltà di gestione dei servizi non comprimibili a causa dell'elevata presenza di costi fissi.

Indicatori economico strutturali

Gli indicatori (Tabella 11) che qui interessano sono il grado di dipendenza economica, e la spesa di personale per abitante. Gli altri verranno trattati in sede di esame delle entrate.

Nel grado di dipendenza erariale la differenza con il rapporto del paragrafo precedente è dovuta all'avvento dall'anno 2000 della compartecipazione all'IRPEF in sostituzione dei contributi erariali: in realtà, si tratta di un vero e proprio contributo erariale corrisposto dallo Stato e tale è considerato anche dall'Unione Europea. In Italia, invece, non è considerato nel grado di dipendenza erariale. Nel 2002 rispetto al 2001 si registra un ulteriore decremento del grado di dipendenza erariale per l'incremento della compartecipazione all'IRPEF. Nel 2002 il grado di dipendenza erariale è solo del 22,3%, con un massimo del 25,9% per i Comuni fino a 5.000 abitanti.

Infine, l'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti registra un valore intorno al 30% con uno scostamento mai superiore ai 2 punti percentuali. Nel 2002 il valore per i Comuni fino a 5.000 abitanti, 29,7%, coincide con quello nazionale. Il valore nazionale diminuisce solo dello 0,3% dal 2001 al 2002. Lo scostamento in diminuzione più elevato, 1,4%, si verifica nei Comuni da 20.000 a 60.000 abitanti.

Tabella 11 - Indicatori economico strutturali dei Comuni per classe di ampiezza demografica - Anni 2001 e 2002 (dati Istat provvisori; valori percentuali)

Classi	A. I. 2001	A. I. 2002	A.F. 2001	A.F. 2002	D. E. 2001	D. E. 2002	R. G. 2001	R. G. 2002	INC. Pers. 2001	INC. Pers. 2002
FINO A 5.000	30,1	37,2	57	60,4	29,2	25,9	40,2	37,6	29,2	29,7
DA 5.001 A 10.000	41,3	46,6	61,6	67,8	29,3	21,7	38,7	39,6	29,2	29,7
DA 10.001 A 20.000	40,6	49,8	64	72,9	27	17,7	44,6	40,7	30,7	28,4
DA 20.001 A 60.000	41,8	48,3	62,5	68	27,2	20,5	41,3	39,9	29,1	28,6
OLTRE 60.000	36,9	46,2	57,2	65,1	32,1	23,3	43,1	41,9	30,7	30,4
ITALIA	37,7	45,6	59,5	66,2	29,7	22,3	42	40,4	30	29,7

LEGENDA:

- CLASSI = Classi di ampiezza demografica
 A.I. = Grado di autonomia impositiva: entrate tributarie/entrate correnti
 A.F. = Grado di autonomia finanziaria: (entrate tributarie + entrate extratributarie)/entrate correnti
 D.E. = Grado di dipendenza erariale: contributi e trasferimenti erariali correnti/entrate correnti
 R.G. = Grado di rigidità strutturale: (spese di personale + rimborso prestiti)/spese correnti
 INC. PERS. = Incidenza spese di personale: spese di personale/spese correnti

Conclusioni

In breve l'analisi della spesa conferma la rigidità strutturale degli enti di minore dimensione demografica, specie per gli enti delle prime due fasce, quelli fino a 1.000 abitanti. La rigidità strutturale è dovuta ai costi fissi ripartibi-

li su un numero ristretto di utenti. La spesa maggiore è localizzata nell'amministrazione generale a conferma della rigidità dei costi.

E' in atto anche per gli enti di minore dimensione demografica un'esternalizzazione dei servizi desunta da un ele-

vato livello di acquisto di servizi.

All'interno delle funzioni si riscontra per alcuni servizi di minor peso finanziario l'espressione con una retta di valore crescente, anziché la solita curva ad "U" della spesa totale. Può significare che il livello del servizio è scarso. Emerge anche, in connessione alla rigidità dei costi, il loro difficile adattamento alla decurtazione dei trasferimenti poiché, per oltre il 40%, gli enti vivono di questi. Infine il costo del personale si aggira intorno al 30% della spesa corrente per tutti gli Enti locali.

5.5 Analisi entrate

Premessa

Dopo l'analisi delle spese appare coerente affrontare un'analisi delle attuali entrate, specie degli enti che ci interessano, pur ricordando che è imminente una modifica dei "mezzi di sostentamento" dovuta all'attuazione della modifica costituzionale del 2001. Si parte da un esame globale delle entrate correnti, per poi passare ad un'indagine sulle entrate di maggior peso finanziario, soprattutto di carattere tributario (ICI e addizionale IRPEF), rimandan-

do la descrizione sui trasferimenti al relativo paragrafo. Per la compartecipazione IRPEF, a causa della sua peculiarità, si è preferito trattare l'argomento separatamente. Si conclude con una panoramica su alcuni indici strutturali.

Un esame delle entrate correnti nel complesso

Appare subito importante notare che anche per le entrate si verifica un andamento con curva ad "U" (Tabella 12) che dimostra un maggior sforzo finanziario per abitante nei Comuni di piccola dimensione: questo maggior sforzo non grava sui cittadini in quanto l'entrata tributaria è la più bassa (euro 282,79) ma è sostenuta dai contributi e trasferimenti (euro 301,06) che sono i più elevati se si considerano gli enti fino a 60.000 abitanti. Anche le entrate extratributarie si comportano come i contributi e i trasferimenti e qui si può evidenziare un maggior sforzo a carico del cittadino utente per i servizi forniti dall'Ente locale di piccola dimensione.

Gli enti fino a 5.000 abitanti, che sono oltre il 70% del totale, accertano entrate in valore assoluto per il 16,6%. Ciò dimostra ulteriormente che, nonostante la loro numerosità, rappresentano un peso finanziario ridotto.

Tabella 12 - Entrate correnti dei Comuni per categoria e classe di ampiezza demografica
Anno 2002 - Accertamenti (dati Istat provvisori; valori assoluti in milioni di euro; valori per abitante in euro)

Classi	Tributarie Ass.	Tributarie P.C.	C.T. Ass.	C.T. P.C.	Ext. Trib. Ass.	Ext. Trib. P.C.	Tot. Ass.	Tot. P.C.
FINO A 5.000	2.996	282,79	3.189	301,06	1.864	175,95	8.049	759,80
DA 5.001 A 10.000	2.381	294,40	1.648	203,70	1.083	133,89	5.112	631,98
DA 10.001 A 20.000	3.077	346,87	1.677	189,02	1.425	160,65	6.179	696,54
DA 20.001 A 60.000	4.765	384,53	3.154	254,49	1.949	157,25	9.868	796,27
OLTRE 60.000	8.945	514,81	6.748	388,39	3.660	210,64	19.353	1.113,84
ITALIA	22.165	386,67	16.416	286,39	9.981	174,12	48.561	847,18

LEGENDA:

CLASSI = Classi di ampiezza demografica
TOT. = Totale entrate correnti

C.T. = Contributi e trasferimenti
ASS. = Valore assoluto

EXT. TRIB. = Entrate extratributarie
P.C. = Valore per abitante

Autonomia impositiva e suoi contenuti

Andremo ad analizzare due imposte importanti come l'imposta comunale sugli immobili (ICI) e l'addizionale IRPEF. La trattazione avviene separatamente in quanto l'ICI rappresenta una grande parte dell'autonomia impositiva e l'addizionale IRPEF una recente imposta peraltro bloccata sostanzialmente dal 2004 dalle leggi finanziarie.

IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI

L'ICI, che costituisce oltre il 40% dei tributi, viene trattata sia dal punto di vista del gettito (Tabella 13) che delle aliquote medie (Tabella 14) e delle loro variazioni (Tabella 15). Per questa imposta si evidenzia la classica curva ad "U" già riscontrata per la spesa con un minimo anticipato di una classe rispetto alla spesa, per gli enti fino a 3.000 abitanti. Si riscontra anche una flessione del valore pro-capite nella classe da 60.000 a 100.000 abitanti.

Si può notare che il valore per abitante dell'ICI (euro 151,67) degli enti fino a 500 abitanti è il più elevato sino alla classe fino a 100.000 abitanti. Il valore, comunque inferiore a quello nazionale di 163,48 euro, dimostra che i

Tabella 13 - Gettito ICI e Addizionale IRPEF per classi demografiche, in valori assoluti e valori medi pro-capite (Anno 1999 - in euro)

Classi demografiche	Gettito ICI	
	Valori assoluti	Valori pro capite
0-499	34.044.370	151,67
500-999	96.694.860	130,59
1.000-1.999	266.050.800	117,66
2.000-2.999	276.686.830	118,63
3.000-4.999	541.229.260	123,54
5.000-9.999	1.086.395.770	138,59
10.000-19.999	1.171.912.870	146,59
20.000-59.999	1.775.402.850	148,49
60.000-99.999	624.937.410	145,48
100.000-249.999	799.324.190	200,16
250.000-499.999	518.045.750	230,25
OLTRE 500.000	1.884.506.100	260,18
ITALIA	9.075.231.060	163,48

cittadini di tali enti sono tra i più colpiti da questo tributo. A causa delle esenzioni in favore degli anziani, presenza

numericamente importante nei piccoli enti, e l'esistenza delle seconde case, si può dire che il tributo grava sui possessori delle seconde case, che, di norma, non sono residenti. Si noti che i non residenti, non votando alle elezioni, non hanno la possibilità di esprimere il loro parere sulle modalità di gestione dell'ente.

Un ulteriore approfondimento sull'ICI deriva dall'esposizione delle aliquote medie (Tabella 14).

Tabella 14 - Aliquota media ICI per classi demografiche per gli anni 1998 - 1999 - 2000

Classi demografiche	Aliquota media ICI 1998	Aliquota media ICI 1999	Aliquota media ICI 2000
0-499	5,39	5,41	5,42
500-999	5,28	5,27	5,31
1.000-1.999	5,23	5,22	5,24
2.000-2.999	5,15	5,13	5,15
3.000-4.999	5,18	5,15	5,15
5.000-9.999	5,17	5,14	5,14
10.000-19.999	5,08	5,05	5,05
20.000-59.999	5,02	4,96	4,94
60.000-99.999	4,96	4,89	4,88
100.000-249.999	5,03	4,99	5,07
250.000-499.999	5,07	4,84	4,83
OLTRE 500.000	5,41	5,33	5,33
ITALIA	5,20	5,18	5,19

Nota: I Comuni del Trentino Alto Adige sono stati esclusi.

Si registra una sostanziale invarianza delle aliquote per gli enti fino a 20.000 abitanti, con un *excursus* massimo di 0,3 punti per mille, ed una maggiore variazione nelle altre classi mai superiore a 0,8 punti per mille. Si ricorda che l'aliquota obbligatoria è del 4 per mille.

Da notare che nelle prime tre classi demografiche, fino a 2.000 abitanti, l'aliquota è superiore a quella nazionale. Le variazioni percentuali (Tabella 15) indicano forti anomalie per gli enti inferiori a 500 abitanti: dopo aver registrato dal 1996 al 1998 forti incrementi, nel 1999 registrano una flessione del 31% in concomitanza con l'avvento dell'addizionale IRPEF. Un decremento del 2,99%

Tabella 15 - Variazioni percentuali annuali e biennali del gettito ICI per classi demografiche

Classi demografiche	1999/1998	1999/1997	1998/1997	1998/1999
0-499	-31,00	9,40	58,55	76,61
500-999	-2,97	6,76	10,03	27,09
1.000-1.999	0,15	12,77	12,60	21,82
2.000-2.999	3,95	13,55	9,23	20,43
3.000-4.999	9,20	12,93	3,42	14,77
5.000-9.999	3,05	14,18	10,80	17,29
10.000-19.999	9,08	13,70	4,24	14,24
20.000-59.999	6,61	12,22	5,26	11,36
60.000-99.999	7,20	8,14	0,87	4,60
100.000-249.999	4,61	7,92	3,16	10,17
250.000-499.999	2,21	4,66	2,40	8,50
OLTRE 500.000	-0,52	3,38	3,92	11,12
ITALIA	4,09	9,59	5,28	12,72

si segnala anche per gli enti da 500 a 999 abitanti ed uno lieve dello 0,52% per gli enti oltre 500.000 abitanti.

In generale il maggior incremento si verifica nelle prime quattro classi demografiche nel biennio dal 1996 al 1998. L'ICI registra dal 1996 al 1998 un incremento del gettito attenuatosi dal 1998 al 1999, ricordando di nuovo che è concomitante all'istituzione dell'addizionale IRPEF. Si dimostra così che gli enti, se posti in condizione, tendono a diversificare la loro politica tributaria. Se questo sia un obiettivo da raggiungere va valutato anche considerando le politiche fiscali del Governo.

ADDIZIONALE IRPEF

L'addizionale IRPEF è esaminata nell'anno della sua istituzione, il 1999, (Tabella 16) e nel 2003 (Tabella 17).

Nel 1999 il gettito è di circa 154 milioni di euro e registra il più elevato valore per abitante (euro 5,15) per gli enti da 1.000 a 1.999 abitanti che, collegato ad un basso incremento dell'ICI, pari allo 0,15 per mille, dimostra la diversificazione della politica tributaria posta in essere dagli enti. Si consideri che la media nazionale è di euro 2,77 e quindi gli enti della terza classe hanno esattamente un valore doppio di quello nazionale.

Nel 2003 (Tabella 17) il gettito è quasi decuplicato rispetto al 1999. Rientra nella normalità il gettito della terza classe demografica ed i valori delle prime cinque classi si aggirano sui 25/26 euro e sono inferiori al valore nazionale di circa 31 euro.

Molto interessanti sono le percentuali dei Comuni e della popolazione (Tabella 17) che hanno applicato l'addizionale IRPEF nel 2003. Le percentuali dei Comuni sono sostanzialmente in crescita per entrambe le casistiche con maggiore evidenza nella percentuale dei Comuni.

La percentuale nazionale dei Comuni che ha applicato l'addizionale è di circa il 69% e interessa il 79% circa della popolazione. Per la prima classe si notano percentuali intorno al 50%, al 60% per la seconda classe, oltre il 60% per le altre classi. Se l'applicazione della norma istitutiva del tributo non fosse stata bloccata nel 2004, nel 2005 probabilmente si sarebbe assistito ad un avvicinamento all'80% dei Comuni ed al 90% della popolazione.

Tabella 16 - Gettito Addizionale Irpef per classi demografiche in valori assoluti e valori medi pro-capite (Anno 1999 - in euro)

Classi demografiche	Addizionale IRPEF	
	Valori assoluti	Valori pro capite
0-499	655.660	2,92
500-999	2.781.730	3,76
1.000-1.999	11.639.730	5,15
2.000-2.999	6.294.050	2,70
3.000-4.999	12.658.020	2,89
5.000-9.999	23.211.750	2,96
10.000-19.999	21.711.460	2,72
20.000-59.999	31.347.230	2,62
60.000-99.999	13.239.610	3,08
100.000-249.999	11.045.390	2,77
250.000-499.999	6.703.550	2,98
OLTRE 500.000	12.633.620	1,74
ITALIA	153.921.810	2,77

Tabella 17 - Addizionale IRPEF per classi demografiche, in valori assoluti e valori medi pro-capite (Anno 2003 - in euro)

Classi demografiche	Percentuale comuni	Percentuale popolazione	Addizionale IRPEF	
			Valori assoluti	Valori pro capite
0-499	49,80	50,89	2.847.082	25,20
500-999	58,84	59,45	11.447.273	25,36
1.000-1.999	66,09	66,33	37.098.352	25,36
2.000-2.999	70,22	70,22	38.892.660	25,08
3.000-4.999	73,39	73,67	84.958.470	26,60
5.000-9.999	78,51	78,61	172.181.844	28,31
10.000-19.999	79,36	79,73	197.864.483	29,05
20.000-59.999	77,84	78,78	296.304.594	30,88
60.000-99.999	78,43	78,05	97.913.318	32,44
100.000-249.999	82,76	82,99	136.397.632	39,32
250.000-499.999	83,33	85,62	68.357.550	42,58
OLTRE 500.000	83,33	82,05	182.940.735	32,10
ITALIA	68,79	78,19	1.327.203.319	30,83

LEGENDA:

Percentuale Comuni = percentuale dei Comuni che applicano l'addizionale 2003
Percentuale popolazione = percentuale della popolazione dei Comuni che applicano l'addizionale 2003

La compartecipazione e il suo significato

Per la compartecipazione all'IRPEF la trattazione separata dalle imposte è dovuta al fatto che si tratta di un vero e proprio trasferimento: gli enti non possono decidere sulle aliquote e non vi è alcun margine discrezionale nell'applicazione dell'imposta.

La compartecipazione è in linea con quanto previsto dalla modifica costituzionale del 2001, ancora inapplicata a quattro anni di distanza dalla sua approvazione.

Si deve segnalare che la compartecipazione in vigore dal 2000 è applicata con detrazione dai trasferimenti erariali al contrario dell'addizionale IRPEF che è aggiuntiva.

Come si vede dai dati assoluti, l'ammontare si aggira sui 6 miliardi di euro con una flessione nel 2003 rispetto al 2004 (Tabella 18). Il maggior valore, in assoluto e per abitante, si riscontra negli enti superiori a 500.000 abitanti. I valori più bassi sono per gli enti inferiori a 5.000 abitanti, tutti al di sotto della media nazionale in entrambi gli anni. L'andamento rettilineo crescente della media per abitante segnala l'identità percentuale della misura dell'imposta per tutti gli enti.

Nell'anno 2002 hanno subito l'azzeramento dei trasferimenti erariali per effetto dell'attribuzione della compartecipazione 1.389 Comuni, mentre nell'anno 2003 hanno subito l'azzeramento dei trasferimenti erariali per effetto dell'attribuzione della compartecipazione 2.306 Comuni. Tale valore ha registrato una sensibile crescita per effetto dell'aumento dell'aliquota di compartecipazione IRPEF applicata. Qualora il valore assoluto di compartecipazione spettante al singolo ente superi il valore dei trasferimenti, la compartecipazione si applica nei limiti del valore dei trasferimenti del singolo ente. Il tributo, come è evidente, non è distribuito in maniera uniforme sul territorio; sarebbe quindi opportuno ricercare un tributo con una distribuzione più omogenea sul territorio se si vuole raggiungere lo scopo di azzerare i trasferimenti con aliquota media uguale per tutti.

Tabella 18 - Compartecipazione IRPEF per classi demografiche - Valori per abitante in euro - (Anni 2003 - 2004)

Classi demografiche	2003 V.A.	2003 P.C.	2004 V.A.	2004 P.C.
0-499	20.224.803	85,95	18.913.134	79,85
500-999	65.443.757	82,07	60.056.957	75,79
1.000-1.999	185.870.309	80,50	174.163.245	75,85
2.000-2.999	197.320.413	82,46	182.082.827	78,02
3.000-4.999	387.142.829	87,18	366.392.375	81,98
5.000-9.999	749.609.512	91,56	676.594.960	84,78
10.000-19.999	782.278.099	94,16	770.660.276	88,74
20.000-59.999	1.180.235.242	93,86	1.107.003.427	89,82
60.000-99.999	494.596.981	115,12	461.792.487	116,51
100.000-249.999	540.575.542	135,16	548.642.420	124,98
250.000-499.999	313.058.318	141,46	317.539.403	169,34
OLTRE 500.000	1.264.443.210	176,34	1.309.511.336	188,54
ITALIA	6.180.799.021	111,13	5.993.352.853	108,86

LEGENDA: V.A. = Valore assoluto P.C. = Valore per abitante

Conclusioni

Appare evidente che le entrate tributarie per abitante degli enti di minore dimensione, nonostante l'elevata aliquota ICI, sono inferiori a quelle degli altri enti. Si è di fronte, dal punto di vista grafico, ad una retta anziché una curva ad "U", con tutte le relative conseguenze. I piccoli Comuni sono quindi costretti, come risulta dai dati per abitante, ad aumentare il costo dei servizi rispetto agli altri enti anche se non è sufficiente per coprire i costi complessivi. Deve perciò intervenire lo Stato con un forte contributo erariale. Quando però lo Stato diminuisce tali contributi, come di recente, l'ente non è in grado di fronteggiare le spese, non potendo ricorrere alla leva tributaria già elevata e neppure alle entrate extra-tributarie il cui gettito dei servizi è già superiore a quello degli altri enti. Dall'analisi della compartecipazione al gettito dell'IRPEF, che costituisce l'entrata tipo del futuro, risulta manifesta la sua inadeguatezza a risolvere i problemi finanziari di Comuni più piccoli.

Infine, dagli indici strutturali non costanti nel tempo si può anche supporre l'esistenza di disavanzi. Preoccupa in tali casi il ricorso a sistemi di "finanza creativa" che in futuro potrebbero essere causa di dissesti finanziari.

5.6 Un'analisi dei trasferimenti

Premessa

Un'analisi esauriente dei trasferimenti erariali agli Enti locali si impone specie nell'atmosfera di completa revisione del sistema dovuta alla modifica costituzionale del 2001.

I trasferimenti del 2003 sono utilizzati per definire il sistema in atto a favore degli Enti locali.

I trasferimenti del 2004 sono utilizzati per definire concretamente i trasferimenti vicini nel tempo e la loro evoluzione.

I trasferimenti erariali agli Enti locali

Dal 1993 con la legge 23 ottobre 1992, n. 421, ed il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, il sistema di trasferimenti agli Enti locali è suddiviso in due grandi gruppi: il primo relativo ai trasferimenti correnti, che servono per finanziare le spese di gestione annuali, il secondo è relativo

alle spese per investimento che servono per la costituzione delle infrastrutture.

I TRASFERIMENTI CORRENTI

Nella Tabella 19 sono descritti analiticamente i trasferimenti correnti costituiti da:

- Fondo ordinario
- Fondo squilibri fiscalità locale
- Fondo consolidato
- Altri trasferimenti correnti
- Minimo garantito per servizi indispensabili
- Funzioni trasferite correnti
- Compartecipazione IRPEF 2003

Si fornisce qui una breve descrizione dei diversi fondi:

- ❖ Il fondo ordinario è costituito da una serie di contributi erogati nel passato dal 1996 non più distinguibili;
- ❖ Il fondo degli squilibri per la fiscalità locale calcolato per sanare principalmente gli squilibri derivanti dall'assegnazione dell'ICI ai Comuni. Peraltro, il fondo non viene aggiornato dal 2003 in attesa della riforma;
- ❖ Il fondo consolidato accorpa alcuni fondi relativi al finanziamento di oneri contrattuali per il personale ed altri oneri specifici anteriori al 1992;
- ❖ Gli altri trasferimenti correnti sono quelli assegnati dalle leggi successivamente al 1992;
- ❖ Il minimo garantito per servizi indispensabili deriva dalla revisione normativa del 1992 che aveva lo scopo di adeguare i finanziamenti rispetto alle imposte ed ai trasferimenti per garantire i servizi indispensabili dei Comuni;
- ❖ Le funzioni trasferite correnti sono i fondi assegnati per rendere possibile il trasferimento di funzioni dallo Stato ai Comuni avvenuto per effetto della riforma Bassanini;
- ❖ La compartecipazione all'IRPEF è stata descritta al paragrafo 5.

Si noti che nel 2003 (Tabella 19) di fronte ad un incremento nazionale dei trasferimenti del 7,15% le prime tre classi demografiche, fino a 1.999 abitanti, ricevono un incremento inferiore alla media nazionale.

Nella prima classe l'incremento è inferiore di oltre 4 punti percentuali. Ciò dimostra la disattenzione del legislatore nei confronti degli enti con un minor numero di abitanti. Si vedrà che nel 2004 la situazione è di gran lunga peggiore. L'incremento minore si verifica nell'ultima classe demografica che però ha rilevanti possibilità di recupero attraverso altri introiti, possibilità che non è a disposizione degli enti di minore dimensione.

I TRASFERIMENTI PER INVESTIMENTO

Il fondo nazionale ordinario per gli investimenti (Tabella 20) è un fondo rideterminato ciascun anno. La metodologia di riparto è indirizzata ad avvantaggiare gli enti minori. Il fondo complessivo, oltre 231 milioni di euro, va per circa il 10% alla classe fino a 500 abitanti e per oltre

Tabella 19 - Comuni - Trasferimenti correnti per classi demografiche - Anno 2003 (valori in Euro)

	Popolazione 2001	Fondo Ordinario (1)	Fondo Squilibri Fiscalità locale (2)	Fondo Consolidato (3)	Altri Trasferimenti Correnti (4)	Minimo garantito per servizi indisp. (5)	Funzioni Trasferite corrente (6)	Compartecipaz. IRPEF 2003 (7)	Trasf. correnti anno 2003 (1+2+3+4+5+6+7)	Trasferimenti correnti anno 2002	Variazioni percentuale 2003/2002
0-499	235.311	39.838.130,65	4.768.606,97	6.779.502,71	3.714.741,04	159.417,43	88.582,61	20.224.803,39	75.573.784,80	73.588.299,98	2,70
500-999	797.394	102.543.283,06	12.425.649,07	24.316.616,70	6.914.747,16	364.633,82	303.166,12	65.443.757,54	212.311.853,47	203.678.755,72	4,24
1.000-1.999	2.38.913	207.942.477,20	32.679.026,82	58.875.646,44	14.211.234,76	745.454,44	864.382,67	185.870.309,82	501.188.532,15	472.884.552,42	5,99
2.000-2.999	2.392.993	173.243.058,88	34.674.057,07	51.166.970,63	12.927.483,67	1.042.347,43	888.579,15	197.320.413,00	471.262.909,83	439.434.467,44	7,24
3.000-4.999	4.440.883	266.121.572,55	56.457.931,64	89.813.396,80	22.464.900,29	838.391,92	1.709.970,01	387.142.829,30	824.548.992,51	759.640.664,24	8,54
5.000-9.999	8.187.495	310.629.500,54	103.338.834,84	127.624.490,44	39.565.144,73	1.700.373,62	3.363.802,70	749.609.512,72	1.335.831.659,59	1.194.015.767,41	11,88
10.000-19.999	8.308.035	335.837.680,06	109.178.064,99	143.865.173,27	45.536.098,03	1.520.446,14	3.789.727,85	782.278.099,66	1.422.005.290,00	1.276.400.826,31	11,41
20.000-59.999	12.574.500	632.541.550,15	170.009.637,67	259.208.730,23	77.446.500,08	1.459.102,24	6.780.980,44	1.180.235.242,96	2.327.681.743,77	2.126.577.661,92	9,46
60.000-99.999	4.296.201	327.052.680,37	47.773.307,24	156.746.669,57	36.949.963,92	1.047.977,27	3.657.749,48	494.596.981,27	1.067.825.329,12	998.895.184,04	6,90
100.000-249.999	3.999.571	187.940.053,61	41.151.758,79	100.793.355,28	34.357.250,75	2.715.073,70	3.092.947,55	540.575.542,80	910.625.982,48	847.387.862,46	7,46
250.000-499.999	2.212.977	242.448.192,24	47.736.332,18	72.942.632,24	23.195.388,39	-	1.137.906,42	313.058.318,31	700.518.769,78	670.267.461,29	4,51
OLTRE 499.999	7.170.634	548.148.118,40	144.350.115,37	485.340.272,27	165.966.910,70	-	5.544.352,63	1.264.443.210,40	2.613.792.979,77	2.569.123.863,85	1,74
ITALIA*	56.924.907	3.374.286.297,71	804.543.322,65	1.577.473.456,58	483.250.363,52	11.593.218,01	31.222.147,63	6.180.799.021,17	12.463.167.827,27	11.631.895.367,08	7,15
ITALIA**	55.615.724	3.374.286.297,71	804.543.322,65	1.577.473.456,58	482.132.311,07	-	31.222.147,63	6.180.799.021,17	12.450.456.556,81	11.619.184.096,62	7,15

Fonte: dati del Ministero dell'interno. * I Comuni del Trentino Alto Adige sono stati esclusi. ** I Comuni della Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia sono stati esclusi.

l'80% agli enti fino a 5.000 abitanti. La media per abitante più elevata, 100,27 euro, spetta agli enti fino a 500 abitanti, di fronte ad una media nazionale di 4,17 euro.

Il legislatore ha inteso privilegiare gli enti piccoli considerando che gli altri enti riescono a fronteggiare gli oneri per investimento con l'addizionale IRPEF.

È da rilevare che con tali cifre non ripetibili, e comunque non certe per gli anni successivi, gli enti riescono a fronteggiare oneri di manutenzione straordinaria. A tale proposito nel 2005 tali fondi sono stati dirottati ad un fondo globale distribuito secondo opere a tutti gli enti: in tal modo non sono stati certo avvantaggiati gli enti di piccola dimensione.

Tabella 20 - Comuni Fondo Nazionale Ordinario per investimenti per regione e media pro capite - Anno 2003 (valori in Euro)

	Fondo Ordinario per gli investimenti 2003	Popolazione 2001	Media pro capite
0-499	22.178.463,68	221,181	100,27
500-999	38.954.433,19	763,231	51,04
1.000-1.999	62.500.205,59	2.216,856	28,19
2.000-2.999	45.212.317,61	2.262.191	19,99
3.000-4.999	39.996.949,76	4.316.841	9,27
5.000-9.999	3.866.342,84	7.945.889	0,49
10.000-19.999	3.804.533,37	8.093.638	0,47
20.000-59.999	5.331.535,46	12.426.921	0,43
60.000-99.999	2.203.853,00	4.200.880	0,52
100.000-249.999	1.798.790,12	3.784.475	0,48
250.000-499.999	1.179.753,47	2.212.977	0,53
OLTRE 499.999	4.615.123,00	7.170.634	0,64
ITALIA	231.642.301,09	55.615.724	4,17

Nota: I Comuni della Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia sono stati esclusi.

I trasferimenti 2004

I trasferimenti 2004 trovano una concordanza tra i due tipi: correnti e di investimento. Entrambi subiscono una decurtazione; ciò indica una chiara difficoltà per tutti gli enti ed in particolare per quelli di piccola dimensione.

I TRASFERIMENTI CORRENTI

I trasferimenti correnti (Tabella 21) subiscono nel complesso una riduzione dell'8,4%. L'andamento all'interno delle classi demografiche è diversificato. Si registra un andamento positivo nella classe da 100.000 a 249.999 abitanti del 7,26%. Per tutti le altre classi si verifica un decremento: il più elevato, -22,47%, è situato per la classe da 250.000 a 499.999 abitanti; il più basso, -2,46%, si trova nella prima classe.

Diversamente, se si opera un confronto omogeneo con i trasferimenti erariali per l'anno 2003, senza considerare dotazioni episodiche e non ripetitive, si rilevano consistenti decurtazioni percentuali erariali nelle varie classi demografiche. Si veda in seguito nel paragrafo degli squilibri da sanare.

Se poi si passa all'analisi dei valori per abitante (Tabella 22), pur nella conservazione della curva ad U della spesa, si osserva il minimo (145,60 euro) nella classe da 5.000 a 9.999 abitanti, con uno spostamento di una classe rispetto alla curva della spesa. Nel 2003 lo spostamento del minimo era di due classi.

Tabella 21 - Comuni - Trasferimenti correnti per classi demografiche - Anno 2004 (valori in Euro)

	Popolazione 2002	Fondo Ordinario (1)	Fondo Squilibri Fiscalità locale (2)	Fondo Consolidato (3)	Fondi da ripartire (4)	Altri Trasferimenti Correnti (5)	Funzioni Trasferite parte corrente (6)	Minimo garantito per servizi indisp. (7)	Conpartecipaz. IRPEF (8)	Trasf. correnti anno 2004 (1+2+3+4+5+6+7+8)	Trasferimenti correnti anno 2003	Variazioni percentuale 2004/2003
0-499	236.873	39.223.910,01	4.957.433,43	7.013.988,05	419.049,32	2.929.741,29	90.700,54	170.133,60	18.913.134,45	73.718.090,69	75.573.784,80	- 2,46
500-999	792.412	96.342.346,13	12.888.235,15	24.421.664,80	1.192.466,16	3.936.962,97	302.881,50	353.917,65	60.056.957,40	199.495.431,76	212.311.853,47	- 6,04
1.000-1.999	2.296.075	190.466.678,63	33.376.640,66	57.135.938,86	3.376.672,26	5.830.180,11	842.519,84	731.758,58	174.163.245,91	465.923.634,85	501.188.532,15	- 7,04
2.000-2.999	2.332.873	150.429.238,41	33.627.670,01	47.594.160,55	3.668.800,23	3.542.838,84	810.715,09	994.836,35	182.082.827,81	422.751.087,29	471.262.909,83	- 10,29
3.000-4.999	4.469.548	230.359.439,61	55.320.420,91	83.593.410,62	7.603.747,97	4.811.717,03	1.479.708,28	899.598,86	366.392.375,95	750.460.419,23	824.548.992,51	- 8,99
5.000-9.999	7.980.733	259.726.253,04	94.546.631,53	106.990.136,11	15.364.215,96	4.649.005,57	2.412.921,52	1.700.373,62	676.594.980,16	1.161.984.497,51	1.335.831.659,59	- 13,01
10.000-19.999	8.763.209	298.137.458,94	107.117.952,49	127.650.907,16	20.672.604,17	3.796.440,26	2.828.725,72	1.520.446,14	770.660.276,61	1.332.384.811,49	1.422.005.290,00	- 6,30
20.000-59.999	12.325.056	547.371.129,52	164.218.925,73	227.019.305,58	35.503.363,23	5.258.587,19	4.975.750,89	1.459.102,24	1.107.003.427,17	2.092.809.591,55	2.327.681.743,77	- 10,09
60.000-99.999	3.963.408	252.913.455,48	41.925.547,24	136.234.785,31	13.960.304,00	3.324.633,49	2.991.143,47	1.047.977,27	461.792.487,68	914.190.333,94	1.067.825.329,12	- 14,39
100.000-249.999	4.389.671	232.978.206,30	69.343.840,02	100.704.995,01	20.090.406,31	143.191,80	2.123.208,78	2.715.073,70	548.642.420,55	976.741.342,47	910.625.982,48	7,26
250.000-499.999	1.875.140	132.675.815,09	19.576.927,39	61.183.164,72	11.013.155,96	28.638,36	1.120.837,13	-	317.539.403,08	543.137.941,73	700.518.769,78	- 22,47
Oltre 499.999	6.945.577	490.709.863,56	142.878.045,77	397.953.142,90	75.833.555,21	61.837.632,07	4.713.270,22	-	1.309.511.336,23	2.483.436.845,96	2.613.792.979,77	- 4,99
ITALIA*	56.370.575	2.921.333.794,72	779.778.270,33	1.377.495.599,67	208.698.340,78	100.089.568,98	24.692.382,98	11.593.218,01	5.993.352.853,00	11.417.034.028,47	12.463.167.827,27	- 8,39
ITALIA**	55.058.078	2.921.333.794,72	779.778.270,33	1.377.495.599,67	208.698.340,78	98.971.516,53	24.692.382,98	-	5.993.352.853,00	11.404.322.758,01	12.450.456.556,81	- 8,40

Fonte: dati del Ministero dell'interno. * I Comuni del Trentino Alto Adige sono stati esclusi. ** I Comuni della Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia sono stati esclusi.

All'interno dei diversi fondi si riscontra la predominanza della compartecipazione IRPEF con un valore nazionale per abitante di euro 108,86, seguita dal fondo ordinario con un valore nazionale di euro 53,06 rispetto al valore complessivo dei trasferimenti di euro 207,13.

Nella compartecipazione non si riscontra una precisa curva ad "U" in quanto il minimo di euro 75,70 è nella classe da 500 a 999 abitanti, mentre poi si riscontrano sempre valori crescenti sino al massimo di euro 188,54 dell'ultima classe demografica.

Tabella 22 - Comuni - Trasferimenti correnti per classi demografiche in valore medio pro capite - Anno 2004 (valori in Euro)

	Popolazione 2002	Fondo Ordinario (1)	Fondo Squilibri Fiscalità locale (2)	Fondo Consolidato (3)	Fondi da ripartire (4)	Altri Trasferimenti Correnti (5)	Funzioni Trasferite parte corrente (6)	Minimo garantito per servizi indispens. (7)	Conpartecipazioni IRPEF 2004 (8)	Trasf. correnti anno 2004 (1+2+3+4+5+6+7+8)	Trasferimenti correnti anno 2003	Variazioni percentuale 2004/2003
0-499	236.873	166,50	20,93	29,61	1,77	12,37	0,38	0,72	79,85	311,21	319,05	- 2,46
500-999	792.412	121,58	16,26	30,82	1,50	4,97	0,38	0,45	75,79	251,76	267,93	- 6,04
1.000-1.999	2.298.075	82,56	14,54	24,88	1,47	2,54	0,37	0,32	75,85	202,92	218,28	- 7,04
2.000-2.999	2.332.873	64,48	14,41	20,40	1,57	1,52	0,35	0,43	78,05	181,21	202,01	- 10,29
3.000-4.999	4.459.548	51,54	12,38	18,70	1,70	1,08	0,33	0,20	81,58	167,91	184,43	- 8,99
5.000-9.999	7.980.733	32,54	11,85	13,41	1,93	0,58	0,30	0,21	84,78	145,60	167,38	- 13,01
10.000-19.999	8.763.209	34,02	12,22	14,57	2,38	0,43	0,32	0,17	87,94	152,04	162,27	- 6,30
20.000-59.999	12.325.056	44,41	13,32	18,42	2,88	0,43	0,40	0,12	89,82	109,80	188,85	- 10,09
60.000-99.999	3.953.408	63,81	10,58	34,37	3,52	0,84	0,75	0,25	116,51	230,66	289,42	- 14,39
100.000-249.999	4.359.671	53,07	15,80	22,94	4,58	0,03	0,48	0,62	124,58	222,51	207,45	- 7,26
250.000-499.999	1.875.140	70,76	10,44	32,63	5,87	0,02	0,60	-	169,34	289,55	373,58	- 22,47
OLTRE 499.999	6.945.577	70,66	20,67	57,30	10,92	8,90	0,68	-	188,54	357,56	376,32	- 4,99
ITALIA*	56.370.575	51,82	13,83	24,44	3,70	1,78	0,44	0,21	108,32	202,54	221,09	- 8,39
ITALIA**	56.068.078	53,08	14,18	25,02	3,79	1,80	0,45	-	108,88	207,13	228,13	- 8,40

Fonte: dati del Ministero dell'interno.

* I Comuni del Trentino Alto Adige sono stati esclusi.

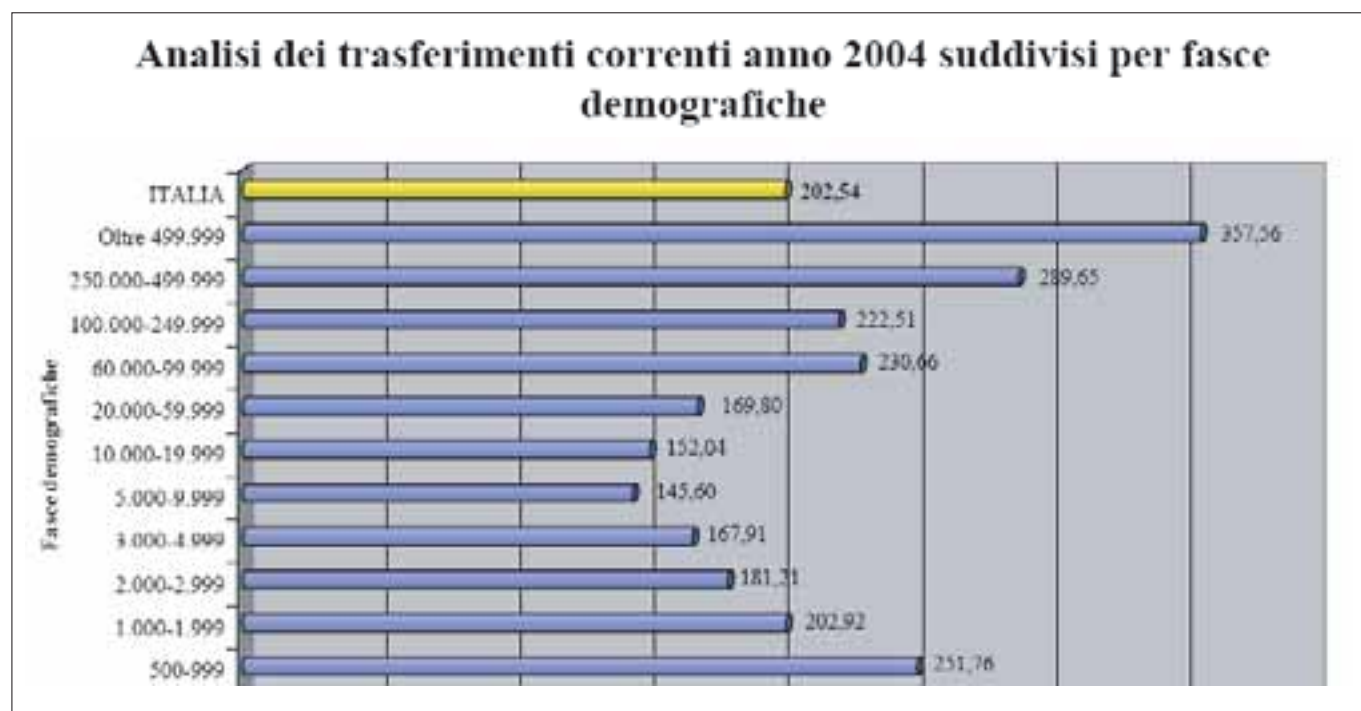
** I Comuni della Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia sono stati esclusi.

Per l'anno 2003 sono stati considerati oltre al fondo ordinario, squilibri fiscalità locale e concordato, il minimo garantito per servizi indispensabili, altri trasferimenti e le perequazioni IRPEF. I valori sono al netto delle funzioni trasferite quota coerente

Infine, il grafico della Tabella 23, relativo all'analisi dei trasferimenti correnti 2004 per abitante, suddivisi per fasce

demografiche, consente una chiara visione della curva ad "U" più volte richiamata.

Tabella 23



I TRASFERIMENTI PER INVESTIMENTO 2004

Come si vede dalla Tabella 24, i fondi per investimento si sono quasi dimezzati rispetto al 2003: scendono infatti da 231 a 121 milioni di euro. Il valore per abitante è diventato 2,21 rispetto al 4,17 del 2003. Il massimo dei valori, 51 euro, è ancora nella prima classe e fino a 5.000 abitanti i valori superano la media nazionale.

Tabella 24 - Comuni Fondo Nazionale ordinario per investimenti per fascia e media pro capite - Anno 2004 (valori in Euro)

	Fondo Ordinario per gli investimenti 2004	Popolazione 2002	Media pro capite
0-499	11.387.344,93	222.007	51,29
500-999	20.326.880,15	759.423	26,77
1.000-1.999	32.301.853,07	2.205.479	14,65
2.000-2.999	22.989.110,82	2.208.343	10,41
3.000-4.999	21.832.542,20	4.335.029	5,04
5.000-9.999	2.183.261,60	7.737.446	0,28
10.000-19.999	2.129.457,81	8.544.085	0,25
20.000-59.999	2.961.818,18	12.177.963	0,24
60.000-99.999	1.136.134,48	3.867.472	0,29
100.000-249.999	1.245.499,64	4.180.144	0,30
250.000-499.999	631.519,03	1.875.140	0,34
OLTRE 499.999	2.352.231,92	6.945.577	0,34
ITALIA	121.477.652,83	55.058.078	2,21

Nota: I Comuni della Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia sono stati esclusi.
Fonte: dati del Ministero dell'interno.

Conclusioni

La più importante osservazione riguarda il netto cambiamento nell'assegnazione del fondo per gli investimenti che per il 2005 non è stato rifinanziato. Il fondo nazionale ordinario per gli investimenti è riservato per l'80% ai Comuni sotto i 5.000 abitanti e, quindi, sono stato proprio gli enti di piccola dimensione quelli maggiormente penalizzati dall'azzeramento del fondo. I relativi finanziamenti sono stati destinati a finanziare, in parte, singoli interventi, decisi a livello nazionale dal Parlamento, di competenza di enti territoriali ma anche di soggetti privati. I Comuni più piccoli quindi, già colpiti nel 2004 dalla riduzione dei trasferimenti ordinari, nel 2005 sono stati anche in gran parte privati dei trasferimenti per investimento. Per quanto riguarda i trasferimenti correnti rimane preponderante l'intervento per abitante a favore degli enti di piccola dimensione. Si riscontra l'ormai famosa curva ad "U" che, come si è visto, sostiene gli enti di più piccola dimensione in parallelo a quella della spesa corrente. Per quanto riguarda i divari all'interno delle stesse classi demografiche si rimanda ad un paragrafo specifico poiché è necessario tenere conto di altre partite oltre i trasferimenti.

5.7 Squilibri da sanare

Premessa

Il paragrafo in esame giunge a parziale coronamento di tutti gli altri che hanno posto l'accento sugli enti di piccola dimensione e non solo su essi. Si è giunti ad una tappa intermedia in cui si intende mettere in rilievo le differenze di spesa e di entrata dei Comuni (specie le imposte) e gli squilibri da sanare.

Non si è inteso porre in questo paragrafo l'accento sui contributi erariali che, essendo una parte differenziale, avrebbero potuto alterare la comprensione globale del fenomeno. Per far emergere le differenze di spesa si sono utilizzati i dati dallo studio del 2000.

Squilibri di spesa

La Tabella 25 fa emergere, anche attraverso analisi statistiche (*deviazione standard*), le differenze esistenti nell'ambito della stessa classe demografica.

Gli squilibri evidenziati sono nella spesa per abitante (spesa stimata) ricostruita con diversi indicatori utilizzati nello studio del 2000. I divari tra enti con la stessa popolazione e in condizioni socio-economiche simili emergono sia con la spesa effettiva, prima della cura, sia con la spe-

Tabella 25 - Spesa effettiva e stimata per servizi indispensabili

Variabile	VMC	Dev. St.	Min	Max
Classe 1 da 0 a 499 abitanti				
Spefab	€ 572,48	€ 279,87	€ 98,82	€ 3.734,88
Spesti	€ 499,01	€ 192,77	€ 242,11	€ 1.775,88
Classe 2 da 500 a 999 abitanti				
Spefab	€ 417,29	€ 151,60	€ 290,96	€ 2.033,24
Spesti	€ 392,59	€ 118,92	€ 227,35	€ 1.866,84
Classe 3 da 1000 a 1999 abitanti				
Spefab	€ 342,39	€ 98,56	€ 168,31	€ 1.270,03
Spesti	€ 349,00	€ 83,34	€ 207,91	€ 1.387,33
Classe 4 da 2000 a 2999 abitanti				
Spefab	€ 308,81	€ 97,84	€ 151,39	€ 2.067,26
Spesti	€ 329,35	€ 71,67	€ 214,24	€ 827,65
Classe 5 da 3000 a 4999 abitanti				
Spefab	€ 296,77	€ 85,48	€ 194,59	€ 1.228,79
Spesti	€ 314,38	€ 67,43	€ 198,62	€ 820,06
Classe 6 da 5000 a 9999 abitanti				
Spefab	€ 282,45	€ 72,93	€ 235,29	€ 886,94
Spesti	€ 298,14	€ 61,86	€ 202,65	€ 790,25
Classe 7 da 10000 a 19999 abitanti				
Spefab	€ 289,45	€ 73,15	€ 126,56	€ 831,13
Spesti	€ 293,05	€ 58,26	€ 207,40	€ 663,09
Classe 8 da 20000 a 59999 abitanti				
Spefab	€ 298,69	€ 69,49	€ 162,71	€ 609,26
Spesti	€ 291,22	€ 55,54	€ 200,27	€ 671,30
Classe 9 da 60000 a 99999 abitanti				
Spefab	€ 325,38	€ 66,51	€ 166,44	€ 495,56
Spesti	€ 304,13	€ 53,32	€ 216,07	€ 491,30
Classe 10 da 100000 a 249999 abitanti				
Spefab	€ 366,39	€ 64,87	€ 254,11	€ 500,06
Spesti	€ 328,01	€ 32,35	€ 277,09	€ 405,38
Classe 11 da 250000 a 499999 abitanti				
Spefab	€ 429,90	€ 71,26	€ 355,14	€ 540,96
Spesti	€ 395,20	€ 51,04	€ 329,98	€ 460,35
Classe 12 da 500000 abitanti ed oltre				
Spefab	€ 411,95	€ 58,78	€ 312,61	€ 479,33
Spesti	€ 415,82	€ 66,88	€ 329,59	€ 509,29

Nota: I Comuni della Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia sono stati esclusi.
Fonte: dati del Ministero dell'interno.

sa stimata, dopo la cura. I divari dopo la cura si pensa possano riferirsi alle effettive differenze degli enti e non ad altri fattori di divario patologico.

Si noti che nella prima classe, prima della cura, si è in presenza di un valore minimo di 98 euro ed un valore

massimo di 3.734 euro. Dopo la cura la divergenza è sempre notevole (minimo 242 euro e massimo 1.775 euro). Anche la *deviazione standard* prima è 280 euro poi è di 193 euro. Così la spesa effettiva per abitante scende da 572 euro a 499 euro. Si noti che con tale sistema razionalizzante si ottiene un contenimento della spesa.

Scorrendo i valori delle altre classi demografiche si constata che il valore minimo e quello massimo, prima della cura, sono quelli della prima classe ora esaminata. Dopo la cura invece il minimo è nella quinta classe (199 euro) ed il massimo nella seconda classe (1.866 euro). Nella terza, nona e dodicesima classe il valore massimo stimato è aumentato rispetto all'effettivo ed è in netta controtendenza rispetto all'andamento riscontrato.

Per il minimo in otto casi il valore stimato supera quello effettivo. Per la *deviazione standard* si riscontra una costante diminuzione dei valori di prima della cura.

Per il valore medio per abitante, in cinque casi la spesa stimata supera quella effettiva.

In generale si può riconoscere l'esistenza di divari non giustificabili all'interno delle diverse classi e l'effetto positivo del metodo utilizzato per ridurli.

Sui metodi da impiegare per ridurre i divari finanziari si vedrà in uno dei prossimi paragrafi, ritenendo fondamentale una perequazione delle attuali spese.

Conclusioni

L'analisi dei dati dimostra l'esistenza di notevoli divari di spesa e di imposte fra gli enti della stessa classe demografica. Questa circostanza impone, dopo aver verificato, come peraltro già avvenuto, le differenze nei determinanti della spesa, di sanare questi divari.

Le difficoltà sono particolarmente sentite, come dimostrato, soprattutto negli enti di piccola dimensione dai quali si potrebbe iniziare per avviare sistemi di perequazione da attuarsi progressivamente nel tempo. La presenza in queste classi di notevoli differenze, l'elevato numero di enti interessati e il ridotto sforzo finanziario da porre in atto consigliano di iniziare dagli enti più piccoli per sanare le differenze esistenti nelle spese e nelle imposte.

5.8 Recenti difficoltà finanziarie

Premessa

Come già accennato nei precedenti paragrafi negli anni 2004 e 2005 si sono addensate difficoltà nella gestione degli Enti locali, specie in quelli di piccola dimensione, a causa dei tagli effettuati ai trasferimenti correnti nel 2004 e a quelli per investimento nel 2005. Si rappresenta la situazione e si conclude con una breve sintesi.

Situazione finanziaria 2004 e 2005

L'impatto della finanziaria 2004 sugli Enti locali è di grande rilievo, ma non è visibile poiché consiste nella mancata riconferma di numerosi contributi assegnati per il solo anno 2003.

Più in dettaglio sono cessati i seguenti contributi:

- l'incremento del fondo ordinario del 2003 per 137 milioni di euro;

- il fondo integrativo per gli enti sottodotati di trasferimenti erariali per 289 milioni di euro;
- il fondo nazionale ordinario per gli investimenti per 63 milioni di euro.

Infine, il fondo riservato agli enti con popolazione inferiore a 3.000 abitanti di 112 milioni di euro è stato ridotto a 50 milioni di euro. Nel complesso sono venuti a mancare agli Enti locali 551 milioni di euro, ai quali va aggiunto, per ottenere le intere riduzioni rispetto al 2003, l'importo di 115 milioni di euro pari alla decurtazione dei trasferimenti erariali prevista per il 2004 dalla legge finanziaria 2001. Ad un lettore disattento potrebbe sembrare che in realtà gli Enti locali abbiano subito un taglio di soli 166 milioni di euro (pari sempre ad oltre 330 miliardi delle vecchie lire). Infatti, dal punto di vista strettamente finanziario e macroeconomico, le diminuzioni sono di 666 milioni di euro e gli incrementi sono 500 milioni.

Si vuole qui sottolineare quanto sia pericoloso ragionare in termini finanziari e macroeconomici quando si tratta di oltre 8.000 Enti locali.

Risulta dal dettaglio delle detrazioni che oltre il 56 per cento delle stesse colpiscono gli enti sottodotati di trasferimenti erariali che, per la loro condizione, sono i più vulnerabili. I sottodotati, poi, comprendono per la maggior parte enti inferiori a 5.000 abitanti per i quali è impossibile qualsiasi manovra di recupero attraverso l'ICI, per loro finanziariamente inconsistente, o aumentando le tariffe dei servizi, del pari finanziariamente irrilevanti.

Quanto poi al recupero di 500 milioni di euro, è chiaro che lo stesso viene assegnato per 400 milioni di euro ai Comuni con maggiore dimensione demografica in quanto sono loro ad avere esternalizzato in grande copia i servizi ed a gestire il servizio trasporti.

Per una migliore analisi del fenomeno si può esaminare la spesa per IVA certificata dai Comuni per i servizi esternalizzati e risultante da una pubblicazione del Ministero dell'Interno. Gli oltre 5.600 Enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sostengono soltanto l'11,36% della spesa, i rimanenti Enti locali concorrono alla spesa per il restante 88,64 per cento. Per il contributo IVA relativo ai trasporti si pensa che la situazione possa essere ancora più svantaggiosa per i Comuni inferiori a 5.000 abitanti poiché è noto che il servizio trasporti è gestito per la grandissima parte dagli enti di grande dimensione demografica.

Se si opera un confronto omogeneo con il 2003 dei trasferimenti erariali, non considerando quindi le dotazioni

Comuni	Valori percentuali
Fino a 500 abitanti	- 11,56
Da 500 a 999 abitanti	- 8,73
Da 1.000 a 1999 abitanti	- 6,99
Da 2000 a 2999 abitanti	- 6,03
Da 3000 a 4999 abitanti	- 4,17
Da 5000 a 9999 abitanti	- 2,48
Da 10000 a 19999 abitanti	- 2,45
Da 20000 a 59999 abitanti	- 2,29
Da 60000 a 99999 abitanti	- 2,42
Da 100000 a 249999 abitanti	- 1,98
Da 250000 a 499999 abitanti	- 1,87
Da 500000 abitanti ed oltre	- 2,48

episodiche e non ripetitive, si rilevano le seguenti decurtazioni percentuali dei trasferimenti erariali nelle varie classi demografiche: Il confronto fra dati omogenei evidenzia quanto già espresso in precedenza e rende ancora più indispensabile una perequazione tra i diversi enti. La finanziaria 2005 ha mantenuto in sostanza allo stesso livello del 2004 i contributi erariali per spese correnti attribuiti agli Enti locali. E' stato assegnato un incremento ai soli enti sottodotati di trasferimenti erariali, tra i quali è compreso anche il Comune di Roma, per un importo complessivo di 80 milioni di euro.

Si rileva che non è stato assegnato il recupero dell'inflazione a tutti gli Enti locali che dal 1992 al 2004 era stato sempre assegnato. L'inflazione non recuperata può essere valutata come un taglio di circa il 3% dei trasferimenti erariali ai Comuni. Se si considera l'incremento dei carburanti pari circa al 50% la decurtazione è di gran lunga superiore.

Per quanto riguarda poi il contributo per investimenti si segnala anche qui che è stato azzerato un fondo che è sempre stato assegnato dal 1992 al 2004. Nel 2004 il fondo era pari a 106 milioni di euro ed era assegnato, come negli anni precedenti, agli enti inferiori a 5.000 abitanti. E' stato peraltro assegnato un fondo di 50 milioni di euro agli enti con popolazione inferiore a 3.000 abitanti.

Conclusioni

Le finanziarie 2004 e 2005 hanno mostrato un particolare accanimento nei confronti degli enti inferiori a 5.000 abitanti, in quanto nel 2004 sono stati fortemente decurtati i fondi per spese correnti in media del 7%, con punte del 12,5% circa per gli enti inferiori a 500 abitanti. La scure è caduta su enti che non sono in grado di far fronte a queste riduzioni con incrementi tributari. L'unica possibilità è ridurre la spesa corrente dei Comuni di piccola dimensione demografica i cui costi fissi sono però rigidi e quindi non comprimibili.

Nel 2005, poi, i contributi per investimento sono stati fortemente diminuiti per gli enti inferiori a 3.000 abitanti ed azzerati per gli enti da 3.000 a 5.000 abitanti, che, come accennato, erano assegnati soprattutto agli enti inferiori a 5.000 abitanti. Ne risentiranno principalmente le opere di manutenzione straordinaria indispensabili e la manutenzione del patrimonio stradale ed idrico; le conseguenze sul territorio nazionale saranno fortemente negative.

Gli enti più grandi possiedono gli strumenti per fare fronte ai tagli dei trasferimenti erariali. E' ad esempio possibile incrementare le aliquote ICI e le tariffe dei servizi. Ultima possibilità, valida per tutti gli enti, è la riduzione od eliminazione dei servizi, quando possibile.

Anche in questo caso, i piccoli Comuni hanno una minore capacità di contrazione delle spese perché hanno un minor numero di servizi e comunque già compressi.

Spesso ne risente la manutenzione ordinaria del patrimonio, che viene annullata, con gravi conseguenze per lo stesso. Si esclude il ricorso a finanziamenti straordinari consentiti per legge ai soli investimenti.

La situazione, quindi, è molto grave e si ripercuote negativamente sulla qualità di vita dei cittadini. Occorre adot-

tare per il futuro strumenti capaci di invertire la tendenza ed evitare che il deterioramento diventi irreversibile.

5.9 Rimedi immediati

Premessa

Da quanto sopra esposto emerge che è necessario ricorrere ad una attenta ed accurata programmazione di interventi specifici nei confronti degli enti di piccola dimensione. La gravità del caso impone l'adozione di misure che non possono essere rimandate alla riforma globale che, nei confronti di questi enti, lascerà comunque spazio ad interventi erariali in quanto non sembrano esistere imposte distribuite in modo omogeneo sul territorio che possano essere loro attribuite.

Si potrebbe anticipare la riforma predisposta dall'Osservatorio per la Contabilità e Finanza degli enti locali avente sede presso il Ministero dell'Interno che verrà illustrata in seguito. Si potrebbe iniziare applicando lo studio agli enti fino a 500 abitanti e, negli anni successivi, estenderlo gradualmente alle altre classi demografiche.

Qualora si voglia attendere ancora per migliorare la tesi dell'Osservatorio, in attesa anche della proposta dell'Alta Commissione sulla riforma, si possono utilizzare alcuni criteri che qui vengono esposti.

Metodi semplificati di perequazione

In presenza di una difficoltà sempre maggiore di reperire fondi, l'applicazione di questi metodi dovrà essere necessariamente graduale. Determinante è anche la programmazione che deve essere posta in essere dal Governo e dal Parlamento sulla base di un apposito studio che contenga anche i metodi.

Si illustrano qui di seguito, a titolo esemplificativo e non esaustivo, due metodi adottabili, fondati su quanto esposto nei precedenti paragrafi, il primo dei quali basato sull'andamento del fenomeno popolazione, l'altro su più criteri.

METODO BASATO SULL'ANDAMENTO DELLA POPOLAZIONE

Sin dagli studi iniziati nel 1985 è emerso che i piccoli Comuni subiscono, tranne alcune rare eccezioni e per motivi esogeni, un progressivo *spopolamento*.

Avviene che nel breve e medio periodo l'ente non riesce ad adeguare le strutture al fenomeno dello spopolamento. Inoltre, la rigidità dei costi, più volte chiamata in causa, consente comunque l'adeguamento sino ad un certo livello; in altri casi, per alcuni servizi a rete (acquedotto e fognature) è problematica la dismissione delle infrastrutture. Per questi motivi agli enti interessati dal fenomeno dello spopolamento, da valutare nel corso di un decennio e nell'ambito di ogni classe demografica, si attribuisce un apposito fondo per compensare le difficoltà derivanti dal decremento demografico.

Si possono definire, con una curva *gaussiana*, gli enti in via di spopolamento, gli enti stazionari e quelli in fase di consistente popolamento.

Dalla Tabella 26 relativa ai tassi di spopolamento avvenuti in passato si può desumere che:

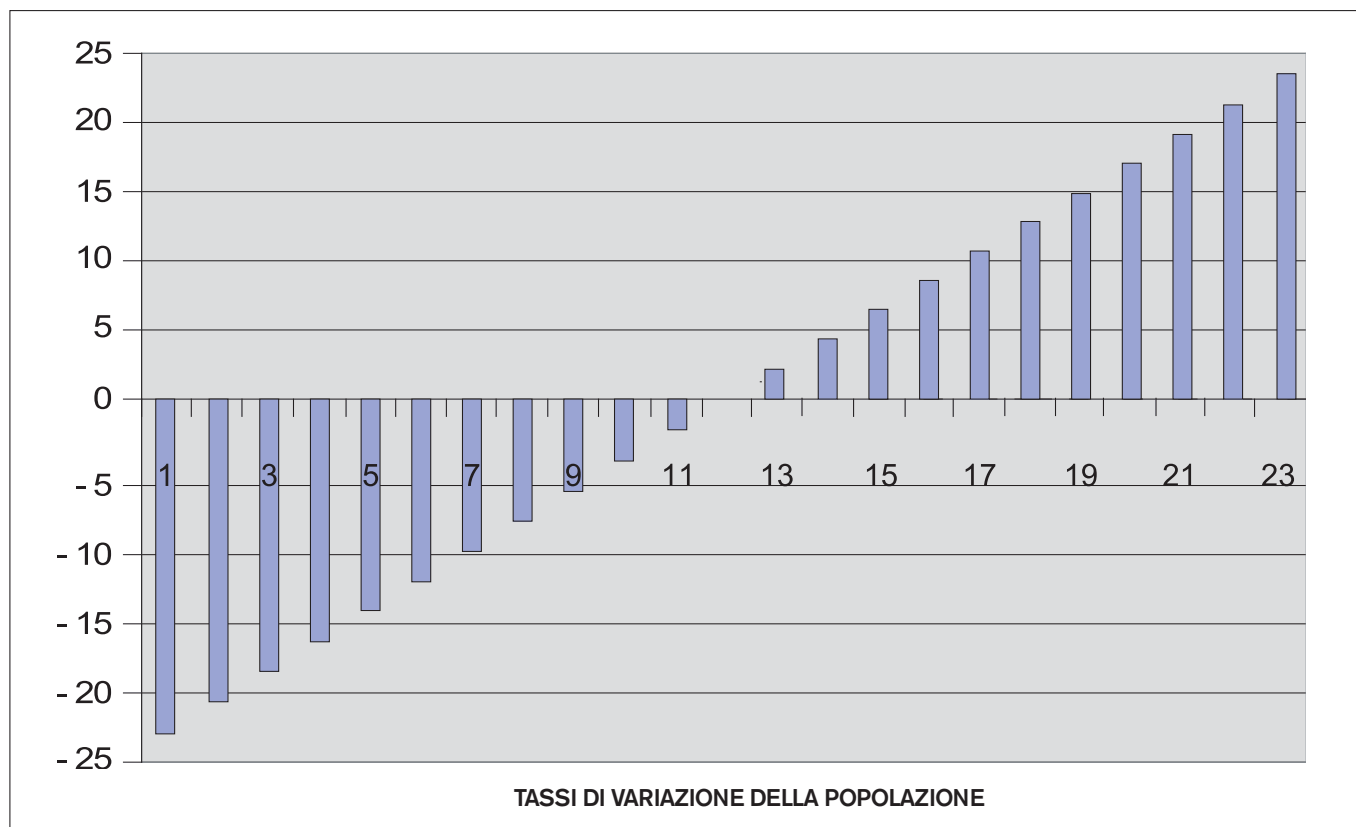
- ❖ in via di spopolamento sono i Comuni che nel periodo di un decennio hanno visto decrescere la popolazione più del 7%;
- ❖ in fase stazionaria i Comuni che hanno avuto un'evoluzione demografica tra il -7% e il +10%;
- ❖ in fase di consistente popolamento i Comuni in cui la popolazione è cresciuta più del 10%.

Occorre verificare se ha ancora senso adottarla, come proposto, a livello di fascia demografica.

Il contributo da assegnare è correlato al tasso di spopolamento ed è maggiore laddove è maggiore il tasso di spopolamento.

Il vantaggio di questo metodo è che il fondo dipende dalle disponibilità degli stanziamenti.

Tabella 26 - Distribuzione dei Comuni in base ai tassi di variazione della popolazione residente



METODI A PIÙ VARIABILI

Oltre alla variabile spopolamento si potrebbero inserire anche altre variabili come quella dello *sforzo fiscale*, ad esempio prendendo come riferimento l'ICI, che rappresenta l'imposta più importante per gli Enti locali (Tabella 27). Il sistema può essere quello già collaudato con lo studio del 1995 del Ministero dell'Interno.

Le variabili possono essere considerate con lo stesso peso o con pesi diversi in dipendenza dell'indice di correlazione con la spesa ricavato da indagine statistica.

Anche qui il fondo dipende dalle disponibilità degli stanziamenti.

CONCLUSIONI

La scelta di uno dei due metodi o di un terzo metodo con un numero maggiore di variabili è essenzialmente politica. Dal punto di vista tecnico si può affermare che l'adozione immediata di provvedimenti fa propendere per la scelta di una sola variabile (come per il primo metodo illustrato) per la sua facilità di applicazione e comprensione. L'aumento del numero delle variabili allunga i tempi di ap-

plicazione e complica le scelte. Si propende tecnicamente per il primo metodo che consente una veloce applicazione dello stesso.

5.10 Associazionismo e sua influenza

Premessa

La legislazione nazionale per venire incontro ai piccoli Comuni ha previsto un'apposita istituzione, l'Unione di Comuni, la cui previsione era già contenuta nella legge n. 142 del 1990. L'Unione di Comuni, peraltro, prevedeva la perdita dell'individualità dell'Ente locale e per questo motivo il fenomeno è rimasto circoscritto ad un solo ente dell'Emilia Romagna.

Per venire incontro alle effettive esigenze degli enti più volte richiamate, la legge n. 265 dell'agosto 1999 ha previsto una diversa normativa: gli enti mantengono la loro personalità giuridica e le Unioni acquisiscono un'autonomia personalità per la gestione dei servizi di questi enti.

La normativa è ispirata al sindacato francese dei Comuni istituito sin dal 1837. Da ultimo sono previsti due tipolo-

Tabella 27 - Analisi del fondo per la perequazione fiscale

Classi demografiche		N. enti	N. Benef.	% Benef	Pereq. 94		Pereq. 95	
1	fino a 499 abitanti	762	556	72,97	€	2.071.733,91	€	3.587.528,29
2	da 500 a 999 abitanti	1959	764	72,14	€	5.278.613,24	€	9.146.699,38
3	da 1.000 a 1.999 abitanti	1629	1151	70,66	€	15.247.782,87	€	26.432.364,26
4	da 2.000 a 2.999 abitanti	952	658	69,12	€	14.717.659,47	€	25.546.473,91
5	da 3.000 a 4.999 abitanti	1184	839	70,27	€	26.432.364,26	€	49.102.106,07
6	da 5.000 a 9.999 abitanti	1142	822	71,98	€	53.119.915,10	€	92.489.014,14
7	da 10.000 a 19.999 abitanti	577	449	77,82	€	56.266.599,97	€	97.999.751,24
8	da 20.000 a 59.999 abitanti	356	269	75,56	€	80.477.671,53	€	140.054.597,83
9	da 60.000 a 99.999 abitanti	47	36	76,60	€	17.266.917,77	€	30.033.597,60
10	da 100.000 a 249.999 abitanti	32	23	71,88	€	23.508.967,57	€	40.785.616,12
11	da 250.000 a 499.999 abitanti	7	5	71,43	€	22.746.296,17	€	40.636.412,97
12	oltre 500.000 abitanti	6	4	66,67	€	64.130.254,68	€	111.551.443,41
ITALIA		7763	5576	71,83	€	383.107.727,47	€	666.332.691,16

LEGENDA:

N. enti = Numero enti - B. Benef. = Numero enti beneficiari - Pereq. 94 = Perequazione 1994 - Pereq. 95 = Perequazione 1995

gie di associazione: quelle con unico scopo e cioè per un solo servizio e quelle con scopi multipli cioè con più servizi. Oltre questa forma in Francia è prevista per i Comuni anche una forma federativa.

In Italia le modalità di attribuzione per gli incentivi dello Stato alle Unioni sono state previste dal decreto 1 settembre 2000, n. 318, con il quale è stato adottato il regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i Comuni e l'esercizio associato di servizi comunali che ha fissato i principi per la ripartizione dei contributi alle Unioni di Comuni. I criteri considerano:

- La popolazione dell'Unione di Comuni;
- Numero dei Comuni facenti parte dell'Unione;
- Il numero dei servizi esercitati in forma associata.

Le modifiche al regolamento approntate nel 2004 cercano di favorire gli enti inferiori a 5.000 abitanti ed a considerare meglio il numero dei servizi svolti in forma associata. Il Consiglio di Stato, nella seduta del 2 settembre 2004, ha limitato al solo esercizio 2004 l'applicabilità del decreto in quanto la riforma costituzionale del 2001 avrebbe trasferito alle Regioni la relativa competenza. Per l'andamento del fenomeno relativo alle Unioni di Comuni e ai contributi assegnati dal 2000 al 2003, è opportuno consultare la pubblicazione del 2004 sulle Unioni di Comuni edita dal Ministero dell'Interno. Qui si espone un'ipotesi di riparto a favore dei Comuni inferiori a 5.000 abitanti.

Ipotesi di riparto a favore dei Comuni inferiori a 5.000 abitanti.

Interessante è verificare come incidono effettivamente gli enti di piccola dimensione. La distribuzione per classi demografiche delle tabelle 28 e 29 consente di vedere che gli Enti locali appartengono alle prime cinque classi demografiche nella misura dell'81,93% su un totale complessivo di 985 Comuni costituenti le Unioni.

Da questa percentuale si può desumere approssimativa-

mente in che misura hanno percepito i fondi gli enti inferiori a 5.000 abitanti (Tabella 30).

Il contributo per abitante dedotto rimane identico a quello già indicato: anno 2000: euro 19,67; anno 2001: euro 26,31; anno 2002: euro 9,75; anno 2003: euro 15,51.

Come si vede, per questi enti l'introduzione delle Unioni ha rappresentato certamente un vantaggio; sarebbe opportuno tenerne conto ai fini di un'equa distribuzione dei fondi; ci si augura, naturalmente, che questa considerazione non venga utilizzata in senso negativo, cioè per ridurli.

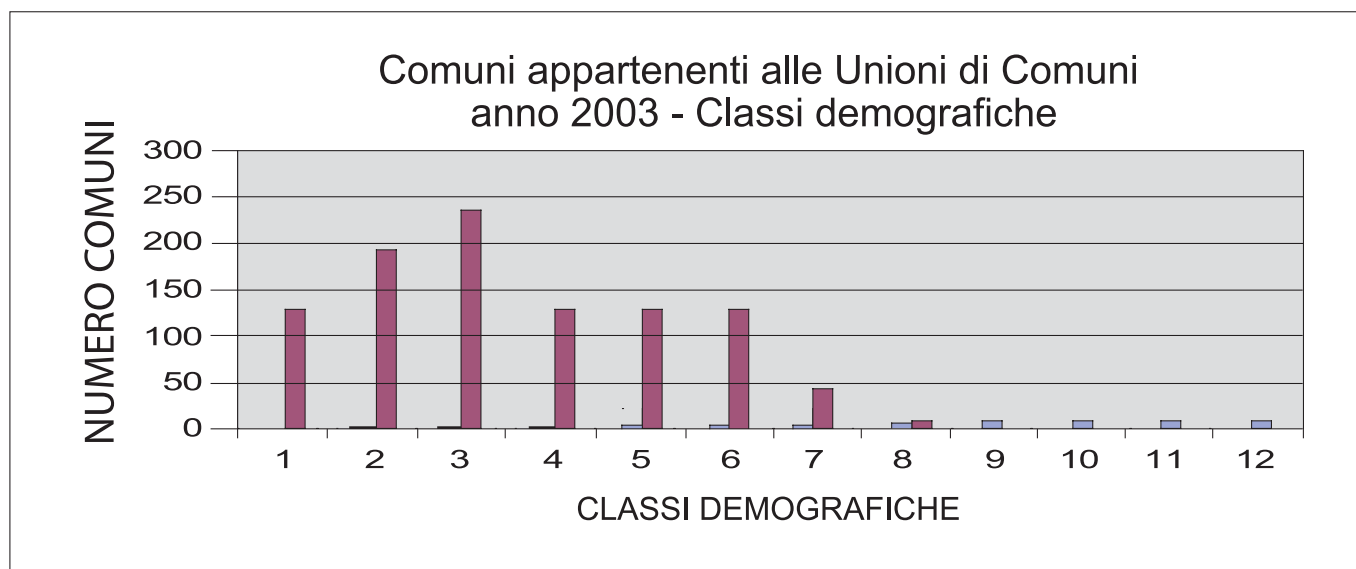
Tabella 28 - Comuni appartenenti alle Unioni di Comuni Anno 2003 - Classi demografiche

Comuni		Valori percentuali
1	fino a 499 abitanti	124
2	da 500 a 999 abitanti	193
3	da 1.000 a 1.999 abitanti	242
4	da 2.000 a 2.999 abitanti	128
5	da 3.000 a 4.999 abitanti	120
6	da 5.000 a 9.999 abitanti	122
7	da 10.000 a 19.999 abitanti	44
8	da 20.000 a 59.999 abitanti	12
9	da 60.000 a 99.999 abitanti	0
10	da 100.000 a 249.999 abitanti	0
11	da 250.000 a 499.999 abitanti	0
12	oltre 500.000 abitanti	0
italia		985

Tabella 30 - Determinazione deduttiva del contributo spettante ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle Unioni

Anni	Contrib. alle unioni	% Comuni inf. a 5000 abitanti	Cont. ai Comuni inf. a 5000 abitanti
2000	12.990.639,50	81,93	10.643.230,94
2001	39.550.275,05	81,93	32.403.540,35
2002	22.504.458,59	81,93	18.437.902,92
2003	47.165.468,91	81,93	38.642.668,68

Tabella 29



5.11 Proposte di legge per i piccoli Comuni

Iter normativo

La trattazione del disegno di legge sui piccoli Comuni, l'A.S. 1942, in sede di esame parlamentare, è stata prima congiunta con altri atti parlamentari che prevedono interventi e misure in favore degli Enti locali di piccola dimensione o di montagna con alcune finalità in parte simili (A.S.1045 recante: "Misure per lo sviluppo dei servizi territoriali nei Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti; A.S.1056 recante: "Misure per il sostegno delle attività economiche, agricole, commerciali, artigianali e sociali e per la valorizzazione del patrimonio naturale e storico-culturale dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti; A.S. 1405 recante "Nuova legge sulla montagna"; A.S. 1617 recante "Delega al Governo per la revisione della normativa sulla montagna"; A.S. 2305 recante "Legge per la montagna e delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle norme per la montagna"; A.S.2339 recante "Legge sulla montagna"; A.S. 3036 recante "Interventi per la valorizzazione e la tutela dei territori montani"); successivamente i testi sono stati unificati, dando luogo a due bozze di disegno di legge. La prima bozza riguarda sempre i Comuni di piccola dimensione e reca "Misure per i comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti", mentre la seconda bozza concerne "Interventi per i territori di montagna". Va precisato, ad ogni modo, che la bozza di disegno di legge per i Comuni inferiori a 5.000 abitanti, notevolmente ridimensionata nel testo, che è divenuto abbastanza scarso, mantiene talune delle disposizioni già contenute nell'atto Senato 1942.

Il testo della bozza non viene riportato nel sito internet del Senato della Repubblica, ove si fa riferimento solo alla trattazione congiunta del disegno con altri atti e ad un esame in Comitato ristretto.

Il testo del documento elaborato dal Comitato ristretto è però riportato sul sito dell'ANCI e rappresenta il testo ba-

se da cui si è partiti. La nuova impostazione del provvedimento presenta aspetti molto più limitati rispetto alla formulazione originaria.

Si tratta di un testo che già ha subito, o sta per subire, numerose modifiche in Comitato ristretto; vi sono riportate disposizioni, infatti, che hanno già trovato applicazione nelle ultime leggi finanziarie e, in particolare, l'aspetto che riguarda la deroga dalla contabilità è riportato in maniera imprecisa.

Del resto anche il richiamo fatto all'articolo 1, comma 5, lettera e) della bozza a due decreti dei lavori pubblici non è aggiornato in quanto nel 2004 è intervenuta un'ulteriore modifica.

Conclusioni

La lettura del testo consente di notare che non ci si è preoccupati della carenza endemica di fondi statali da destinare agli Enti locali.

Al fine di destinare maggiori risorse ai piccoli Comuni, potrebbero essere utilizzate le proposte riportate al paragrafo 7.10, utili per interventi nel breve e medio periodo; naturalmente sarebbe necessario che i Ministeri e gli organismi competenti provvedessero a redigere un testo nel quale si tenesse conto anche dei fondi assegnati agli enti di piccola dimensione tramite le Unioni.

Sarebbe, infine, opportuno semplificare la normativa sulla contabilità poiché quella contenuta nel testo sopra menzionato appare imprecisa e confusa.

5.12 Raccomandazione europea, situazione a regime e Costituzione

Premessa

Dall'esame dei trasferimenti, meglio delle risorse, analizzati con l'attuale relazione, si notano consistenti divari tra gli enti che non appaiono giustificati da alcun ulteriore fattore determinante. Questi divari esistono nonostante numerosi interventi perequativi compiuti negli anni dal legislatore in quanto nel contempo sono state adottate misure

di incremento percentuale dei trasferimenti che hanno determinato nuove differenze fra le risorse degli Enti locali. In questo quadro appare indispensabile l'attuazione del titolo V della modifica costituzionale del 2001.

Dell'attuazione della modifica del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 2001) è stata incaricata l'Alta Commissione, organismo istituito nel 2003 e i cui compiti di attuazione del Titolo V della Costituzione, ovvero del federalismo fiscale, sono stati prorogati sino al 30 settembre 2005. Il termine è scaduto ed il Consesso ha presentato uno studio, peraltro non valido in carenza delle direttive politiche previste per legge e mai prodotte. Sembra opportuno, tuttavia, esordire con una raccomandazione europea che ha collegato la fiscalità locale con la perequazione indicando quali siano le caratteristiche delle imposte da attribuire alle collettività locali e i meccanismi di perequazione. E' opportuno ricordare che le raccomandazioni europee sono basate su ricerche svolte indagando le legislazioni dei paesi europei e traendone i principi che si ritengono migliori.

Sono state anche esaminate le proposte di Regioni ed Enti locali per l'attuazione del Titolo V della Costituzione e l'attività dell'Alta Commissione.

Infine, si è deciso di limitare l'analisi alle leggi vigenti, sebbene vi sia all'esame del Parlamento una modifica della Costituzione che potrebbe avere effetti nella materia oggetto dello studio.

Raccomandazione dell'Unione Europea

INTRODUZIONE

Un sistema di perequazione non può prescindere da quei tributi che costituiscono una fondamentale fonte di risorse per gli Enti locali e, secondo alcuni, da un'adeguata politica dei redditi.

E' opportuno verificare quali sono i dettami della Comunità Europea al riguardo; le problematiche concernenti la fiscalità locale, la perequazione finanziaria e gli apporti finanziari alle collettività locali, sono stati trattati nella raccomandazione Rec(2000)14 emanata dal Comitato dei Ministri degli Stati membri.

Analisi della raccomandazione dell'Unione Europea Rec(2000)14

Il documento contiene in particolare le linee guida della tassazione locale ed i meccanismi di perequazione finanziaria.

Linee guida concernenti la tassazione locale

Livello di entrata dei tributi

L'autonomia finanziaria delle autorità locali implica un livello di risorse proprie che è commisurato alle competenze loro attribuite così come sono definite dalla Costituzione o dalla legge. Le più importanti risorse proprie sono costituite dalle entrate fiscali. Queste entrate rappresentano per le autorità locali, il cui corpo rappresentativo è stato eletto dai cittadini, un fattore di indipendenza. Inoltre la disponibilità della propria tassazione fornisce agli amministratori locali la possibilità di prevedere il livello delle risorse necessarie per il lungo termine.

Ciò premesso un certo grado di decentramento fiscale è richiesto. Per stimare questo grado possono essere usati i seguenti parametri:

- il rapporto tra il livello delle entrate fiscali delle autorità locali ed il totale delle entrate fiscali dello Stato;
- il rapporto tra le entrate fiscali locali ed il totale delle entrate locali;
- il peso delle entrate fiscali comparate al peso delle sovvenzioni (sia generali che specifiche) dello Stato e di altre pubbliche autorità.

Quando il grado del decentramento fiscale appare basso sulla base dei precedenti parametri gli Stati dovrebbero esaminare, insieme alle autorità locali, misure che rendano possibile incrementare la parte delle entrate fiscali delle autorità locali senza incrementare la pressione fiscale globale.

La struttura della tassazione locale.

La struttura della tassazione locale dovrebbe permettere il raggiungimento delle seguenti condizioni:

- un'equa distribuzione del fardello fiscale conforme alla capacità di pagare del contribuente;
- un'appropriata rendita e bassi costi amministrativi;
- una visibilità del fardello fiscale per le contribuzioni individuali ed aziendali (questa è una precondizione per un'effettiva distribuzione di risorse secondo le preferenze dei cittadini);
- il diritto delle autorità locali di variare, entro limiti prestabiliti, le aliquote delle tasse che loro impongono;
- lo scarto tra le aliquote delle imposte locali delle diverse collettività locali non deve essere eccessivo a meno che non sia giustificato da fattori che determinino un livello di servizi differente;
- deboli distorsioni economiche negative (impatto minimo sulla crescita e sulla struttura economica dell'Ente locale), demografiche (al fine di non incentivare la migrazione delle persone) e sociali (al fine di non rendere più fragili le parti sociali in difficoltà);
- un grado di elasticità che permetta l'adeguamento delle entrate fiscali all'evoluzione dei costi.

Meccanismi di perequazione finanziaria

Un livello sostanziale di perequazione finanziaria è una condizione necessaria del decentramento fiscale e di un'autonomia locale solida. Nello stesso tempo, la perequazione finanziaria può contribuire efficacemente al raggiungimento degli obiettivi di stabilità economica ed al conseguimento di politiche di sviluppo durevole ed equilibrato sul territorio.

Metodi di stima dei bisogni di spesa in vista della perequazione

La stima dei bisogni di spesa dovrà privilegiare l'impiego di criteri che:

- siano oggettivi e che gli Enti locali non controllano direttamente;
- non siano capaci di influenzare le libere scelte degli En-

ti locali, nei limiti delle risorse di cui esse dispongono;

- non penalizzino gli Enti locali che si sforzano di razionalizzare la gestione dei loro servizi per migliorarne l'efficacia e non creino condizioni involontarie di comportamenti che siano in contrasto con gli obiettivi di responsabilità locale e di efficacia nella fornitura dei servizi;
- tengano conto, nei limiti del possibile, delle caratteristiche demografiche, geografiche, sociali ed economiche che determinano disuguaglianze dei costi.

Meccanismi di perequazione

Gli Stati dovranno verificare regolarmente il funzionamento dei loro sistemi di perequazione ed esaminare, con gli Enti locali, i miglioramenti da apportare per correggere con efficacia gli effetti perversi di una ripartizione disuguale delle risorse e dei bisogni di spesa.

I sistemi perequativi dovrebbero essere congegnati in modo tale da perequare, almeno parzialmente, lo sforzo fiscale delle amministrazioni locali così che queste, se lo desiderano, siano in grado di fornire la stessa gamma e lo stesso livello di servizi mentre impongono stesse percentuali di tassazione; tuttavia, è necessario assicurare che tale perequazione di capacità finanziaria non indebolisca le autonomie locali ed induca in pratica a fornire lo stesso livello di servizi o ad applicare le stesse aliquote di tasse; non deve dissuadere gli enti dall'effettuare sforzi addizionali in termini di aumento della pressione fiscale o indurli ad astenersi da una più efficiente riscossione delle imposte; il sistema di perequazione deve tenere conto, inoltre, del maggior numero possibile di attività svolte dagli Enti locali. Per non costringere gli amministratori ad accettare un sistema che non conoscono e non comprendono, sarebbe opportuno predisporre adeguati strumenti informativi circa i meccanismi di funzionamento del sistema di perequazione.

In generale, la perequazione con apporti finanziari rasserena gli Enti locali. Qualora lo Stato non possa intervenire occorre stabilire un sistema, basato sulla legge e rispettoso del principio di solidarietà tra gli Enti locali dello stesso livello, in base al quale parte delle imposte degli Enti locali più ricchi venga assegnato a quelli più poveri. La perequazione, infine, deve prendere in considerazione tutte le imposte locali.

Documento delle Regioni e delle autonomie locali

In attesa delle proposte politiche governative in tema di federalismo fiscale, le Regioni e le Autonomie locali hanno stilato un accordo in data 18 giugno 2003 che individua i meccanismi strutturali del federalismo fiscale al fine di fornire indirizzi all'Alta Commissione di Studio, prevista dall'articolo 3, comma 1, lettera b) della legge 28 dicembre 2002, n. 289, per l'elaborazione dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che saranno oggetto della relazione al Governo.

La legge statale di coordinamento, secondo l'articolo 119 della Costituzione, individua i tributi e le entrate proprie di Regioni ed Enti locali, le sovrimposte e le addizionali dei tributi erariali, nonché le compartecipazioni spet-

tanti alle Regioni ed agli Enti locali, determinando anche l'ambito normativo e regolamentare autonomo riservato agli stessi. Le Regioni coordinano, secondo i principi statali, i sistemi tributari delle Regioni e degli Enti locali. La legge regionale prevede i tributi locali delineando i soli principi generali, lasciando agli Enti locali la facoltà di istituirli e di applicarli.

Deve anche individuarsi la proporzione tra le diverse forme di finanziamento costituite da tributi, entrate proprie, compartecipazione e perequazione.

Tenuto conto delle notevoli disparità regionali il fondo perequativo deve consentire di perequare le differenze dei territori con minore capacità fiscale per abitante in modo da garantire l'esercizio delle funzioni attribuite agli Enti locali ed alle Regioni incentivando l'esercizio virtuoso delle potestà tributarie. I criteri per la definizione e l'attribuzione del fondo perequativo per territori con minore capacità fiscale sono determinati dalla legge dello Stato con il concorso delle Regioni e degli Enti locali.

Il fondo, distinto per i diversi livelli di governo, è attribuito direttamente dallo Stato. Il fondo perequativo deve garantire i principi di solidarietà previsti dalla Costituzione. Anche le Regioni per i tributi attribuiti agli Enti locali per finanziare le funzioni regionali devono prevedere la perequazione da concertarsi con il Consiglio delle autonomie. Gli interventi di cui all'articolo 119, comma 5, dovranno confluire in un fondo nazionale destinato a colmare le ulteriori disparità strutturali delle singole realtà territoriali. L'entità ed i criteri di riparto di tale fondo sono definiti dallo Stato con il concorso delle Regioni e degli Enti locali. L'Alta Commissione individuerà le modalità per garantire la certezza di risorse finanziarie per ogni livello di governo in relazione alle funzioni esercitate.

L'attività dell'Alta Commissione

L'Alta Commissione ha terminato, il 30 settembre 2005, i propri lavori.

Dalle prime notizie sembra abbia previsto uno scenario simile a quello delineato dal documento prodotto dalle Regioni e dagli Enti locali.

La manovra di perequazione potrebbe essere scelta tra le seguenti alternative:

1. un modello basato, come quello attuale, sulle imposte, sulle compartecipazioni vigenti e sui trasferimenti;
2. un modello di tipo "svedese" che prevede una quota di compartecipazione IRPEF vincolata ad un livello medio di reddito imponibile (escludendo sia gli alti che i bassi redditi);
3. un modello basato sul principio di "correlazione" tra i servizi dell'Ente locale e natura dell'imposta/tariffa la cui titolarità sarebbe attribuita agli enti. L'intendimento è di correlare i tributi locali alle funzioni svolte e di utilizzare compartecipazioni con distribuzione omogenea sul territorio per contenere nei limiti minimi la perequazione fiscale.

Conclusioni

In tutti questi modelli e discussioni non sembra avere sufficiente rilievo la dimensione dell'Ente locale, come d'al-

tro canto neppure l'attuale legge costituzionale prende una decisa posizione al riguardo. La raccomandazione europea addirittura sostiene che occorre tenere conto, "nei limiti del possibile", della dimensione demografica. Fa sorgere dubbi se in alcuni casi possa considerarsi o meno. Nel paragrafo sulla perequazione in cui si valuterà lo studio congiunto del Ministero dell'Interno e dell'Osservatorio si potranno esaminare le conseguenze sugli enti di piccola dimensione.

5.13 Nuovo studio sulla perequazione

Premessa

Il presente paragrafo è tratto integralmente dal lavoro del Ministero dell'Interno e dell'Osservatorio del maggio 2002 cui si rimanda per le parti e le Tabelle non riportate. Qui sono state riportate le sole tavole riguardanti le fasce demografiche, considerato l'interesse principale di questo studio.

Nel mese di dicembre 2000 l'Osservatorio ha varato e poi presentato al Ministro dell'Interno p.t. uno studio per la revisione del sistema dei trasferimenti statali agli Enti locali, in applicazione dei criteri direttivi contenuti nell'art. 11, lettera f), della legge 13 maggio 1999, n. 133.

Per vincoli legislativi, lo studio dell'Osservatorio partiva dalla logica della redistribuzione delle risorse all'interno del fondo chiuso del complesso dei trasferimenti statali ed adottava l'unica interpretazione possibile della norma di delega, con esclusione di talune parti certamente non applicabili. Esso rappresentava l'evoluzione fortemente scientifica dei precedenti modelli di perequazione, con la definizione della spesa *standard* per i servizi indispensabili per ciascun Ente locale, a mezzo della *regressione multipla*, da raffrontare con le risorse, per determinare, quindi, chi, trovandosi in posizione di sovradotazione, avrebbe dovuto essere sottoposto a riduzione dei trasferimenti statali e chi, trovandosi in posizione di sottodotazione, sarebbe stato destinatario di trasferimenti integrativi.

Di seguito, verrà illustrata la proposta dell'Osservatorio sul riordino complessivo dei trasferimenti statali, come è stato preannunciato dalla legge finanziaria 2002, agli articoli 26 e 27, commi 1, 2, 3 e 5.

Recenti sviluppi

Il lavoro di studio effettuato dall'Osservatorio fra l'agosto 1999 e i primi mesi del 2000 non ha prodotto risultati concreti, a causa del mancato esercizio della delega ex legge n. 133. In seguito, è mutato il quadro normativo con l'approvazione da parte dei due rami del Parlamento della legge di riforma costituzionale, che ha interessato, fra l'altro, l'articolo 119 della Costituzione. La riforma costituzionale approvata in via definitiva nell'ottobre 2001 dal referendum confermativo pone la questione dei trasferimenti in termini apparentemente diversi rispetto alla legislazione previgente, ponendo maggiormente l'accento sulla perequazione della capacità fiscale.

La proposta che segue, formulata da un gruppo di lavoro dell'Osservatorio e dal Ministero dell'Interno, si basa sulla seguente interpretazione della norma costituzionale:

- la nuova formulazione dell'art. 119 della Costituzione dà maggior risalto (o sembra dare maggior risalto) alla perequazione della capacità fiscale, rispetto all'impostazione della legge n. 142 del 1990; minori scostamenti si registrano rispetto alla delega di cui alla legge n. 133 del 1999, che pure metteva l'accento sulla perequazione fiscale;
- il terzo comma dell'art. 119, nella nuova formulazione, richiama comunque implicitamente i fabbisogni di spesa laddove garantisce l'integrale copertura, con le entrate proprie e derivate, delle spese per le funzioni pubbliche di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni; non si può prescindere quindi, nemmeno ora, dalla considerazione dei fabbisogni;
- il riferimento alle "funzioni pubbliche" sembra superare la distinzione tra servizi indispensabili e altri servizi; si ritiene, però, che finché non sarà abrogata la parte finale del comma 7 dell'articolo 149 del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali (che fa esplicito riferimento ai servizi indispensabili) il fondo perequativo debba tenere conto dei fabbisogni di spesa per i soli servizi indispensabili; l'abrogazione può avvenire anche contestualmente all'attribuzione della delega sul riordino dei trasferimenti, in modo esplicito o implicito; in questo ultimo caso la legge delega dovrebbe prevedere che i trasferimenti erariali siano erogati con funzione perequativa della fiscalità locale, per la copertura delle spese correnti degli Enti locali relative alla prestazione di servizi, salvo che per quelle spese che trovino già copertura attraverso provvedimenti specifici di legge;
- la perequazione delle capacità fiscali, tenuto conto dei fabbisogni di spesa, si effettua con il fondo perequativo; lo Stato si riserva di attribuire ulteriori risorse, oltre a quelle stanziato sul fondo perequativo, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli Enti locali;
- tenuto conto di queste prescrizioni costituzionali, il nuovo criterio di riparto proposto si discosta da quelli finora attuati o suggeriti che effettuavano un confronto diretto o indiretto fra fabbisogni di spesa e entrate standardizzate. La nuova proposta pone maggiormente l'accento sulla perequazione della capacità fiscale, senza abbandonare del tutto il riferimento ai fabbisogni di spesa; seguendo l'esempio tedesco e francese, la capacità fiscale viene infatti rapportata alla popolazione ponderata con un idoneo indicatore di fabbisogno.

I punti salienti della proposta sono i seguenti:

- sono soppressi gli attuali fondi, ordinario e perequativo, per il finanziamento della spesa corrente di Comuni, Province e Città Metropolitane e sono istituiti due fondi: un *fondo perequativo delle capacità fiscali* ai sensi del comma 2 dell'art. 119 come riformulato dalla legge di riforma costituzionale, e un *fondo integrativo* per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali,

per favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona, come previsto dal comma 4 dell'art. 119, nuova formulazione; sono lasciati alla piena discrezionalità del Governo e del Parlamento gli ulteriori interventi per far fronte ad esigenze di carattere straordinario e imprevedibile, ovvero a "scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni" degli Enti locali, secondo la previsione dell'ultima parte del comma 4 dell'art. 119 di nuova formulazione;

- le risorse stanziati sui fondi soppressi sono riversate nel fondo perequativo della capacità fiscale e nel fondo integrativo di nuova istituzione, unitamente alle risorse annualmente messe a disposizione dall'articolo 53, comma 11 della legge finanziaria 2001 e dagli altri stanziamenti eventualmente previsti da successivi provvedimenti di legge; la ripartizione delle risorse tra fondo perequativo della capacità fiscale e fondo integrativo è stabilita dal Ministro dell'Interno;

- il fondo perequativo perequa la capacità fiscale con riferimento alle principali entrate tributarie: ICI, addizionale IRPEF e addizionale elettrica per i Comuni;

- le entrate tributarie sono standardizzate, assumendo aliquote (e, ove necessario, detrazioni) uguali per tutti gli enti; in linea di principio, la standardizzazione dovrebbe riguardare anche le basi imponibili, nel senso che le aliquote *standard* dovrebbero applicarsi a basi *standard*, che non includano l'evasione o la includano nella stessa misura percentuale per tutti gli enti;

- l'adeguatezza delle entrate proprie standardizzate è misurata in rapporto alla popolazione residente ponderata con un indicatore di fabbisogno ottenuto tramite l'analisi statistica della spesa pregressa (spesa complessiva o per i soli servizi indispensabili) ;

- sono attribuite quote del fondo perequativo agli enti che abbiano risorse proprie standardizzate per abitante ponderato inferiori alla media nazionale, in proporzione alla distanza, dal valore medio nazionale, delle entrate proprie standardizzate per residente ponderato di ogni singolo ente; il riferimento agli abitanti ponderati si rende necessario a causa dell'estrema eterogeneità degli Enti locali e dei relativi fabbisogni di spesa, così che non sarebbe utile, o sarebbe addirittura fuorviante, far riferimento semplicemente al valore medio nazionale delle entrate proprie standardizzate per abitante;

- non sono previsti tagli di trasferimenti agli enti sovradotati; la perequazione viene effettuata con le risorse aggiuntive messe a disposizione dall'art. 53, comma 11, della legge finanziaria 2001 (risorse liberate dal fondo per lo sviluppo degli investimenti) e da eventuali altri stanziamenti aggiuntivi che dovessero rendersi disponibili;

- il fondo integrativo, per la parte che non va a copertura di spese di carattere straordinario e imprevedibile, è attribuito ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane sulla base di opportuni indicatori di degrado economico-sociale.

Gli enti con capacità fiscale per abitante ponderato superiore alla media non hanno diritto al contributo perequativo, ma conservano le precedenti assegnazioni. Conservano le precedenti assegnazioni anche gli enti per i

quali la somma del contributo perequativo e del contributo integrativo sia inferiore ai trasferimenti di parte corrente ricevuti dallo Stato nell'ultimo anno precedente l'applicazione della legge delega.

La garanzia dei livelli di contribuzione precedentemente raggiunti impone di determinare i contributi effettivi in base a un processo iterativo: le eccedenze dei contributi pregressi sulle quote del fondo perequativo e del fondo integrativo determinate in prima istanza vanno detratte dall'ammontare dei fondi ripartibili agli altri enti; i contributi per gli altri enti vanno quindi rideterminati.

La proposta appena illustrata è alternativa a quella elaborata dall'Osservatorio nel 1999-2000, ma si fonda su principi del tutto simili a quelli che hanno informato il lavoro degli ultimi due anni. In effetti i due elementi cardine della perequazione continuano ad essere la *capacità fiscale* e il *fabbisogno di spesa* (spesa standard).

Studi svolti sulla base della precedente ricerca dell'Osservatorio

INTRODUZIONE

La ricerca compiuta dall'Osservatorio è stata aggiornata al fine di consentire la redazione di uno schema di norma di delega per il riordino dei trasferimenti erariali.

La nuova normativa dovrà contenere anche la perequazione secondo la recente riforma costituzionale dell'ottobre 2001.

Il paragrafo seguente illustra le analogie e le differenze con la precedente ricerca, gli esiti dello studio sul riordino e lo studio sulla nuova perequazione fiscale nonché i relativi risultati.

ANALOGIA E DIFFERENZE CON LA PRECEDENTE RICERCA

E' stato deciso di effettuare, come per il passato, due tipi di ricerche, una avente per base l'intera *spesa corrente standard*, l'altra la *spesa per i servizi indispensabili*. La seconda riveste particolare importanza per la similitudine che potrà avere con i servizi che la legge 142 del 1990 definiva indispensabili. Si vedrà nel prosieguo come l'esito degli studi indirizzi verso la scelta di un novero di servizi minore del totale.

E' stata conservata l'ossatura fondamentale della precedente ricerca che per i ristretti tempi a disposizione non è stato possibile modificare. La definizione della *spesa standard* è stata utilizzata integralmente. Si è pensato di correggere il dato della spesa 1996 aggiornandolo con il tasso programmato di inflazione dal 1996 al 2001. Il coefficiente di rivalutazione composto per i sei anni è pari a 1,150476. Da un confronto con la spesa del 1999, tratta dai conti del bilancio, risulta uno scostamento dell'1,16% per eccesso della spesa rivalutata rispetto a quella effettuata.

Per le entrate, tratte dal conto del bilancio 1996, è stata operata un'analoga operazione di rivalutazione. Si segnala che, laddove è stato deciso di applicare solo l'80% dell'entrata, il coefficiente di rivalutazione è pari ad 1,20381.

L'operazione di rivisitazione più approfondita, rispetto allo

studio dell'Osservatorio, è stata condotta nei confronti delle entrate. E' stata necessariamente operata una distinzione tra entrate dei Comuni e delle Province. Un'ulteriore distinzione è stata operata nel caso in cui il confronto delle entrate deve avvenire con l'intera spesa standard oppure con le spesa standard per i servizi indispensabili. Nel primo caso sono state considerate tutte le entrate, mentre nell'altro caso sono state considerate solo parte delle entrate escludendo tutte quelle che non finanziano i servizi indispensabili. In entrambi, i casi di trasferimenti erariali sono stati rilevati con i dati 2001 in possesso del Ministero dell'Interno.

RISULTATI DEGLI STUDI SUL RIORDINO DEI TRASFERIMENTI ERARIALI

Gli studi riguardano sia la spesa standard per i servizi indispensabili che l'intera spesa standard (Tabelle da 31 a 33). E' chiaramente visibile che il metodo dei servizi indispensabili avvantaggia 1.249 enti in più rispetto all'altro sistema pur con un costo complessivamente inferiore.

In entrambi i casi è sempre l'Italia centrale a ricevere una maggiore somma, sia in valore assoluto che per abitante, in relazione alla presenza del Comune di Roma.

Valori minimi si registrano in Lombardia e Piemonte. Nelle isole poi con il sistema dell'intera spesa corrente il va-

Tabella 31 - Spesa complessiva in euro - Tutti i servizi

Classi demografiche	Spesa standard per abitante	Spesa standard complessiva	Risorse (anno 2001)	Eccedenza di risorse (risorse/spesa)	Importo da perequare	Importo da perequare per abitante	Numero enti
1	598,52	132.381.067	179.018.832	35,23%	6.592.835	29,81	174
2	575,72	439.862.830	498.049.522	13,23%	22.920.978	30,00	370
3	544,02	1.205.589.662	1.196.112.295	-0,79%	112.691.183	50,85	878
4	526,24	1.190.450.159	1.154.153.315	-3,05%	128.234.981	56,69	558
5	510,22	2.202.553.596	2.203.752.228	0,05%	228.179.386	52,86	600
6	493,36	3.920.145.723	3.879.448.633	-1,04%	442.465.056	55,68	647
7	488,75	3.955.757.847	4.197.431.898	6,11%	333.825.578	41,25	270
8	498,28	6.180.182.595	6.873.987.115	11,23%	459.100.305	37,02	152
9	555,04	2.331.639.840	2.630.445.216	12,82%	152.514.700	36,31	15
10	663,03	2.509.231.125	2.919.830.006	16,36%	45.828.078	12,11	3
11	897,16	1.985.403.636	2.034.406.324	2,47%	111.897.020	50,56	4
12	1.365,25	9.789.694.563	6.641.918.592	-32,15%	3.220.306.132	449,10	5
TOTALE	644,75	35.842.892.641	34.408.553.976	-4,00%	5.264.556.230	94,70	3.676

Tabella 32 - Spesa per servizi indispensabili

Spesa standard per abitante	Spesa standard complessiva	Totale risorse (anno 2001)	Eccedenza di risorse (risorse/spesa)	Importo da perequare	Importo da perequare per abitante	Numero enti
457,43	101.173.882	110.304.197	9,02%	13.821.975	62,49	362
421,46	322.003.993	313.845.833	-2,53%	41.149.767	53,86	652
386,17	855.776.028	772.878.805	-9,69%	125.322.526	56,55	1.145
366,59	829.293.713	745.126.286	-10,15%	119.743.491	52,93	697
350,86	1.514.589.925	1.377.022.223	-9,08%	212.054.168	49,12	800
332,62	2.642.929.752	2.425.861.002	-8,21%	341.216.742	42,94	809
323,96	2.622.006.388	2.633.202.817	0,43%	209.555.242	25,89	306
322,46	3.999.429.176	4.342.035.756	8,57%	193.221.162	15,58	146
338,32	1.421.225.052	1.807.880.019	27,21%	16.430.451	3,91	7
380,14	1.438.634.418	1.869.341.281	29,94%	0	0,00	0
457,84	1.013.196.139	1.314.069.928	29,70%	0	0,00	0
511,84	3.670.225.019	4.400.484.414	19,90%	132.409.609	18,47	1
367,51	20.430.483.483	22.112.052.560	8,23%	1.404.925.134	25,27	4.925

- Spesa per abitante tutti i servizi e servizi indispensabili calcolata sulla base dei dati dei certificati di conto consuntivo 1996
- Spesa standard: risultato della regressione con variabili ambientali, demografiche, sociali, economiche ed infrastrutturali
- Risorse tutti i servizi anno 2001: sommatoria dei contributi ordi-

nario, perequativo per la fiscalità locale, consolidato al netto dei contributi L. 730/86 e L. 285/87, ICI calcolata con aliquota media sull'imponibile catastale, addizionale energetica, TARSU, tributi speciali, trasferimenti correnti delle Regioni ed entrate extra-tributarie

lore per abitante è di euro 14,42, mentre con l'altro sistema è di euro 36,76, triplicando il numero degli enti che da 187 salgono a 606.

In entrambi i metodi i maggiori importi spettano al Lazio,

Campania e Piemonte: si segnala il caso della Lombardia che con il primo metodo avrebbe diritto a euro 511 milioni e con il secondo sistema a euro 62 milioni (circa un decimo).

Classi demografiche			
1	0 - 499 AB.	7	10.000 - 19.999 AB.
2	500 - 999 AB.	8	20.000 - 59.999 AB.
3	1.000 - 1.999 AB.	9	60.000 - 99.999 AB.
4	2.000 - 2.999 AB.	10	100.000 - 249.999 AB.
5	3.000 - 4.999 AB.	11	250.000 - 499.999 AB.

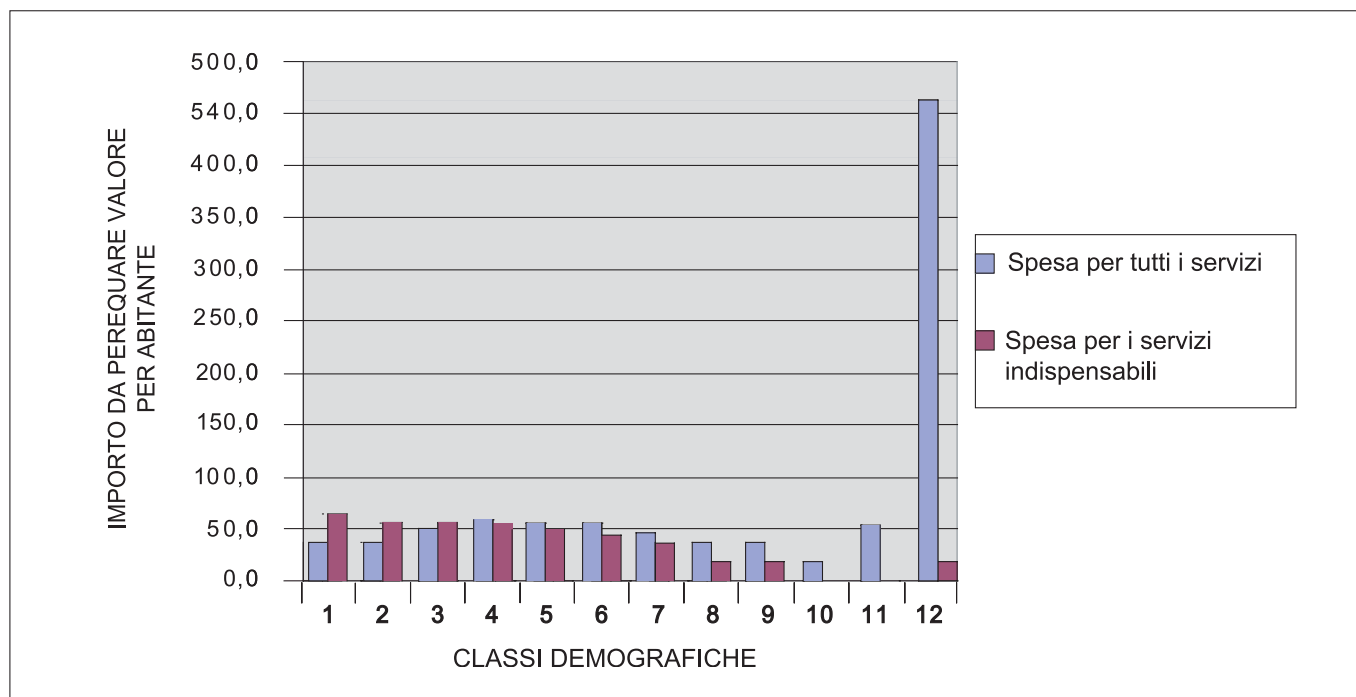
L'analisi per fasce demografiche consente di vedere con chiarezza che l'incremento degli enti da un metodo all'altro si registra solo per i Comuni fino a 20.000 abitanti, con un raddoppio per gli enti fino a 500 abitanti, da 174

a 362. Il risultato avvalorava quanto detto in precedenza. Per gli enti superiori a 59.999 abitanti si segnala la verticale discesa del numero dei beneficiari da 179 a 154 con una caduta del fondo da euro 3,987 miliardi a euro 41 milioni. La riduzione ad un decimo è di gran lunga superiore alla discesa nel confronto nazionale tra i due sistemi in cui l'uno è circa un quarto dell'altro.

STUDI SULLA PEREQUAZIONE E RISULTATI

La perequazione applicata è quella descritta nello studio dell'Osservatorio e del Ministero dell'Interno del 2002. Si

Tabella 33



è ritenuto anche qui di dover fornire due versioni per la diversa considerazione delle entrate medie. Nel primo caso la sommatoria delle *entrate standard* di tutti gli enti sono divise per la sommatoria dei prodotti della *spesa standard* per abitante di ogni ente moltiplicata per la sua popolazione. Nel secondo caso la sommatoria delle *entrate standard* di tutti gli enti sono divise per il numero degli enti. Nel primo caso il denominatore è una media ponderata, nel secondo caso è una media semplice. Il coefficiente standard medio del primo caso è 0,44 e nel secondo caso 0,34.

Occorre segnalare che il tributo utilizzato per lo studio è l'ICI stimata all'aliquota del 5,22 mille (Tabella 34), che è ritenuto un valore applicato in media da tutti i Comuni. Si evince che nel caso del coefficiente medio ponderato (Tabella 35) gli enti interessati sono 5.060, per un contributo complessivo di euro 1,416 miliardi; nel secondo caso il numero degli enti è 3.885 ed il contributo complessivo euro 662 milioni. Nell'analisi per fascia demografica è interessante rilevare che la diminuzione degli enti da un sistema all'altro è maggiore per gli enti da 10.000 a 250.000 abitanti e gli importi decrescono in misura per-

centuale più rilevante rispetto alla diminuzione percentuale del numero degli enti.

I Comuni delle Regioni cui è attribuito il maggior contributo in valore assoluto nella prima ipotesi sono la Sicilia, con euro 307 milioni, seguita dalla Campania con euro 280 milioni, dalla Calabria con euro 163 milioni e dalla Puglia con euro 122 milioni. Seguono tutte le altre Regioni con valori inferiori ai 100 milioni. Nel secondo sistema è ancora in testa la Sicilia con euro 160 milioni, seguita dalla Campania con euro 129 milioni, dalla Calabria con euro 99 milioni, dalla Puglia con euro 47 milioni e dalla Sardegna con euro 46 milioni. Seguono tutte le altre Regioni con valori inferiori ad euro 40 milioni.

La perequazione fiscale approda con dovizia nelle Regioni del Mezzogiorno e nelle Isole dove minore appare la base imponibile.

Infine, se si compulsano gli elenchi dei primi cento enti con maggior contributo perequativo si registra che la classifica appartiene quasi integralmente agli enti del Mezzogiorno e delle Isole.

Nella prima ipotesi, ai primi quattro posti si trovano Napoli (euro 50 milioni), Palermo (euro 48 milioni), Messina (eu-

Tabella 34 - Ipotesi di perequazione dell'Imposta comunale sugli immobili – Valori in euro - Dati di base

Classi Demografiche	Pop. 2000	Ici Stimata al 5,22*1000 anno 1998 per abitante	A) Ici Stimata al 5,22*1000 anno 1998 complessiva	Spesa standard per abitante	B) Spesa standard complessiva	C) = A/B Rapporto Ici/Spesa
0 - 499	221.181	135,94	30.066.465	457,43	101.173.882	0,297176157
500 - 999	764.026	125,06	95.552.693	421,46	322.003.993	0,296743814
1.000 - 1.999	2.216.071	118,65	262.929.880	386,17	855.776.028	0,307241465
2.000 - 2.999	2.262.191	121,17	274.116.181	366,59	829.293.713	0,330541733
3.000 - 4.999	4.316.841	124,70	538.314.885	350,86	1.514.589.925	0,355419560
5.000 - 9.999	7.945.889	136,00	1.080.659.640	332,62	2.642.929.752	0,408887009
10.000 - 19.999	8.093.638	143,59	1.162.178.809	323,96	2.622.006.388	0,443240266
20.000 - 59.999	12.402.908	145,98	1.810.620.021	322,46	3.999.429.176	0,452719611
60.000 - 99.999	4.200.880	148,65	624.452.518	338,32	1.421.225.052	0,439376239
100.000 - 249.999	3.784.475	206,12	780.043.715	380,14	1.438.634.418	0,542211214
250.000 - 499.999	2.212.977	228,28	505.167.439	457,84	1.013.196.139	0,498588002
500.000 e oltre	7.170.634	255,19	1.829.842.747	511,84	3.670.225.019	0,498564185
Totale complessivo	55.591.711	161,79	8.993.944.992	367,51	20.430.483.483	0,440221838

Tabella 35 - Ipotesi di perequazione dell'Imposta comunale sugli immobili – Valori in euro

Pop. 2000	Prima ipotesi		Seconda ipotesi	
	e) = (d - c) * b se (d - c) > 0 Importo da perequare	Entità pereq.	g = (f - c) * b se (f - c) > 0 Importo da perequare	Enti da pereq.
221.181	17.762.473,53	509	10.500.302,49	439
764.026	55.420.993,81	815	32.238.371,13	668
2.216.071	137.530.039,28	1.167	80.207.314,90	941
2.262.191	119.914.760,81	676	68.004.522,01	517
4.316.841	185.493.395,50	748	100.203.295,19	546
7.945.889	245.805.461,47	611	124.373.355,67	439
8.093.638	189.065.472,78	301	84.698.471,46	200
12.402.908	239.689.861,18	193	85.685.227,98	119
4.200.880	66.190.671,23	30	19.216.398,68	11
3.784.475	14.486.207,86	6	389.547,75	1
2.212.977	46.438.862,13	2	23.225.064,92	2
7.170.634	98.520.031,13	2	33.696.482,30	2
55.591.711	1.416.318.230,72	5.060	662.438.354,48	3.885

ro 30 milioni) e Catania (euro 16 milioni). Seguono altri Comuni con importi inferiori a 7 milioni di euro.

Nei valori per abitante della Tabella 36 si noti che i più elevati sono nelle prime classi demografiche, a partire dalla prima con un valore di 80 euro nella prima ipotesi e di 47 nella seconda. Nell'ultima classe il valore perequato è rispettivamente di 14 e 5 euro. Ciò dimostra la necessità di provvedere ad una perequazione delle imposte a favore dei piccoli enti.

Conclusioni

L'interessante ricerca dell'Osservatorio e del Ministero dell'Interno porta a conclusioni valide per tutti i Comuni poiché sono stati presi in considerazione un numero consistente di fattori determinanti della spesa e di variabili e, per quanto riguarda la perequazione fiscale, argomento centrale della modifica costituzionale del 2001, sono state adottate due ipotesi entrambe semplificate e di facile comprensione.

I risultati della perequazione per abitante evidenziano il maggior vantaggio per gli enti di piccola dimensione; si ribadisce, quindi, che proprio da questi ultimi potrebbe prendere l'avvio l'applicazione della riforma, anche tenu-

to conto degli importi relativamente bassi che dovrebbero essere mobilitati e, non ultimo, delle difficoltà in cui versano gli enti minori.

5.14 Conclusioni.

Si riepilogano le conclusioni distinguendole in due parti, una generale e l'altra riguardante le proposte.

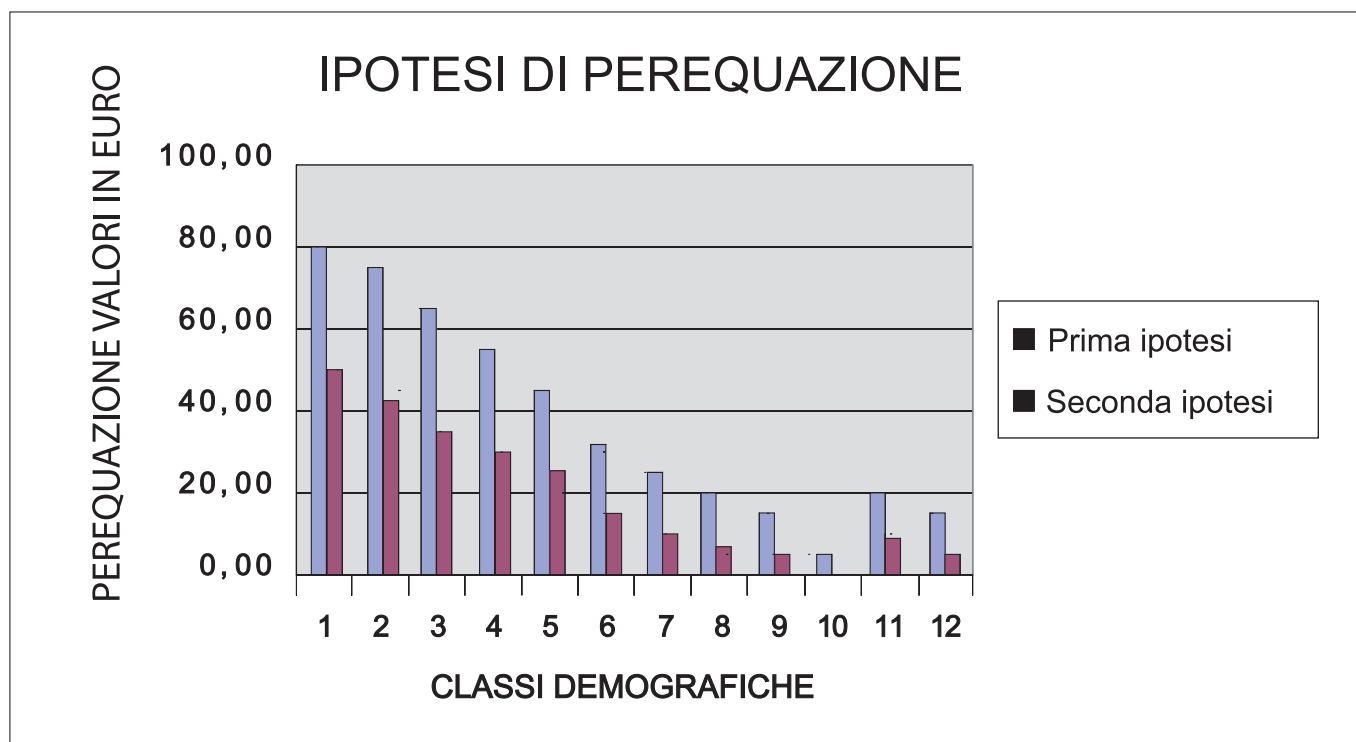
Osservazioni generali.

L'ordinamento finanziario e contabile previsto per gli Enti locali già riconosce la specificità degli enti di ridotta dimensione demografica.

Tuttavia, le informazioni e le osservazioni acquisite dai Comuni hanno confermato che, in taluni casi, gli enti più piccoli (che rappresentano, come si è detto, la prevalenza del totale dei Comuni italiani) hanno difficoltà a finanziare adeguatamente i servizi di propria competenza con risorse proprie, come anche qualche complicazione viene segnalata nell'applicazione di alcune disposizioni legislative.

Positivo viene definito il livello di informatizzazione degli uffici nonché la capacità di gestire, oltre ai servizi indispensabili, quelli a domanda individuale, in particolare il

Tabella 36



servizio di mensa scolastica, gli impianti sportivi ed altri. Da molti anni la legislazione statale, prevedendo l'attribuzione di trasferimenti erariali aggiuntivi, ha cercato di incoraggiare e sostenere, come si è già detto, le fusioni degli enti nonché le Unioni di Comuni, con lo scopo di implementarne le capacità gestionali ed economiche.

La tendenza a procedere alle fusioni si è rivelata però, ancora oggi, assolutamente inconsistente, mentre il fenomeno delle Unioni di Comuni è ormai diventato una realtà importante, tanto che, alla fine dell'anno 2004, sono state acquisite richieste di erogazione di contributi statali da 244 Unioni (costituite da 1.097 Comuni aderenti e con una popolazione complessiva interessata di 3.323.109 abitanti). Questi dati sintetici sono stati elaborati solo recentemente, sulla base delle certificazioni presentate dalle Unioni per poter accedere ai contributi statali.

L'associazione in Unione non ha finora consentito di superare completamente le difficoltà segnalate, ma potrebbe rappresentare un punto di riferimento importante per dare maggiori capacità organizzative e gestionali ai Comuni di ridotta dimensione demografica; lo sviluppo del fenomeno sta proprio a dimostrare la notevole e sempre crescente attenzione da parte degli amministratori nei confronti dell'associazionismo comunale.

Se gli enti riusciranno a capitalizzare le sinergie e l'accrescimento di capacità gestionali che possono derivare dalla gestione associata tramite l'Unione, si potranno prospettare scenari senza dubbio più confacenti e favorevoli per elevare il livello dei servizi pubblici erogati alla collettività.

E ciò senza considerare i notevoli vantaggi che già derivano dalla realizzazione di altre forme associative come le convenzioni e i consorzi e le forme di associazione di ser-

vizi che si realizzano nell'ambito della realtà, da tempo sviluppata, delle Comunità Montane.

Vi è da rilevare che un prezioso supporto allo sviluppo delle capacità degli Enti locali potrà essere costituito dal livello di informatizzazione degli Uffici, atteso che molti Comuni hanno confermato, nella rilevazione, i sensibili benefici che ne sono derivati.

In generale si può vedere come sino a 1.000 abitanti la popolazione ivi compresa sia di poco superiore al milione di abitanti, pari a circa il 2% del totale, con un numero di enti, 1.895, che rappresentano circa il 25% del totale.

Se poi si considerano gli enti fino a 5.000 abitanti la popolazione si aggira sui 10 milioni di abitanti, pari al 20% del totale ed il numero di enti è di 5.828, pari al 72% del totale.

Si può ben comprendere, quindi, quali siano le possibilità di intervento graduale che questo tipo di frazionamento per classe può dare.

L'analisi della spesa conferma la rigidità strutturale degli enti di minore dimensione demografica, specie per quelli appartenenti alle prime due fasce, cioè fino a 1.000 abitanti. La rigidità strutturale è dovuta ai costi fissi ripartibili su un numero ristretto di utenti, ovvero i cittadini. La spesa maggiore è localizzata nell'amministrazione generale a conferma della rigidità dei costi.

E' in atto anche per gli enti di minore dimensione demografica una esternalizzazione dei servizi, desumibile da un elevato livello di acquisto di servizi.

All'interno delle funzioni si riscontra per alcuni servizi di minor peso finanziario l'espressione con una retta di valore crescente anziché la solita curva ad "U" della spesa totale. Ciò può significare che il livello del servizio è scarso. E' emerso, in connessione alla rigidità dei costi, anche il

difficile adattamento alla decurtazione dei trasferimenti poiché, per oltre il 40%, gli enti più piccoli vivono di questi. Il costo del personale si aggira intorno al 30% della spesa corrente per tutti gli Enti locali.

Dall'esame delle entrate degli enti di minore dimensione, appare evidente che quelle tributarie per abitante, nonostante l'elevata aliquota ICI, sono inferiori a quelle degli altri enti. Si è di fronte, dal punto di vista grafico ad una retta anziché una curva ad "U", con tutte le relative conseguenze. L'aumento del costo dei servizi, comunque, non è sufficiente a coprire i costi complessivi.

E' quindi necessario l'intervento dello Stato attraverso un forte contributo erariale. Quando però lo Stato diminuisce tali contributi, come di recente, non potendo ricorrere alla leva tributaria e neppure alle entrate extra-tributarie, il cui gettito dei servizi è già superiore a quello degli altri enti, l'ente non è in grado di fronteggiare le spese necessarie per l'erogazione dei servizi.

Dall'analisi della compartecipazione al gettito dell'IRPEF, che costituisce l'entrata tipo del futuro, risulta evidente la sua inadeguatezza a risolvere i problemi finanziari dei piccoli Comuni.

Infine dagli indici strutturali non costanti nel tempo si può anche supporre l'esistenza di disavanzi. Preoccupa in tali casi il ricorso a sistemi di "finanza creativa" che potrebbero causare dissesti finanziari nel futuro.

La più importante osservazione riguarda il netto cambiamento nell'assegnazione del fondo per gli investimenti che per il 2005 non è stato rifinanziato. Il fondo nazionale ordinario per gli investimenti è riservato per l'80% ai Comuni sotto i 5.000 abitanti e, quindi, sono stato proprio gli enti di piccola dimensione quelli maggiormente penalizzati dall'azzeramento del fondo. I relativi finanziamenti sono stati destinati a finanziare, in parte, singoli interventi, decisi a livello nazionale dal Parlamento, di competenza di enti territoriali ma anche di soggetti privati.

I Comuni più piccoli quindi, già colpiti nel 2004 dalla riduzione dei trasferimenti ordinari, nel 2005 sono stati anche in gran parte privati dei trasferimenti per investimento.

Per quanto riguarda i trasferimenti correnti rimane preponderante l'intervento per abitante a favore degli enti di piccola dimensione.

Si riscontra l'ormai famosa curva ad "U" che, come si è visto, sostiene gli enti di più piccola dimensione in parallelo a quella della spesa corrente.

Fattore determinante sopra tutti è la popolazione, che è misura dei servizi e questo risulta anche dalle correlazioni statistiche compiute nei diversi studi esaminati.

L'analisi dei dati dimostra alcuni assunti importanti, fra i quali l'esistenza di notevoli divari di spesa e di imposte fra gli enti della stessa classe demografica; circostanza che impone, dopo aver verificato, come peraltro già avvenuto, le differenze nei determinanti della spesa, di sanare questi divari.

Proposte.

Le difficoltà finanziarie ed economiche, particolarmente sentite negli enti di piccola dimensione, suggeriscono di iniziare da questi per avviare sistemi di perequazione da

attuarsi progressivamente nel tempo. L'esistenza in queste classi di notevoli differenze, l'elevato numero di enti interessati e il ridotto sforzo finanziario da porre in atto ribadiscono la necessità di iniziare dagli enti più piccoli per sanare le differenze esistenti nelle spese e nelle imposte. Al contrario, le leggi finanziarie per gli anni 2004 e 2005 hanno mostrato un particolare accanimento nei confronti degli enti inferiori a 5.000 abitanti.

Nel 2004 sono stati fortemente decurtati i fondi per spese correnti in media del 7%, con punte del 12,5% circa per gli enti inferiori a 500 abitanti. Un intervento in controtendenza è quello a favore, come già accennato, dei piccoli Comuni montani. La scure è caduta su enti che non sono in grado di far fronte a queste riduzioni con incrementi tributari.

L'unica possibilità è quella di ridurre la spesa corrente, che, però, negli enti di piccola dimensione demografica, in cui i costi fissi sono rigidi, non risulta ulteriormente comprimibile. Nel 2005 poi, sono stati ridotti i contributi per investimento agli enti inferiori a 5.000 abitanti.

Ne risentiranno principalmente le opere di manutenzione straordinaria, indispensabili per enti di piccola dimensione aventi spesso un vasto territorio, le opere di manutenzione del patrimonio stradale ed idrico. Le conseguenze sul territorio nazionale saranno fortemente negative.

Gli enti più grandi possiedono gli strumenti per fare fronte ai tagli dei trasferimenti erariali. E' ad esempio possibile incrementare le aliquote ICI e le tariffe dei servizi. Ultima possibilità, valida per tutti gli enti, è la riduzione od eliminazione dei servizi, quando possibile. Anche in questo caso, i piccoli enti hanno una minore capacità di contrazione delle spese perché hanno un minor numero di servizi e comunque già compressi.

A risentirne sarà la manutenzione ordinaria del patrimonio, praticamente annullata. Si esclude il ricorso a finanziamenti straordinari consentiti per legge ai soli investimenti.

La situazione, quindi, è molto grave e si ripercuote negativamente sulla qualità di vita dei cittadini. Occorre adottare per il futuro strumenti capaci di invertire la tendenza ed evitare che il deterioramento diventi irreversibile.

Sin dagli studi iniziati nel 1985 è emerso che gli enti di piccola dimensione subiscono, tranne alcune rare eccezioni e per motivi esogeni, un progressivo *spopolamento*. Nel breve e medio periodo l'ente non riesce ad adeguare le strutture al fenomeno dello spopolamento. Inoltre la rigidità dei costi, più volte chiamata in causa, consente comunque l'adeguamento sino ad un certo livello. In altri casi, per alcuni servizi a rete (acquedotto e fognature) è problematica la dismissione delle infrastrutture.

Per questi motivi agli enti in via di spopolamento, fenomeno da valutare nel corso di almeno un decennio e nell'ambito di ogni classe demografica, si attribuisce un apposito fondo per compensare le difficoltà derivanti dalla spopolamento. Si possono definire, con una curva *gaussiana*, gli enti in via di spopolamento, gli enti stazionari e quelli in fase di consistente popolamento.

Il contributo da assegnare è correlato al tasso di spopolamento ed è maggiore per tassi di spopolamento maggiori.

Il vantaggio di questo metodo è che il fondo dipenderebbe dalle disponibilità degli stanziamenti.

Oltre la variabile spopolamento si potrebbero inserire anche altre variabili come quella dello sforzo fiscale in particolare per l'ICI che rappresenta l'imposta più importante per i Comuni. Le variabili possono essere considerate con lo stesso peso o con pesi diversi in dipendenza dell'indice di correlazione con la spesa, ricavato da indagine statistica. Anche qui il fondo dipenderebbe dalle disponibilità degli stanziamenti.

La scelta di uno dei due metodi o di un terzo metodo con un numero maggiore di variabili è essenzialmente politica. Dal punto di vista tecnico si propende per la scelta di una sola variabile (come per il primo metodo illustrato), per la sua facilità di applicazione e comprensione.

Aumentare il numero delle variabili allungherebbe i tempi di applicazione e complicherebbe le scelte. Si propende tecnicamente per il primo metodo che consente una veloce applicazione dello stesso.

Quanto al fenomeno associazionistico, per gli enti inferiori a 5.000 abitanti rappresenta un forte vantaggio l'introduzione delle Unioni, fattore che andrebbe preso in considerazione nella determinazione dei fondi e per un'equa distribuzione degli stessi; naturalmente questo dovrebbe essere utilizzato non solo in senso negativo per operare una ulteriore riduzione delle risorse ad essi destinate.

Al fine di destinare maggiori risorse ai piccoli Comuni, potrebbero essere utilizzate le proposte sopra menzionate utili per interventi nel breve e medio periodo; *naturalmente sarebbe necessario che i Ministeri e gli organismi competenti provvedessero a redigere un testo nel quale si tenesse conto anche dei fondi assegnati agli enti di piccola dimensione tramite le Unioni.*

Sarebbe infine opportuno semplificare la normativa sulla contabilità poiché quella proposta appare imprecisa e confusa.

Non sembra avere sufficiente rilievo la dimensione dell'Ente locale; d'altro canto neppure l'attuale legge costituzionale prende una decisa posizione al riguardo. La raccomandazione europea addirittura sostiene che occorre tenere conto, "nei limiti del possibile" della dimensione demografica.

L'interessante ricerca dell'Osservatorio e del Ministero dell'interno porta a conclusioni valide per tutti i Comuni poiché sono stati presi in considerazione un numero consistente di fattori determinanti della spesa e di variabili e, per quanto riguarda la perequazione fiscale, argomento centrale della modifica costituzionale del 2001, sono state adottate due ipotesi entrambe semplificate e di facile comprensione.

E' importante osservare che i risultati della perequazione per abitante *dimostrano il maggior vantaggio per gli enti di piccola dimensione*, come peraltro si accennava nel paragrafo delle entrate; si ribadisce, quindi, che proprio da questi ultimi potrebbe prendere avvio l'applicazione della riforma, anche tenuto conto del ridotto sforzo finanziario da porre in atto e, non ultimo, delle difficoltà in cui versano gli enti minori.



Capitolo VI

I numeri della fiscalità locale

Elaborazioni a cura di Federica Narducci e Massimiliano Sabaini

6.1 I dati raccolti dal Consorzio ANCI-CNC

Accanto alle attività istituzionali di gestione dell'*Anagrafe ICI* e delle relative dichiarazioni annuali, il Consorzio ha costruito un intero sistema informativo di dati tributari comu-

nali fruibile in rete ad uso dei cittadini e dei Comuni.

La banca dati dei regolamenti comunali e l'archivio completo delle aliquote e delle delibere ICI degli 8.100 Comuni d'Italia ne sono un esempio qualificante. Nelle tavole che seguono sono rappresentate, con varie aggregazioni, le ri-

Tabella A - Distribuzione dei Regolamenti Comunali per classi demografiche e tipologia

Classi demografiche	ICI	TARSU	Suolo pubblico	Entrate comunali	Pubblicità e affissioni	Autotutela	Accertamento con adesione
Capoluoghi	88	31	23	22	24	1	15
0 - 3000	2.752	351	176	231	102	29	139
3001 - 5000	896	178	97	118	64	17	87
5001 - 10000	953	189	115	143	84	7	82
10001 - 20000	521	120	84	79	64	15	54
20001 - 40000	232	46	29	32	23	4	25
40001 - 50000	29	8	4	5	4	2	6
> 50000	44	12	9	8	9	0	7
Totale	5.515	935	537	638	374	75	415

Classi demografiche	Carta dei servizi del contribuente	Sanzioni amministrative	Entrate patrimoniali	Diritto d'interpello	Definizione agevolata trib. locali	Contabilità	Altro
Capoluoghi	3	3	1	3	8	0	5
0 - 3000	13	41	19	6	33	0	96
3001 - 5000	4	21	8	15	21	3	36
5001 - 10000	5	11	7	9	29	0	33
10001 - 20000	3	15	3	6	12	0	19
20001 - 40000	4	11	6	4	18	0	7
40001 - 50000	0	0	0	0	2	0	0
> 50000	1	3	0	1	2	1	1
Totale	33	105	44	44	125	4	197

Dati aggiornati al 2 agosto 2005 trasmessi dai Comuni al sito www.ancicnc.it

sultanze delle informazioni presenti nell'archivio dell'ente.

genere, permette al cittadino di meglio orientarsi nelle diverse modalità con cui ciascun Comune ha disciplinato l'Imposta Comunale sugli Immobili.

6.1.1 La raccolta dei regolamenti, unica nel suo

Tabella B - Distribuzione Regolamenti Comunali per Regione

Regioni	N° Comuni	N° Comuni con regol.	%	N° regolamenti	N° abitanti
ABRUZZO	305	161	52,79	207	958.993
BASILICATA	131	72	54,96	109	394.204
CALABRIA	409	201	49,14	257	1.365.233
CAMPANIA	551	286	51,91	413	4.001.973
EMILIA ROMAGNA	341	313	91,79	702	3.915.848
FRIULI VENEZIA GIULIA	219	206	94,06	329	1.147.502
LAZIO	378	241	63,76	314	4.516.913
LIGURIA	235	158	67,23	247	1.395.576
LOMBARDIA	1.546	1.140	73,74	1.960	8.124.727
MARCHE	246	173	70,33	263	1.248.973
MOLISE	136	90	66,18	105	221.730
PIEMONTE	1.206	694	57,55	994	3.685.191
PUGLIA	258	183	70,93	286	2.837.865
SARDEGNA	377	217	57,56	320	1.113.845
SICILIA	390	243	62,31	361	3.621.351
TOSCANA	287	247	86,06	427	3.277.358
TRENTINO ALTO ADIGE	339	306	90,27	551	903.785
UMBRIA	92	77	83,70	156	648.696
VALLE D'AOSTA	74	65	87,84	129	114.224
VENETO	581	535	92,08	912	4.319.908
Totale NAZIONALE	8.101	5.608	69,23	9.042	47.813.895

Dati aggiornati al 2 agosto 2005 trasmessi dai Comuni al sito www.ancicnc.it

Tabella C - Distribuzione Regolamenti Comunali per zona geografica

Zona geografica	N° Comuni	N° Comuni con regol.	%	N° regolamenti	N° abitanti
ITALIA NORD-OCCIDENT.	3.061	2.057	67,20	3.330	13.319.718
ITALIA NORD-ORIENTALE	1.480	1.360	91,89	2.494	10.287.043
ITALIA CENTRALE	1.308	899	68,73	1.367	10.650.933
ITALIA MERIDIONALE	1.485	832	56,03	1.170	8.821.005
ITALIA INSULARE	767	460	59,97	681	4.735.196
Totale NAZIONALE	8.101	5.608	69,23	9.042	47.813.895

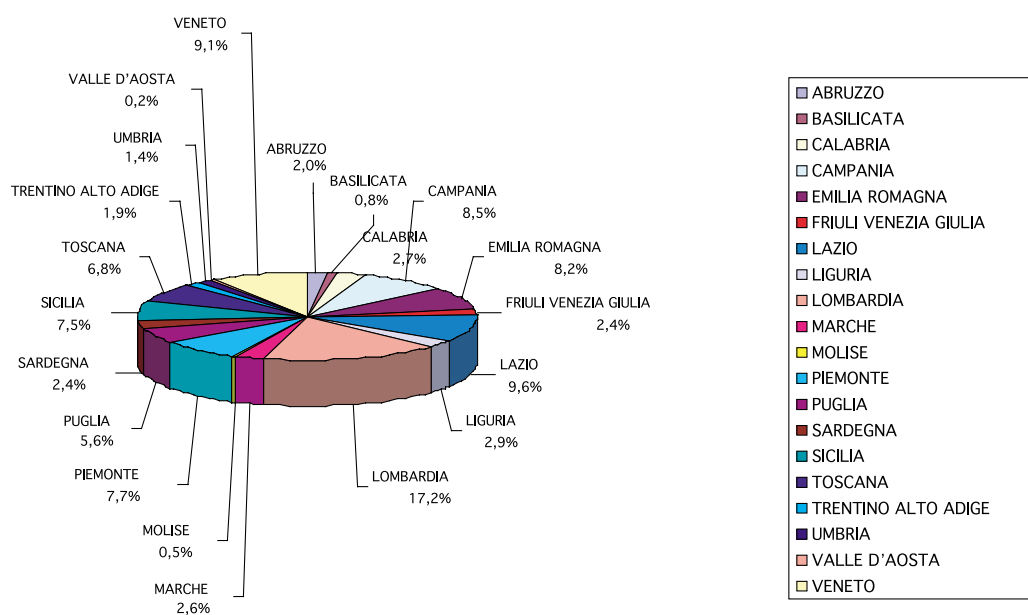
Dati aggiornati al 2 agosto 2005 trasmessi dai Comuni al sito www.ancicnc.it

Tabella D - Distribuzione dei Regolamenti ICI per Regione

Regioni	N° Comuni	N° regolamenti	%	N° abitanti
ABRUZZO	305	154	50,49	927.589
BASILICATA	131	71	54,20	393.357
CALABRIA	409	191	46,70	1.255.798
CAMPANIA	551	282	51,18	3.993.279
EMILIA ROMAGNA	341	311	91,20	3.859.153
FRIULI VENEZIA GIULIA	219	204	93,15	1.145.253
LAZIO	378	237	62,70	4.507.467
LIGURIA	235	157	66,81	1.356.118
LOMBARDIA	1.546	1.127	72,90	8.090.859
MARCHE	246	168	68,29	1.235.445
MOLISE	136	90	66,18	221.730
PIEMONTE	1.206	676	56,05	3.647.145
PUGLIA	258	178	68,99	2.647.002
SARDEGNA	377	215	57,03	1.108.228
SICILIA	390	234	60,00	3.547.201
TOSCANA	287	242	84,32	3.198.066
TRENTINO ALTO ADIGE	339	305	89,97	900.770
UMBRIA	92	77	83,70	648.696
VALLE D'AOSTA	74	65	87,84	114.224
VENETO	581	531	91,39	4.293.138
Totale NAZIONALE	8.101	5.515	68,08	47.090.518

Dati aggiornati al 2 agosto 2005 trasmessi dai Comuni al sito www.ancinc.it

Confronto per Regione del n° abitanti dei Comuni che hanno adottato il Regolamento ICI



**Regolamenti ICI - Confronto per Regione
tra n° regolamenti e totale n° Comuni**

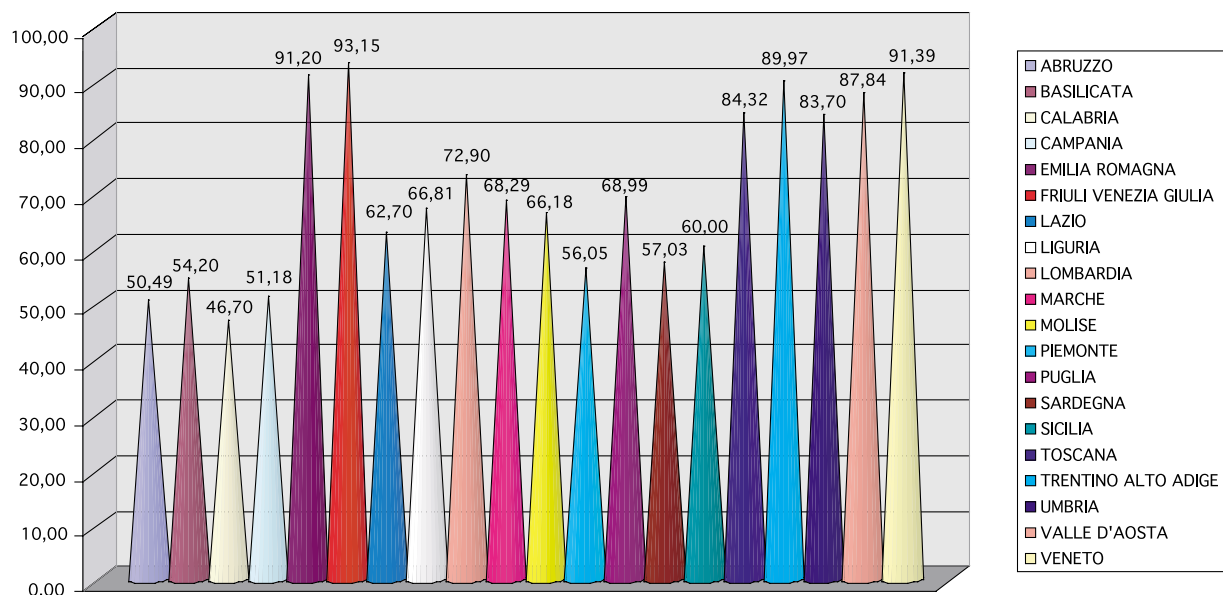


Tabella E - Distribuzione dei Regolamenti ICI per zona geografica

Zona geografica	N° Comuni	N° regolamenti	%	N° abitanti
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	3.061	2.025	66,15	13.208.346
ITALIA NORD-ORIENTALE	1.480	1.351	91,28	10.198.314
ITALIA CENTRALE	1.308	878	67,13	10.517.263
ITALIA MERIDIONALE	1.485	812	54,68	8.511.166
ITALIA INSULARE	767	449	58,54	4.655.429
Totale NAZIONALE	8.101	5.515	68,08	47.090.518

Dati aggiornati al 2 agosto 2005 trasmessi dai Comuni al sito www.ancicnc.it

6.1.2 Le proiezioni del gettito ICI

Le tavole che seguono sono state realizzate applicando alla base imponibile generale le aliquote di ciascun anno. La tabella 5 è invece costruita in base ai dati di previsione di gettito raccolti direttamente presso i Comuni me-

tropolitani. Si nota anche quest'anno una sostanziale stabilità di gettito nel segno di un ormai definitivo assestamento dell'ICI, che risente soltanto di aumenti legati allo sviluppo edilizio ed ai risultati della lotta all'evasione.

Confronto per zona territoriale tra totale comuni e comuni che hanno adottato il Regolamento ICI

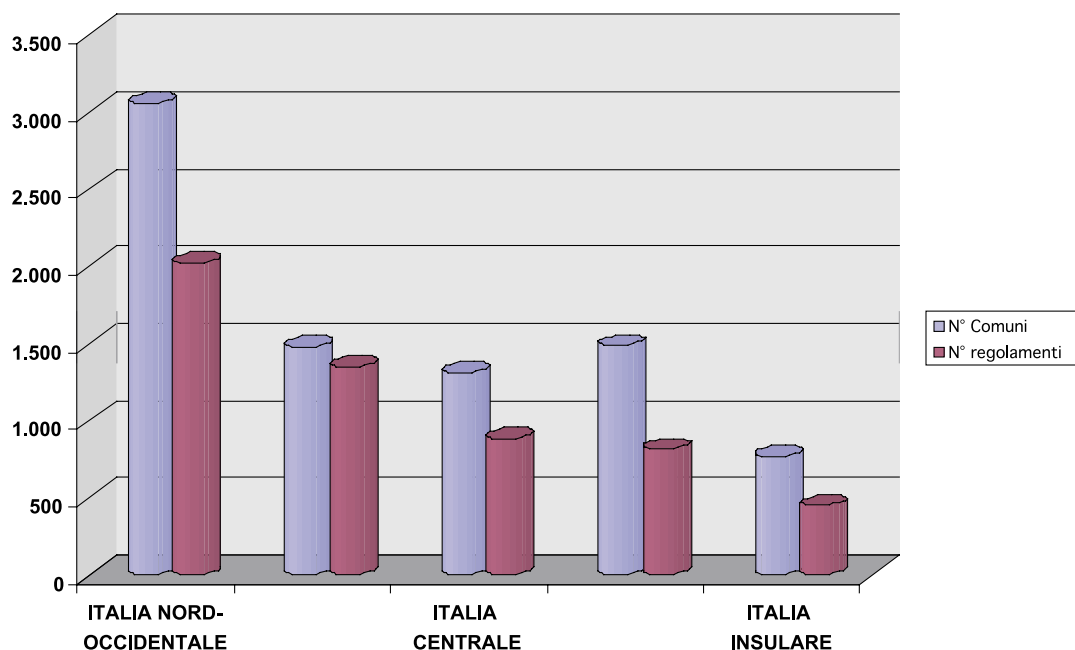


Tabella 1: Riscossioni ICI - Proiezione gettito lordo anno 2004 per Regione

Regione	N° Comuni	N° abitanti	Base imponibile	Gettito lordo 2004	Gettito procapite 2004
ABRUZZO	305	1.262.392	35.164.293.043	180.484.889	143
BASILICATA	131	597.768	9.468.432.743	45.708.892	76
CALABRIA	409	2.011.466	27.867.452.305	139.771.917	69
CAMPANIA	551	5.701.931	110.164.527.705	597.391.855	105
EMILIA ROMAGNA	341	3.983.346	176.163.133.859	999.828.871	251
FRIULI VENEZIA GIULIA	219	1.183.764	45.132.259.692	214.914.926	182
LAZIO	378	5.112.413	240.247.228.567	1.331.129.609	260
LIGURIA	235	1.571.783	84.921.113.646	457.437.770	291
LOMBARDIA	1.545	9.032.554	346.264.951.923	1.745.662.068	193
MARCHE	246	1.470.581	41.760.381.007	218.056.483	148
MOLISE	136	320.601	7.873.591.526	39.654.556	124
PIEMONTE	1.206	4.214.677	161.699.465.141	867.853.027	206
PUGLIA	258	4.020.707	97.768.831.969	480.861.489	120
SARDEGNA	377	1.631.880	40.364.568.020	181.811.815	111
SICILIA	390	4.968.991	93.095.120.510	444.951.491	90
TOSCANA	287	3.497.806	141.960.836.322	781.544.690	223
TRENTINO ALTO ADIGE	339	940.016	36.607.354.193	157.450.497	167
UMBRIA	92	825.826	23.000.166.591	120.679.802	146
VALLE D'AOSTA	74	119.548	7.461.529.887	31.524.514	264
VENETO	581	4.527.694	157.160.630.138	812.767.446	180
Totale NAZIONALE	8.100	56.995.744	1.884.145.868.789	9.849.486.606	173

Tabella 2: Riscossioni ICI - Proiezione gettito lordo anno 2004 per zona geografica

Zona geografica	N° Comuni	N° abitanti	Base imponibile	Gettito lordo 2004	Gettito procapite 2004
NORD-OCCIDENTALE	3.060	14.938.562	600.347.060.597	3.102.477.378	208
NORD-ORIENTALE	1.480	10.634.820	415.063.377.882	2.184.961.741	205
CENTRALE	1.308	12.169.018	482.132.905.530	2.631.895.473	216
MERIDIONALE	1.485	12.652.473	253.142.836.249	1.303.388.708	103
INSULARE	767	6.600.871	133.459.688.531	626.763.306	95
Totale NAZIONALE	8.100	56.995.744	1.884.145.868.789	9.849.486.606	173

Dati aggiornati al 2 agosto 2005 trasmessi dai Comuni al sito www.ancinc.it

Tabella 3: Riscossioni ICI - Proiezione gettito lordo anno 2005 per Regione

Regione	N° Comuni	N° abitanti	Base imponibile	Gettito lordo 2005	Gettito procapite 2005
ABRUZZO	305	1.262.392	35.164.293.043	184.438.720	146
BASILICATA	131	597.768	9.468.432.743	49.428.876	83
CALABRIA	409	2.011.466	27.867.452.305	149.088.423	74
CAMPANIA	551	5.701.931	110.164.527.705	604.863.583	106
EMILIA ROMAGNA	341	3.983.346	176.163.133.859	1.043.131.707	262
FRIULI VENEZIA GIULIA	219	1.183.764	45.132.259.692	214.790.124	181
LAZIO	378	5.112.413	240.247.228.567	1.319.360.122	258
LIGURIA	235	1.571.783	84.921.113.646	452.445.516	288
LOMBARDIA	1.546	9.032.554	346.264.951.923	1.744.097.125	193
MARCHE	246	1.470.581	41.760.381.007	222.004.014	151
MOLISE	136	320.601	7.873.591.526	39.807.017	124
PIEMONTE	1.206	4.214.677	161.699.465.141	855.670.880	203
PUGLIA	258	4.020.707	97.768.831.969	486.213.704	121
SARDEGNA	377	1.631.880	40.364.568.020	182.682.532	112
SICILIA	390	4.968.991	93.095.120.510	462.964.291	93
TOSCANA	287	3.497.806	141.960.836.322	799.027.025	228
TRENTINO ALTO ADIGE	339	940.016	36.607.354.193	149.813.439	159
UMBRIA	92	825.826	23.000.166.591	127.631.531	155
VALLE D'AOSTA	74	119.548	7.461.529.887	32.312.418	270
VENETO	581	4.527.694	157.160.630.138	821.393.445	181
Totale NAZIONALE	8.101	56.995.744	1.884.145.868.789	9.941.164.493	174

Tabella 4: Riscossioni ICI - Proiezione gettito lordo anno 2005 per zona geografica

Zona geografica	N° Comuni	N° abitanti	Base imponibile	Gettito lordo 2005	Gettito procapite 2005
NORD-OCCIDENTALE	3.061	14.938.562	600.347.060.597	3.084.525.939	206
NORD-ORIENTALE	1.480	10.634.820	415.063.377.882	2.229.128.715	210
CENTRALE	1.308	12.169.018	482.132.905.530	2.652.461.411	218
MERIDIONALE	1.485	12.652.473	253.142.836.249	1.329.401.604	105
INSULARE	767	6.600.871	133.459.688.531	645.646.823	98
Totale NAZIONALE	8.101	56.995.744	1.884.145.868.789	9.941.164.493	174

Tabella 5: Riscossioni ICI - Aree metropolitane - confronto anni 2003-2004-2005

Comuni	N° abitanti	Anno 2003		Anno 2004		Anno 2005	
		Gettito	Pro capite	Gettito	Pro capite	Gettito	Pro capite
BARI	316.532	77.784.992	246	74.000.000	234	75.000.000	237
BOLOGNA	371.217	131.700.000	355	131.700.000	355	131.900.000	355
CAGLIARI	164.249	32.398.000	197	32.200.000	196	32.200.000	196
CATANIA	313.110	52.324.000	167	48.819.285	156	52.000.000	166
FIRENZE	356.118	125.499.000	352	125.500.000	352	130.000.000	365
GENOVA	610.307	158.549.000	260	160.399.000	263	162.570.000	266
MESSINA	252.026	17.500.000	69	20.000.000	79	20.800.000	83
MILANO	1.256.211	388.000.000	309	388.000.000	309	388.000.000	309
NAPOLI	1.004.500	156.000.000	155	163.200.000	162	163.600.000	163
PALERMO	686.722	63.309.057	92	63.031.320	92	65.360.000	95
ROMA	2.546.804	905.000.000	355	905.000.000	355	920.000.000	361
TORINO	865.263	248.000.000	287	252.000.000	291	252.500.000	292
TRIESTE	211.184	48.114.035	228	50.462.570	239	49.304.000	233
VENEZIA	271.073	62.909.346	232	63.500.000	234	63.500.000	234
TOTALE	9.225.316	2.467.087.430		2.477.812.175		2.506.734.000	

6.1.3 Il gettito della gestione rifiuti

Con il decreto legislativo 22/97 è stata prevista la sostituzione della TARSU con una tariffa commisurata al costo di gestione del ciclo dei rifiuti.

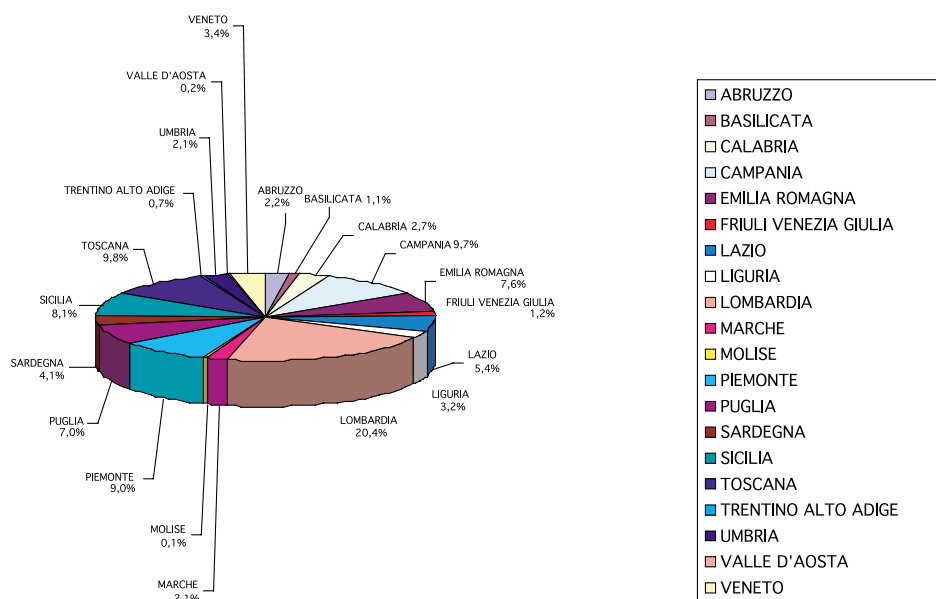
L'operativa della Tariffa, ferma restando la possibilità di applicazioni in via sperimentale, decorre, tenuto conto dei differimenti operati dalla legislazione successiva al decreto Ronchi, da date che vanno dal 2006 al 2008, in funzione

del grado di copertura dei costi del servizio sulla base dei ruoli emessi nell'anno 1999. Allo stato attuale è difficile una ricognizione del gettito proveniente agli Enti Locali proprio per la situazione molto eterogenea presente sul territorio nazionale. Attraverso i ruoli/elenchi affidati al Consorzio Nazionale Concessionari proponiamo le successive tabelle che danno una rappresentazione d'insieme del gettito proporzionato al numero degli abitanti ed al territorio.

TARSU 2003 per Regione

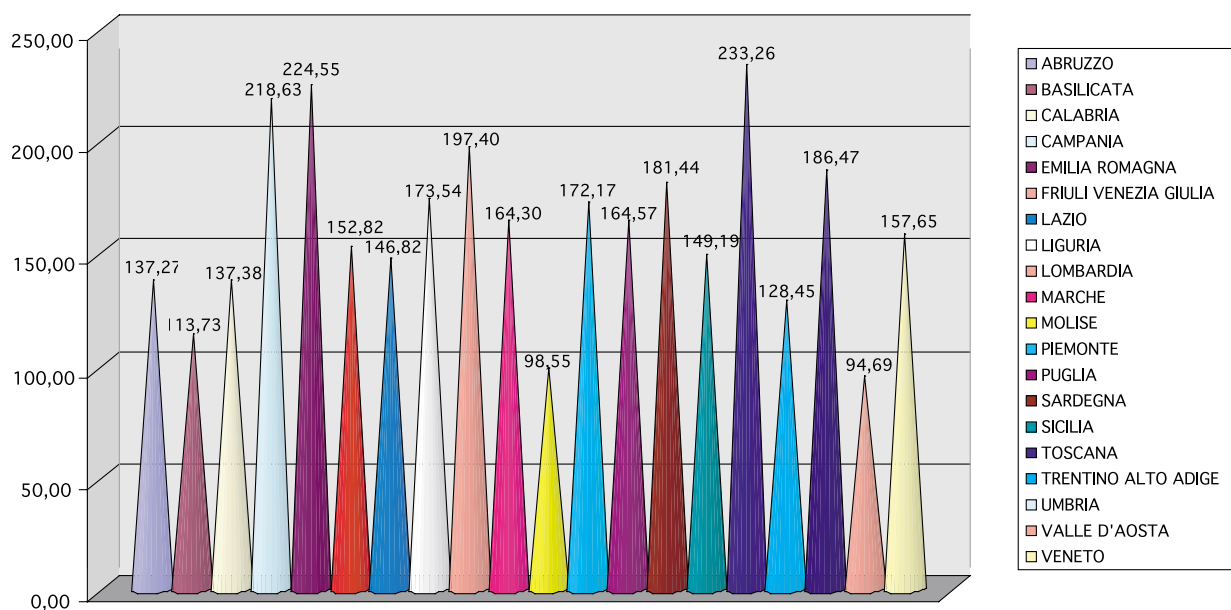
Regione *	N° Comuni	N° abitanti	N° articoli	Carico	Carico medio
ABRUZZO	192	1.101.954	513.169	70.443.570,99	137,27
BASILICATA	100	501.278	311.083	35.379.678,45	113,73
CALABRIA	254	1.460.556	632.798	86.932.684,83	137,38
CAMPANIA	308	4.056.534	1.410.894	308.460.516,86	218,63
EMILIA ROMAGNA	221	2.025.584	1.077.741	242.006.888,09	224,55
FRIULI VENEZIA GIULIA	138	527.452	258.758	39.542.358,91	152,82
LAZIO	285	2.026.012	1.166.839	171.318.870,76	146,82
LIGURIA	158	1.420.920	577.771	100.267.327,29	173,54
LOMBARDIA	1.190	6.944.883	3.292.091	649.855.555,11	197,40
MARCHE	177	1.074.227	401.124	65.903.167,44	164,30
MOLISE	61	211.495	34.263	3.376.736,71	98,55
PIEMONTE	728	3.195.229	1.654.598	284.879.598,09	172,17
PUGLIA	180	3.111.871	1.351.437	222.399.785,90	164,57
SARDEGNA	301	1.434.721	710.000	128.822.368,72	181,44
SICILIA	347	4.661.648	1.720.360	256.660.457,80	149,19
TOSCANA	235	2.463.708	1.329.928	310.218.067,78	233,26
TRENTINO ALTO ADIGE	167	245.221	164.627	21.146.229,51	128,45
UMBRIA	76	768.641	359.530	67.041.384,96	186,47
VALLE D'AOSTA	30	77.263	74.878	7.090.516,96	94,69
VENETO	296	1.654.533	678.812	107.017.383,78	157,65
Totale NAZIONALE	5.444	38.963.730	17.720.701	3.178.763.148,94	179,38

TARSU 2003
CARICO - Confronto per Regione



* Dati pervenuti al 4 agosto 2005

TARSU 2003
CARICO MEDIO - Confronto per Regione



TARSU 2003 per zona geografica

Zona geografica *	N° Comuni	N° abitanti	N° articoli	Carico	Carico medio
NORD-OCCIDENTALE	2.106	11.638.295	5.599.338	1.042.092.997,45	186,11
NORD-ORIENTALE	822	4.452.790	2.179.938	409.712.860,29	187,95
CENTRALE	965	7.434.542	3.770.590	684.925.061,93	181,65
MERIDIONALE	903	9.341.734	3.740.475	656.549.402,75	175,53
INSULARE	648	6.096.369	2.430.360	385.482.826,52	158,61
Totale NAZIONALE	5.444	38.963.730	17.720.701	3.178.763.148,94	179,38

* Dati pervenuti al 4 agosto 2005

TARSU 2004 per Regione

Regione *	N° Comuni	N° abitanti	N° articoli	Carico	Carico medio
ABRUZZO	147	896.644	397.569	58.003.344,03	145,90
BASILICATA	77	441.700	276.823	34.914.621,81	126,13
CALABRIA	166	974.602	436.568	70.983.617,72	162,59
CAMPANIA	200	3.424.552	1.339.483	336.387.658,11	251,13
EMILIA ROMAGNA	189	1.716.197	960.137	216.933.864,53	225,94
FRIULI VENEZIA GIULIA	105	473.298	237.528	39.935.760,16	168,13
LAZIO	236	1.838.709	1.119.551	180.630.589,24	161,34
LIGURIA	96	586.056	495.084	87.602.687,89	176,95
LOMBARDIA	943	6.038.557	3.161.749	650.426.142,43	205,72
MARCHE	128	887.541	305.918	51.707.554,33	169,02
MOLISE	31	144.204	27.716	2.650.246,47	95,62
PIEMONTE	439	2.428.887	1.417.615	266.434.552,59	187,95
PUGLIA	150	2.749.438	1.207.207	204.417.921,30	169,33
SARDEGNA	176	1.185.634	504.258	102.823.450,43	203,91
SICILIA	258	3.825.235	1.831.609	306.442.654,51	167,31
TOSCANA	209	2.320.129	1.037.401	239.564.865,32	230,93
TRENTINO ALTO ADIGE	101	177.651	125.085	17.382.606,46	138,97
UMBRIA	66	743.896	346.372	66.645.958,01	192,41
VALLE D'AOSTA	15	54.525	51.859	6.291.950,00	121,33
VENETO	224	1.261.754	606.351	96.931.339,96	159,86
Totale NAZIONALE	3.956	32.169.209	15.885.883	3.037.111.385,30	191,18

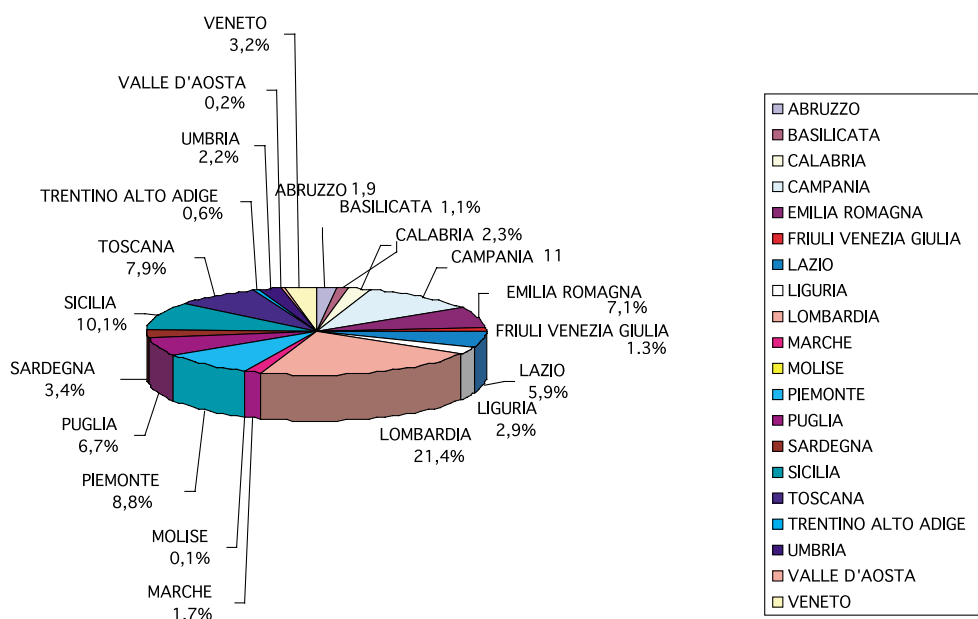
* Dati pervenuti al 4 agosto 2005

TARSU 2004 per zona geografica

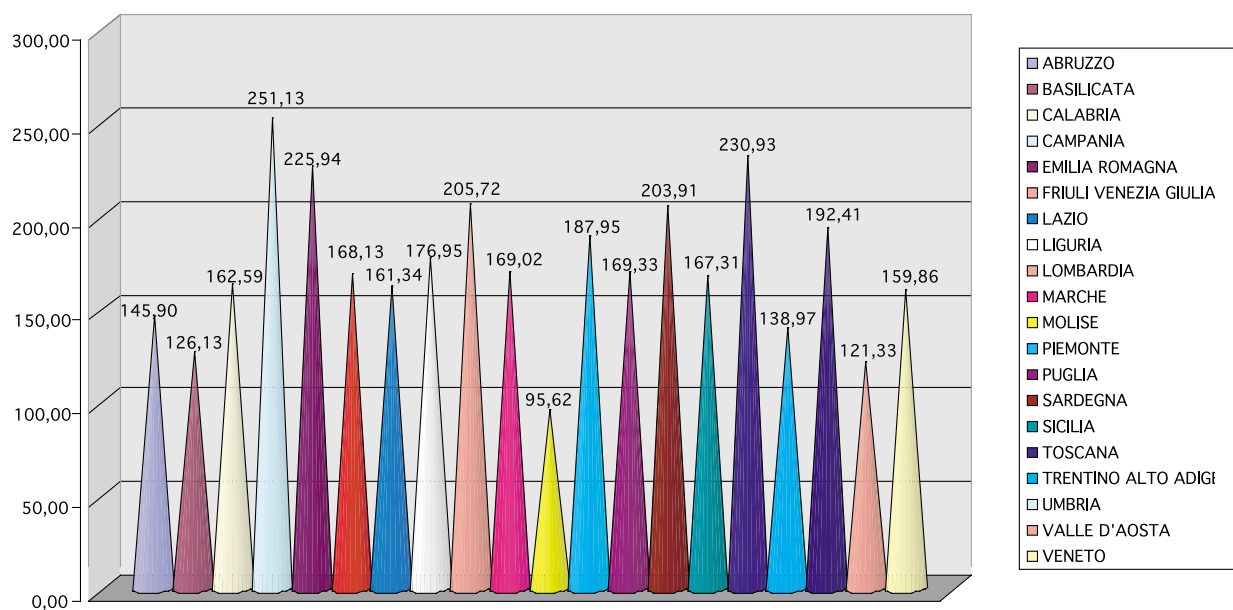
Zona geografica *	N° Comuni	N° abitanti	N° articoli	Carico	Carico medio
NORD-OCCIDENTALE	1.493	9.108.025	5.126.307	1.010.755.332,91	197,17
NORD-ORIENTALE	619	3.628.900	1.929.101	371.183.571,11	192,41
CENTRALE	786	6.686.919	3.206.811	596.552.310,93	186,03
MERIDIONALE	624	7.734.496	3.287.797	649.354.065,41	197,50
INSULARE	434	5.010.869	2.335.867	409.266.104,94	175,21
Totale NAZIONALE	3.956	32.169.209	15.885.883	3.037.111.385,30	191,18

* Dati pervenuti al 4 agosto 2005

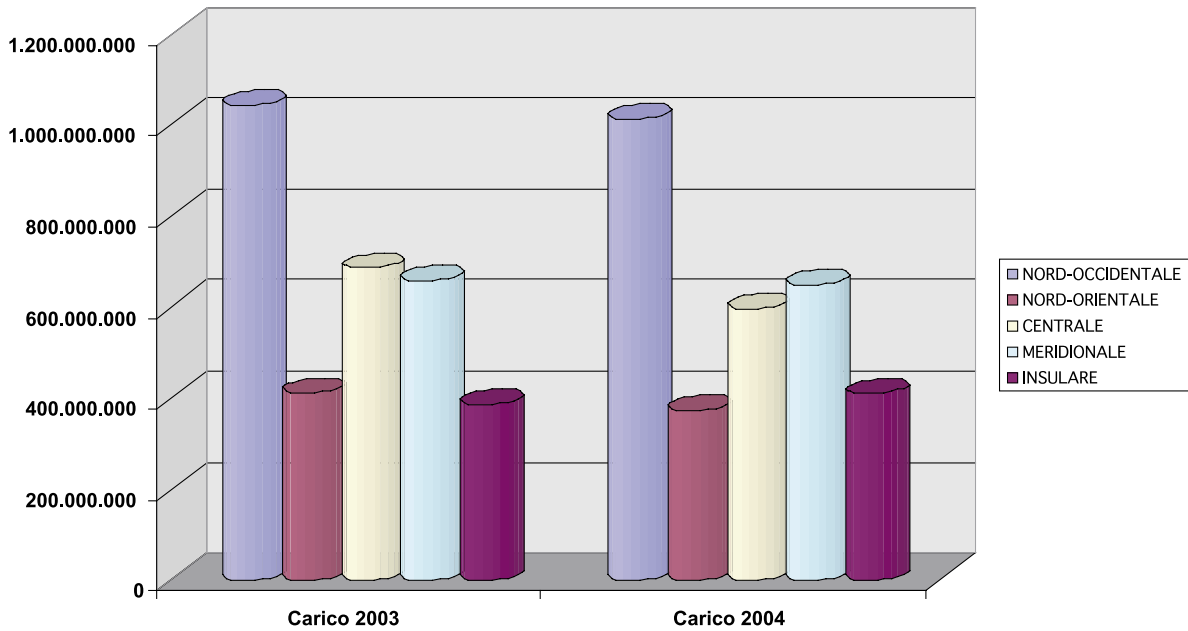
TARSU 2004
CARICO - Confronto per Regione



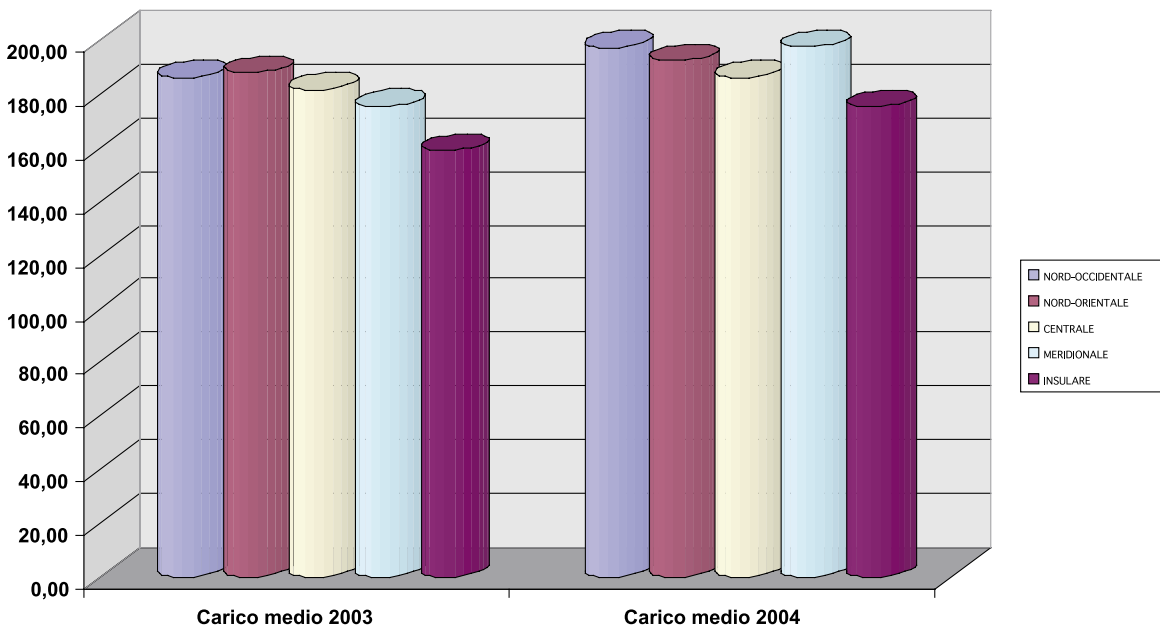
TARSU 2004
CARICO MEDIO - Confronto per Regione



TARSU 2003-2004
CARICO - Confronto per zona territoriale



TARSU 2003-2004
CARICO MEDIO - Confronto per zona territoriale



Ruoli accertamento TARSU anno 2003 per Regione

Regione *	N° articoli	Carico
ABRUZZO	66.432	9.535.688,28
BASILICATA	788	90.167,58
CALABRIA	9.256	1.294.413,59
CAMPANIA	103.305	20.067.494,63
EMILIA ROMAGNA	108.795	19.688.431,61
FRIULI VENEZIA GIULIA	20.912	3.494.244,52
LAZIO	104.009	11.531.037,64
LIGURIA	74.610	11.965.890,66
LOMBARDIA	215.183	69.104.160,42
MARCHE	115.546	20.606.962,44
MOLISE	144	5.249,05
PIEMONTE	118.581	19.093.292,23
PUGLIA	317.234	65.182.272,29
SARDEGNA	14.323	2.615.198,16
SICILIA	655.818	102.864.117,59
TOSCANA	102.793	20.632.656,41
TRENTINO ALTO ADIGE	19.665	2.674.522,26
UMBRIA	36.938	6.056.100,61
VALLE D'AOSTA	708	53.632,16
VENETO	69.929	9.525.469,31
Totale NAZIONALE	2.154.969	396.081.001,44

* Dati pervenuti al 4 agosto 2005

Ruoli accertamento TARSU anno 2004 per Regione

Regione *	N° articoli	Carico
ABRUZZO	38.285	7.630.368,46
BASILICATA	42	1.714,39
CALABRIA	4.761	777.786,34
CAMPANIA	20.387	3.407.269,77
EMILIA ROMAGNA	79.261	15.244.726,44
FRIULI VENEZIA GIULIA	9.627	1.146.200,55
LAZIO	34.242	2.911.590,09
LIGURIA	11.656	1.215.831,44
LOMBARDIA	99.229	31.991.345,59
MARCHE	98.424	19.614.065,25
MOLISE	0	0,00
PIEMONTE	180.905	27.813.114,81
PUGLIA	201.048	41.278.437,19
SARDEGNA	80.711	18.357.530,14
SICILIA	41.983	3.414.113,69
TOSCANA	294.450	80.413.351,34
TRENTINO ALTO ADIGE	10.502	1.911.495,11
UMBRIA	26.468	5.301.305,67
VALLE D'AOSTA	0	0,00
VENETO	6.907	819.052,96
Totale NAZIONALE	1.238.888	263.249.299,23

* Dati pervenuti al 4 agosto 2005

Ruoli accertamento TARSU anno 2003 per zona geografica

Zona geografica *	N° articoli	Carico
NORD-OCCIDENTALE	409.082	100.216.975,47
NORD-ORIENTALE	219.301	35.382.667,70
CENTRALE	425.718	68.362.445,38
MERIDIONALE	430.727	86.639.597,14
INSULARE	670.141	105.479.315,75
Totale NAZIONALE	2.154.969	396.081.001,44

* Dati pervenuti al 4 agosto 2005

Ruoli accertamento TARSU anno 2004 per zona geografica

Zona geografica *	N° articoli	Carico
NORD-OCCIDENTALE	291.790	61.020.291,84
NORD-ORIENTALE	106.297	19.121.475,06
CENTRALE	491.869	115.870.680,81
MERIDIONALE	226.238	45.465.207,69
INSULARE	122.694	21.771.643,83
Totale NAZIONALE	1.238.888	263.249.299,23

* Dati pervenuti al 4 agosto 2005

Tariffa - Gestione rifiuti anno 2003 per Regione

Regione *	N° articoli	Carico	Carico medio
EMILIA ROMAGNA	13.090	2.630.029,03	200,92
FRIULI VEN. GIULIA	3.662	482.606,68	131,79
LAZIO	10.899	2.276.410,20	208,86
LOMBARDIA	82.261	10.775.199,96	130,99
MOLISE	159	24.554,45	154,43
PIEMONTE	48.361	6.924.550,08	143,18
PUGLIA	31.773	5.555.774,36	174,86
SARDEGNA	2.620	651.840,82	248,79
TOSCANA	14.601	3.070.111,20	210,27
VENETO	152.057	25.408.216,72	167,10
Totale NAZIONALE	359.483	57.799.293,50	160,78

* Dati pervenuti al 4 agosto 2005

Tariffa - Gestione rifiuti anno 2004 per Regione

Regione *	N° articoli	Carico	Carico medio
CAMPANIA	1.903	372.588,40	195,79
EMILIA ROMAGNA	6.482	999.101,26	154,13
FRIULI VEN. GIULIA	3.757	629.842,12	167,64
LAZIO	11.270	2.275.500,96	201,91
LOMBARDIA	93.837	12.035.938,63	128,26
PIEMONTE	45.877	6.556.282,48	142,91
PUGLIA	31.972	5.693.556,26	178,08
TOSCANA	12.736	2.764.639,78	217,07
VENETO	190.123	37.104.190,01	195,16
Totale NAZIONALE	397.957	68.431.639,90	171,96

* Dati pervenuti al 4 agosto 2005

Capitolo VII

La riscossione delle entrate locali

Parte I

Comuni: gli uffici tributi a fianco di “Riscossione S.p.a.” per una gestione innovativa delle entrate

di Francesco Tuccio

Parte II

Gli effetti prodotti dall’articolo 52 D.Lgs. 446/1997

di Cristina Carpenedo e Flora Saltalamacchia

Parte III

I modelli di gestione delle entrate tributarie alla luce della giurisprudenza comunitaria

di Maria Cinquepalmi

Parte I

Comuni: uffici tributi a fianco di “Riscossione S.p.a.” per una gestione innovativa delle entrate

Con l'introduzione del Federalismo Fiscale, gli Enti locali non potranno più permettersi gli errori commessi in questi anni che li hanno visti delegare a soggetti privati la gestione delle entrate del Comune che, oggi più che mai, rappresenta il “cuore della politica economico-finanziaria dell'ente”. Aver tralasciato la pianificazione di una migliore organizzazione dei propri uffici delle entrate, in molti casi letteralmente smobilitati, senza la predisposizione di una funzione di controllo, affidandosi a soluzioni diverse, proposte anche da soggetti poco attendibili, ha causato notevoli danni, con conseguente aumento delle imposte e con riflessi negativi verso i contribuenti. Oggi più che mai, una maggiore attenzione alle proprie entrate, sia tributarie che patrimoniali, rappresenta una questione di vitale importanza per tutti i Comuni. E' necessario, pertanto, disegnare un nuovo quadro organizzativo con l'impiego di maggiori risorse finanziarie ma anche attraverso risorse umane dotate di

una particolare esperienza nel settore, costantemente formate ed aggiornate rispetto ai continui mutamenti legislativi e giurisprudenziali. Questo punto fondamentale, che a nostro avviso rappresenta il pilastro di una buona gestione di un ufficio delle proprie entrate, viene spesso ignorato da numerosi amministratori che, continuando a credere ad una gestione affidata ad un soggetto privato, spogliano di fatto l'Ente locale di un rapporto importante con il contribuente che, inevitabilmente, finirà per penalizzarli anche in termini di consensi elettorali. Oltre all'organizzazione dell'ufficio, riveste naturalmente un ruolo fondamentale l'attività di riscossione delle entrate che, come è noto, continua a creare seri problemi agli enti impositori, i cui uffici, da sempre, si dibattono tra procedure di particolare complessità che, troppo spesso, non permettono di raggiungere gli obiettivi prefissati. Più volte, a dire il vero, gli uffici tributi dei Comuni hanno sollecitato una revisione della normativa sulla riscossione evidenziando gli errori che in passato hanno rappresentato un ostacolo per una attività di riscossione più efficiente ed efficace. Ora, finalmente, vengono proposte una serie di modifiche innovative in materia di riscossione e la decisione dell'attuale Governo di riportare sotto l'ombrello pubblico la riscossione delle entrate non può che essere vista positivamente dall'Anutel che, pur esprimendo rammarico per non essere stata coinvolta nella fase iniziale, intende assicurare tutta la propria collaborazione a “Riscossione S.p.A.” al fine di contribuire a dare certezze in un settore che per lunghi decenni ha visto oltremodo penalizzati gli Enti locali, con grave danno per tutto il Paese.

E' necessaria, però, una maggiore chiarezza su come opererà la società che, ricordiamo, sostituirà l'attuale concessionario, procederà alla fase della riscossione

delle entrate ed effettuerà la riscossione coattiva anche in presenza di enti che abbiano deciso di riscuotere direttamente le proprie entrate.

Diverse preoccupazioni emergono da parte degli addetti ai lavori in merito alle gestioni pregresse ed attuali dei concessionari: in primo luogo appare ingiusto un ulteriore condono-premio ma, ancora più grave è il fatto che, proprio i Comuni, diretti interessati al condono dei concessionari che, tra l'altro, avrà pesanti ricadute sui loro bilanci, non hanno potuto esprimere il proprio parere neanche sull'ammontare dell'importo che essi dovranno versare.

Il cambiamento dovrebbe vedere l'adozione di nuovi modelli organizzativi che dovranno puntare ad una maggiore sinergia con le Agenzie delle Entrate, del Territorio e Guardia di Finanza. L'esperienza di questi ultimi, unita a quella degli EE.LL., dovrebbe garantire maggiori risultati positivi nella lotta all'evasione.

Le nuove potestà attribuite all'Ente locale, infatti, in un contesto di federalismo e di ampia autonomia regolamentare e gestionale, obbliga ad una riformulazione e ad un ampliamento della "funzione delle entrate". Oggi, la corsa sfrenata a gestioni più impensate sulla riscossione dei tributi, quali la nascita di numerose società miste, consorzi di Comuni gestiti in modo illegittimo, affidamenti a soggetti diversi, con pagamenti che spesso volte non arrivano alle casse dell'ente, devono essere oggetto di verifica e monitoraggio a livello nazionale.

Le problematiche quotidiane in materia di entrate tributarie che continuano ad affliggere gli enti locali, con seri rischi per i bilanci, possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- Impossibilità di accedere ai dati informatici e di esercitare controlli sulle società costituite;
- Mancanza della presentazione dei conti giudiziari da parte dei soggetti gestori;
- Mancato riversamento delle somme riscosse, ad esempio bollettini contabilizzati con notevole ritardo;
- Mancanza assoluta di confronto dei costi-benefici riferiti alle scelte operate;
- Impossibilità da parte degli enti di recedere dalle società miste costituite, se non con percentuali di pagamento elevatissime;
- Procedure rigide derivanti da scarto dei ruoli consegnati ai concessionari di cifre importanti per i bilanci;
- Convenzioni illegittime imposte dai concessionari ai Comuni, i cui costi sono elevatissimi;
- Mancata notifica delle cartelle esattoriali con conseguente problematiche sulle quote inesigibili.

E' certa la convinzione, per gli addetti ai lavori, che l'avvento di "Riscossione S.p.A." possa garantire una migliore gestione dell'attività di riscossione delle entrate e possa quindi rappresentare un punto di partenza per una nuova fase di maggiore sinergia e di confronto per la soluzione e lo snellimento di procedure che, sempre più di frequente, vedono il contribuente soccombere.

Parte II

Gli effetti prodotti dall'articolo 52 del D.Lgs. n. 446/1997

Le conseguenze più rilevanti prodotte dal riconoscimento della potestà regolamentare alle Province e ai Comuni, a seguito dell'approvazione dell'art. 52 del D.Lgs. n. 446/97, si sono verificate nella gestione delle entrate locali quando gli enti hanno avuto la possibilità di modificare il sistema della riscossione dei singoli tributi mediante l'introduzione di nuove modalità di versamento che hanno comportato, in certi casi, anche il ripensamento delle procedure di riscossione.

E' infatti il caso di ricordare che il primo comma dell'art. 52 dispone: "Le Province e i Comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene all'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti".

Il dettato normativo riconosce quindi un'ampia potestà agli Enti locali, con la facoltà di deliberare regolamenti che possono derogare a specifiche norme di legge, nel rispetto dei limiti cosiddetti interni ed esterni al sistema. Ci si riferisce, nel primo caso, alle preclusioni contenute

nella stessa norma, mentre, nel secondo, a tutti i principi e i criteri direttivi rinvenibili nell'ordinamento giuridico finalizzati alla salvaguardia dei diritti e degli interessi tutelati dalla legge.

I limiti esterni costituiscono senza dubbio il cruccio maggiore per un ente che si accinge a varare un proprio regolamento finalizzato alla rivoluzione del sistema di gestione delle entrate. Infatti, in tal caso, si deve tenere presente il rispetto delle norme che disciplinano la tutela del contribuente, contenute principalmente nello "Statuto del contribuente", le norme che disegnano il sistema sanzionatorio e quello del contenzioso, nonché le disposizioni che disciplinano il sistema della riscossione mediante ruolo.

In ogni caso resta indimenticabile la previsione contenuta nell'ultima parte del comma uno dello stesso articolo che subordina l'esercizio dell'autonomia al rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti, richiamando l'attenzione degli Enti locali sul problema dell'appesantimento delle procedure.

La portata dell'art. 52 manifesta ulteriormente tutta la sua importanza quando si preoccupa di consegnare all'ente un nuovo strumento di riscossione coattiva: il comma 6 dell'articolo prevede che la riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate di spettanza delle Province e dei Comuni possa essere effettuata con le modalità indicate dal R.D. 14 aprile 1910, n. 639 quando è svolta in proprio dall'Ente locale o affidata ai soggetti di cui alla lettera b) del comma 4 dello stesso articolo. Viene così riesumata l'Ingiunzione Fiscale, ancora disciplinata in buona parte con le regole del primo Novecento, che hanno manifestato tutta la loro debolezza nel momento in cui gli Enti hanno optato per la modifica della fase coattiva della riscossione.

Nel lavoro che segue viene compiuta un'analisi su due aspetti della riscossione delle entrate: la fase volontaria, limitatamente alla fattispecie in cui l'Ente decida di gestire direttamente la riscossione avvalendosi di risorse interne, e la fase coattiva nell'ipotesi di ricorso allo strumento dell'ingiunzione fiscale.

7.1 L'autonomia dei Comuni nella fase volontaria della riscossione

Focalizziamo ora l'attenzione sulla frequente ipotesi di un Comune che sceglie di modificare la fase volontaria della riscossione per i due principali tributi locali rappresentati dall'Imposta Comunale sugli Immobili e dalla Tassa rifiuti solidi urbani, mantenendo la gestione diretta delle stesse mediante il ricorso a risorse interne all'ente stesso.

La scelta di compiere un percorso operativo attraverso l'analisi di due importanti tributi è indotta dall'idea di dare voce agli aspetti problematici più frequenti che hanno caratterizzato l'esperienza dei Comuni.

7.1.1 Imposta Comunale sugli Immobili

L'impianto originario della legge contenuto nell'art. 10 del D.Lgs. n. 504/92 prevede il versamento dell'imposta mediante ricorso al concessionario del servizio nazionale della riscossione.

In materia di ICI il D.Lgs. n. 446/97 dedica precise disposizioni che rafforzano le possibilità offerte dall'art. 52. L'art. 59 comma 1 lettera n) consente all'ente, in aggiunta o in sostituzione del pagamento tramite concessionario della riscossione, di prevedere il versamento su conto corrente postale intestato alla tesoreria del Comune e quello direttamente presso la tesoreria medesima, nonché tramite sistema bancario.

La disposizione presenta un contenuto molto ampio. Attraverso l'approvazione di un'apposita norma regolamentare, l'imposta può essere riscossa direttamente dall'Ente locale che può, a tal fine, decidere di aprire un conto corrente postale e utilizzare l'apposito bollettino approvato con decreto ministeriale, soggetto ad autorizzazione da parte del servizio postale. E' possibile ricorrere anche ai cosiddetti sistemi bancari, intendendo con ciò tutti quei prodotti che il mondo bancario utilizza per la riscossione di somme e che si sono evoluti con l'ausilio dei sistemi informatici.

Tra le suddette modalità rientra anche l'utilizzo del Modello F24, nato per i versamenti delle imposte erariali ed esteso anche agli Enti locali.

Sotto il profilo procedurale un ente che sceglie la strada della riscossione diretta deve passare attraverso le fasi che si riportano di seguito:

- Procedere alla modifica del regolamento di disciplina dell'imposta precisando la nuova modalità di versamento;
- Raccogliere la banca dati degli ultimi versamenti eseguiti al fine di poter inviare ai contribuenti interessati le disposizioni sulla nuova modalità;
- Procedere all'apertura del nuovo conto postale o bancario dove confluiranno i versamenti dell'imposta;

- Decidere "chi effettuerà" e "in che modo" la rendicontazione dei versamenti. Infatti, nel caso frequente che si ricorra al versamento mediante conto corrente postale, l'ente dovrà prestare attenzione alla rendicontazione, decidendo se predisporla in casa o affidarla a un soggetto apposito, che dovrà essere selezionato nel rispetto delle regole dell'evidenza pubblica. Importante è tener presente che dalla qualità dei dati letti dipende una corretta liquidazione dell'imposta. Nel caso di utilizzo del Modello F 24 la rendicontazione viene fornita dalla stessa Agenzia delle Entrate che si avvale del Concessionario del Servizio Nazionale della Riscossione che, nell'utilizzo del suddetto modello, assume un ruolo fondamentale.

Nelle prime sperimentazioni delle nuove forme di riscossione si è assistito all'importante fenomeno del "bollettino precompilato". Diversi enti si sono infatti cimentati nella predisposizione di bollettini di versamento già compilati nell'importo che viene direttamente calcolato dal Comune sulla base dei dati a disposizione.

Si tratta indubbiamente di una rivoluzione copernicana in materia di ICI se si considera che l'imposta nasce con il sistema dell'autoliquidazione nel quale è il contribuente a eseguire il calcolo della somma dovuta. Il successo del nuovo servizio dipende soprattutto dalla bontà delle banche dati a disposizione dell'ente.

L'obiettivo del bollettino precompilato è stato raggiunto seguendo due strade diverse caratterizzate anche da una diversa efficienza del risultato; il sistema, però, ha mostrato la sua debolezza tutte le volte in cui il calcolo dell'imposta non si è rivelato corretto per effetto di variazioni intervenute nella sfera giuridica del contribuente, ma non recepite dall'ente.

La modalità meno complessa è quella che duplica la banca dati degli ultimi versamenti eseguiti. Una modalità veloce, ma pericolosa nel momento in cui il contribuente non si accorga che il versamento indicato non tiene conto dell'eventuale variazione avvenuta nel suo patrimonio immobiliare. Infatti, per quanto il Comune non possa essere accusato di aver indotto il contribuente in errore, rimane un pesante effetto negativo per il contribuente che si espone all'applicazione di sanzioni nella fase della liquidazione.

La modalità che riduce al minimo i rischi è quella che riesce a tener conto delle variazioni immobiliari recependo le modifiche intervenute non mediante la dichiarazione del contribuente, che è sempre troppo tardiva rispetto all'evento, ma guardando alla conservatoria dei registri immobiliari, la fonte più aggiornata e credibile tra quelle messe a disposizione del Comune.

In tal modo si riduce notevolmente la possibilità di errore, ma la realizzazione di quest'ultimo sistema richiede un impiego maggiore di risorse umane e informatiche, spesso sostenibile solamente dagli enti con capacità di spesa elevate.

Sotto il profilo delle procedure, l'introduzione della riscossione volontaria in forma diretta non incontra problemi di difficile soluzione, grazie al fatto che l'impianto nor-

mativo dell'ICI disegna un sistema completo per la liquidazione dell'imposta e l'applicazione delle sanzioni. In effetti, il moltiplicarsi delle modalità di riscossione dell'ICI ha avuto l'effetto positivo di accrescere la concorrenza del mercato e ridurre notevolmente i costi della riscossione, anche se non va sottaciuta la difficoltà del contribuente di adeguarsi alle novità decise dai Comuni dopo anni di rigidità dell'imposta. Inoltre, i tentativi dei Comuni di trasformare un'imposta in autoliquidazione in un'entrata più che mai certa offrendo al contribuente l'importo predeterminato per il versamento, appartengono tutti agli effetti riconducibili al riconoscimento della potestà regolamentare in materia di entrate.

7.1.2 Tassa rifiuti solidi urbani

Un discorso particolare merita la Tassa rifiuti solidi urbani disciplinata dal Capo III del D.Lgs. n. 507/93 che, all'art. 72, prevede di riscuotere l'entrata, sia nella fase spontanea che coattiva, mediante l'utilizzo dello strumento del ruolo di cui al D.Lgs. n. 46/99.

Infatti, mentre per l'ICI il D.Lgs. n. 446/97 dedica precise disposizioni contenute nell'art. 59 volte alla modifica del sistema di riscossione, per la Tassa rifiuti la norma non contempla simili disposizioni, tanto da far ritenere ai Concessionari del Servizio Nazionale della Riscossione che il solo articolo 52 non garantiva all'ente il riconoscimento della facoltà di passare a forme di riscossione diverse.

A dissipare ogni dubbio è comunque intervenuto il Consiglio di Stato che, con ordinanza n. 4989 del 28 agosto 2001 ha affermato che ".....dal sistema delle fonti non è ricavabile il criterio dell'esclusiva riscossione della TARSU a mezzo ruolo, mentre invece il principio della potestà regolamentare dei Comuni e delle Province è di ordine generale non vi è alcuna ragione, giuridica e tecnica, che impedisce a Comuni e Province di gestire direttamente, non a mezzo ruoli, un tributo come la TARSU". La decisione dunque conferma che l'art. 52 riconosce una potestà regolamentare di primo grado che risponde solo ai principi dell'ordinamento e alla legge istitutiva.

Dissipati i dubbi sulla portata della norma, inizia per il Comune la sperimentazione della riscossione diretta di un tributo che, fin da subito, mostra notevoli difficoltà di realizzazione, riconducibili alle lacune normative che si innescano nel momento in cui si azzerano le disposizioni del D. Lgs. n. 507/93 dedicate alla riscossione a mezzo ruolo.

Infatti, la norma, disegnando una procedura rigida che fa ricorso esclusivo al ruolo, sia per la fase volontaria che coattiva della riscossione, non contempla alcuna attività di liquidazione né tanto meno prevede sanzioni per l'omesso o tardivo versamento della tassa. A questo si aggiunge la difficoltà di capire quali siano i termini di prescrizione e decadenza da applicare per la riscossione dell'entrata, visto che i tempi di decadenza per la formazione del ruolo contenuti nell'art. 72 si riducono al "31 dicembre dell'anno successivo".

Se per la riscossione dell'ICI si tratta soprattutto di organizzare l'invio dei bollettini e la rendicontazione dei versamenti, per la Tassa rifiuti si deve ridisegnare un intero sistema sia sotto il profilo organizzativo che giuridico.

Dal punto di vista organizzativo, l'eliminazione del concessionario comporta per il Comune, come prima conseguenza, la gestione in proprio dei scarichi e dei rimborsi riconosciuti al contribuente per importi di tassa non dovuti o erroneamente pagati. In questa situazione, infatti, la presenza del concessionario implica l'intervento di un terzo soggetto, oltre al Comune e al contribuente, che ha la funzione di azzerare i carichi di riscossione non più dovuti ed, eventualmente, disporre il rimborso della somma versata in eccesso.

Molto spesso è proprio in questa fase che si verificano disguidi tra Comune e concessionario a scapito del fiducioso contribuente; per questo, la riscossione diretta della fase volontaria della TARSU è stata vista come uno strumento di risoluzione del problema comportando, come primo effetto, l'esclusione del terzo soggetto rappresentato dal concessionario.

D'altro canto questo significa che il Comune dovrà prepararsi a gestire un certo numero di rimborsi, che prima transitavano solo dal concessionario, e decidere fin da subito le modalità da seguire per il riversamento delle somme al contribuente, senza che questo comporti nuovi costi a carico del destinatario sotto forma di spese bancarie. Il riferimento diretto va ai frequenti casi di "rimborso spese" per accredito in conto della somma da rimborsare, applicato dalle banche, che il Comune deve evitare raggiungendo un accordo preventivo anche accollandosi il debito.

Il passaggio alla riscossione diretta comporta anche l'accollo per il Comune del riversamento alla Provincia del Tributo Ambientale previsto dall'art. 19 del D.Lgs. n. 504/92, calcolato in percentuale sulla TARSU e riscosso contestualmente alla stessa. Anche in questo caso, il compito passa dal concessionario al Comune, che dovrà comunicare alla Provincia la modifica del sistema di riscossione raggiungendo un accordo sulle modalità e i termini di riversamento.

La scelta di eliminare lo strumento del ruolo implica per il Comune il ricorso ai cosiddetti "avvisi bonari", definibili come delle semplici richieste di pagamento solitamente inviate con posta ordinaria senza alcuna certezza di recapito.

Proprio sull'utilizzo di questo strumento si è innescata una problematica di notevole rilievo, che non ha ancora trovato una pacifica soluzione e che attiene all'esatta individuazione del momento in cui si può ritenere salvo il termine di decadenza previsto dall'art. 72 per la riscossione a mezzo ruolo. La questione si può sintetizzare come segue: se l'art. 72 prevede che la riscossione venga effettuata entro il "31 dicembre dell'anno successivo" che, in questo caso, significa rendere esecutivo il ruolo entro quel termine, quando possiamo ritenere salvo il termine decadenza mediante l'utilizzo degli avvisi bonari? Sul punto si sono formati due orientamenti:

- a) La prima tesi sostiene che riferendosi il termine breve del "31 dicembre" al momento della decadenza per la formazione del ruolo, con la sua eliminazione si deve ricorrere a un termine di prescrizione che, nel caso di specie, potrebbe essere quello breve, previsto dal codice civile, pari a cinque anni.
- b) La seconda tesi si contrappone alla prima soprattutto

to per quanto concerne l'importante aspetto della tutela del contribuente; se si optasse per il termine di prescrizione breve, infatti, accadrebbe che il Comune, con il passaggio alla riscossione diretta, otterrebbe il vantaggio di allungare i tempi di riscossione dell'entrata con la conseguenza che il contribuente si troverebbe esposto per un tempo più lungo all'azione dell'ente. Pertanto, essa propende per un termine molto stretto, che prevede di procedere alla notifica dell'avviso bonario, almeno per quelli non pagati, entro il 31 dicembre dell'anno successivo. Non vi è dubbio che il contribuente in questo modo sarebbe tutelato ma, per quei Comuni che optassero per la riscossione diretta volontaria, diventerebbe una corsa contro il tempo.

Al problema di non poco conto del termine di riscossione, si affianca quello dell'applicazione delle sanzioni in caso di tardivo o omesso versamento della tassa: la lacuna nasce dal fatto che la norma di disciplina della TARSU non contempla né una fase di liquidazione, né l'applicazione delle relative sanzioni, proprio perché, come già detto, si basa sull'esclusivo utilizzo del ruolo.

Anche su questo aspetto si sono formati due orientamenti:

a) Una prima teoria sostiene che la fase di liquidazione, comprensiva dell'applicazione di sanzioni, può essere costruita ricorrendo all'art. 13 del D.Lgs. n. 471/97, che disciplina l'applicazione delle sanzioni per il caso di ritardato od omesso versamento, quantificandole nella misura del 30% di ogni importo non versato. La norma avrebbe una portata generale tale da poter essere applicata anche al sistema della TARSU mediante l'emissione di veri e propri atti di liquidazione, che seguirebbero a mancati versamenti già notificati al contribuente sottoforma di semplice sollecito o anche di semplice avviso bonario.

b) Una seconda tesi si contrappone pesantemente alla precedente, sostenendo che l'art. 13 del D.Lgs. n. 471/97 si riferisce esclusivamente ai versamenti in autoliquidazione, come l'ICI; inoltre, il comma 2 dello stesso articolo prevede che "Fuori dei casi di tributi iscritti a ruolo la sanzione prevista al comma 1 si applica altresì in ogni ipotesi di mancato pagamento di un tributo o di una sua frazione nel termine previsto"; l'esclusione che si legge nella parte iniziale di apertura del comma sarebbe categorica nel precludere l'applicazione dell'art. 13 alla TARSU.

Infine, per completezza di ragionamento, va segnalato che la riscossione diretta della TARSU implica la necessità di porre una particolare attenzione anche all'aspetto delle domiciliazioni bancarie per i contribuenti che ne avevano dato la disposizione quando la riscossione veniva effettuata dal concessionario; i contribuenti potrebbero non capire, infatti, che essa non è più valida quando si vedranno recapitare il nuovo avviso bonario.

La modifica del sistema di riscossione, infatti, comporta l'azzeramento delle vecchie domiciliazioni che, per essere riattivate, necessitano di un nuovo accordo con la banca di appoggio, che solitamente è il tesoriere, e la pre-

sentazione da parte del contribuente del modello cosiddetto R.I.D. alla propria banca.

Dall'analisi che è stata riportata sul fenomeno della riscossione diretta, emerge una maggiore facilità di procedimento per l'Imposta Comunale sugli Immobili che, essendo stata costruita con il sistema dell'autoliquidazione, riesce meglio ad adattarsi alle scelte di cambiamento. Molto più problematica è, invece, la costruzione della riscossione diretta per la Tassa rifiuti solidi urbani che, proprio in questa occasione, mostra tutte le debolezze di un sistema giuridico tributario che non è in grado di rispondere alle scelte di autonomia degli enti.

7.2 La riscossione coattiva delle entrate

In relazione alle entrate sussiste, per l'ente, la facoltà di optare per la modalità di gestione che ritiene più idonea al funzionamento dei servizi, potendo scegliere tra la gestione diretta e l'affidamento a soggetti terzi; proprio in relazione ai terzi, nello stesso articolo, il legislatore individua nuovi soggetti.

Prescindendo, però, dall'evidenziare aspetti senza dubbio interessanti e rilevanti concernenti le modalità di affidamento dei servizi o le peculiarità delle fasi di accertamento e liquidazione dei tributi, si ritiene di dover focalizzare l'attenzione sulla riscossione delle entrate e sugli strumenti in concreto utilizzabili per rendere la stessa efficace.

In primis occorre specificare che il concessionario della riscossione dei tributi erariali utilizza lo strumento del ruolo di cui al D.P.R. n. 602 del 1973; gli altri soggetti, invece, tra cui quelli abilitati di cui all'articolo 53 del D.Lgs. n. 446 del 1997, nonché l'ente locale che gestisce in proprio, effettuano la riscossione spontanea mediante accredito su conto corrente oppure versamento in tesoreria e per la riscossione coattiva si avvalgono dell'ingiunzione fiscale, così come disciplinata dal Regio Decreto n. 639 del 1910.

Prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 446 del 1997, l'unica modalità di riscossione era il ruolo, in quanto il D.P.R. n. 43 del 1988, istitutivo del Servizio Nazionale di Riscossione, aveva riposto l'ingiunzione fiscale in cantina. Non sussistevano modalità alternative.

Solo con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 446 del 1997, comma 6, dell'articolo 52 è stato riattivato lo strumento dell'ingiunzione fiscale, istituito all'inizio del secolo, a cui è stato affidato l'arduo compito di costituire l'alter ego del ruolo. In questo modo, si è voluto ripristinare uno strumento che consentisse, in concreto, alle amministrazioni che avessero voluto riscuotere in proprio, nonché ai soggetti diversi dal concessionario di poter affrontare la riscossione coattiva in completa autonomia.

Tale procedura, però, risultava decisamente svantaggiata rispetto al ruolo, in quanto priva degli indispensabili accorgimenti, tipici di una legislazione più evoluta.

Per cui l'autonomia, nell'ambito del recupero delle entrate, garantita all'Ente locale con l'entrata in vigore del citato articolo 52 era più teorica che reale.

Ciò in quanto la procedura di recupero mediante ingiunzione fiscale non era mai stata novata, ma solo indirettamente, per così dire, aggiornata dalle molteplici modifiche legislative che hanno interessato l'ordinamento giuridico. Tra tutte, la novità introdotta dall'art. 229 del D.Lgs.

19 febbraio 1998 n. 51, istitutivo del Giudice unico, con il quale è stata sottratta alla competenza del Giudice ordinario la vidimazione degli atti amministrativi.

In tal modo, l'atto diviene esecutivo mediante l'apposizione della firma del funzionario responsabile, senza alcun ulteriore passaggio esterno.

Ciò oltre a determinare una più rapida emissione di atti, fa sì che la procedura venga gestita in autonomia dall'amministrazione, trasformandosi in giudiziale solo nella fase eventuale di opposizione.

In un certo senso, quindi, grazie a questa modifica legislativa, ingiunzione e ruolo hanno acquisito alcune somiglianze, ma vi è un ulteriore elemento degno di nota.

Con l'art. 4, comma 2-sexies, della legge n. 265 del 2002, il legislatore ha accomunato la fase esecutiva delle due procedure, prevedendo che per l'esecuzione forzata a seguito di ingiunzione fiscale si rinvii al titolo II del D.P.R. n. 602/73, in quanto compatibile.

Senza ombra di dubbio la portata innovativa del citato articolo 4 è estremamente rilevante.

Il legislatore, infatti, assimilando la riscossione coattiva a seguito di ingiunzione fiscale, all'esecuzione propria del ruolo, implicitamente ha dotato gli enti che riscuotono in proprio ed i soggetti abilitati, di più duttili mezzi di esecuzione forzata.

Tale rinvio, però, non è privo di difficoltà a causa di un inciso contenuto nell'articolo 4, comma 2 – sexies, in virtù del quale il disposto contenuto nel titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973 è applicabile "in quanto compatibile".

Nessuna altra specificazione in relazione alla eventuale compatibilità.

Tale voluta ambiguità è in vario modo interpretabile e solleva poi, nella pratica, una lunga serie di problemi.

In un'ottica restrittiva, senza dubbio, è da ritenersi compatibile un rinvio che garantisca all'Ente locale o al soggetto abilitato gli stessi strumenti di riscossione di cui disponeva in precedenza, però mediante una procedura più snella e celere.

Dunque, la finalità del rinvio sarebbe stata una sorta di estensione oggettiva, ma non soggettiva, ossia un'operatività contenuta nell'ambito dei già tracciati confini, ma con armi più affilate.

Però, se così fosse stato, diverrebbe fondamentale comprendere per quale motivo il legislatore avrebbe dovuto garantire l'effettività della riscossione per i concessionari e non anche per i soggetti abilitati e per le amministrazioni che gestiscono le entrate direttamente.

Sulla scorta di tale riflessione si può ragionevolmente ritenere che l'intendimento era quello di parificare l'efficacia dei vari percorsi di riscossione, consentendo agli Enti locali di scegliere liberamente la gestione diretta o l'affidamento a terzi, nella consapevolezza che la scelta di una modalità, invece che un'altra, non avrebbe in alcun modo potuto nuocere ai risultati dell'azione esecutiva.

Dunque, la circostanza di poter fruire dei medesimi percorsi agevolati e della stessa tutela rafforzata, costituisce un requisito indispensabile per un'estensione non solo oggettiva, ma anche soggettiva.

In una visione estensiva, quindi, numerose norme conte-

nute nel titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973 potrebbero ritenersi applicabili anche ai soggetti diversi dal concessionario della riscossione.

In ogni circostanza, la compatibilità è da valutarsi caso per caso.

Un primo esempio è contenuto nell'articolo 47 del già citato D.P.R. concernente la gratuità delle trascrizioni, iscrizioni e cancellazioni di pignoramenti ed ipoteche, il quale recita: *"I conservatori dei pubblici registri mobiliari ed immobiliari eseguono le trascrizioni e le cancellazioni dei pignoramenti e le iscrizioni e le cancellazioni di ipoteche richieste dal concessionario, nonché la trascrizione dell'assegnazione prevista dall'articolo 85 in esenzione da ogni tributo e diritto"*.

L'estensione di tale norma agli Enti locali che gestiscono direttamente la riscossione coattiva non è proprio pacifica. Al momento, le conservatorie dei registri mobiliari ed immobiliari non seguono un criterio unitario. Pertanto, solo ad alcune amministrazioni sarà concesso iscrivere ipoteche e trascrivere pignoramenti gratuitamente.

E' auspicabile che tale disparità di trattamento (giustificata dalla mancanza nella norma delle opportune specificazioni) sia al più presto sanata.

Ed ancora, il comma 2-septies del già citato art. 4 prevede che il Sindaco o il concessionario debbano provvedere alla nomina di un funzionario responsabile per la riscossione che sia in possesso dei requisiti di idoneità allo svolgimento dell'incarico di Ufficiale della riscossione. Ciò implica che, tanto gli enti che riscuotono in proprio, che i soggetti abilitati, avranno l'obbligo di dotarsi di un Ufficiale della riscossione, al quale saranno demandate le funzioni prima svolte dall'Ufficiale giudiziario sotto la supervisione del Segretario comunale.

L'Ufficiale della riscossione, dunque, nella fase esecutiva prende il posto e acquisisce le funzioni dell'ufficiale giudiziario restando, invece, nella competenza dello stesso, la notifica dell'ingiunzione fiscale.

La previsione normativa prevede che l'Ufficiale della riscossione sia in possesso di un'idonea abilitazione professionale.

L'indispensabilità di questa nomina, sebbene renda il percorso della gestione diretta ed anche il lavoro dei soggetti abilitati decisamente più oneroso, però garantisce loro di gestire, in completa autonomia ed efficacemente, i tempi della riscossione.

Ciò, se da una parte semplificherà la vita agli enti di grandi dimensioni, i quali potranno prevedere al proprio interno un apparato organizzativo idoneo a far fronte a qualunque esigenza legata alla riscossione coattiva delle entrate, inevitabilmente però la complicherà alle amministrazioni sotto dimensionate che avranno la necessità di inserire in organico una apposita figura che, a prescindere dalla mole di lavoro, causerà un aggravio di costi.

Pertanto, l'intervento legislativo di cui alla legge n. 265 del 22 novembre 2002, nonostante abbia avuto il grande pregio di risolvere talune problematiche concernenti l'applicazione del R.D. 639/10 (le cui procedure risultavano, da un punto di vista operativo, inutilmente macchinose ed

inefficaci) presenta comunque alcuni punti oscuri. In ogni caso, un'analisi dettagliata delle diverse modalità di esecuzione forzata offre numerosi ulteriori spunti di riflessione.

L'esecuzione forzata ha usualmente inizio con il pignoramento, il quale può essere mobiliare, immobiliare o presso terzi, ma può avvenire anche con modalità alternative come ad esempio la surroga e il fermo amministrativo.

7.2.1 Il pignoramento mobiliare

Decorso infruttuosamente il termine intimato nella richiesta di pagamento notificata al contribuente mediante ingiunzione fiscale o cartella di pagamento, l'Ente locale, il soggetto abilitato o il concessionario della riscossione dà inizio alla fase esecutiva, mediante l'attività dell'Ufficiale della riscossione.

Ai sensi dell'articolo 49 del D.P.R. n. 602 del 1973 le funzioni demandate agli Ufficiali giudiziari sono esercitate dall'Ufficiale della riscossione.

Lo stesso, infatti, si reca presso l'abitazione del debitore ed individua il bene da assoggettare a pignoramento.

Nella scelta delle cose da sottoporre ad esecuzione il pubblico ufficiale è tenuto al rispetto del disposto contenuto negli artt. 513 - 517 c.p.c..

Non può eseguire qualunque bene, ma deve procedere preferibilmente su quelli indicati dal debitore e, in ogni caso, deve desistere dal sottrarre alla disponibilità del moroso le cose mobili dichiarate assolutamente impignorabili dalla legge.

Ai sensi dell'articolo 514 del C. P. C., oltre alle cose dichiarate impignorabili da speciali disposizioni di legge, sono ritenute tali:

le cose sacre e quelle che servono all'esercizio del culto; l'anello nuziale, i vestiti, la biancheria, i letti, i tavoli per la consumazione dei pasti con le relative sedie, gli armadi guardaroba, i cassettoni, il frigorifero, le stufe ed i fornelli di cucina anche se a gas o elettrici, la lavatrice, gli utensili di casa e di cucina unitamente ad un mobile idoneo a contenerli, in quanto indispensabili al debitore ed alla persone della sua famiglia con lui conviventi; sono tuttavia esclusi i mobili, meno i letti, di rilevante valore economico anche per accertato pregio artistico o di antiquariato;

i commestibili e i combustibili necessari per un mese al mantenimento del debitore e delle altre persone indicate nel numero precedente;

gli strumenti, gli oggetti e i libri indispensabili per l'esercizio della professione, dell'arte o del mestiere del debitore;

le armi e gli oggetti che il debitore ha l'obbligo di conservare per l'adempimento di un pubblico servizio;

le decorazioni al valore, le lettere, i registri e in generale gli scritti di famiglia, nonché i manoscritti, salvo che formino parte di una collezione.

Il legislatore, quindi, sebbene abbia ritenuto estremamente rilevante tutelare gli interessi dei creditori, sia privati che pubblici, attraverso una procedura invasiva, che sottrae

dalla disponibilità del debitore beni personali, contestualmente ha delimitato l'ambito d'azione dell'Ufficiale giudiziario e dell'Ufficiale della riscossione, circoscrivendo la loro attività ai beni non ritenuti di sostentamento (come ad esempio combustibili e commestibili) ed a quelli che non ledono, in alcun modo, lo svolgimento della vita familiare. Inoltre, nel successivo articolo 515, vi è una specificazione in relazione alle cose relativamente impignorabili, ossia agli strumenti che il proprietario del fondo utilizza per la coltivazione e la manutenzione dello stesso.

Tali beni possono essere pignorati separatamente dall'immobile solo nell'ipotesi in cui non vi siano altri beni su cui si possa soddisfare il proprio credito.

Vi sono, poi, alcuni mobili che possono essere assoggettati a pignoramento solo in alcune particolari circostanze di tempo, come ad esempio i frutti non ancora raccolti o separati dal suolo.

Di fatto, però, eccetto ipotesi eccezionali, l'attività dell'Ufficiale della riscossione non è mai indirizzata al pignoramento di beni deperibili.

Tale fattispecie, infatti, è residuale poiché tali beni necessitano di particolari e specifici accorgimenti indispensabili per evitarne il deterioramento.

In tutte le ipotesi citate, affinché si perfezioni il pignoramento mobiliare, successivamente all'individuazione dei beni, occorre che l'Ufficiale della riscossione rediga un apposito verbale che deve necessariamente contenere alcuni requisiti sanciti nell'articolo 518 c.p.c..

Nello stesso, preliminarmente, vi è l'espressa indicazione della parte richiedente, dell'esecutato e del titolo per cui si procede.

Inoltre, vi deve essere una chiara e dettagliata descrizione dei beni sottoposti ad esecuzione, per evitare che gli stessi possano essere sostituiti con altri simili, ma di diverso valore.

La procedura civile, così come anche quella fiscale dispongono che per la custodia dei beni pignorati debba essere nominato un custode; nella generalità dei casi tale nomina cade proprio sull'esecutato o su una diversa persona convivente.

A seguito della nomina del custode, i beni rimangono presso l'abitazione del moroso, il quale non ne può disporre, ossia non può alienarli o portarli altrove, però ne conserva l'uso fino al momento della vendita *in loco*.

Tale modalità di vendita, poco impegnativa per l'Ufficiale della riscossione è, nella pratica, del tutto infruttuosa e si realizza mediante un incanto (o due o successivamente a trattativa privata) da svolgersi, a seguito di minima pubblicità, presso l'abitazione del debitore.

In tal modo, anche possibili, eventuali acquirenti, potrebbero perdere ogni interesse, non essendoci la possibilità di visionare anticipatamente il bene; ulteriore aggravante è costituita, poi, dalla circostanza che la vendita avvenga presso l'abitazione di un privato.

Il legislatore, in ogni caso, ha disciplinato anche una diversa modalità di vendita, probabilmente più costosa, ma molto più efficace.

La stessa si perfeziona non con la vendita *in loco*, ma con l'intervento degli istituti per le vendite giudiziarie.

Ai sensi dell'articolo 71 del D.P.R. n. 602 del 1973:

"Per l'asporto, la custodia e la vendita dei beni mobili, anche registrati, sottoposti a pignoramento, il concessionario può avvalersi degli istituti previsti dall'articolo 159 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile.

Con decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia sono stabilite le modalità di intervento dei predetti istituti nella procedura esecutiva e la remunerazione ad essi spettante".

Chiaramente la stessa possibilità, in virtù del rinvio contenuto nell'articolo 4 comma 2-sexies della legge 265 del 2002, è offerta anche agli Enti locali che riscuotono in proprio, nonché ai soggetti abilitati.

Inizialmente, a seguito della riforma della riscossione avvenuta nel 1999, con l'articolo 71 il legislatore ha sommarariamente disciplinato la facoltà di avvalersi degli istituti per le vendite giudiziarie, prevedendo poi per il conferimento degli incarichi un'integrazione successiva ad opera di un decreto interministeriale.

Nell'anno 2001 con decreto interministeriale n. 455 (emanato di concerto tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero della Giustizia) è stato adottato il Regolamento di attuazione, con lo scopo di disciplinare in dettaglio le modalità di intervento dei predetti istituti, i quali consentono ai procedenti di far svolgere la vendita all'incanto a seguito di asporto, presso la sede dello stesso, o in altro luogo appositamente indicato, con esiti decisamente più soddisfacenti.

Tale intervento interministeriale non è stato del tutto risolutivo, poiché nell'articolo 1, comma 2, del citato decreto è stato operato un nuovo rinvio:

"Le modalità di esecuzione dell'incarico di cui al comma 1 sono definite mediante apposita convenzione, conforme allo schema-tipo approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia, che viene stipulato tra il concessionario e l'istituto".

Di recente, con decreto interministeriale del 12/03/2004, vi è stata l'approvazione dello schema di convenzione-tipo tra i concessionari della riscossione e gli istituti per le vendite giudiziarie, concernente le modalità di intervento degli stessi istituti nella procedura esecutiva e la fissazione del compenso ad essi spettante.

Per cui l'articolo 71 può ritenersi operativo solo a decorrere dall'emanazione di tale ultimo decreto.

Vi sono, pertanto, nuove e fondate aspettative legate all'esito delle procedure mobiliari.

E' però legittimo sollevare nuovi dubbi in relazione all'appetibilità o meno per gli istituti vendite della neonata bozza di convenzione.

La stessa, infatti, è particolarmente dettagliata e disciplina una serie di adempimenti, garanzie e impegni che verrebbero a gravare sugli istituti affidatari, a fronte di corrispettivi piuttosto contenuti.

Per cui, sebbene l'impianto normativo finalmente consente di potersi avvalere di tale collaborazione, di fatto bisognerà poi verificare se l'offerta sarà o meno ritenuta interessante dagli eventuali incaricati.

Al di là delle precedenti considerazioni, che scaturiscono da una particolare attenzione dedicata alla verifica degli aspetti non solo teorici, ma anche pratici, legati alla riscossione coattiva delle entrate locali e agli aspetti nebulosi che incidono negativamente sull'effettività della procedura, è opportuno sottolineare, con la stessa cura, i punti luce della stessa.

Il legislatore, infatti, ha sapientemente rafforzato la procedura fiscale delimitando per i morosi abituali la possibilità di preconstituirsì delle facili scappatoie.

A tal fine, assume particolare rilevanza il disposto contenuto negli articoli 57, 58 e 63 del D.P.R. n. 602 del 1973.

Il primo, disciplinante l'opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi, enuncia espressamente che:

" non sono ammesse: a) le opposizioni regolate dall'art. 615 c.p.c., fatta eccezione per quelle concernenti la pignorabilità dei beni; b) le opposizioni regolate dall'articolo 617 c.p.c. relative alla regolarità formale ed alla notificazione del titolo esecutivo..."

L'opposizione all'esecuzione di cui all'articolo 615 c.p.c. è quella con cui si contesta il "se" dell'esecuzione, ossia quella con cui l'esecutato contesta il diritto della parte procedente.

Quindi, nella generalità dei casi, con tale opposizione il debitore ha lo scopo di minare il presupposto dell'esecuzione, ovvero l'esistenza di un qualunque rapporto obbligatorio tra le parti.

L'articolo 57 esclude categoricamente che la parte esecutata possa esperire tale azione, circoscrivendo il margine d'azione della stessa all'unica ipotesi relativa alla pignorabilità dei beni.

Trattasi, dunque, di un'ipotesi assolutamente residuale.

Per ciò che concerne, invece, le opposizioni agli atti esecutivi, l'articolo 57 ne esclude l'ammissibilità.

Le stesse sono disciplinate dall'articolo 617 c.p.c. ed attengono alle contestazioni formali riguardanti non la fondatezza o la sussistenza della pretesa, bensì le modalità con cui la stessa è portata a conoscenza del debitore.

L'opposizione, quindi, prescinde del tutto dal merito della questione e si incentra solo su fattispecie di irregolarità.

Il legislatore, non consentendo al debitore di potere utilizzare tale strumento ha inteso rendere la procedura fiscale difficilmente attaccabile, prescindendo, così, dai normali canoni del diritto, in cui talvolta la forma ha il sopravvento sulla sostanza.

La norma, pertanto, è da ritenersi eccezionale, poiché esclude che, in fase esecutiva, con mero scopo dilatorio, la parte esecutata possa far sentire la sua presenza eccedendo, dinanzi al Giudice dell'esecuzione, questioni che la maggior parte delle volte risultano completamente prive di significato.

Senza dubbio questo ha determinato una maggiore celebrità nella procedura, nonché uno stralcio delle situazioni

puramente pretestuose.

La tutela rafforzata è garantita, altresì, dall'articolo 58 del già citato D.P.R., il quale non permette ad alcun terzo di poter vantare diritti su beni sottoposti ad esecuzione.

La norma enuncia ai primi due commi che:

"l'opposizione prevista dall'articolo 619 c.p.c. deve essere promossa prima della data fissata per il primo incanto.

L'opposizione non può essere proposta quando i mobili pignorati nella casa di abitazione o nell'azienda del debitore iscritto a ruolo o dei coobbligati, o in altri luoghi a loro appartenenti, hanno formato oggetto di una precedente vendita nell'ambito di una procedura di espropriazione forzata promossa dal concessionario a carico del medesimo debitore o dei medesimi coobbligati".

Il secondo comma sancisce una prima limitazione posta dal legislatore per arginare il fenomeno in cui, a seguito di pignoramento mobiliare, in fase di vendita da esperirsi presso l'abitazione del debitore, i parenti (o comunque persone vicine), acquistino a "prezzo stracciato" i beni pignorati, per poi documentarne la proprietà nel caso di esecuzioni successive.

Il legislatore ha individuato un ottimo rimedio contro questo espediente, prevedendo che in un'ipotetica esecuzione successiva, i terzi acquirenti non possano opporsi all'esecuzione.

Ciò anche nel caso in cui il bene sia rinvenuto in un luogo appartenente al debitore e se lo stesso bene sia stato oggetto di una procedura di espropriazione forzata precedentemente promossa dal concessionario nei confronti del medesimo debitore o coobbligato.

Ed ancora, al terzo comma dello stesso articolo:

"Il coniuge, i parenti e gli affini fino al terzo grado del debitore iscritto a ruolo dei coobbligati, per quanto riguarda i beni mobili pignorati nella casa di abitazione o nell'azienda del debitore o del coobbligato, o in altri luoghi a loro appartenenti, possono dimostrare la proprietà del bene esclusivamente con atti pubblici o scritture private di data certa anteriore:

a) alla presentazione della dichiarazione se prevista e se presentata;

b) al momento in cui si è verificata la violazione che ha dato origine all'iscrizione a ruolo, se non è prevista la presentazione della dichiarazione o se la dichiarazione non è comunque stata presentata;

c) al momento in cui si è verificato il presupposto dell'iscrizione a ruolo, nei casi non rientranti nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b).

Dunque, la tutela rafforzata, nell'ipotesi appena evidenziata, è costituita dalla prova che il terzo deve fornire in relazione alla proprietà del bene esecutato.

E' indispensabile che la stessa sia documentata con atto pubblico o scrittura privata di data certa.

Non solo, ma occorre anche che tale data sia anteriore a quella in cui è stata commessa la violazione che ha dato origine al procedimento.

Non resta che evidenziare un'ultima ipotesi di tutela speciale, disciplinata nell'articolo 63, concernente le fattispecie in cui l'ufficiale della riscossione si deve astenere dal pignoramento.

La norma sancisce:

"L'ufficiale della riscossione deve astenersi dal pignoramento o desistere dal procedimento quando è dimostrato che i beni appartengano a persona diversa dal debitore iscritto a ruolo, dai coobbligati o dai soggetti indicati dall'articolo 58, comma 3, in virtù del titolo avente data anteriore all'anno cui si riferisce l'entrata iscritta a ruolo. Tale dimostrazione può essere offerta soltanto mediante esibizione di atto pubblico o scrittura autenticata, ovvero di sentenza passata in giudicato pronunciata su domanda proposta prima di detto anno".

Sicuramente la portata innovativa dell'articolo 63 è straordinaria e gli effetti che ne derivano sono ancora più evidenti se rapportati all'ordinario rito civile.

L'attività dell'Ufficiale della riscossione, infatti, può essere difficilmente ostacolata, a differenza di quanto accade per l'Ufficiale giudiziario.

Durante l'esecuzione civile o fiscale è frequente, infatti, che il debitore tenti di sottrarsi all'esecuzione esibendo un atto di comodato, il quale non è altro che una dichiarazione con cui un soggetto (il più delle volte un parente) dichiara di far utilizzare, gratuitamente, ad un altro (il debitore) un bene di sua proprietà.

Tale istituto, nato con la finalità di documentare un prestito, nella pratica, è stato poi di frequente snaturato ed asservito allo scopo di far credere che i beni di cui si dispone siano di proprietà di qualcun'altro.

Nell'esecuzione civile, nel momento in cui l'Ufficiale giudiziario si reca presso l'abitazione del debitore per effettuare il pignoramento, non può procedere, se il debitore gli esibisce un atto di comodato d'uso, nel quale si attesta che il contribuente non è proprietario, ma solo comodatario.

Diversamente, nella procedura di cui al D.P.R. n. 602 del 1973, l'articolo 63 enuncia che l'Ufficiale della riscossione deve desistere, non di fronte ad un qualunque titolo costituito ad *hoc*, bensì solo ed esclusivamente nel caso in cui lo stesso abbia data certa anteriore all'anno cui si riferisce l'entrata iscritta a ruolo.

Ciò implica che per la riscossione di un'entrata, ad esempio relativa all'anno 1995, regolarmente accertata ed iscritta a ruolo, il moroso dovrebbe, oggi, poter esibire un titolo del 1994.

E' evidente che, in tal modo, risulta improbabile che si realizzi un'ipotesi di precostituzione fittizia, in quanto dal momento della commissione della violazione all'accertamento della stessa ed alla successiva riscossione trascorrono numerosi anni.

Inoltre, il titolo per poter ostacolare il regolare corso della procedura esecutiva deve necessariamente essere costituito da atto pubblico o scrittura privata autenticata, ovvero di sentenza passata in giudicato pronunciata su domanda proposta prima di detto anno.

Dunque, perfino nell'ipotesi in cui si tratti di una sentenza passata in giudicato, è indispensabile che la stessa fac-

cia seguito ad una domanda proposta prima dell'anno per cui si procede.

La previsione è così restrittiva da poter addirittura generare situazioni in cui realmente il bene non appartenga al debitore, ma risulti per lo stesso particolarmente difficile dimostrarlo.

A conclusione di quanto innanzi detto, non si può prescindere dal menzionare la circolare del Ministero delle Finanze, Dipartimento delle Entrate, Direzione Centrale Riscossione n. 215 del 27 novembre 2000, con la quale il Ministero fornisce chiarimenti ed evidenzia percorsi nuovi nella lotta all'evasione fiscale.

La circolare è diretta agli associati di Ascotributi, ma il contenuto può ritenersi diretto a tutti coloro che operano nell'ambito della riscossione coattiva dei tributi.

Dal provvedimento sopra citato emerge con chiarezza l'ampio margine di discrezionalità lasciata al procedente, il quale in caso di nulla tenenza (cartolarmente comprovabile), sulla base di precedenti ripetuti verbali di pignoramento negativo o infruttuoso, può legittimamente decidere di non procedere mobiliariamente.

La circolare specifica, altresì, che il concessionario può strutturare le proprie scelte operative, sperando un tentativo di esecuzione mobiliare anche nei luoghi diversi dalla casa di abitazione del debitore

“vale a dire in luoghi sui quali al debitore spetti l'esclusivo godimento in virtù di un rapporto giuridico, ovvero nei casi in cui la particolare condizione sociale del debitore, ovvero la sua notorietà nel contesto sociale in cui si deve procedere all'espropriazione faccia fondatamente presumere l'esito fruttuoso di un eventuale accesso nella casa di abitazione”.

Cosicché, da quanto innanzi detto, si evince che nella procedura di esecuzione forzata mobiliare vi è un buon bilanciamento tra percorsi che vanno ancora collaudati e accorgimenti normativi che risultano già estremamente efficaci.

7.2.2 Pignoramento presso terzi

L'articolo 73 del D.P.R. n. 602 del 1973 disciplina il pignoramento di cose del debitore in possesso di terzi.

“Se il terzo, presso il quale il concessionario ha proceduto al pignoramento, si dichiara o è dichiarato possessore di beni appartenenti al debitore iscritto a ruolo o ai coobbligati, il giudice dell'esecuzione ordina la consegna dei beni stessi al concessionario, che procede alla vendita secondo le norme del presente titolo”.

Il concessionario, gli Enti locali che gestiscono in proprio, i soggetti abilitati possono avvalersi di tale procedura ogni volta che siano a conoscenza che esiste un terzo, il quale risulti debitore del debitore.

La pretesa creditoria può avere ad oggetto sia un bene detenuto dal terzo, sia un credito.

Nella prima ipotesi il giudice delle esecuzioni ordina al terzo la consegna dei beni al concessionario, o al diver-

so procedente, il quale esegue la vendita ai sensi del D.P.R. n. 602 del 1973; nel caso, invece, in cui si tratti di un credito, a seguito della dichiarazione favorevole del terzo, le somme comprensive delle spese di procedura vengono, dal Giudice, assegnate al creditore.

In entrambe le circostanze, quindi, il terzo viene coinvolto in una procedura esecutiva, nella quale gli si chiede di prendere parte, assumendosi l'onere di rendere la propria dichiarazione, ai sensi dell'articolo 547 c.p.c.

La stessa, altro non è che un momento di verifica, in cui dinanzi all'autorità giudiziaria, il terzo dichiara di essere detentore di un bene o debitore di un importo nei confronti del moroso.

Ciò costituisce un passaggio essenziale in quanto è improbabile che, per altra via, il procedente possa avere la certezza che il terzo rivesta effettivamente il ruolo di debitore del debitore e che vi sia capienza in relazione al credito per il quale si procede.

Il pignoramento presso terzi avviene mediante la notifica al terzo ed all'esecutando di un atto contenente alcuni elementi indispensabili.

Costituiscono, infatti, presupposto essenziale: l'indicazione del credito per il quale si procede, la specificazione del titolo, una sommaria quantificazione degli importi spettanti, l'ingiunzione al terzo di non sottrarre le cose pignorate alla garanzia del credito, la citazione del terzo e del debitore a comparire, dinanzi al Giudice, per l'udienza indicata.

Già con la predisposizione dell'atto di pignoramento, successivamente alla notifica alle due parti, nel momento in cui il procedente, (indipendentemente dal fatto di essere concessionario, Ente locale, soggetto abilitato) si recherà presso la cancelleria del tribunale per iscrivere a ruolo la procedura, dovrà superare una prima difficoltà derivante dalla circostanza che l'atto che precede la richiesta di pignoramento non è un precetto, bensì una cartella di pagamento o un'ingiunzione fiscale.

Infatti, sebbene la previsione normativa, che disciplina l'applicazione di questo istituto alla materia fiscale, sia ormai datata, la stessa viene utilizzata raramente.

I concessionari, infatti ripiegavano frequentemente sul pignoramento mobiliare.

Ciò principalmente per una difficoltà pratica, in quanto per il creditore era estremamente oneroso ricercare le informazioni occorrenti all'individuazione del terzo.

Un'ulteriore complicazione derivava, poi, dalla rigorosa applicazione che gli istituti di credito generalmente compiono della normativa riguardante la privacy.

La stessa enunciava principi inderogabili in tal senso, tant'è che risultava pressoché impossibile per il creditore ottenere ufficialmente i dati occorrenti all'esperimento della procedura.

Con legge del 30 dicembre 2004, n.311, meglio nota come Finanziaria 2005, e precisamente con l'art.1, comma 425, il legislatore ha inserito l'articolo 75-bis all'interno nel D.P.R. n. 602 del 1973, introducendo una nuova possibilità, ovvero la dichiarazione stragiudiziale di terzo.

L'articolo 75 bis, così recita:

“Il Concessionario, prima di procedere ai sensi degli

articoli 543 e seguenti del codice di procedura civile, può chiedere a soggetti terzi, debitori del soggetto che è iscritto a ruolo o dei coobbligati, di indicare per iscritto, anche solo in modo generico, le somme da loro dovute al creditore".

Ciò consente al concessionario o all'ente che riscuote in proprio di poter conoscere, in un momento antecedente all'instaurazione di una procedura di recupero, se il soggetto contattato sia effettivamente debitore del debitore. Tale opportunità che il legislatore ha offerto agli enti non è di poco conto, poiché evita agli stessi di promuovere procedure eventualmente infruttuose.

D'altra parte, però, giova evidenziare che non sussiste alcun obbligo in capo al terzo di vincolare gli importi a disposizione, se non dopo che sia stato notificato un regolare pignoramento presso terzi.

Pertanto, la dichiarazione stragiudiziale di terzo trova utilità solo nelle ipotesi in cui la successiva predisposizione dell'atto di pignoramento risulti tempestiva, onde evitare che vi sia una cosiddetta "fuga di notizie" e che la notifica di un pignoramento tardivo dia luogo ad una procedura negativa.

In ogni caso, ove il procedente abbia trovato il modo di superare gli ostacoli concernenti l'individuazione del terzo, potrebbe:

- a) trovarsi nella situazione in cui lo stesso debba decidere di non comparire in giudizio per il giorno in cui è stato citato, oppure,
- b) una volta comparso, rifiutarsi di rendere la dichiarazione.

In entrambi i casi, la procedura proseguirebbe il suo corso con un accertamento giudiziale.

Tale fase comporterebbe, solo ed esclusivamente, una maggiore durata della procedura senza, però, influire sull'efficacia della stessa.

Al di là delle difficoltà appena evidenziate, sorge spontanea un'altra riflessione, concernente l'individuazione del giudice competente ad emettere un provvedimento di assegnazione di somme o consegna di beni.

La competenza per l'espropriazione presso terzi si determina, sia in relazione alla materia, che al territorio.

Pertanto, in virtù dell'argomento trattato, è competente a decidere il Giudice delle esecuzioni.

Dovendosi necessariamente soddisfare anche il requisito del territorio, il Giudice delle esecuzioni prescelto sarà quello del luogo in cui si trovano le cose da sottoporre a pignoramento, oppure quello dove risiede il terzo, a seconda che si tratti di beni mobili o crediti.

Se il terzo è rappresentato da una persona giuridica, si ha riguardo al luogo in cui è stabilita la sede legale.

Qualora l'esecuzione abbia ad oggetto un credito, il criterio di individuazione del Giudice delle esecuzioni competente, con riferimento al luogo in cui il terzo abbia la residenza o la sede legale, determina un'ulteriore difficoltà. Occorre evidenziare una prima differenza, a seconda che la procedura sia gestita da un concessionario della ri-

scossione, anziché da un soggetto diverso.

Se il creditore procedente è un concessionario della riscossione, lo stesso non si troverà a dover affrontare particolari complicazioni, ove il terzo sia ubicato su un territorio diverso dal suo.

In tali ipotesi, infatti, ai sensi dell'articolo 46 del D.P.R. n. 602 del 1973 è sancita la delega allo svolgimento della procedura ad altro concessionario. In tal modo, al concessionario nel cui ambito territoriale si deve procedere vengono fornite tutte le informazioni utili circa i beni sui quali soddisfarsi.

Alcuni problemi, innanzitutto interpretativi sorgono, invece, se il procedente è un soggetto abilitato. In virtù del rinvio, già più volte menzionato, contenuto nell'articolo 4, comma 2-sexies della legge n. 265 del 2002, i soggetti abilitati e gli enti che riscuotono in proprio possono avvalersi del disposto contenuto nel titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973.

Pertanto, i soggetti abilitati, come i concessionari, dovrebbero poter utilizzare l'istituto della delega; però tale soluzione non è del tutto pacifica in quanto, secondo alcuni autori, tale fattispecie potrebbe rientrare nelle ipotesi di incompatibilità di cui si è già accennato in precedenza.

Discorso a parte merita, poi, la situazione in cui vertono gli Enti locali che gestiscono in proprio. Infatti, perfino ove per gli stessi dovesse risultare insuperabile la presunta incompatibilità, in ogni caso, per lo svolgimento di una procedura presso terzi possono superare l'ostacolo con il conferimento di incarico ad un legale domiciliatario.

7.2.3 Fermo amministrativo

L'istituto del fermo amministrativo, tipico della procedura fiscale, è disciplinato dall'articolo 86 del D.P.R. n. 602 del 1973. Con D.Lgs. n. 46 del 1999, in parte attuativo della riforma della riscossione, il fermo dei beni mobili registrati poteva essere adottato come strumento di esecuzione successivo. Ovvero, lo stesso diveniva utilizzabile qualora non fosse stato possibile, per mancato reperimento dei beni, eseguire il pignoramento dei mobili del debitore o dei coobbligati iscritti in pubblici registri.

In tale ipotesi, la Direzione Regionale delle Entrate provvedeva ad eseguire il fermo, mediante iscrizione del provvedimento che lo disponeva nei registri mobiliari a cura del concessionario, il quale era tenuto a notificare, dello stesso, il debitore. Con D.Lgs. del 27 aprile 2001, n. 193, è stato modificato il comma 1 del citato articolo 86.

L'innovazione è stata sostanziale: la nuova disciplina contenuta nell'articolo 86, infatti, enuncia:

"decorso inutilmente il termine di cui all'articolo 50, comma 1, il concessionario può disporre il fermo dei beni mobili del debitore o dei coobbligati iscritti in pubblici registri, dandone notizia alla Direzione Regionale delle Entrate ed alla Regione di residenza".

Sicché, la prima modifica attiene al fatto che il fermo non venga più considerato uno strumento subordinato ad un'infruttuosa esecuzione o ad un'ipotetica difficoltà di reperimento dei beni, bensì possa costituire la prima modalità di esecuzione forzata esperibile dal concessionario.

Altrettanto rilevante è la circostanza che, in virtù della nuova previsione normativa, il concessionario della riscossione possa autonomamente disporre il fermo e che, in capo allo stesso, solo in fase successiva sussista l'obbligo di darne comunicazione alla Direzione Regionale delle Entrate ed alla Regione. Di modo che, quello che in precedenza costituiva un passaggio essenziale, nonché un momento di verifica e controllo da parte della Direzione Regionale, oggi attiene alla sfera di totale e completa discrezionalità del concessionario.

Ciò ha senza dubbio determinato un notevole passo in avanti, poiché ha consentito al precedente di poter svolgere valutazioni autonome in relazione al diverso grado di efficacia delle procedure poste in essere. Proprio per ciò che concerne tale sopravvenuta, illimitata discrezionalità, la Corte Costituzionale è stata investita più volte. Sebbene, dunque, la procedura del fermo amministrativo sia divenuta più celere e snella, ciò non toglie che l'applicabilità risulti dubbia per una molteplicità di aspetti che si andrà ad esaminare che, nella pratica, generano un nutrito contenzioso.

Procedendo con ordine, la prima considerazione attiene alla più volte contestata legittimità del fermo amministrativo, ossia all'inapplicabilità dello stesso per mancanza dei decreti attuativi previsti dall'articolo 86 del D.P.R. n. 602 del 1973.

La questione è particolarmente controversa e, a tal proposito, tanto la dottrina quanto la giurisprudenza non riescono a mantenere un orientamento costante. Le differenti motivazioni, poste a base delle due opposte teorie, sono essenzialmente le seguenti.

La prima, tendente a negare l'utilizzo dell'istituto, sostiene che l'articolo 86 del citato decreto, al comma 4, con la specificazione:

“Con decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con i Ministri dell'Interno e dei Lavori Pubblici, sono stabilite le modalità, i termini e le procedure per l'attuazione di quanto previsto nel presente articolo”,

ha inteso evidenziare che, per la disciplina particolareggiata del fermo, è indispensabile che vi sia un decreto attuativo che ne delimiti l'ambito di applicazione e i vincoli valutativi.

E' evidente che tale decreto ministeriale, per ritenersi esaustivo ed applicabile deve, temporalmente, essere successivo alla modifica dell'istituto avvenuta con decreto legislativo n. 193/2001. Ciò avviene in quanto la norma emanata nel 2001 ha avuto il merito di riformare completamente l'istituto. Successivamente all'entrata in vigore del decreto 193, però, non vi è stata l'emissione di alcun decreto ministeriale in proposito.

Altra parte della dottrina e della giurisprudenza sostiene, invece, che la disciplina dell'istituto possa ritenersi completa. Ciò, in virtù di quanto contenuto nel D.M. n. 503 del 1998, che prevedeva in dettaglio le modalità di applicazione del fermo, così come disciplinato nella precedente versione contenuta nel D.P.R. 602 del 1973, poi modificata con D.Lgs. 46 del 1999. Parte della giurisprudenza,

quindi, ritiene di poter applicare ad un istituto nuovo una disciplina attuativa vecchia riguardante una fattispecie del tutto superata.

E' evidente che tali pronunce risultano difficilmente condivisibili, motivo per cui la mancanza di un nuovo decreto ministeriale di attuazione costituisce un primo significativo sbarramento all'applicazione dell'istituto.

Ove tale difficoltà dovesse essere sanata con l'emanazione del tanto atteso decreto ministeriale vi sarebbe da affrontare un ulteriore problema. I Concessionari della riscossione potrebbero, finalmente, con legittimità procedere con il fermo amministrativo, ma per ciò che concerne gli Enti locali che gestiscono in proprio e i soggetti abilitati l'applicazione dell'istituto suscita altre incertezze. Ritorna attuale un quesito ricorrente determinato dal rinvio, per la esecuzione forzata, al titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973, derivante dal fatto che lo stesso si ritiene applicabile in quanto la normativa risulti compatibile.

Secondo parte della dottrina l'applicazione del rinvio è tale per le sole modalità espropriative già disciplinate nel R.D.. Il richiamo all'esecuzione forzata dell'esattore non ha la funzione di ampliare l'ambito soggettivo di azione, consentendo ai soggetti abilitati e agli enti che riscuotono in proprio di avvalersi di nuove modalità di esecuzione, ma ha unicamente quella di garantire l'utilizzo di una procedura più agile.

Chiaramente, nel Regio Decreto dell'inizio del secolo non vi era alcuna previsione in relazione al fermo amministrativo e questo secondo alcuni potrebbe costituire un valido motivo di esclusione. Secondo altri, invece, il rinvio ha avuto lo scopo di equiparare le procedure fornendo gli stessi strumenti ai diversi soggetti che avrebbero riscosso denaro pubblico.

Ove dovesse prevalere tale ultima teoria, senza dubbio, una volta emanato il nuovo decreto ministeriale di attuazione, il fermo amministrativo potrebbe divenire un interessante strumento di persuasione (più che di esecuzione). Al di là di quanto innanzi evidenziato, è bene sottolineare un altro aspetto ancora controverso, concernente l'individuazione della corretta giurisdizione nell'opposizione ad un provvedimento di fermo.

Le pronunce giurisprudenziali sono tra le più disparate, in quanto commissioni tributarie, giudici ordinari e magistratura del T.A.R., alternativamente, hanno sostenuto che rientra nella loro giurisdizione. Il giudice tributario ha affermato che l'opposizione a fermo rientra nella sua giurisdizione in relazione alla natura dell'istituto. Il fermo, infatti, a loro avviso non rappresenta un atto dell'esecuzione, ma semplicemente una misura cautelare.

Per tale motivo, nel caso in cui venga disposto per un credito avente natura tributaria, la giurisdizione non può che essere quella delle commissioni tributarie.

Si ricordi, tra l'altro, che in virtù del disposto contenuto nell'articolo 2 del D.Lgs. n. 546 del 1992, restano escluse dalla giurisdizione del giudice tributario solo le questioni relative all'esecuzione forzata. Ritenendo, invece, che il fermo amministrativo sia un vero e proprio atto dell'esecuzione forzata, il giudice ordinario (Giudice dell'esecuzione) ha ritenuto che rientri nella sua giurisdizione.

Il presupposto di tale affermazione si fonda su numerose importanti valutazioni, non ultima quella concernente la collocazione sistematica che il legislatore ha voluto dare all'articolo 86. Lo stesso, infatti, è inserito nel titolo II del D.P.R. n. 602 del 1973 disciplinante l'esecuzione forzata. Ove mai si fosse voluta dare al fermo una valenza diversa, ad esempio cautelare, sicuramente sarebbe stato inserito di seguito all'ipoteca, ma così non è stato. In questo panorama già estremamente contraddittorio, si sono inserite le pronunce di numerosi T.A.R., i quali hanno ritenuto che le controversie relative all'opposizione a fermo amministrativo dovessero necessariamente rientrare nella loro giurisdizione. Ciò in quanto i provvedimenti di fermo sarebbero stati emessi con carenza di potere, stante la mancanza dei predetti decreti ministeriali attuativi. Ci sono state nell'ultimo anno numerose sentenze su questo argomento, ciascuna delle quali ha sostenuto tesi interessanti che hanno contribuito ad aggiungere differenti tasselli ad un'opera ancora incompiuta. Di recente, il 24/06/2004 si è espressa anche la Corte Costituzionale con due successive ordinanze, che hanno posto in luce taluni aspetti, senza però essere, in alcun modo, risolutive. In conclusione, in relazione al fermo, esistono molti aspetti controversi derivanti non solo dalla mancanza del decreto di attuazione, ma anche dalla difficile individuazione della natura giuridica dell'istituto.

Lo stesso non è né un vero e proprio strumento dell'esecuzione forzata né una tipica misura cautelare, ma una sorta di ibrido, che una volta disposto non determina lo spossamento del bene, ma unicamente ne inibisce l'utilizzo. Senza azzardare ipotesi e soluzioni su un istituto sul quale probabilmente si è detto anche troppo, non resta che attendere che la Corte Costituzionale si pronunci sul conflitto di giurisdizione.

7.2.4 L'espropriazione immobiliare

Questa tipologia di espropriazione fa riferimento ai diritti reali su beni immobili suscettibili di commercio. Ciò significa che il regime giuridico dei beni assoggettabili a tale procedura non deve comportare un divieto di alienazione cui si riconosca efficacia reale.

Non possono, perciò, essere aggrediti i beni immobili destinati a funzione pubblica (demanio necessario, demanio accidentale, nonché beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato o di altri enti pubblici in generale). Inoltre, non rientrano nella fattispecie in esame i cespiti destinati al culto cattolico, così come disposto dall'Accordo di revisione del Concordato, stipulato nel 1984 tra l'Italia e la Santa Sede, nonché quelli appartenenti ad altre confessioni firmatarie di analoghe convenzioni con lo Stato Italiano. A livello normativo, l'art. 812 del C.C. ravvisa una sequela di beni che possono identificarsi come immobili, mentre i successivi artt. 813 e 817 delineano, rispettivamente, i diritti reali immobiliari e le pertinenze (cose destinate in modo durevole al servizio d'ornamento di un'altra cosa). Devono, perciò, ricomprendersi nella categoria tutte le costruzioni (anche galleggianti) quando sono stabilmente e saldamente incorporate al suolo. Alla luce di quanto sopra detto, si può affermare che costituiscono

oggetto di pignoramento immobiliare: la proprietà, il diritto di superficie, la nuda proprietà gravata da usufrutto (con esclusione dell'usufrutto legale dei genitori esercenti la potestà riguardo i beni dei figli), il diritto dell'enfiteuta ed il diritto del concedente sul fondo enfiteutico.

Altri limiti all'espropriabilità dei beni immobili fanno riferimento ai casi in cui gli stessi cespiti rientrino nelle seguenti fattispecie:

- eredità accettate con beneficio d'inventario;
- procedure fallimentari o di liquidazione coatta amministrativa;
- procedure concorsuali di concordato preventivo e di amministrazione controllata.

L'ulteriore delimitazione all'espropriazione deriva, altresì, da ragioni di giurisdizione, come per il caso di immobili destinati a funzioni attinenti all'esercizio della sovranità di altro Stato o per i casi in cui diviene operativa l'immunità degli agenti diplomatici. Infine, i beni immobili che costituiscono fondo patrimoniale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 167 c.c., possono essere oggetto di esecuzione solo qualora le obbligazioni per cui si procede siano state contratte per il bisogno familiare. Esaurita la suestesa premessa - sommaria, quanto doverosa - necessita addentrarsi nel reticolato normativo inerente l'espropriazione per il recupero dei crediti pubblici, attraverso la preliminare analisi dell'art. 76, del D.P.R. n. 602/73:

"Il concessionario può procedere all'espropriazione immobiliare se l'importo complessivo del credito per cui si procede supera complessivamente tre milioni di lire. Tale limite può essere aggiornato con decreto del Ministero delle Finanze.

Il concessionario non procede all'espropriazione immobiliare se il valore del bene, determinato a norma dell'articolo 79 e diminuito delle passività ipotecarie aventi priorità sul credito per il quale si procede, è inferiore all'importo indicato nel comma 1".

Un primo commento alla disposizione non può sottrarsi dal considerare l'abolizione dell'obbligo delle preventiva esecuzione mobiliare, così come precedentemente disciplinata dal legislatore. Tale obbligo, infatti, era stato particolarmente osteggiato in quanto costringeva allo svolgimento di un'attività esosa e, spesso, assolutamente improduttiva di effetti. La nuova disciplina si caratterizza, invece, per un immediato ed inevitabile riferimento alla quantificazione del credito tributario che deve risultare necessariamente superiore ai tremilioni di lire e quindi agli attuali Euro 1.549,37. La norma, quindi, legittima il ricorso all'espropriazione immobiliare solo ed esclusivamente con riferimento ad una precipua soglia minima di credito. Tale limite non può abbassarsi nemmeno nel caso in cui il valore del bene immobile oggetto di esecuzione, diminuito delle passività ipotecarie aventi posizione privilegiata sul credito per cui si procede, risulti inferiore al limite suddetto. Da quanto accennato, si rileva subito quale sia stata la politica normativa che il legislatore ha attuato nell'ambito dell'espropriazione fiscale. Difatti, an-

che nel corso di tutte le ulteriori norme, è dato constatare questo alternarsi di precetti che identificano, in alcuni frangenti, rigorosi canali operativi, ed in altri, invece, margini quanto mai discrezionali. Difatti, il successivo art. 77, dispone che:

“1. Decorso inutilmente il termine di cui all'articolo 50, comma 1, il ruolo costituisce titolo per iscrivere ipoteca sugli immobili del debitore e dei coobbligati per un importo pari al doppio dell'importo complessivo del credito per cui si procede.

2. Se l'importo complessivo del credito per cui si procede non supera il cinque per cento del valore dell'immobile da sottoporre ad espropriazione determinato a norma dell'articolo 79, il concessionario, prima di procedere all'esecuzione, deve iscrivere ipoteca. Decorso sei mesi dall'iscrizione senza che il debito sia stato estinto, il concessionario procede all'espropriazione”.

Dunque, decorso il termine di sessanta giorni dalla notificazione del titolo, si avrà la facoltà di iscrivere ipoteca sugli immobili del debitore e dei coobbligati per un importo pari al doppio del complessivo credito. Dall'analisi dei due commi, si rileva l'accennata diversità di prospettazione del dettato normativo. Alla mera discrezionalità del primo comma, si contrappone l'obbligatorietà del secondo. Difatti, quando le somme complessivamente iscritte a ruolo non superano il cinque per cento del valore dell'immobile da sottoporre ad espropriazione, l'iscrizione d'ipoteca diviene presupposto necessario ed indispensabile. Quindi, tranne che nell'ipotesi contemplata dall'art. 77, 2° comma, l'ente creditore avrà la possibilità di discernere liberamente se avviare la fase esecutiva oppure se garantire il credito per il tramite dell'istituto dell'ipoteca. Naturalmente, la scelta sarà preceduta da una serie di opportune valutazioni inerenti la complessiva situazione patrimoniale in cui versa il debitore (qualità del cespite, procedure espropriative già promosse da altri creditori e disamina dei privilegi che assistono le loro pretese). Ciò significa che, nelle diverse ipotesi in cui l'iscrizione appare automatica, l'ente debba effettivamente valutare l'opportunità di procedere all'iscrizione. Altra particolarissima disposizione è quella che fa riferimento alla necessaria decorrenza dei sei mesi dall'iscrizione ipotecaria, in assenza di adempimento dell'obbligazione tributaria, al fine di poter accedere all'espropriazione. L'attivazione dell'ipoteca concede al debitore una nuova chance di adempiere all'obbligazione pubblica in aderenza, del resto, a quanto disposto dall'art. 61 del D.P.R. n. 602/73:

“Salvo quanto previsto dall'articolo 48, comma 1, il procedimento di espropriazione si estingue se il debitore o un terzo, in qualunque momento anteriore alla vendita, paga all'ufficiale della riscossione la somma portata dal ruolo, i relativi accessori e le spese, ovvero gli esibisce la prova dell'avvenuto pagamento”.

Questo ulteriore *favor* a beneficio del contribuente moroso, che ritrova la possibilità di scongiurare l'espropriazione dei propri immobili, viene, in un certo senso, a sostituire il

principio dell'onere di preventiva esecuzione sui beni mobili che caratterizzava la precedente disciplina. Come già accennato, il sistema, oltre ad essere poco funzionale, derogava all'art. 483 c.p.c., che lascia alla discrezione del creditore la scelta del mezzo di espropriazione (*“Il creditore può avvalersi cumulativamente dei diversi mezzi di espropriazione forzata previsti dalla legge...”*).

Poiché la precedente normativa non prevedeva alcuna conseguenza di nullità nell'eventualità in cui fosse stato violato tale onere di preventiva escussione, è legittimo chiedersi cosa accada quando si avvia un'espropriazione immobiliare prima dello spirare del termine semestrale dall'iscrizione ipotecaria. Preliminarmente, occorre sottolineare che uno dei principi fondamentali in tema di nullità è proprio quello della tassatività, ergo, nel silenzio del disposto di cui all'art. 77 del D.P.R. n. 602/73, non può assurgersi alcuna conseguenza.

A conforto di tale tesi, occorre considerare che l'estensione della nullità si concreta solo in virtù della dipendenza che lega un atto anteriore a quello dichiarato nullo. Quindi, l'istituto della nullità può travolgere solo più atti tutti successivi e tutti dipendenti tra loro. Nel nostro caso l'iscrizione ipotecaria e la successiva esecuzione immobiliare si presentano, invece, come atti processualmente autonomi, collegati da norme che prescindono dalle vicende processuali.

Affinché operi l'estensione della nullità, è necessario, invece, che l'atto nullo sia indispensabile per la realizzazione di quello successivo. Così, i presupposti dell'esecuzione immobiliare fiscale che si determinano nel titolo e nell'inadempimento del contribuente, non vengono meno con la violazione del termine semestrale. Tuttavia, l'esecutato, in caso di inizio della procedura espropriativa, prima che siano decorsi sei mesi dalla data di iscrizione dell'ipoteca, ed il debito sia stato estinto, potrà conseguentemente agire in sede ordinaria per l'eventuale risarcimento del danno, dove possa dimostrare che egli avrebbe potuto tempestivamente saldare il debito. Si concede, quindi, al contribuente un ulteriore beneficio temporale per adempiere il debito iscritto a ruolo garantendo, nel contempo, il creditore pubblico. L'interpretazione estensiva di tale norma ad altre forme di esecuzione è da escludere, poiché l'art. 77 trovasi nella sezione IV del D.P.R. n. 602/73, intitolato appunto “Disposizioni particolari in materia di espropriazione immobiliare”. Occorre rammentare, inoltre, che nel caso di estinzione del procedimento per pagamento del debito, si applicherà in via analogica la disposizione dell'art. 53, 2° comma,

“Se il pignoramento è stato trascritto in pubblico registro mobiliare o immobiliare, il concessionario, nell'ipotesi prevista dal comma 1 ed in ogni altro caso di estinzione del procedimento, richiede entro dieci giorni al conservatore la cancellazione della trascrizione”.

Quindi, in ogni caso di estinzione del procedimento, diverso dall'ipotesi di cessazione dell'efficacia del pignoramento per mancato esperimento del primo incanto di ven-

data nei centoventi giorni successivi alla trascrizione, l'ente impositore è tenuto a provvedere alla cancellazione della trascrizione, e quindi, in via analogica, dell'iscrizione dell'ipoteca.

Con quella fiscale, viene senza dubbio introdotta una singolare ipotesi di ipoteca, traslata dai principi del diritto ordinario. L'ipoteca viene annoverata dalla dottrina come l'istituto che maggiormente garantisce il titolare del credito. Proprio a causa di tale peculiarità è identificata quale diritto reale di garanzia.

Il creditore avrà la possibilità di realizzare il proprio credito attraverso il valore dei beni del debitore, ovvero, di un altro soggetto che, integrando la figura del terzo datore d'ipoteca, verrà riconosciuto come "responsabile patrimoniale senza debito". Proprio alla luce di quanto detto, l'ipoteca, più che assumere la classica ipotesi giuridica di garanzia, identifica un vero e proprio diritto al valore di un determinato bene che, sottoposto alla vendita forzata, consentirà la realizzazione del credito per cui si procede. Scopo ultimo diviene, perciò, realizzare un vantaggio dal "valore di scambio del bene". Proprio per questo ulteriore aspetto qualcuno ha accennato ad un diritto reale di realizzazione.

Questa duplice funzione sembra trovare dimora nell'art. 77 del D.P.R. n. 602/73.

Nell'ambito delle classificazioni la dottrina annovera: ipoteca legale, ipoteca giudiziale, e ipoteca volontaria.

Non vi è alcun cenno specifico in merito all'esatta identificazione dell'ipoteca "fiscale".

In passato, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che la cosiddetta ipoteca fiscale ha natura legale e non è parificabile all'ipoteca giudiziale (in tal senso la sentenza n. 3462 resa il 9/4/1999 dalla Corte di Cassazione:

"Non può essere condivisa infatti la tesi di fondo prospettata... con cui si deduce sostanzialmente l'assimilabilità dell'ipoteca legale ... con l'ipoteca giudiziale ...diversa è infatti la sua natura giuridica, come diversi sono i presupposti e la disciplina. Essa è denominata legale in quanto prevista espressamente dalla legge da cui deriva in modo diretto, essendosi ritenuto evidentemente il credito, alla cui garanzia assolve, degno di particolare tutela al pari delle altre ipotesi di ipoteca legale previste dal Civile..."

L'ipoteca si dice legale quando il diritto alla relativa iscrizione è collegato dalla legge al verificarsi di determinate situazioni. Ciò detto, riesce più agevole comprendere la profonda motivazione che ha spinto il Legislatore ad introdurre l'istituto ipotecario tra gli strumenti a disposizione del creditore pubblico per la realizzazione dei suoi scopi istituzionali.

Già la stessa sistemazione della norma di cui all'art. 77 del D.P.R. n. 602/73 al titolo II (Riscossione coattiva) - capo II (Espropriazione forzata) - sezione IV (Disposizioni particolari in materia di espropriazione immobiliare) fa presagire la strategia sottesa.

Si potrebbe, quindi, non essere lontani dalla verità affermando che l'ipoteca integri un vero e proprio mezzo ad

efficacia esecutiva o quanto meno un congegno di esecuzione anticipata.

Del resto, nell'ipoteca fiscale non è prevista alcuna fase preliminare di vaglio e controllo ad opera di un organo esterno rispetto allo stesso soggetto creditore. Questa preventiva valutazione è stata in passato svolta:

a) dal Presidente del Tribunale che autorizzava le ipoteche dell'Amministrazione Finanziaria (art. 26-L. 7/1/1929 n. 4);
b) dal Presidente della commissione tributaria limitatamente alla materia delle sanzioni (art. 22 - D.Lgs. 18/12/97 n. 472).

La stessa circostanza dell'esonero dall'osservanza del termine e dall'invio degli atti di cui all'art. 50 comma II del D.P.R. n. 602/73 (*"Se l'espropriazione non è iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento, l'espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica, da effettuarsi con le modalità previste dall'art. 26, di un avviso che contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro 5 giorni."*), come previsto nella Ris. 24/4/2002 n.128/E dell'Agenzia delle Entrate, assimila l'ipoteca del concessionario alla funzione di garanzia reale con scopo esecutivo. Ed ancora, la stessa parificazione dell'atto ipotecario agli altri istituti di più schietta natura esecutiva, come operata dall'Agenzia delle Entrate nella Ris. 8/2/2001 n. 20/E in tema di procedimenti ostativi alla concessione della rateizzazione dei crediti, conferma il convincimento del mutamento dell'istituto ipotecario da una funzione di garanzia ad una funzione esecutiva. La percezione di tale mutamento è, tuttavia, doverosa considerando che altri enti pubblici hanno affrontato lo scopo e la natura dell'istituto fornendone soluzione diversa. Ad esempio, nella propria circolare del 4/7/2002 n.129 alla lettera o) l'Inps, aderendo alla tradizionale tesi della funzione dell'ipoteca quale istituto a garanzia del credito, nell'affrontare lo stesso argomento della rateizzazione chiarito dalla Ris. 20/E del 2001 dell'Agenzia delle Entrate, addivene ad una soluzione totalmente antitetica. Ed infatti, al quesito circa la possibilità di concedere la dilazione dei crediti, nell'ipotesi in cui il concessionario abbia già iscritto ipoteca (o fermo amministrativo del bene mobile registrato) l'Inps, ritenendoli istituti con scopo meramente conservativo con funzione cautelare, chiarisce che tali procedimenti non ostano alla concessione delle rateizzazioni.

Non rimane, quindi, che attendere le evoluzioni del diritto al fine di verificare se sia possibile identificare questa transizione dell'ipoteca fiscale da "istituto cautelare" a "istituto esecutivo".

Il pignoramento

Il pignoramento costituisce l'inizio di qualunque espropriazione forzata.

Esso deve contenere la precisa indicazione degli estremi necessari per l'individuazione degli immobili assoggettati all'espropriazione, pena l'assoluta inidoneità funzionale dello stesso.

L'elemento comune ad ogni forma di pignoramento è l'ingiunzione che viene rivolta nei confronti del debitore. Lo stesso è così tenuto ad astenersi da qualunque attività di-

retta a sottrarre, alla garanzia del credito per cui si procede, i beni assoggettati all'espropriazione, nonché i frutti relativi. Nel rito ordinario tale fase è disciplinata dall'art. 492 c.p.c. ed è formalizzata dall'Ufficiale giudiziario.

Nel rito fiscale, invece, il pignoramento è disciplinato dall'art. 78 D.P.R. n. 602/73, che reca quale proprio titolo: avviso di vendita. Questa dicitura è ben presto spiegata a seguito della lettura della norma che specifica, infatti, come nel rito fiscale "Il pignoramento immobiliare si esegue mediante la trascrizione di un avviso". L'articolo in discorso, pur richiamando agli effetti della trascrizione l'art. 555 c.p.c., lo stravolge, in quanto l'avviso di vendita deve essere precedentemente trascritto e successivamente notificato al soggetto contro cui si procede, pena la nullità di ogni atto successivo di esecuzione. In ogni caso, la mancanza della notificazione comporterebbe la non procedibilità della vendita o della assegnazione, in quanto l'art. 498 comma terzo c.p.c., dispone che, senza la prova dell'avvenuto avviso, il giudice dell'esecuzione non possa provvedere sull'istanza di vendita o su quella di assegnazione.

Può affermarsi, perciò, che l'avviso di vendita sia un atto complesso, in quanto racchiude in se stesso il contenuto dell'atto di pignoramento e l'ordinanza di vendita, che nel rito ordinario promana sempre dal Giudice dell'esecuzione. La trascrizione del pignoramento ha effetti di notevole portata rispetto ai terzi, in quanto è proprio da questo momento che il pignoramento si perfeziona, rendendo inefficaci nei confronti del creditore procedente, e conseguentemente degli intervenuti, gli atti traslativi o costitutivi di diritti sui beni pignorati, compiuti successivamente alla trascrizione stessa. Nel rito ordinario, ai sensi dell'art. 497 c.p.c., il pignoramento perde efficacia quando siano trascorsi novanta giorni dal suo compimento, senza che sia stata espletata l'assegnazione o la vendita. Nel rito fiscale, ai sensi dell'art. 53, 1° comma D.P.R. n. 602/73, il pignoramento perde efficacia quando siano trascorsi centoventi giorni dalla sua esecuzione senza che sia stato effettuato il primo incanto.

Premessa l'essenzialità della trascrizione, se ne deduce che il momento dal quale decorre il termine dei centoventi giorni non possa essere che quello in cui viene eseguita la trascrizione. Nel caso in cui il pignoramento abbia perduto la sua efficacia, l'avvenuta trascrizione nel pubblico registro immobiliare deve essere cancellata a cura del concessionario, il quale, dal momento in cui il procedimento è dichiarato estinto, deve avanzare richiesta di cancellazione al conservatore. Per le modalità operative della dichiarazione di estinzione si delineano due possibilità. Una prevede che tale dichiarazione possa essere pronunciata direttamente dal Giudice dell'esecuzione, l'altra, invece, ritiene che lo stesso possa procedere in tal senso solo constatata l'inattività delle parti previa fissazione dell'udienza di comparizione.

L'art. 78 del D.P.R. n. 602/73 individua i termini dilatori tra il primo, secondo e terzo incanto di vendita; tuttavia dalla norma non rileva quali siano i termini tra la trascrizione dell'atto di vendita e la fissazione del primo incanto. Le norme del codice di procedura civile prevedono la fis-

sazione del primo incanto non prima del decimo giorno ed entro il novantesimo giorno dell'avviso di vendita. È controverso se il pignoramento si perfezioni al momento della trascrizione, oppure con la notificazione dell'avviso di vendita. Anche in ossequio al disposto dell'art. 78 D.P.R. n. 602/73, si propende per la prima tesi, anche perché è dal momento della trascrizione del pignoramento che si spiegano gli effetti (inefficacia degli atti di disposizione, opponibilità ai terzi e anteriorità rispetto alle trascrizioni successive).

Gli elementi che costituiscono l'avviso di vendita sono i seguenti:

- le generalità del debitore;
- l'ammontare del credito per cui si procede;
- la descrizione degli immobili;
- la destinazione urbanistica del bene;
- la fissazione degli incanti;
- il prezzo base dell'incanto;
- la misura minima delle offerte in aumento;
- l'avvertenza che le spese di vendita e gli oneri tributari concernenti il trasferimento sono a carico dell'aggiudicatario;
- l'ammontare della cauzione e termine per il versamento;
- il termine di versamento del prezzo;
- l'ingiunzione rivolta al debitore di astenersi da qualunque atto diretto a sottrarre alla garanzia del credito i beni assoggettati all'espropriazione ed i frutti di essi.

L'avviso di vendita deve contenere, a pena di nullità, la sottoscrizione sull'originale, in quanto deve ritenersi operante, anche nel rito fiscale, la disposizione di cui all'art. 170 disp. att. c.p.c. "L'atto di pignoramento di beni immobili previsto nell'art. 555 del codice deve essere sottoscritto prima della relazione di notificazione, dal creditore pignorante a norma dell'art. 125 del codice".

Si ritiene che possa costituire mera irregolarità formale, suscettibile di sanatoria, soltanto la mancata sottoscrizione della copia dell'atto. L'art. 80 del D.P.R. n. 602/73, dispone, a pena di nullità, che almeno venti giorni prima di quello fissato per il primo incanto, l'avviso di vendita venga pubblicizzato proprio al fine di divulgare la notizia degli incanti e di rendere possibile, conseguentemente, la partecipazione alla gara. La norma prevede fondamentalmente due forme di pubblicità, tanto che così dispone: "...l'avviso di vendita è inserito nel foglio degli annunci legali della Provincia ed è affisso, a cura dell'ufficiale della riscossione, alla porta esterna della cancelleria del giudice dell'esecuzione e all'albo del Comune o dei Comuni nel cui territorio sono situati gli immobili. Su istanza del soggetto nei confronti del quale si procede o del concessionario, il giudice può disporre che degli incanti, ferma la data fissata per gli stessi, sia data notizia al pubblico a mezzo di giornali o con altre idonee forme di pubblicità commerciale. Le spese sono anticipate dalla parte richiedente". Possiamo, perciò, identificare una forma di pubblicità ordinaria ed una straordinaria che, in ogni caso, sembrano essere molto lontane dall'evoluzione che

ha interessato il regime pubblicitario previsto nel rito ordinario. Secondo quanto si ricava dall'art. 64, D.P.R. n. 602/73 l'esecutato diviene *ex lege* custode degli immobili pignorati, con la possibilità, tuttavia, da parte del creditore pubblico di disporre la sua sostituzione. L'art. 56, 1° comma, del D.P.R. n. 602/73, sancisce che:

"Gli atti del procedimento di espropriazione, compresa la prova degli adempimenti prescritti dall'articolo 498 del codice di procedura civile, sono depositati, a cura del concessionario, nella cancelleria del giudice dell'esecuzione nel termine di dieci giorni dalla vendita".

La lettura della norma fa sicuramente propendere verso la qualificazione del suddetto termine come perentorio, con la naturale conseguenza che l'omesso deposito deve essere inteso implicitamente come atto di desistenza che comporta, a sua volta, la cancellazione della trascrizione ad oneri e spese del creditore procedente. I soggetti che possono essere ammessi agli incanti vengono identificati dall'interpretazione sistematica di alcune norme:

- Art. 579 c.p.c.: *"ognuno, eccetto il debitore, è ammesso a fare offerte all'incanto."*

- Art. 55 D.P.R. 602/73: *"... il concessionario non può chiedere l'assegnazione dei beni pignorati, né rendersi acquirente dei medesimi negli incanti, neppure per interposta persona."*

- Art. 1471 c.c.: *"Non possono essere compratori nemmeno all'asta pubblica, né direttamente, né indirettamente, né per interposta persona:*

1) gli amministratori dei beni dello Stato, dei comuni, delle Province o degli altri Enti pubblici, rispetto ai beni affidati alla loro cura;

2) gli ufficiali pubblici, rispetto ai beni che sono venduti per loro ministero;

3) coloro che per legge o per atto della pubblica autorità amministrano beni altrui, rispetto ai beni medesimi;

4) i mandatari, rispetto ai beni che sono stati incaricati di vendere, salvo il disposto dell'art. 1395.

Nei primi due casi l'acquisto è nullo; negli altri è annullabile."

La cauzione, a norma dell'art. 86 disp. att. c.p.c., deve essere prestata in denaro o in titoli di debito pubblico stabiliti per i depositi giudiziari, e ai sensi dell'art. 580 c.p.c., nella misura e nel termine previsto nell'avviso di vendita, che alla luce di quanto disposto dall'art. 79, comma 3, del D.P.R. n. 602/73 corrisponde al dieci per cento del prezzo base.

Le modalità di svolgimento dell'incanto si ritrovano nel dettato dell'art. 581 c.p.c., così come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 302 del 3.8.1998 (precedentemente si procedeva con il sistema delle candele vergini) che così recita:

"L'incanto ha luogo davanti al giudice dell'esecuzione nella sala delle udienze pubbliche.

Le offerte non sono efficaci se non superano il prezzo base o l'offerta precedente nella misura indicata nelle condizioni di vendita. Allorché siano trascorsi tre mi-

nuti dall'ultima offerta senza che ne segua un'altra maggiore, l'immobile è aggiudicato all'ultimo offerente. Ogni offerente cessa di essere tenuto per la sua offerta quando essa è superata da un'altra, anche se poi questa è dichiarata nulla".

L'art. 81 dispone che, se la vendita non ha luogo al primo incanto per mancanza di valide offerte, si proceda al secondo incanto nel giorno fissato dall'avviso di vendita, con un prezzo base inferiore di un terzo a quello del primo incanto. In caso di un terzo incanto, il prezzo base è stabilito in misura inferiore di un terzo a quello del secondo. La mancata comparizione del creditore procedente all'udienza fissata per la vendita dei beni immobili pignorati, obbliga il giudice, nonostante la presenza degli offerenti, a rinviare ex art. 631 c.p.c. ad udienza successiva. Ciò comporterà il rinnovo delle pubblicazioni e delle affissioni previste dalla legge, oltretutto, ovviamente, il rinnovo delle notifiche destinate ai creditori iscritti, nonché ai comproprietari non debitori e al debitore stesso. L'aggiudicatario deve versare il prezzo nel termine perentorio di trenta giorni dall'aggiudicazione, pena la decadenza (pronunciata dal giudice dell'esecuzione con decreto) dell'aggiudicazione stessa e la perdita della cauzione a titolo di multa. Il versamento andrà effettuato nelle mani del cancelliere del giudice dell'esecuzione che provvederà a costituire il deposito giudiziario. La possibilità di un pagamento tardivo da parte dell'aggiudicatario prima dell'emissione del decreto del Giudice dell'esecuzione, non sembra possibile nemmeno alla luce di un accordo con gli altri creditori procedenti, stante il rigoroso dettato dell'art. 153 c.p.c.: *"I termini perentori non possono essere abbreviati o prorogati, nemmeno sull'accordo delle parti"*. A seguito del versamento del prezzo, il giudice dell'esecuzione pronuncia decreto con il quale trasferisce all'aggiudicatario il bene espropriato ordinando, altresì, al conservatore dei registri immobiliari competente la cancellazione delle trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie. In conclusione, merita particolare attenzione la disamina dell'assegnazione dell'immobile allo Stato.

Occorre subito precisare, a scanso di equivoci, che l'attuale ipotesi normativa è applicabile solo qualora si proceda per il recupero di entrate erariali.

Difatti, l'art. 30 D.Lgs. 26 febbraio 1999 n. 46, stabilisce che la procedura di assegnazione prevista dall'art. 85 del D.P.R. n. 602/73, si applichi solo per le entrate tributarie dello Stato.

Negli altri casi, dispone sempre l'art. 30, 2° comma, D.Lgs. n. 46/99,

"se nella procedura di espropriazione forzata immobiliare il terzo incanto ha esito negativo il procedimento si estingue qualora, nel termine di sessanta giorni da tale incanto, il concessionario non dichiara, su indicazione dell'Ufficio che ha formato il ruolo, di voler procedere ad un ulteriore incanto per un prezzo base inferiore di un terzo rispetto a quello dell'ultimo incanto. Il procedimento esecutivo si estingue comunque se tale incanto ha esito negativo".

Non può ritenersi, perciò, che all'assegnazione *ex-lege* si proceda solo a favore dello Stato in tutti i casi in cui il credito comprenda comunque crediti erariali, essendo il "conguaglio" destinato a soddisfare eventuali crediti concorrenti, ivi compresi quelli di enti diversi dallo Stato.

L'istituto non differisce nella sua natura, anche per gli espressi richiami ivi contenuti, da quello previsto per il rito civile.

L'assegnazione deve considerarsi una *datio in solutum* chiesta dal creditore con effetto immediatamente satisfattivo.

Fatta questa indispensabile premessa, occorre precisare che l'attuale disciplina normativa è da ritenersi del tutto rivoluzionaria rispetto all'istituto della devoluzione sancito dall'abrogato art. 87 del D.P.R. n. 602/1973.

Il vecchio sistema infatti prevedeva che:

- l'esecuzione del terzo ed ultimo incanto fosse subordinata ad apposita autorizzazione dell'autorità finanziaria competente;
- le disposizioni in materia fossero applicabili anche per la riscossione di entrate spettanti ad enti diversi dallo Stato, con devoluzione degli immobili anche a favore di questi ultimi.
- il pagamento del prezzo di devoluzione fosse previsto anche a carico dell'ente beneficiario della stessa;
- in assenza di realizzazione di ricavi la procedura esecutiva "esattoriale" non potesse assolutamente essere estinta.

La nuova disciplina, invece, introduce l'istituto (di estrazione processuale-civiltistica) dell'assegnazione dell'immobile allo Stato.

L'art. 85 del D.P.R. n. 602/1973 così recita:

"Se il terzo incanto ha esito negativo, il concessionario, nei dieci giorni successivi, chiede al giudice dell'esecuzione l'assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede, depositando nella cancelleria del giudice dell'esecuzione gli atti del procedimento. Il giudice dell'esecuzione dispone l'assegnazione, secondo la procedura prevista dall'articolo 590 del Codice di Procedura Civile. Il termine per il versamento dell'eventuale conguaglio non può essere inferiore a sei mesi.

In caso di mancato versamento dell'eventuale conguaglio nel termine, il processo si estingue se il concessionario, nei trenta giorni successivi alla scadenza di tale termine, non dichiara, su indicazione dell'ufficio che ha formato il ruolo, di voler procedere a un ulteriore incanto per un prezzo base inferiore a quello dell'ultimo incanto. Il processo esecutivo si estingue comunque se anche tale incanto ha esito negativo."

In sostanza, la nuova normativa concede di procedere direttamente ed autonomamente ai primi tre incanti, con l'obbligo di presentare al Giudice dell'esecuzione l'istanza per l'assegnazione nell'eventualità di esito negativo del terzo incanto.

Nel caso in cui venga richiesto il versamento di un conguaglio sul valore di assegnazione, lo Stato avrà la possibilità di decidere di lasciare estinguere la procedura o, prima di tale esito, promuovere un altro tentativo di vendita del bene ad un prezzo ulteriormente ribassato.

Lo spirito innovativo della nuova normativa fa leva anche sul conguaglio che, mutuato dal processo ordinario, fa breccia nel rito fiscale. Tale istituto necessariamente è stato chiamato a correlarsi a presupposti ed a modalità di applicazione del tutto peculiari, quali la determinazione legale del valore del bene e la determinazione del minor prezzo al quale l'assegnazione allo Stato deve avvenire.

Caratteristica fondamentale della nuova disciplina diviene la determinazione del prezzo di assegnazione secondo criteri oggettivi che sfuggono, perciò, a qualsiasi valutazione o accertamento. Le linee così assunte possono rivelarsi vantaggiose per lo Stato, in quanto possono esservi possibilità di acquisire patrimoni immobiliari a prezzi inferiori a quelli reali. In ogni caso, proprio al fine di evitare assegnazioni lontane dalle valutazioni di mercato, l'Agenzia delle Entrate, con circolare n. 53 del 6 ottobre 2003, ha disposto che, prima di dar corso al pagamento del prezzo di conguaglio, venga interessata l'Agenzia del Demanio, affinché possa, entro il termine fissato dal Giudice, rilasciare il proprio parere. Perciò, nel caso di consulto negativo, si eviterà di dare corso al conguaglio e si provvederà ad un quarto tentativo di incanto.

7.2.5 La surroga ex art. 51 D.P.R. 602/73

Come accennato, il nostro ordinamento ha previsto per la riscossione coattiva dei crediti dello Stato e degli altri Enti pubblici una disciplina prettamente specialistica.

Ebbene, la surroga rappresenta la caratterizzazione più esplicita di detta specialità, nella quale emerge la posizione di sostanziale favore in cui viene a trovarsi l'ente creditore. Naturalmente, le vaste potenzialità insite nell'istituto sono esclusivamente finalizzate all'efficienza della riscossione dei crediti di rilevanza pubblica, se pur con il costante e necessario temperamento delle garanzie a vantaggio dei soggetti passivi e dei terzi.

La normativa è rimasta sostanzialmente invariata nel tempo avendo conosciuto solo un semplice spostamento nella collocazione che oggi la richiama all'art. 51 del D.P.R. 602/73 che così dispone:

1. Qualora sui beni del debitore sia già iniziato un altro procedimento di espropriazione, il concessionario può dichiarare al giudice dell'esecuzione di volersi surrogare al creditore procedente, indicando il credito in relazione al quale la surroga è esercitata. La dichiarazione è notificata al creditore procedente ed al debitore.
2. Se entro dieci giorni dalla notificazione il creditore procedente o il debitore non hanno corrisposto al concessionario l'importo del suo credito, il concessionario resta surrogato negli atti esecutivi già iniziati e li prosegue secondo le norme del presente titolo.
3. Il concessionario può esercitare il diritto di surroga fino al momento dell'aggiudicazione o dell'assegnazione. Questa possibilità di scelta riconosciuta all'ente, se pur

finalizzata ad assicurare un regolare svolgimento della vita finanziaria dell'apparato pubblico, è sembrata a molti come una sperequazione rispetto al repertorio dei diritti concessi a ciascuno, tanto da far sorgere molteplici dubbi d'ordine costituzionale.

La Corte Costituzionale, però, con una serie di sentenze (n. 95 del 16/6/1970, n. 67 del 13/3/1974, n. 100 del 28/4/1976) ha provveduto a fugare definitivamente ogni perplessità riconoscendo la piena legittimità dell'istituto, sia in quanto ispirato all'efficace e rapida riscossione dei tributi erariali, sia in quanto afferente ad una procedura di natura prettamente amministrativa.

In particolare, la sentenza n. 95, emessa il 16 giugno 1970 dalla Corte Costituzionale, ha affermato che l'esercizio del diritto di surroga risponde alla finalità di ovviare al pericolo di lunghe dilazioni nella riscossione delle imposte, che conseguirebbero ai tempi di applicazione della legge ordinaria, agevolando così la sollecita riscossione dei tributi erariali.

Il legislatore, quindi, concede all'ente la possibilità di interporre in un procedimento esecutivo (ordinario) promosso da altro creditore e di compulsarlo secondo i più celeri e funzionali principi dell'esecuzione fiscale.

La dizione della norma, induce a ritenere che quella appena enunciata sia una mera eventualità di scelta per l'ente, che continua perciò a conservare tutte le altre variabili operative previste dal codice di rito.

Ma la lettura della norma impone immediatamente una interpretazione di carattere sistematico in relazione a quanto disposto dai commi 2 e 3 dell'art. 493 c.p.c.:

Il bene sul quale è stato compiuto un pignoramento può essere pignorato successivamente su istanza di uno o più creditori.

Ogni pignoramento ha effetto indipendente, anche se è unito ad altri in unico processo.

Dal confronto con le disposizioni appena citate si evince che l'ente creditore potrà surrogarsi al creditore procedente (ordinario) e coltivare l'esecuzione con la normativa fiscale o, in alternativa, intervenire, e quindi concorrere, nell'espropriazione in osservanza delle disposizioni di cui al Codice di Procedura Civile, ma non avrà, mai, in ogni caso, la facoltà di pignorare nuovamente il medesimo compendio ex art. 493 c.p.c.

Del resto, medesima esclusione spetterà al creditore (ordinario) al quale sarà concesso concorrere nel procedimento di riscossione fiscale soltanto attraverso le modalità di intervento specificatamente stabilite dall'art. 54 D.P.R. n. 602/73.

Si ritiene perciò che l'esercizio del diritto di surroga non costituisca assolutamente un obbligo.

Occorre precisare, però, che tale discrezionalità è stata in passato definita come "condizionata", ovvero, come "vincolata".

In particolare la risoluzione del Ministero delle Finanze dell'1/7/1988 n.15/1556 aveva configurato la surroga come mero obbligo (...devesi osservare che la locuzione "puo", contenuta nella norma in argomento, deve essere intesa nel senso che, in presenza di un procedimento di espropriazione già iniziato da altro creditore sui beni del

soggetto debitore anche di carichi tributari, non vi sono limiti all'azione dell'esattore ad esercitare il diritto di surroga.), mentre la successiva circolare della Direzione Generale della Riscossione del 18/12/1996 n.302 ha qualificato l'istituto come una semplice possibilità da esercitare in alternativa all'intervento nell'ordinario processo esecutivo. Proprio nella circolare appena citata è dato leggere: "... il "puo'" contenuto nel citato articolo 50, comma I, del D.P.R. n.602/1973, deve essere inteso quale attribuzione al concessionario della mera facoltà di esercitare il diritto potestativo di surroga. Resta, quindi, di massima e salvo quanto si preciserà in seguito, affidata al prudente apprezzamento del concessionario, previo esame della concreta possibilità di ottenere, sulla base della semplice intimazione, il pagamento immediato della somma dovuta e tenuto, altresì, conto dello stadio raggiunto dal procedimento ordinario di espropriazione, la scelta circa l'anno dell'esercizio del diritto di surroga. In particolare, l'esercizio della citata facoltà di surroga appare opportuno nel caso in cui nel processo ordinario di esecuzione risultino già intervenuti creditori privilegiati per un valore superiore a quello dei beni pignorati, ovvero non siano ancora intervenuti tempestivamente altri creditori chirografari, mentre è da considerarsi escluso nell'ipotesi in cui, non ricorrendo le predette circostanze, il concessionario non ha alcun diritto di prelazione ed il suo intervento nel procedimento finirebbe per essere tardivo in quanto successivo all'udienza indicata, rispettivamente, dall'art. 525, secondo comma, e dall'art. 563, secondo comma del Codice di Procedura Civile"

Un altro interrogativo di carattere sistematico è quello relativo al campo di applicabilità dell'istituto.

La risposta ha il suo incipit nella lettera della norma, che concede appunto all'ente la possibilità di esercitare il diritto di surroga nei confronti del creditore procedente, quando questi abbia già iniziato "altro procedimento di espropriazione".

Tale dizione, quanto mai generica, autorizza l'interprete ad estendere l'operatività dell'art. 51 alle espropriazioni mobiliari presso il debitore, mobiliari presso i terzi, nonché a quelle immobiliari.

L'analisi del dettato normativo che, prima facie, potrebbe condurre a più ampi margini, viene però ricondotto ad un preciso limite temporale contenuto appunto nel terzo comma della norma in discorso: "Il concessionario può esercitare il diritto di surroga fino al momento dell'aggiudicazione o dell'assegnazione".

In maniera generica, possiamo così identificare nella fase satisfattiva della procedura, il termine ultimo in cui può essere spiegata l'istanza di surroga.

Ancora una volta, emerge l'indirizzo che ascende all'istituto stesso, ossia quello di degiurisdizionalizzare la fase espropriativa dell'esecuzione al fine di apprezzarne gli effetti in relazione sia alla celerità dei tempi di esecuzione, sia alla funzionalità di realizzazione dei crediti.

La fase satisfattiva rappresenta il traguardo dell'impulso posto in essere dalla normativa fiscale, la quale esaurisce, a quel momento, la sua spinta, per concedere, poi, la riattivazione della normativa ordinaria con tutti i suoi

temperamenti a garanzia delle altre parti.

Per quanto concerne forma e contenuto, in cui deve sostanzialmente l'istanza di surroga, particolare rilievo assume la specifica dichiarazione che occorre depositare innanzi al Giudice dell'esecuzione ordinaria, previa notifica al creditore procedente e alla parte debitrice.

La disposizione null'altro aggiunge!

Poiché le parti destinatarie dell'atto hanno la facoltà di soddisfare il credito dell'Amministrazione, appare logico prevedere, implicitamente, che l'istanza *de qua* debba contenere in sé anche una specifica intimazione di pagamento dell'imposta con l'indicazione analitica e causale delle ragioni di credito per cui si procede, nonché l'avvertenza che il pagamento eseguito oltre il termine dei dieci giorni comporterà la surroga negli atti esecutivi, che continueranno ad essere promossi *ex rito* fiscale.

Ma vi è anche un'altra prescrizione che si ricava induttivamente dal contesto sistematico delle norme.

Ci si riferisce, infatti, a quella che impone la notifica della dichiarazione di surroga, oltretutto al creditore procedente ed al debitore, anche ai creditori aventi diritto di prelazione risultante da pubblici registri sui beni pignorati, in ossequio a quanto statuito dall'art 498 c.p.c.

La ratio riposa nella necessità di evitare che, in seguito all'estinzione del procedimento esecutivo, il creditore iscritto o privilegiato, non notiziato della prosecuzione con rito speciale, possa perdere la garanzia del proprio credito, non intervenendo in detta procedura.

Quindi, il creditore erariale, che intende esercitare il diritto di surroga, non può limitare la notifica dell'atto al debitore-contribuente ed al creditore procedente, ma deve altresì verificare, con riferimento al compendio pignorato, l'esistenza di eventuali diritti di prelazione presso i competenti pubblici registri.

La notifica andrà, perciò, rivolta ai creditori aventi ipoteca mobiliare o immobiliare (ex art. 2810 c.c.), diritto di garanzia sui brevetti, ovvero privilegio speciale per la cui efficacia è necessaria l'iscrizione o la trascrizione.

Nella pratica, quindi, e con riferimento all'espropriazione di immobili, occorrerà effettuare una visura presso le competenti conservatorie dei registri immobiliari al fine di verificare tutte le formalità pregiudiziali necessarie all'uopo.

Naturalmente, tale compito sarà facilitato nell'eventualità in cui la procedura esecutiva sia già giunta ad uno stato avanzato, tale da aver acquisito la documentazione prevista dal rito ordinario (in particolar specie la certificazione ipo-catastale del ventennio).

Particolare questione è sorta anche con riferimento alle modalità con cui si procede a spiegare l'intervento e, soprattutto, all'eventuale obbligo che grava in capo ai creditori, intervenuti nel rito ordinario, di riformulare il medesimo ricorso anche nel procedimento fiscale, al fine di essere ammessi a partecipare alla distribuzione delle somme ricavate a seguito dell'esecuzione.

Al fine di raggiungere una soluzione plausibile all'interrogativo posto, occorre, preliminarmente, distinguere due categorie di creditori-interventori, a seconda che gli stessi abbiano o meno spiegato intervento prima della surroga e, in secondo luogo, identificato l'esatto frangente

temporale in cui si determina il mutamento dal rito ordinario a quello fiscale.

In ordine a quest'ultimo punto occorre precisare quanto appresso. Indipendentemente dall'onere di provare con documenti tutti i presupposti della dichiarazione di surroga, al fine precipuo di consentire al Giudice dell'esecuzione ordinaria di sindacarne il fondamento, la surroga ha modo di manifestarsi non dal momento in cui la dispone il magistrato, ma *ope legis*, sul semplice presupposto della decorrenza dei dieci giorni dalla notifica della dichiarazione, senza che il creditore procedente o il debitore abbiano soddisfatto il credito pubblico.

Una volta identificato lo spartiacque temporale da cui cominciano a verificarsi gli effetti del rito speciale, occorre precisare che i creditori, intenzionati a spiegare l'intervento nella procedura fiscale, dovranno esclusivamente sottostare ai dettami imposti dell'art. 54, D.P.R. n. 602/73, che, al comma primo recita:

"I creditori che intendono intervenire nell'esecuzione debbono notificare al concessionario un atto contenente le indicazioni prescritte dal secondo comma dell'art. 499 c.p.c."

Si è indotti a ritenere che tale norma produca i suoi effetti semplicemente nei confronti dei creditori-interventori *ex novo* nella procedura espropriativa fiscale.

La disposizione quindi non ha portata generale e non si rivolge indistintamente a tutti i creditori ed, in particolar modo, non si rivolge certo a coloro che hanno già avuto modo di promuovere il loro intervento nell'esecuzione, prima che la stessa rilevasse i caratteri fiscali.

Orbene, nella pratica, quindi, non v'è alcuna necessità di reiterare l'atto d'intervento da parte del creditore, già parte nella procedura esecutiva ordinaria poiché tale ruolo processuale viene pienamente mantenuto dall'intervento nel procedimento oggetto di surroga.

Gli altri creditori che, invece, non dovessero trovarsi in tale prospettiva potranno intervenire esclusivamente notificando il relativo atto al surrogante e depositandone l'originale in cancelleria.

Ciò detto, occorre precisare che il processo esecutivo si muoverà per esclusivo impulso del creditore pubblico nel momento in cui opererà il mutamento di rito; tale circostanza, nonostante l'automatismo della surroga, si compenetra con il potere-dovere di rilevare da parte dell'autorità giudiziaria ogni mancanza dei presupposti sostanziali e formali della surroga.

Perciò, fino al momento dell'aggiudicazione o dell'assegnazione, il Giudice dell'esecuzione ordinaria presso la cui cancelleria è stata depositata l'istanza per l'esercizio della surroga, dovrà accertare o meno l'avvenuto pagamento del credito esattoriale richiesto.

Nel primo caso, rilevato l'adempimento del credito d'imposta prenderà atto (a verbale della prima udienza utile successiva) della naturale rinuncia all'esercizio della surroga, nulla incidendo sulla prosecuzione del procedimento esecutivo in atto.

Mentre nella seconda ipotesi, constatato l'inadempimen-

to persistente oltre il termine dei dieci giorni di cui all'art. 51, D.P.R. n. 602/73, rilevando l'operatività *ope legis* della surroga, verificando la regolarità formale della dichiarazione, sospenderà l'esecuzione ordinaria emettendo ordinanza per la prosecuzione secondo il rito speciale.

Quindi, in pendenza della notificazione e del termine dei dieci giorni per corrispondere l'importo del credito pubblico, la dichiarazione di surroga ha il "potere" di sospendere di diritto tutto il corso degli atti esecutivi ordinari che riprenderanno solo a seguito delle accennate determinazioni del Giudice.

La pratica quotidiana ha portato alla ribalta degli osservatori della materia che ci occupa un'ulteriore questione afferente alla possibilità di esercitare la surroga solo su una parte degli immobili che costituiscono oggetto della procedura ordinaria.

Tale esigenza nasce quando la surroga si inserisce in un procedimento espropriativo avente ad oggetto immobili le cui porzioni di proprietà risultano essere indivise ed a favore di più soggetti, dei quali, solo alcuni, sono debitori di imposta.

Sull'ammissibilità della surroga parziale del creditore pubblico si registrano i seguenti atti:

Parere del Consiglio di Stato n. 839 del 1979:

"... il creditore non può aggredire beni di proprietà del debitore in misura arbitraria... pretendere che la surroga di cui all'art. 50 del D.P.R. 602/73 si debba necessariamente svolgere nei confronti di tutti i beni pignorati, e cioè sottoposti a procedura esecutiva ordinaria, oltre a risultare un'arbitraria integrazione della legge potrebbe comportare una palese violazione a danno del debitore di precise norme e principi che limitano quantitativamente i beni che possono essere espropriati".

Sentenza Corte di Cassazione n. 578 del 1943:

"... l'esattore trovando in corso l'espropriazione dell'intero immobile può bensì surrogarsi all'espropriante e continuarla con il rito speciale, ma non può limitarne l'oggetto e ledere così i diritti degli altri creditori. ..."

Risoluzione Ministero delle Finanze prot. 2863 del 1983 del

"...qualora sia stata regolarmente notificata al creditore procedente ed al debitore la dichiarazione dell'esattore di volersi surrogare nella procedura esecutiva già iniziata senza che entro dieci giorni dalla notifica i predetti soggetti abbiano corrisposto all'esattore medesimo l'importo del suo credito, si produce una conversione della procedura ordinaria ... in quella speciale ... si ritiene che, nella fattispecie in esame, l'esattore abbia legittimamente proceduto surrogandosi nella procedura già iniziata a norma del Codice di procedura civile e continuandola con il rito fiscale indipendentemente dal valore totale dei beni esecutati. ..."

Gli autorevoli riscontri, appena citati, fanno propendere per una soluzione positiva che si rileva, altresì, dall'op-

portunità pratica di evitare che la procedura esecutiva già iniziata in sede ordinaria debba frazionarsi in due parti sottoposte a differenti riti.

Sposando in pieno tale tesi non ci si può sottrarre, però, dall'analizzare un'eventuale eccezione che potrebbe fraporsi al teorema testé enunciato.

Infatti, l'intera procedura esecutiva verrebbe ad essere promossa con il rito fiscale, ma in forza di un titolo che assolutamente non avrebbe la possibilità di estendere la propria efficacia esecutiva su tutti gli espropriati, bensì soltanto nei confronti dei comproprietari debitori d'imposta. Ancora una volta, la disputa può essere superata facendo ricorso all'eccezionalità insita nelle disposizioni di cui al D.P.R. n. 602/73, tutte ispirate al preminente interesse pubblico.

In particolare, occorre fare riferimento al disposto dell'art. 51, 2° comma, secondo cui, decorso il termine dei dieci giorni dalla notifica della surroga, la procedura dovrà essere proseguita secondo le norme del rito speciale, senza alcuna limitazione oggettiva e, benché meno, soggettiva.

Il presupposto legittimante si ritrova, quindi, nella facoltà concessa dalla legge in favore del creditore pubblico di sostituirsi ai creditori procedenti in modo tale da instaurare un procedimento speciale, che consenta di promuovere un'azione in regime di estrema tutela dei propri interessi, al fine di una più celere riscossione dei crediti vantatati da tutte le parti.

La dottrina ha messo in luce come, in un'esecuzione aperta al concorso dei creditori, non si possa parlare in senso tecnico di una posizione privilegiata ovvero preferenziale del creditore pubblico.

Ciò in considerazione del fatto che i veri privilegi, si identificano solo e soltanto nei diritti di prelazione che consentono al creditore che li possa vantare di essere soddisfatto con preferenza sugli altri creditori, all'interno di quella fase soddisfattiva nella quale il rito speciale riconsegna il passo a quello ordinario.

Stante questo presupposto di fondo, è quindi possibile pensare che le caratteristiche di maggior speditezza ed efficacia della riscossione coattiva vadano a vantaggio del creditore privato e non pubblico.

Quindi, in questo sistema che si presta ad una molteplicità di valutazioni, v'è anche la possibilità che la normativa speciale possa mutuare da quella ordinaria alcuni aspetti ritenuti più funzionali e proficui.

Anche questa considerazione nasce dalla quotidiana esperienza. Accade spesso, infatti, che l'istituto della surroga irrompa nella procedura espropriativa immobiliare allorché il Giudice dell'esecuzione abbia già disposto una consulenza tecnica d'ufficio al fine di individuare il valore dei cespiti da sottoporre all'asta. Ebbene, mentre la stima del CTU fa riferimento al valore di mercato dei beni staggiti, la medesima valutazione secondo i dettami posti in essere dalla disciplina speciale verrebbe, invece, ad essere determinata in virtù delle disposizioni dell'art. 52 comma 4 del T.U. dell'imposta di registro.

Il risultato sarebbe un prezzo base di vendita inferiore alla valutazione di mercato fatta dall'esperto. Corollario naturale a tale situazione diviene l'avversione da parte dei

creditori procedenti in via ordinaria all'esercizio della surroga per via della diminuzione della garanzia patrimoniale del loro credito.

In maniera coscienziosa, proprio al fine di sgombrare il campo dai facili paradossi, la dottrina e la giurisprudenza stanno riconoscendo la legittimità operativa della perizia del CTU, purché la stessa sia stata acquisita al procedimento ordinario prima dell'esercizio del diritto di surroga, prevenendo così il possibile pregiudizio che i creditori procedenti nel rito ordinario potrebbero subire.

L'orientamento appare oltremodo condivisibile, sia alla luce del generale principio di economia del processo e sia in stretta relazione dell'art. 51 del D.P.R. n. 602/73, che impone al concessionario di proseguire gli atti del processo esecutivo e non certo di rinnovare attività già espletate.

Parte III

I modelli di gestione delle entrate tributarie alla luce della giurisprudenza comunitaria

7.3 Il quadro normativo di riferimento

Le riflessioni che seguono sull'affidamento, da parte di un Ente locale, delle attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi, sono finalizzate a coglierne gli aspetti organizzativi ed i possibili modi di gestione alla luce della recente giurisprudenza comunitaria.

La normativa di riferimento è contenuta negli artt. 52 e 53 del D.Lgs. 446/97 (introdotti attraverso la delega di cui all'art. 3 co. 149, lett.a) della L. 662/96), con cui è stata riconosciuta un'ampia potestà regolamentare agli Enti locali in materia tributaria, sotto il profilo tanto sostanziale quanto organizzativo, ed è stata ampliata la facoltà di esternalizzare i servizi preposti alla gestione delle entrate sia tributarie sia patrimoniali.

Più precisamente, il comma 5 dell'art. 52 testualmente recita:

“ I regolamenti, per quanto attiene all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, sono in-

formati ai seguenti criteri:

a. l'accertamento dei tributi può essere effettuato dall'ente locale anche nelle forme associate previste negli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142;

b. qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le altre entrate, le relative attività sono affidate:

1) mediante convenzione alle aziende speciali di cui all'articolo 22, comma 3, lettera c), della legge 8 giugno 1990, n. 142, e, nel rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, alle società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale previste dall'articolo 22, comma 3, lettera e), della citata legge n. 142 del 1990, i cui soci privati siano prescelti tra i soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 53 oppure siano già costituite prima della data di entrata in vigore del presente decreto;

2) nel rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali alle società miste per la gestione presso altri comuni, ai concessionari di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, a prescindere dagli ambiti territoriali per i quali sono titolari della concessione del servizio nazionale di riscossione, ai soggetti iscritti nell'albo di cui al predetto articolo 53, fatta salva la facoltà del rinnovo dei contratti fino alla revisione del sistema delle concessioni di cui al decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, previa verifica della sussistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse;

c. l'affidamento di cui alla precedente lettera b) non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente;
d. il visto di esecutività sui ruoli per la riscossione dei tributi e delle altre entrate è apposto, in ogni caso, dal funzionario designato quale responsabile della relativa gestione."

Con il comma 427 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005) la durata delle concessioni del servizio nazionale della riscossione è stata prorogata al 31 dicembre 2006.

A partire dal 1 gennaio 2007 il sistema di riscossione dovrebbe passare in mano pubblica: il progetto è quello di sopprimere l'affidamento in concessione al Consorzio nazionale concessionari (Cnc) e, al suo posto, costituire la Riscossione Spa, a prevalente partecipazione pubblica.

7.4 Il rinnovo dei contratti della P. A. dopo la legge n. 62/2005

Con la legge 18 aprile 2005 n. 62, ovvero la legge comunitaria per il 2004 - con la quale è stata conferita delega al Governo per il recepimento di una serie di direttive comunitarie - sono state dettate alcune disposizioni in materia di rinnovo dei contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi.

In particolare, l'art. 23 statuisce la soppressione dell'ultimo periodo dell'articolo 6, comma 2, della legge 24 dicembre 1993 n.537, ovvero della parte della norma che prevedeva la possibilità di rinnovo espresso da attivare entro tre mesi dalla scadenza del contratto; stabilisce inoltre, al secondo comma, che *"i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge"*.

In ogni caso, la norma in esame prevede per i contratti in scadenza aventi ad oggetto lo svolgimento di funzioni e servizi pubblici non ricadenti nell'ambito di applicazione dell'articolo 113 del Testo Unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267, la possibilità di prorogarli per una sola volta per un periodo di tempo non superiore alla metà dell'originaria durata contrattuale e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2008, a condizione che venga concordata una riduzione del corrispettivo di almeno il 5% (comma 3).

Tali disposizioni hanno riaperto il dibattito esistente in Italia in merito agli istituti della proroga e del rinnovo dei contratti pubblici di forniture e servizi.

L'articolo 12 della legge di contabilità di Stato enuncia il principio di certezza e determinatezza della durata dei contratti della Pubblica Amministrazione con l'evidente scopo di evitare che possano essere assunti oneri finanziari continuativi, di carattere e di durata pressoché indeterminata, a carico del bilancio dello Stato¹.

Nella sua formulazione originaria, l'art. 6, comma 2 della L. 24 dicembre 1993, n.537 dopo aver introdotto - per tu-

telare i principi sopra richiamati - il divieto, a pena di nullità, di rinnovo tacito dei contratti di fornitura e servizi, stabiliva che *"entro tre mesi dalla scadenza dei contratti, le amministrazioni accertano la sussistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse per la rinnovazione dei contratti medesimi e, ove verificata detta sussistenza, comunicano al contraente la volontà di procedere alla rinnovazione"*.

L'istituto del rinnovo aveva già subito un "attacco" dall'entrata in vigore della Finanziaria per il 2000 (L. 23 dicembre 1999, n. 488) che all'art. 27 comma 6 aveva previsto che *"i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi delle amministrazioni statali, stipulati a seguito di esperimento di gara, in scadenza nel triennio 2000-2002, possono essere rinnovati per una sola volta e per un periodo non superiore a due anni, a condizione che il fornitore assicuri una riduzione del corrispettivo di almeno il 3 per cento, fermo restando il rimanente contenuto del contratto"*.

A tale proposito, mentre la giustizia contabile, da un lato aveva riconosciuto il carattere di specialità della disciplina introdotta dalla legge finanziaria, continuando, invece, il rinnovo a trovare la propria normativa generale nel menzionato art.6², il Consiglio di Stato, dall'altro lato, ne aveva sostenuto la tesi dell'avvenuta abrogazione implicita³. Lo stesso Consiglio di Stato, peraltro, mutando il proprio orientamento, aveva ravvisato la natura speciale dell'art. 27 della Finanziaria rispetto alla disciplina generale contenuta nella L.537/93⁴.

Tale tesi, d'altronde, risultava avvalorata dal fatto che l'applicazione della disciplina introdotta dalla Finanziaria era stata limitata ai soli contratti stipulati dalle amministrazioni statali in scadenza nel triennio 2000-2002, laddove il rinnovo, come disciplinato dall'art. 6, comma 2, L. 537/93, non incontrava alcuna limitazione né di carattere soggettivo - applicandosi a tutte le pubbliche amministrazioni - né tantomeno di ordine cronologico⁵.

In ogni caso, l'art. 27 comma 6 della legge finanziaria 2000 è stato, a sua volta, abrogato espressamente dall'art. 3, comma 166, L. 24 dicembre 2003 n.350 (legge finanziaria per il 2004), con conseguente reviviscenza del predetto art. 6.

Attualmente pertanto, a seguito delle modifiche introdott-

¹ L'art. 12 co. 1 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440 dispone che "I contratti debbono avere termini e durata certa e non possono essere stipulati con onere continuativo per lo Stato, se non per ragioni di assoluta convenienza o necessità da indicarsi nel decreto di approvazione del contratto".

² Corte dei Conti, Sez. Reg. controllo Calabria, delib. 10/2003.

³ Cons. Stato, Sez. V, 19 febbraio 2003, n. 921.

⁴ Cons. Stato, Sez. V, 31 dicembre 2003 n. 9302, cit.; nonché, Sez. V, 17 aprile 2003 n. 2079, in Cons. Stato, 2003, I, 971; Sez. V, 24 ottobre 2002 n. 5860, in Cons. Stato, 2002, I, 2324, e Sez. V, 7 febbraio 2002 n. 726, in Cons. Stato, 2002, I, 280; si veda, ancora, T.A.R. Lazio, 1395/03, cit.

⁵ Scicolone, Quale sorte per la proroga ed il rinnovo dei contratti pubblici di fornitura di beni e servizi dopola legge comunitaria 2004?, in www.giurisprudenza.it

te dall'art. 23 L.62/05, l'art. 6 comma 2, L. 537/93 è il seguente: *"è vietato il rinnovo tacito dei contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, ivi compresi quelli affidati in concessione a soggetti iscritti in appositi albi. I contratti stipulati in violazione del predetto divieto sono nulli"*.

7.5 L'affidamento all'esterno della gestione delle entrate tributarie

Come abbiamo già avuto modo di chiarire, il legislatore italiano, accanto alla gestione diretta dei servizi delle entrate da parte degli enti, ha previsto un'ampia facoltà di esternalizzazione della gestione delle entrate tributarie mediante soggetti pubblici (soprattutto nella forma della gestione associata) e mediante soggetti privati previa concessione o appalto di servizio.

E' necessario sottolineare che la scelta operata dall'Ente locale di trasferire a terzi l'esercizio dei complessi poteri della potestà impositiva, deve essere adeguatamente motivata, evidenziando, da un lato, la convenienza del progetto sotto il profilo del raffronto costi-benefici con i modi di gestione interna, e sotto il profilo del livello di qualità del servizio e del diverso grado di efficienza raggiungibile, e sempre che tale scelta non comporti oneri aggiuntivi a carico del contribuente, come espressamente indicato nell'art. 52 lett. c).

Affinché l'affidamento (operato ai sensi dell'art. 52, comma 5, D.Lgs. 446/1997) possa essere legittimo è necessario che sia rispettato un duplice ordine di condizioni: in primo luogo che siano rispettate le procedure vigenti in materia di affidamento dei servizi pubblici locali, e ancora che i soggetti incaricati siano iscritti nell'apposito albo tenuto presso il Ministero delle Finanze (di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/97).

L'albo dei soggetti abilitati alla liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate di Province e Comuni, previsto dall'art. 53 co. 3° del D.lgs. n. 446/97 e disciplinato dal D.M. n. 289/00, sostituisce l'albo dei concessionari (art. 25 e ss. del D.Lgs. n. 507/03).

Come più volte sottolineato anche dall'ANUTEL, (Associazione Nazionale Uffici Tributi Enti Locali), l'istituzione dell'albo nasce per porre rimedio ad una situazione di *deregulation* nella quale numerose società operavano a nome dell'ente, percependo compensi esorbitanti, spesso calcolati sull'accertato, e non sul riscosso, con la paradossale conseguenza che l'ente corrispondeva all'affidataria una somma maggiore di quella percepita tramite l'attività di gestione dei tributi. Proprio per colmare la lacuna di controllo da parte dello Stato e per assicurare in questo campo così delicato i requisiti di qualificazione, professionalità ed affidabilità negli interlocutori privati, si è posto fine all'abi-

tudine degli "affidamenti selvaggi" di attività connesse alla gestione di denaro pubblico che incidono notevolmente, tra l'altro, sul bilancio della comunità locale.

Attualmente sono abilitati ad iscriversi all'albo in parola:

- 1) i concessionari della riscossione di cui al D.M. 112/99;
- 2) le società di capitali che svolgono "attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate locali, nonché le attività connesse o complementari indirizzate al supporto delle attività di gestione tributaria e patrimoniale, con esclusione di qualsiasi attività di commercializzazione della pubblicità";
- 3) le società miste costituite a norma dell'art. 12 co. 1° della legge 23 dicembre 1992 n. 498, per la gestione delle entrate presso altri Comuni.

In materia è intervenuta una recentissima sentenza del Consiglio di Stato, quinta sezione, del 1° luglio 2005, n. 3672, nella quale si è affermato che accertare, liquidare e riscuotere tributi locali tramite una società mista è un servizio pubblico, riconducibile al partenariato pubblico-privato, e non un'attività di supporto strumentale al servizio pubblico; pertanto, ogni controversia in materia è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

La vicenda riguardava una società a prevalente partecipazione privata che aveva come oggetto sociale quello di realizzare e gestire un'anagrafe tributaria comunale.

A tale società, costituita nel 1998 dopo la scelta a seguito di gara del partner privato, il Comune, tramite convenzione, aveva affidato in concessione il servizio di accertamento e riscossione dei tributi. Il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso della S.p.a. mista, sostenendo che si è in presenza di un affidamento di servizio pubblico, anzi di una vera e propria concessione di servizi, in quanto *"alla società mista spettavano non soltanto compiti di mero censimento anagrafico a fini fiscali, bensì tutte le attività preparatorie relative alla gestione dei tributi comunali, con unica salvezza della firma degli atti a rilevanza esterna demandata al responsabile del servizio in doverosa applicazione delle pertinenti disposizioni tributarie"*.

Il Consiglio di Stato, peraltro, si è spinto oltre sostenendo che *"l'affidamento di un servizio pubblico ad una società mista, seppure costituente un modello apparentemente alternativo alla 'concessione' (intesa nel senso di 'provvedimento' costitutivo, traslativo o derivativo-costitutivo), a ben riflettere non si pone in radicale antitesi con il più generale e variegato fenomeno organizzatorio e autoritativo di tipo concessorio"*.

Per i giudici, quindi, la concessione di servizi rappresenta un modello di Partenariato Pubblico-Privato "istituzionalizzato", che comporta una cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato mediante la creazione di un soggetto terzo, il quale deve assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio.

La stessa Commissione europea aveva già chiarito che, anche quando le concessioni (definite come gli atti riconducibili allo Stato per mezzo dei quali un'autorità pubblica affida a un soggetto la gestione totale o parziale di servizi che di norma ricadono nell'ambito di prerogative del-

⁶ V. "Libro Verde partenariato pubblico privato 2004".

⁷ V. "Libro Verde partenariato pubblico privato 2004".

⁸ Libro Verde partenariato pubblico privato 2004".

lo Stato, e per i quali il soggetto in questione assume il rischio di gestione) non sono disciplinate da specifiche direttive sono comunque sottoposte ai principi e alle norme del trattato, ed in particolare alle norme che vietano qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità (art. 12 par. 1, ex art. 6 par. 1), alle norme relative alla libera circolazione delle merci (artt. 28 e ss.), alla libertà di stabilimento (artt. 43), alla libera prestazione di servizi (artt. 49) nonché alle eccezioni a tali norme previste dagli artt. 30, 45 e 46, e alle disposizioni dell'art. 86.

La scelta di ricorrere all'affidamento ai privati per lo svolgimento delle funzioni legate alla gestione delle entrate tributarie quasi sempre risponde all'esigenza di colmare lacune e superare limiti propri del sistema pubblico (assunzione del personale, attrezzature informatiche, lungaggini burocratiche, formazione dei dipendenti, restrizioni di bilancio, ecc...), con le economie di scala che di regola caratterizzano la gestione in forma privata di un servizio e che, pertanto, potrebbero costituire il giusto stimolo per la creazione di un sistema più elastico ed efficiente. Inoltre, il fenomeno è spiegabile anche con la volontà di beneficiare maggiormente del *know-how* e dei metodi di funzionamento del settore privato nel quadro della vita pubblica.

Lo sviluppo dei Partenariati Pubblico-Privato va d'altronde inquadrato nell'evoluzione più generale del ruolo dello Stato nella sfera economica, che passa da un ruolo d'operatore diretto ad un ruolo d'organizzatore, di regolatore e di controllore".⁶

Come ha avuto modo di chiarire più volte la Corte di Giustizia Europea, quando un ente pubblico decide di assegnare la gestione di un servizio ad un terzo, è obbligata a rispettare il diritto degli appalti pubblici e delle concessioni, anche se questo servizio è considerato di interesse generale.

Per il diritto comunitario, *"qualsiasi atto, sia contrattuale sia unilaterale, attraverso il quale un'impresa pubblica affida la prestazione di un'attività economica ad un terzo deve essere esaminato alla luce delle norme e dei principi derivanti dal Trattato, in particolare in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (articoli 43 e 49 del Trattato CE). Tali principi comprendono in particolare quelli di trasparenza, di parità di trattamento, di proporzionalità e di mutuo riconoscimento."*

In base al diritto comunitario, ogni contratto stipulato per iscritto a titolo oneroso fra un'amministrazione aggiudicatrice ed un operatore, nella misura in cui ha per oggetto l'esecuzione di lavori, la realizzazione di un'opera o la prestazione di un servizio è definito "appalto pubblico" di lavori o di servizi. La "concessione" è invece un contratto con le stesse caratteristiche di un appalto pubblico ad eccezione del fatto che la contropartita dei lavori o dei servizi effettuati consiste soltanto nel diritto di sfruttare l'opera o il servizio, ovvero in tale diritto accompagnato da un prezzo "modello concessorio", caratterizzato dal legame diretto esistente tra il partner privato e l'utente finale: il partner privato fornisce un servizio al pubblico, "in luogo", ma sotto il controllo del partner pubblico. Il modello è caratterizzato anche dal tipo di retribuzione del contraente, consistente in compensi riscossi presso gli

utenti del servizio, se necessario completata da sovvenzioni versate dall'autorità pubblica⁹.

Le concessioni

Per quanto riguarda la specifica disciplina applicabile alle concessioni, la circolare del 19 ottobre 2001 n. 12727 del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio chiarisce che la direttiva lavori (93/37/CEE) trova applicazione solo per le concessioni di lavori, ma non per le concessioni di servizi. Nonostante questo, però, *"è indispensabile rispettare sempre i principi del diritto comunitario, che possono essere desunti dal Trattato e dalle pronunce della Corte di Giustizia. Il ricorso all'istituto concessorio da parte degli Stati, perciò, seppur non incontra limiti puntuali, non rende però libera la scelta del soggetto a cui affidare la concessione. A prescindere, infatti, dall'applicabilità di specifici regimi, tutte le concessioni ricadono nel campo di applicazione delle disposizioni degli articoli da 28 a 30 (ex articoli da 30 a 36), da 43 a 55 (ex articoli da 52 a 66) del trattato o dei principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte (di non discriminazione, di parità di trattamento, di trasparenza, di mutuo riconoscimento e proporzionalità così come risultano dalla costante tradizione giurisprudenziale della Corte europea)"*.

Le amministrazioni aggiudicatrici risultano, quindi, vincolate al rispetto di detti principi. Conseguentemente, la scelta del concessionario deve sempre avvenire attraverso procedure ad evidenza pubblica ispirate ai principi dettati dal trattato istitutivo, *"in modo da consentire, anche attraverso idonee forme di pubblicità, la possibilità da parte delle imprese interessate di esprimere le proprie chances partecipative"*.

Gli appalti di servizio

La Corte di Giustizia Europea, Sez. I, con la sentenza del 11/1/2005 n. C-26/03, ha sostenuto che *"qualora un'operazione ricada nell'ambito di applicazione ratione personae e ratione materiae della direttiva 92/50, gli appalti pubblici in questione debbono essere attribuiti - a norma dell'art. 8 di tale direttiva, letto in combinato disposto con il successivo art. 11, n. 1 - nel rispetto delle disposizioni di cui ai titoli III-VI della direttiva stessa, e precisamente debbono essere affidati previo esperimento di una pubblica gara e costituire l'oggetto di una pubblicità adeguata"*.

Tale obbligo vincola le amministrazioni aggiudicatrici tutte le volte in cui *"intenda concludere con una società di diritto privato da essa giuridicamente distinta, nella quale detiene una partecipazione maggioritaria e sulla quale esercita un certo controllo, un contratto a titolo oneroso relativo a servizi rientranti nell'ambito di applicazione ratione materiae della direttiva 92/50"*.

⁹ A. Massari, Gli appalti in house nella giurisprudenza comunitaria e nazionale", in Comuni d'Italia, 9/2004, 21.

¹⁰ Comunicazione 2000/C/02

La Corte ha poi avuto modo di chiarire che qualsiasi deroga all'applicazione di tale obbligo deve essere interpretata restrittivamente, *"in quanto disposizione derogatoria alle norme intese a garantire l'effettività dei diritti conferiti dal Trattato CE nel settore degli appalti pubblici di servizi"* e *"l'onere di dimostrare l'effettiva sussistenza delle circostanze eccezionali che giustificano la deroga grava su colui che intenda avvalersene"*.

Un'autorità pubblica ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi. Nel caso in cui decida di intraprendere la strada dell'esternalizzazione attraverso la costituzione di una società mista, *"la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice in questione, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi."*

Il ricorso alla gara ad evidenza pubblica non è, invece, obbligatorio - ancorché la controparte contrattuale sia un'entità giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice - quando l'ente esercita sul soggetto "terzo" un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi, sempre che quest'ultimo svolga la parte più importante della propria attività a favore dell'autorità o delle autorità pubbliche che la controllano.

7.6 Gli appalti in "house"

Con il Libro bianco del 1998, la Commissione Europea si è trovata ad affrontare il problema della specificazione del concetto di *appalto in house*, cioè di quell'appalto in cui il servizio viene affidato ad un soggetto che non è terzo rispetto all'amministrazione appaltante, ma ne rappresenta una *longa manus*.

Tale figura di delegazione organica *"viene in evidenza quando l'Amministrazione realizza l'attività attraverso proprie strutture o servizi interni (autoproduzione) senza alcun ricorso al mercato, non venendo così in rilievo il diritto della concorrenza tra gli operatori economici proprio degli appalti pubblici e delle concessioni"*.

La Commissione non ha però affrontato direttamente il problema: nella *"Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario"*¹⁰ si è limitata a riconoscere che, laddove esista tra il concedente ed il concessionario *"una forma di delega interorganica che non esula dalla sfera amministrativa dell'amministrazione aggiudicatrice"*, appare dubbia la necessità di ricorrere ad una procedura ad evidenza pubblica, come previsto dalla normativa comunitaria.

E' stata, invece, la Corte di Giustizia Europea a svolgere il delicato lavoro di enucleazione dei caratteri dell'appalto *in house*, in un contesto dottrinario, normativo e giurisprudenziale - sia nazionale che comunitario - non sempre chiaro ed univoco.

Fra il 1998 ed il 1999, nel corso di due processi, sono emersi due aspetti sintomatici nella delegazione interorganica: la dipendenza finanziaria e la dipendenza amministrativa, sia in termini gestionali che organizzativi.

In particolare, fra i due requisiti maggiore importanza ha assunto la dipendenza amministrativa, essendo essenziale poter rilevare, nell'appalto, l'effettiva influenza gestionale esercitata sull'appaltatore dall'ente.

La presenza di ambedue questi elementi in un appalto di servizi ha portato la Corte a ritenere non applicabile la direttiva europea n. 92/50 e, di converso, a ritenere perfettamente legittimo l'affidamento diretto del servizio.

In questa ipotesi, infatti, l'amministrazione autoproduce il servizio avvalendosi di una struttura perfettamente inglobata. Il fine che si pone la Comunità Europea è infatti quello di evitare che, attraverso un uso distorto della figura di appalto *in house*, si possano violare i principi fondamentali della concorrenza e della trasparenza.

Con la sentenza *Teckal*,¹¹ i criteri sopra enunciati sono stati meglio specificati ed ampliati.

La questione sottoposta alla Corte riguardava l'affidamento della gestione del servizio di riscaldamento di alcuni uffici comunali - da parte di un Comune italiano - ad una società partecipata dallo stesso.

La Teckal, società operante nel settore del riscaldamento, impugnava tale affidamento diretto, lamentando la violazione delle norme comunitarie sulle procedure ad evidenza pubblica.

A tale proposito la Corte ha avuto modo di chiarire che l'aver affidato un appalto di servizi ad un soggetto che sia un'amministrazione pubblica non implica, *tour court*, l'inapplicabilità della procedura ad evidenza pubblica; perché ciò sia possibile è necessario, invece, che l'affidatario non si configuri come soggetto terzo, estraneo all'amministrazione appaltante.

Pertanto, qualora l'ente aggiudicatore dovesse esercitare sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e sempre che quest'ultimo svolga la maggior parte della sua attività a favore dell'ente appaltante, allora si può parlare di *in house providing*. La dottrina ha ulteriormente specificato che *"non è sufficiente che il controllo venga esercitato a posteriori (ad esempio, mediante l'approvazione da parte dell'assemblea del bilancio di esercizio) o sugli organi attraverso la loro nomina (e revoca), dovendo tale controllo - affinché esso sia analogo a quello che viene esercitato sui propri servizi - riguardare l'esattezza e la regolarità della gestione corrente per accertare l'economicità, la redditività e la razionalità della società sottoposta a verifica."*

*Il controllo, in altri termini, deve creare una situazione di dipendenza della società dall'ente locale, che permetta allo stesso di influenzare le decisioni che la società intende assumere".*¹²

¹¹ Corte di Giustizia Europea, 18 novembre 1999, causa C-197/98

¹² Tassarolo, Il nuovo ordinamento dei servizi pubblici locali, in www.diritto-deiservizi.it, 1/2004.

7.7 La situazione in Italia

Ad ottobre del 2001 il Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio, con la circolare 19 ottobre 2001 n. 12727 (che rimanda alle direttive del 18 giugno 1992 n. 92/50/CEE e alla direttiva del Consiglio 1993 n. 93/38/CEE) ha individuato la normativa applicabile agli Enti locali in tema di affidamento a società miste della gestione di servizi pubblici locali.

La circolare, richiamando la copiosa giurisprudenza comunitaria, ribadisce che la normativa europea in tema di appalti pubblici non trova applicazione (e pertanto l'affidamento diretto della gestione del servizio è consentito anche senza ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica) solo quando manchi un vero e proprio rapporto giuridico tra l'ente pubblico e il soggetto gestore, come nel caso di delegazione interorganica o di servizio affidato in via eccezionale *in house*.

Nonostante tali ripetuti richiami alla necessità di applicare i principi comunitari in materia di affidamento di servizi, l'ANUTEL continua a rilevare l'esistenza in Italia di Comuni, in particolare quelli di piccole dimensioni - spesso privi delle professionalità necessarie - che ricorrono all'esternalizzazione della gestione delle entrate tributarie in dispregio della procedura ad evidenza pubblica.

Continuano, pertanto, a verificarsi casi come quello di una società mista che, in una regione d'Italia, sta proponendo ai Comuni l'acquisizione diretta di una quota societaria senza il necessario rispetto delle norme sull'evidenza pubblica per la scelta del partner privato, in pieno contrasto con le norme ribadite anche dall'ufficio del federalismo fiscale con nota 24392/2004, interpellato da un concessionario della riscossione.

Sulla questione delle procedure utilizzate da gran parte dei Comuni per l'affidamento in gestione del servizio di accertamento e riscossione dei tributi locali, si era già espressa l'Autorità garante della concorrenza e del mercato con decisione del 24 aprile 2002, nella quale richiamava gli enti all'obbligo della gara ad evidenza pubblica anche alla luce delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, pena l'annullamento dei meccanismi concorrenziali del mercato.

Capitolo VIII

ICI: nozioni di area fabbricabile ed effiacia retroattiva delle rendite catastali

di Franco Picciaredda

8.1 Ancora sulla nozione di area fabbricabile ai fini dell'Imposta Comunale sugli Immobili

La giurisprudenza italiana, sia di merito che di legittimità, si è caratterizzata negli ultimi anni per la varietà delle soluzioni adottate rispetto a fattispecie identiche, in merito al corretto significato da attribuire alla nozione di "area fabbricabile" ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI).

Dall'analisi delle più recenti sentenze emesse dai giudici di legittimità in materia, infatti, si riscontrano posizioni talmente discordanti da aver prodotto un vero e proprio contrasto in seno alla Sezione Tributaria della Corte di Cassazione, che ha determinato la rimessione della questione alle Sezioni Unite per la soluzione del problema interpretativo.

La controversia riguarda la corretta applicazione del tributo sulle aree edificabili inserite nei PRG (operativi attraverso i Piani attuativi o particolareggiati), sia nell'ipotesi in cui tali aree siano astrattamente incluse in questi ultimi (senza possibilità concreta di edificazione) e sia nel caso in cui i piani non siano stati ancora approvati dalla Regione o dalla Provincia.

Brevemente si possono riassumere i tre orientamenti attuali della Suprema Corte risultanti dalle pronunce più significative, secondo le seguenti posizioni:

- un primo indirizzo restrittivo secondo cui è sempre dovuta l'imposta (sentt. 4381 del 2002, 467 del 2003, 12802 del 2003, 13827 del 2003 e 19750 del 2004);
- un secondo indirizzo, invece, non considera operativo lo strumento urbanistico se non perfezionato nell'iter formativo, per cui l'imposta non è dovuta fino all'approvazione del piano (cfr. sentt. 1046 del 1994, 15320 del 2000, 2416 del 2002, 14024 del 2002, 5433 del 2002, 2416 del 2003 e 1046 del 2004);

- il terzo indirizzo trova fondamento nella sentenza n. 16751 del 2004 con cui la Corte di Cassazione ha stabilito la soggezione al tributo delle sole aree suscettibili di edificazione effettiva, così rafforzando il rigore interpretativo.

La rilevanza della questione appare di tutta evidenza anche sotto l'aspetto più propriamente applicativo, posto che i menzionati risultati ermeneutici, non coerenti e antitetici tra di loro, forniti dalle pronunce della Suprema Corte, hanno determinato il conseguente disorientamento dei soggetti passivi obbligati al pagamento del tributo.

8.1.1 Inquadramento normativo

Il tema, lungi dal costituire una novità, rappresenta oramai una costante nel panorama giurisprudenziale degli ultimi anni; ci limitiamo, quindi, a dedicare dei brevi cenni per l'inquadramento normativo della fattispecie al fine di circoscrivere la problematica.

La norma di riferimento si individua nell'art. 2, comma primo, lettera b), del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, che definisce "area fabbricabile" *"...l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione"*.

Dalla lettura della disposizione citata sembrano enuclearsi, quindi, due criteri utilizzabili per la qualificazione dell'area edificabile ai fini ICI. Un primo criterio, che possiamo definire generale, della cd. "edificabilità legale", in virtù del quale si considerano tali le aree utilizzabili a scopo edificatorio sulla base degli strumenti urbanistici "generali o attuativi". Il secondo criterio si fonda, di contro, sulla cd. "edificabilità effettiva" e risulta applicabile in via residuale allorché manchino i menzionati strumenti urbanistici.

L'incerta formulazione della norma ha alimentato la proliferazione di contrastanti pronunce giurisprudenziali concernenti, da un lato, l'esatta identificazione del momento di efficacia della c.d. "edificabilità legale", strettamente collegata agli atti amministrativi che concorrono a definirla; dall'altro, il rapporto intercorrente tra i due criteri stessi.

Da ciò è derivata, di fatto, la mancata cristallizzazione di un concetto univoco di "area fabbricabile" che ha determinato, sul piano applicativo, una situazione di incertezza sui criteri di qualificazione per l'attribuzione della "edificabilità" ai terreni, rendendone in tal modo difficile anche l'individuazione delle concrete modalità di assoggettamento all'imposta.

8.1.2 Le questioni sottoposte al vaglio della Corte di Cassazione

Sulla problematica relativa alla determinazione della base imponibile ai fini dell'ICI connessa all'inclusione delle aree edificabili inserite nei PRG, la Corte di Cassazione si è pronunciata con soluzioni diametralmente opposte a distanza di breve tempo.

Con la sentenza n. 16751 del 24 agosto 2004¹, si è sostanzialmente affermata l'applicabilità del tributo sull'area edificabile purché questa sia inserita nel Piano Regolatore del Comune, anche nel caso in cui manchino i piani attuativi o particolareggiati, in quanto viene individuata la nascita dell'obbligazione d'imposta ai fini ICI nella mera potenzialità edificatoria.

Ciò sulla base dell'assunto che la lettera della norma di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), del D.Lgs. n. 504/1992, non consentirebbe di nutrire alcun dubbio circa il fatto che la qualificazione ai fini ICI di un'area come edificabile sia rimessa tanto agli strumenti urbanistici generali, quanto a quelli attuativi, per cui l'imponibilità della stessa sulla base del valore venale ricorrerebbe (alternativamente) sia nell'uno che nell'altro caso. In tal senso, non sarebbe, quindi, necessario, che essa discenda da Piani Regolatori già attuabili o particolareggiati.

Con la successiva sentenza n. 21644 del 13 ottobre 2004 la Suprema Corte affronta nuovamente l'argomento ribaltando completamente l'orientamento precedentemente espresso. La questione nasce a seguito dell'impugnazione da parte del proprietario di un terreno di separati avvisi di accertamento ai fini ICI con cui il Comune contestava l'infedele dichiarazione e l'insufficiente versamento dell'imposta per le annualità comprese tra i 1993

ed il 1995. Il contribuente, infatti, sull'assunto che l'edificabilità del terreno, pur ricompreso nel PRG del Comune, per le suddette annualità era stata concretamente subordinata all'adozione di uno strumento attuativo, aveva calcolato l'ICI per i citati periodi d'imposta considerando detto terreno come agricolo e non come area edificabile. L'adozione dello strumento attuativo, inoltre, era stata sospesa per la presenza delle cosiddette "Misure di salvaguardia", sino al 1997.

La Commissione Tributaria Provinciale accoglieva le istanze del ricorrente, che venivano in seguito disattese dai giudici di secondo grado contro la cui sentenza il contribuente ha proposto ricorso per Cassazione.

La Corte Suprema con la pronuncia in epigrafe si sofferma nel chiarire l'esatto significato da attribuire alla nozione di area edificabile mutando radicalmente posizione. I giudici di legittimità enunciano, infatti, il principio generale secondo cui un'area può considerarsi edificabile ai fini dell'applicazione della normativa ICI solamente se tale "qualità" risulti essere effettiva ed attuale al momento dell'imposizione.

In tal senso, avuto riguardo alla qualificazione di edificabilità o meno di un'area, non è sufficiente fare riferimento a strumenti urbanistici il cui iter formativo non si è ancora perfezionato sotto il profilo giuridico-amministrativo, ma occorre accertare se per la concreta edificatorietà il rilascio della concessione edilizia sia effettivamente ed immediatamente raggiungibile senza necessità di attendere ulteriori deliberazioni da parte degli enti interessati.

Pertanto, secondo tale impostazione, fino a quando per una determinata area non è possibile ottenere una valida concessione edilizia (ad esempio perché non sono stati approvati i relativi piani attuativi, ovvero perché la stessa è sottoposta a vincolo di salvaguardia) non è sostenibile che quell'area è utilizzabile a scopo edificatorio, in quanto l'edificabilità presuppone la possibilità attuale e non potenziale di edificare².

La posizione assunta dai giudici di legittimità con la sentenza in commento segna un importante punto di rottura nel panorama giurisprudenziale consolidatosi sulla teoria della c.d. "potenzialità edificatoria" dei suoli, sostenendo di contro la rilevanza ai fini dell'ICI della c.d. "edificabilità effettiva".

Le conclusioni cui è giunta la Corte di Cassazione peraltro, puntualmente recepite dalla giurisprudenza di merito³, evidenziano come l'apprezzamento del collegamento tra il terreno alla sua futura ed eventuale edificabilità, pur risultando ragionevole in un contesto squisitamente economico, non è, evidentemente, suscettibile di mutarne la natura (se edificatoria o meno), né tanto meno, di incidere positivamente sull'ottenimento di una valida concessione edilizia. Il concetto di "edificabilità legale", infatti, proprio perché ancorato ad elementi certi perché previsti dalla legge, non può essere piegato alle ragioni di una valutazione empirica fondata sull'aspettativa di un maggiore apprezzamento economico dei suoli.

Muovendo da tali considerazioni, appare del tutto condizionale, ad avviso di chi scrive, la posizione assunta dai giudici di legittimità nella sentenza in esame laddove non

¹ Già commentata, insieme alla successiva sent. n. 16751 del 24 agosto 2004 nel VI Rapporto Sulla Fiscalità locale, pag. 135 e ss, a cui si rimanda per gli ulteriori eventuali approfondimenti.

² In tal senso la Corte Costituzionale, con la sentenza 28 luglio 1976, n. 200, ha affermato che la capacità contributiva di un soggetto, dovendo essere intesa come "idoneità effettiva" a contribuire alle spese pubbliche, deve risultare attuale e manifesta.

³ Cfr. Comm. Trib. Prov. di Milano, sez. XL, sent. 15 febbraio 2005, n. 28 e Comm. Trib. Prov. di Foggia, Sez. IX, sent. 21 marzo 2005, n. 31.

viene condiviso l'assunto in base al quale la mera approvazione del PRG da parte del Consiglio comunale sia di per se stessa idonea ad imprimere un maggiore valore economico, fiscalmente rilevante, a quei suoli in esso indicati come passibili di edificazione, e ciò quand'anche il medesimo Piano, per potere risultare concretamente operativo, necessiti dell'approvazione del relativo strumento attuativo.

Diversamente argomentando, infatti, non si terrebbe conto del fatto che la norma connette l'incremento del valore dei terreni alla circostanza che gli stessi abbiano mutato la loro originaria destinazione urbanistica da "agricoli" in "aree edificabili", per cui l'assoggettamento all'imposta secondo il loro valore di mercato si giustifica solo in conseguenza di tale evento giuridico e non prescinde da esso.

Il principio enunciato con la sentenza di che trattasi è stato già ribadito in passato dal Supremo consesso. Specificamente con la sentenza n. 10406 del 3 dicembre 1994, la Corte di Cassazione, pur se non con specifico riferimento al tributo *de quo*, ha affermato che un generico richiamo agli strumenti urbanistici non può che riferirsi a strumenti già perfezionati. In questo senso deve considerarsi perfezionato lo strumento risultante dal formarsi dell'atto completato in tutto il suo *iter* e, pertanto, la sola approvazione da parte della Regione non può costituire una condizione di efficacia del piano, bensì deve considerarsi atto che concorre con quello comunale di adozione, realizzando insieme a quest'ultimo la fattispecie dell'atto complesso.

Coerentemente con la suddetta impostazione è di solare evidenza che solamente con l'approvazione del Piano attuativo il suolo acquista lo *ius aedificandi* che legittima il proprietario ad utilizzarlo a scopo edificatorio, mentre con il Piano Regolatore Generale il Comune si limita ad individuare zone che solo in un successivo momento potrebbero essere edificate, ossia nel momento, peraltro eventuale, in cui le stesse acquisiscono la qualificazione definitiva di aree edificabili a conclusione dell'*iter* formativo del sopra menzionato atto complesso.

Qualora non si accogliesse detta ultima interpretazione, si violerebbero i principi fondamentali del diritto tributario, giacché verrebbe sottoposto a tassazione un soggetto in base ad un presupposto impositivo che non si è ancora realizzato. L'utilizzabilità a scopo edificatorio deve essere, infatti, legale ed effettiva al momento dell'imposizione fiscale e non può pertanto, applicarsi l'ICI su immobili per i quali non vi è una concreta possibilità edificatoria perché la stessa è ancora subordinata all'approvazione dei Piani attuativi o alla loro revoca. Tale ultima interpretazione appare, inoltre, all'unisono con una chiara e rigorosa lettura delle norme disciplinanti la materia, nonché rispettosa dei principi di certezza e di legalità immanenti nel nostro sistema tributario⁴.

Malgrado quanto esposto resta l'incertezza determinata dall'oscillante orientamento assunto sul tema *de quo* dai giudici di legittimità ed il contrasto che si è creato in punto di diritto nella Sezione tributaria della Corte, è sfociato nell'ordinanza n. 10062 del 8 marzo 2005 (dep. il 13 maggio 2005) che ha rinviato al primo Presidente della

Corte la soluzione del problema interpretativo per la pronuncia da parte delle Sezioni Unite⁵.

8.2 Sull'efficacia retroattiva dell'atto di attribuzione o modificazione delle rendite catastali ai fini dell'Imposta Comunale sugli Immobili

La questione della riscossione dell'eventuale maggiore imposta scaturente a seguito di attribuzione di rendita catastale è stata oggetto di profonde modifiche normative. Il legislatore fiscale in passato non ha assegnato all'atto di attribuzione della rendita un particolare valore, ma lo ha solamente individuato come atto endoprocedimentale. Una modifica sostanziale al riguardo si è avuta con l'approvazione della legge 21 novembre 2000, n. 342, che con l'art. 74 (la cui rubrica reca il titolo "attribuzione o modificazione delle rendite catastali") ha introdotto importanti innovazioni in materia di ICI.

Specificamente, la disposizione da ultimo citata ha sostanzialmente superato il problema concernente la necessità della notifica di un avviso di rettifica, collegando l'efficacia dell'atto di attribuzione della rendita alla notificazione del provvedimento, riconoscendo così natura recettizia all'atto stesso. L'art. 74 in questione, al primo comma, dispone che "a decorrere dal 1° gennaio 2000, gli atti comunque attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati sono efficaci solo a decorrere dalla loro notificazione, a cura dell'Ufficio del territorio competente, ai soggetti intestatari della partita. Dall'avvenuta notificazione decorre il termine di cui all'art. 21 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, per proporre il ricorso di cui all'art. 2, comma 3, dello stesso decreto legislativo. Dell'avvenuta notificazione gli uffici competenti danno tempestiva comunicazione ai comuni interessati".

In altri termini, sulla base della disposizione da ultimo menzionata⁶ non è sufficiente la semplice "comunicazione" della rendita catastale, ma occorre effettuare la notificazione seguendo le norme di carattere generale stabilite dalla legge per tale procedimento. La notificazione deve essere effettuata dall'Ufficio del territorio competente che deve darne tempestiva comunicazione ai Comuni interessati. Sostanzialmente la norma in esame stabilisce l'inefficacia giuridica degli atti attributivi o modificativi delle rendite catastali sino a quando queste ultime non siano ritualmente notificate.

Posta la natura procedimentale dell'art. 74 che, pertanto,

⁴ Sul punto diffusamente si veda il commento alla sentenza in esame di MARTIS, in il Fisco, n. 27/2005, p. 10680 e ss.

⁵ Si evidenzia che la questione è stata già sottoposta al vaglio delle Sezioni Unite della Corte di cassazione che, tuttavia, non hanno risolto il contrasto avendo disposto l'estinzione del giudizio per intervenuto condono con ordinanza n. 21634 del 16 novembre 2004.

⁶ Cfr. al proposito la circolare n. 4/FL del 13 marzo 2001 del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

ne esclude l'efficacia retroattiva, il legislatore del 2000 ha dettato nei commi successivi una disciplina transitoria al fine di fornire una garanzia più ampia anche per gli atti posti in essere in precedenza. In particolare, il secondo comma dell'art. 74 disciplina l'ipotesi in cui detti atti attributivi o modificativi della rendita, adottati dall'Ufficio del territorio entro il 31 dicembre 1999, siano stati recepiti dall'Ente locale in atti impositivi che alla data dell'entrata in vigore della disposizione *de quo* non erano ancora divenuti definitivi.

Il successivo comma terzo dell'art. 74 prevede la fattispecie in cui gli atti che abbiano comportato l'attribuzione o la modificazione della rendita siano stati adottati dall'Ufficio del territorio entro il 31 dicembre 1999, ma non siano stati ancora recepiti in atti impositivi dagli Enti locali. In tal caso sono stabiliti i termini di decadenza spettanti al Comune per l'esercizio dell'attività impositiva. L'ultima parte della norma stabilisce, infine, che gli atti impositivi emessi sulla base delle attribuzioni o modificazioni della rendita *"costituiscono a tutti gli effetti anche atti di notificazione della predetta rendita"*.

Tale disposizione è finalizzata a dare ai contribuenti piena conoscenza delle rendite attribuite sotto la vigenza delle precedenti norme.

Per completezza espositiva si evidenzia che il comma 337 dell'articolo unico della Legge finanziaria per il 2005 stabilisce espressamente che *"le rendite catastali dichiarate o comunque attribuite a seguito della notificazione della richiesta del comune di cui al comma 336 producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, indicata nella richiesta notificata dal Comune, ovvero, in assenza della suddetta indicazione, dal 1° gennaio dell'anno di notifica della richiesta del Comune"*.

La procedura introdotta con l'ultima finanziaria di fatto consente ai Comuni interessati di richiedere direttamente ai contribuenti la presentazione di atti di aggiornamento redatti ai sensi del D.M. n. 701 del 19 aprile 1994 (cd. procedura "Doc-fa"), limitatamente agli immobili non dichiarati o per i quali la situazione di fatto non è più idonea ad attestare il classamento per intervenute variazioni. Con la novella, pertanto, i Comuni impositori competenti possono obbligare i contribuenti ad assolvere un preciso adempimento. La richiesta contenente i dati e gli elementi constatati o accertati, deve essere notificata ai soggetti interessati e semplicemente comunicata all'Ufficio provinciale dell'Agenzia del Territorio competente con gli estremi della richiesta di notificazione.

Nel caso in cui il soggetto interessato non ottemperasse alla richiesta entro novanta giorni dalla data della notifica, la locale Agenzia del Territorio competente provvede d'ufficio (con spese a carico del contribuente) all'iscrizione in catasto dell'immobile, ovvero alla verifica del classamento delle unità immobiliari segnalate. La rendita in tal modo attribuita, o le risultanze del classamento, dovranno essere notificate ai soggetti interessati a cura della stessa Agenzia del Territorio.

Per favorire l'ottemperanza degli adempimenti catastali il

comma 337 in esame prevede una precisa tempistica di decorrenza stabilendo, in deroga alle disposizioni vigenti, che le rendite catastali dichiarate o, comunque, attribuite a seguito della notificazione della richiesta del Comune, producono effetto fiscale o a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data in cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale (se detta data è indicata nella richiesta notificata al contribuente); ovvero, alternativamente, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno di notifica della richiesta se la data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale non è stata indicata nella richiesta stessa.

La norma della finanziaria interviene, dal punto di vista temporale, a seguito di un periodo in cui i contribuenti sono stati raggiunti da una serie numerosa di avvisi di accertamento o di liquidazione ai fini dell'ICI a seguito dell'attribuzione o della modifica delle rendite catastali da parte delle Agenzie del Territorio (che corrispondono agli ex Uffici tecnici erariali, i cd. UTE), non precedute dalla comunicazione o notificazione dei relativi atti di attribuzione. L'ambito di applicazione della normativa previgente alla novella di cui alla Legge finanziaria del 2005, con specifico riferimento all'art. 74 della legge n. 342/2000, è stato oggetto di una serie di interpretazioni ad opera della dottrina e della giurisprudenza ed in tale contesto è sorto un notevole contenzioso.

La maggior parte dei giudizi verteva sui tentativi di recupero (retroattivo) della maggior imposta richiesta dagli enti impositori, che hanno prodotto nell'ambito della giurisprudenza di legittimità pronunce tra loro discordanti.

8.2.1 Le interpretazioni della Suprema Corte di Cassazione

Con la sentenza 17 febbraio 2005, n. 3233, la Cassazione ha interpretato la previsione contenuta nell'art. 74, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342, affermando che le rendite catastali attribuite ai fabbricati non iscritti in catasto e le rendite catastali modificate, per i fabbricati per i quali sono intervenute variazioni permanenti, non possono essere applicate retroattivamente ai fini ICI, fermo restando l'obbligo per il contribuente di dichiarare la rendita provvisoria in ottemperanza all'art. 10 del D.Lgs. n. 504/1992.

Sostanzialmente i giudici della Suprema Corte hanno ritenuto che il Comune non possa recuperare retroattivamente le somme dovute a titolo di ICI in base all'attribuzione della rendita catastale, in quanto *"nessuna norma o principio può giustificare l'applicazione della rendita agli anni d'imposta in contestazione (da 1994 a 1999), sulla base di un'applicazione retroattiva - non prevista - dell'art. 74 della legge n. 342/2000, il cui comma 1 stabilisce che, a partire dal 1° gennaio 2000, gli atti comunque attributivi o modificativi delle rendite catastali [...] sono efficaci solo a decorrere dalla loro notificazione..."*.

Successivamente con la sentenza 4310 del 1° marzo 2005, la Cassazione ha totalmente disatteso quanto espresso nella sent. 3233 affermando che il Comune può chiedere la differenza dell'ICI dovuta dal contribuente, rispetto a quella versata sulla base della rendita presunta,

anche per i periodi antecedenti l'attribuzione della rendita catastale definitiva. In altri termini, quest'ultima pronuncia stabilisce che l'attribuzione della rendita catastale definitiva comporta il recupero o il rimborso del tributo per gli anni per i quali il contribuente ha pagato sulla base della rendita presunta precisando che la legittimità del provvedimento emanato dall'Ufficio del Territorio è legata all'avvenuta notificazione.

I Comuni devono, quindi, verificare che gli atti attributivi o modificativi della rendita per i terreni ed i fabbricati, adottati dal 1° gennaio 2000, siano stati notificati al possessore dell'immobile, se lo stesso è soggetto diverso dall'intestatario della partita catastale, prima di procedere all'emanazione degli avvisi di accertamento o di liquidazione dell'ICI. Secondo detta ultima pronuncia il più volte menzionato art. 74 non ha abrogato né l'obbligo di dichiarazione dei fabbricati sprovvisti di rendita, per i quali il valore è determinato con riferimento alla rendita dei fabbricati simili già iscritti, né tanto meno l'obbligo di versamento del tributo.

Inoltre, la Suprema Corte nella sentenza *de qua* afferma che il fatto che la rendita catastale acquista rilevanza giuridica solamente dopo la rituale notifica significa sostanzialmente che il Comune può legittimamente recuperare il maggior tributo, anche per gli anni d'imposta pregressi, dopo aver verificato che la rendita catastale sia stata notificata al possessore dell'immobile.

La sentenza 29 aprile 2005 n. 8932, ha stabilito che solo le modifiche di rendite catastali effettuate dopo il 1° gennaio 2000 sono efficaci dal momento della loro notifica ai soggetti interessati, mentre per le modifiche assunte in precedenza (anche se notificate dopo il 1° gennaio 2000), il Comune può legittimamente richiedere l'ICI dovuta in base al classamento, con effetto dalla data di adozione, non potendo trovare applicazione il comma 1, dell'art. 74 della L. 21 novembre 2000 n. 342, concernente la diversa ipotesi in cui l'attribuzione della rendita catastale non solo sia stata notificata, ma anche effettuata successivamente alla predetta data.

Non si può fare a meno di registrare anche in quest'ultima materia il palese contrasto sorto nell'ambito della giurisprudenza di legittimità circa l'interpretazione dell'art. 74 della legge n. 342/200 ed auspicare, quindi, che la questione sia posta al vaglio delle Sezioni Unite per la fissazione di un principio univoco.



Capitolo IX

L'elaborazione giurisprudenziale in materia di fiscalità locale

di Christian Giangrande

Le questioni di legittimità poste all'attenzione della Corte Costituzionale e gli interventi della Corte di Cassazione

Premessa

E' già da qualche anno, ormai, che la giurisprudenza tributaria sta cercando con grande affanno e con molti contrasti di svolgere la propria funzione interpretativa.

Si rinnova, infatti, il tentativo di risolvere i problemi applicativi molto spesso provocati paradossalmente dallo stesso legislatore. Oggi, deve, in ogni caso, continuare a constatarsi che tale tentativo risulta quasi vano, dato che le soluzioni date ad identiche questioni si differenziano di commissione in commissione, se non addirittura di sezione in sezione, all'interno della medesima commissione tributaria. Il ruolo della Corte di Cassazione appare, dunque, decisivo, in particolare, per ciò che riguarda l'opera di chiarificazione delle numerose problematiche relative alle imposte comunali.

Anzi, sempre più frequente è l'intervento della Suprema Corte negli ambiti delle imposte locali e proprio per tale ragione, nel presente lavoro, sarà dato particolare spazio alle pronunce dei Giudici di legittimità, verso cui, peraltro, risulta, inevitabilmente, rivolto l'interesse dell'operatore e degli addetti ai lavori.

In questa parte del lavoro, quindi, si intende condurre una breve riflessione sui più recenti interventi della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione (salvo una questione decisa dal Tribunale civile) e su alcune tra le più interessanti delle ormai numerosissime decisioni delle Commissioni tributarie Provinciali e Regionali.

Tutte le sentenze di legittimità e di merito sotto richiamate sono riportate, in massima, nella sezione "Documentazione" del presente capitolo.

9.1 - Al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti: legittimità della proroga dei termini per la liquidazione e l'accertamento dell'Imposta comunale sugli immobili.

La Corte Costituzionale ha dovuto affrontare e risolvere diverse questioni di legittimità relative all'operato del legislatore statale in materia di tributi locali ed, in particolare, per ciò che riguarda l'Imposta comunale sugli immobili.

L'occasione è stata la pronuncia della sentenza n. 37 del 20 gennaio 2004, depositata il 26 gennaio 2004, con la quale la Corte ha, sostanzialmente, dettato le linee guida per l'applicazione dell'art. 119 della Costituzione, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, lettere a, b e c, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2002), sollevate, in riferimento agli articoli 3, 5, 114, 117 e 119 della Costituzione dalla Regione Basilicata con il ricorso notificato il 26 febbraio 2002 e depositato in data 6 marzo 2002; le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, commi 8, 9, 10 e 11, della predetta legge n. 448 del 2001, sollevate, in riferimento agli

articoli 3, 5, 114, 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Basilicata con il medesimo ricorso; le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 1 e 5, della predetta legge n. 448 del 2001, sollevate, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso notificato il 27 febbraio 2002 e depositato in data 8 marzo 2002¹.

In particolare, sono state sottoposte al giudizio di legittimità le seguenti disposizioni.

Il comma 8 dell'art. 27 (disposizioni finanziarie per gli Enti locali) stabilisce che il comma 16 dell'art. 53 (regole di bilancio per le Regioni, le Province e i Comuni) della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2001), è così sostituito: *"il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali, compresa l'aliquota dell'addizionale comunale all'irpef di cui all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, recante "istituzione di un'addizionale comunale all'irpef e successive modificazioni", e le tariffe dei servizi pubblici locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. I regolamenti sulle entrate, anche se approvati successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine di cui sopra, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento"*.

Nel testo originario, il comma 16 dell'art. 53 della legge n. 388 del 2000 stabiliva che *"il termine per deliberare le tariffe, le aliquote d'imposta per i tributi locali e per i servizi locali, compresa l'aliquota di compartecipazione dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, prevista dall'art. 1, comma 3, del D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360, e per l'approvazione dei regolamenti relativi ai tributi locali, è stabilito entro la data di approvazione del bilancio di previsione. I regolamenti, anche se adottati successivamente, hanno comunque effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento del bilancio di previsione"*.

Il comma 9 dell'art. 27, dispone che *"in deroga alle dis-*

posizioni dell'articolo 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212" – recante "disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente" - "i termini per la liquidazione e l'accertamento dell'imposta comunale sugli immobili, scadenti al 31 dicembre 2001, sono prorogati al 31 dicembre 2002, limitatamente alle annualità d'imposta 1998 e successive. Il termine per l'attività di liquidazione a seguito di attribuzione di rendita da parte degli Uffici del Territorio competenti di cui all'articolo 11, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è prorogato al 31 dicembre 2002 per le annualità d'imposta 1997 e successive".

Infine, il comma 11 dell'art. 27 dispone che *"nel caso in cui l'imposta relativa a fabbricati del gruppo catastale D, in precedenza versata ad un unico Comune in base a valori di bilancio unitariamente considerati, sia successivamente da versare a più Comuni a seguito dell'attribuzione di separate rendite catastali per le parti insistenti su territori di comuni diversi, i comuni interessati sono tenuti a regolare mediante accordo i rapporti finanziari relativi, delegando il Ministero dell'Interno ad effettuare le necessarie variazioni dell'importo a ciascuno spettante a titolo di trasferimenti erariali, senza oneri per lo Stato"*.

Ad avviso della Regione ricorrente, tali previsioni avrebbero dovuto essere dichiarate illegittime per più ordini di ragioni.

Anzitutto, le disposizioni impugnate, in una materia come la finanza locale, assegnata alla competenza esclusiva delle Regioni, fatti salvi i principi di coordinamento che la legge dello Stato può stabilire, conterrebbero norme di dettaglio, la cui introduzione è ormai preclusa alla legge dello Stato dagli artt. 117 e 119 della Costituzione. Rispetto ad altre disposizioni censurate della stessa legge finanziaria, quelle ora in esame sarebbero anzi esasperatamente di dettaglio, giungendo, tra l'altro, a regolare i termini per l'adozione di regolamenti comunali (il comma 8), i termini di accertamento e liquidazione dell'ICI (il comma 9), i rapporti fra Comuni in ordine alla percezione congiunta dell'ICI (il comma 11).

¹ Si può presumere facilmente che lo stesso indirizzo sarà seguito nella decisione del ricorso proposto alla Corte Costituzionale il 16/05/2005 n. 54. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha, infatti, proposto ricorso, in relazione agli artt. 3 e 17, comma 2, Cost., per far dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 4/2005, nella parte in cui, in materia di ICI, sancisce la facoltà a carico dell'ente territoriale di esentare il pagamento del tributo a favore dei Consorzi di Sviluppo Industriale e dell'Ente zona industriale di Trieste - per immobili destinati a fini di pubblico interesse - in assenza dell'intervento del legislatore statale che - al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica - deve sia fissare i "principi" cui i legislatori regionali devono attenersi sia determinare le grandi linee del sistema tributario in tale caso definendo gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la portata impositiva non solo dello Stato ma anche delle Regioni. Nel disporre l'esenzione dell'ICI per i consorzi di sviluppo industriale e per l'EZIT, con riferimento ad aree ed immobili destinati a fini di pubblico interesse, la norma in questione, con ogni evidenza, introduce una nuova categoria di immobili esenti rispetto a quelle previste dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, in aperto contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia inerente al sistema tributario e contabile dello Stato, nonché con le disposizioni di cui agli artt. da 4 a 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale del-

la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), che, nel disciplinare le materie riservate alla potestà legislativa della Regione autonoma, non contemplano quella concernente la predetta materia tributaria. Nel decidere tale ricorso, la Corte Costituzionale non potrà che tener ben presente la circostanza, che costituisce ius receptum della giurisprudenza della stessa Corte, dell'esistenza del principio secondo cui, in assenza dei presupposti per l'attuazione del disegno costituzionale insito nell'art. 119 Cost., come sostituito dall'art. 5 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 - concernente l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali (ivi compresa la loro facoltà di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri), vale a dire in assenza dell'"intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee del sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali dovrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni, ed enti locali", è preclusa alle Regioni la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali e non sono ancora individuabili nell'ordinamento, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni e degli enti locali, nel senso di considerarsi frutto di una loro autonoma potestà impositiva, ancorché il loro gettito sia destinato in tutto o in parte a tali enti (del medesimo indirizzo, cfr. Corte Cost. sent. n. 241 del 2004; nn. 296 e 297 del 2003).

Ebbene, la Corte non ha condiviso questa impostazione, sulla scorta delle seguenti argomentazioni.

Il sistema finanziario e tributario degli Enti locali è oggetto delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Esso considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti *“hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”* (primo comma); *“hanno risorse autonome”* e *“stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri”*, sia pure *“in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*, ed inoltre *“dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”* (secondo comma). Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono - vale a dire devono consentire - agli enti di *“finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”* (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o *“per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio”* delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma).

Ad avviso della Corte, l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede, però, come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali.

E' evidente come ciò richieda, altresì, la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte *“derivata”*, cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed Enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo *“propri”* delle Regioni o degli Enti locali (cfr., sul punto, Corte Cost., sentenze nn. 296 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché *“incorporati”*, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definiva talora come *“tributi propri”* delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo

che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali.

Per quanto, poi, riguarda i tributi locali, si deve aggiungere che, stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislazione statale, legislativa regionale e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale). Da ciò consegue che, poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (cfr. ancora Corte Cost., sentenze nn. 296 e 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. In proposito vale, ovviamente, il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli Enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119.

Da tali premesse, la Corte fa discendere pienamente l'impossibilità sia di accedere alla tesi della Regione Basilicata, secondo cui la materia del *“sistema tributario degli Enti locali”* spetterebbe già oggi alla potestà legislativa *“residuale”* delle Regioni; sia di accogliere le censure della stessa ricorrente basate sul carattere dettagliato e non di principio delle disposizioni impugnate in materia di tributi locali o devoluti agli Enti locali (che si tratti dell'Imposta sulla pubblicità o dell'ICI o dell'addizionale all'Irpef). Le norme impugnate, infatti, recano modifiche particolari ad aspetti di tali tributi che già erano oggetto di specifica disciplina in preesistenti leggi statali e sui quali quindi il legislatore statale, come si è detto, conserva potere di intervento, fino alla definizione delle premesse del nuovo sistema impositivo delle Regioni e degli Enti locali. In particolare, l'art. 27 (disposizioni finanziarie per gli Enti locali) della legge n. 448 del 2001 è impugnato nei suoi commi 8, 9, 10 e 11, che dispongono modifiche o integrazioni particolari ad alcuni aspetti della disciplina di diversi tributi locali, già contenuta nelle leggi statali.

Il comma 8 reca una disposizione sostitutiva dell'art. 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in te-

ma di regole di bilancio per le Regioni, le Province e i Comuni, statuendo che il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali, compresa l'aliquota dell'addizionale comunale all'IRPEF, e le tariffe dei servizi pubblici locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli Enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione, anziché entro la data di effettiva approvazione del bilancio; e che i regolamenti sulle entrate, anche se approvati successivamente all'inizio dell'esercizio, purché entro il termine di cui sopra, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento.

Le censure della ricorrente si sostanziano nel rilievo secondo cui sarebbe limitata e condizionata la potestà regolamentare dei Comuni e sarebbe del tutto irragionevole la disciplina uniforme dettata sul piano nazionale per tutti i Comuni, in relazione, in particolare, ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, della Costituzione.

Ebbene, la questione è stata ritenuta dalla Corte costituzionale non fondata per le ragioni appena sopra esposte. Quanto all'ultimo periodo del comma, relativo alla decorrenza dell'efficacia dei regolamenti locali, esso ha lo scopo specifico di consentire la deroga, che sarebbe preclusa alla fonte regolamentare, al principio di irretroattività sancito dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al Codice Civile, e ribadito, quanto alle norme tributarie, dall'art. 3, comma 1, della legge n. 212 sullo statuto dei diritti del contribuente.

Per le stesse ragioni è infondata la questione relativa al comma 9, che differisce - in espressa deroga, ancora una volta, al principio, espresso nell'art. 3, comma 3, dello Statuto dei diritti del contribuente, secondo cui non possono essere prorogati i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta - i termini, fissati dalla legge statale (cfr. art. 11, comma 1, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504), per la liquidazione e l'accertamento dell'ICI limitatamente alle annualità d'imposta successive al 1998 (primo periodo del comma 9) o al 1997 (secondo periodo).

Sul punto è utile soffermarsi per una breve riflessione, dato che tale affermazione pare risolvere definitivamente una diatriba nata e nutrita all'interno delle Commissioni tributarie.

Negli ultimi anni, infatti, frequente è stata l'eccezione proposta dai contribuenti, davanti ai giudici di merito, relativa all'intervenuta decadenza dalla potestà di accertamento del Comune in base all'art. 11, commi 1 e/o 2, del D.Lgs. n. 504/92.

In misura incontestabile veniva e viene controbattuto da parte dei Comuni che, in tal modo, si sarebbero trascurate grossolanamente le proroghe dei termini di accertamento contenute, proprio nelle c.d. leggi finanziarie succedutesi nel tempo.

Volendo, peraltro, ragionare sulla legittimità delle proroghe intervenute, non può che riconoscersene la piena legittimità anche alla luce di quanto enunciato dalla giurisprudenza di legittimità.

In primo luogo, evidentemente, ogni singola proroga è in-

tervenuta con legge emanata prima della scadenza del termine fissato dalla legge precedente, non incorrendo, dunque, in alcuna violazione del principio recato dal codice di rito per il quale nessun termine può essere prorogato una volta scaduto.

In secondo luogo, eventualmente, per smentire ciò che è stato legiferato, l'unico modo sarebbe quello di sollevare questione di legittimità costituzionale della legge: non certo legittima sarebbe la sua disapplicazione anche se effettuata dalla commissione tributaria adita che giudice di legittimità non è.

E di certo, le leggi che regolano i rapporti fiscali tra contribuente ed amministrazione finanziaria non possono soggiacere che ai principi dettati dalla Costituzione e non, come preteso solitamente dai contribuenti ricorrenti, ai principi dettati da altra legge di pari rango, la quale è, dunque, derogabile ad opera di qualsiasi altra legge ordinaria avente carattere speciale quali propriamente le singole leggi 'di proroga' sopra riportate.

In ogni caso, a conforto della posizione dei Comuni soccorre la giurisprudenza di legittimità ben rappresentata, ad esempio, dalla Cassazione, con la sentenza n. 17507 del 9 dicembre 2002, non a caso espressamente ispirata al principio dettato dalla Corte Costituzionale 30 luglio 1984, n. 238, con la quale si è riconosciuta legittima una riapertura dei termini scaduti solo se di fronte ad esigenze particolari e, nel caso di specie, la particolarità ritenuta giustificatrice è stata ravvisata nella circostanza che il *termine era scaduto per pochi giorni*.

L'ultima questione prospettata, infine, (tralasciando l'impugnazione del comma 10, in quanto non rilevante ai fini del presente lavoro) atteneva al comma 11 dell'art. 27.

Il comma 11 dispone che *"nel caso in cui l'imposta relativa a fabbricati del gruppo catastale D, in precedenza versata ad un unico comune in base a valori di bilancio unitariamente considerati, sia successivamente da versare a più comuni a seguito dell'attribuzione di separate rendite catastali per le parti insistenti su territori di comuni diversi, i comuni interessati sono tenuti a regolare mediante accordo i rapporti finanziari relativi, delegando il Ministero dell'Interno ad effettuare le necessarie variazioni dell'importo a ciascuno spettante a titolo di trasferimenti erariali, senza oneri per lo Stato"*.

Anche tale questione non è stata ritenuta fondata.

La Corte ha sottolineato che il sistema catastale, compresi i criteri e le procedure per la determinazione delle relative rendite, che costituiscono anche la base imponibile a cui è commisurata, per i fabbricati iscritti o iscrivibili in catasto, l'imposta comunale sugli immobili (cfr. art. 5, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 504 del 1992) è e resta tuttora di competenza del legislatore statale. Nella specie, l'art. 64, commi 1 e 2, della legge n. 388 del 2000 ha previsto che, in correlazione con il procedimento di autodeterminazione provvisoria delle rendite catastali dei fabbricati di categoria D, cioè degli immobili "a destinazione speciale", industriale o commerciale, i minori introiti relativi all'ICI conseguiti dai Comuni per effetto dei minori imponibili derivanti da tale autodeterminazione siano compensati da un corrispondente aumento dei trasferimenti

statali se di importo superiore a lire 3 milioni e allo 0,5% della spesa corrente prevista per ciascun anno; e che tali trasferimenti siano invece ridotti qualora ai Comuni che ne beneficiano derivino, per effetto della determinazione definitiva delle rendite catastali, introiti superiori del 30% o più rispetto a quelli conseguiti prima dell'autodeterminazione provvisoria.

La disposizione impugnata non fa che regolare l'ipotesi particolare in cui l'ICI relativa a detti fabbricati, in precedenza versata ad un unico Comune, sia successivamente da versare a più Comuni, a seguito della attribuzione di separate rendite per le parti insistenti sui rispettivi territori. La previsione di un accordo fra i Comuni interessati e di una delega da parte degli stessi al Ministero dell'Interno per effettuare le necessarie variazioni degli importi spettanti a titolo di trasferimenti erariali non può che far capo alla legislazione dello Stato, andando ad incidere su una disciplina che è di stretta pertinenza statale.

9.2 – Sulla definizione di ultimazione del fabbricato ai fini della scelta dell'oggetto d'imposta: tra area edificabile e fabbricato. Spunto per una riflessione.

La Corte Costituzionale con l'ordinanza del 19 luglio 2005 n. 288 ha ritenuto la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria Regionale della Liguria.

Nell'occasione, la Commissione tributaria Regionale della Liguria, con ordinanza del 23 marzo 2004, nel corso di un giudizio in grado di appello, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, "comma 6" (*recte*: comma 2), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, "nella parte in cui non prevede che la determinazione ai fini dell'ICI del valore imponibile avvenga sulla base del valore dell'area, senza tener conto del valore del fabbricato in corso di costruzione, anche nel caso in cui lo stesso risulti già iscritto a catasto e dotato di relativa rendita".

Il giudizio *a quo* aveva ad oggetto l'impugnazione proposta avverso l'avviso di accertamento dell'ICI per l'anno 1998, emesso dal Comune di Bordighera in base alle rendite catastali di alcune unità immobiliari ricomprese in un fabbricato di proprietà della contribuente ed interessato da lavori di ristrutturazione, per le quali la stessa contribuente, al fine di ottenere la concessione in sanatoria di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), aveva presentato al Comune, nel 1997, la prova dell'accatastamento e della correlativa attribuzione delle rendite catastali.

Ad avviso della Commissione tributaria rimettente, il citato art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 504 del 1992, imponendo il calcolo dell'ICI in base alle rendite catastali attribuite ai fabbricati, anche se questi siano ancora in corso di costruzione, si porrebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, perché: a) in riferimento all'art. 3 Cost., comporterebbe una ingiustificata

disparità di trattamento rispetto all'ipotesi - ritenuta sostanzialmente identica - di demolizione di un fabbricato e di sua successiva ricostruzione, posto che in quest'ultima ipotesi la base imponibile dell'ICI, fino al momento in cui il fabbricato sia ultimato o comunque utilizzato prima dell'ultimazione, è costituita esclusivamente dal valore dell'area utilizzata; b) in riferimento all'art. 53 Cost., implicherebbe la considerazione di un valore solo fittizio, in quanto parametrato alla rendita catastale attribuita ad un fabbricato ancora in corso di costruzione e perciò inidoneo a costituire una potenziale fonte di reddito edilizio; Nel giudizio di legittimità, la difesa erariale propendeva per l'inammissibilità della questione derivante sia dall'incompiuta descrizione della fattispecie da parte del rimettente (il quale non avrebbe accertato in punto di fatto se il fabbricato oggetto dell'avviso impugnato fosse, nel 1998, in corso di costruzione, ricostruzione o ristrutturazione o fosse stato, invece, ultimato), sia dalla richiesta avanzata alla Corte da parte di quest'ultimo di una pronuncia additiva che si porrebbe in contrasto con i principi generali dell'ordinamento catastale, in base al quale non sarebbe consentito attribuire una rendita catastale ad un fabbricato non ancora ultimato; la questione sarebbe stata in ogni caso manifestamente infondata perché o si verserebbe in un'ipotesi di falsa applicazione della legge ordinaria - nel caso in cui gli uffici catastali avessero illegittimamente attribuito una rendita catastale ad un fabbricato ancora in costruzione - oppure il rimettente avrebbe indebitamente posto a raffronto situazioni eterogenee, quali quella attinente ad un fabbricato già ultimato (disciplinata dall'art. 5, comma 2, del D. Lgs. n. 504 del 1992 e costituente un adeguato indice della nuova capacità contributiva acquisita dal proprietario dell'immobile) e quella, del tutto diversa, attinente ad un fabbricato in corso d'opera e ancora non utilizzato (disciplinata dal comma 6 dello stesso art. 5 e rappresentativa di un differente grado di capacità contributiva).

Ebbene, l'ordinanza quivi esaminata appare utile per comprendere appieno quali siano in generale i parametri del giudizio di costituzionalità e, dunque, per valutare la correttezza della proposizione della questione di costituzionalità di una norma, da un alto, e, dall'altro, per recepire alcune utili indicazioni fornite tra le righe da parte dei giudici costituzionali in ordine alle definizioni degli oggetti d'imposta contemplati dalla normativa in materia di ICI. Sotto il primo profilo, in particolare, la Corte ha censurato il comportamento purtroppo usuale dei giudici di merito, i quali trascurano sovente di porre attenzione ai canoni per la proposizione del giudizio di costituzionalità, dichiarando, per l'appunto, la manifesta inammissibilità della questione sollevata.

Sul punto, infatti, è necessario porre in rilievo che la Commissione tributaria Regionale della Liguria ha dubitato - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, nella parte in cui stabilisce che, ai fini dell'ICI, la determinazione del valore imponibile di un fabbricato ancora in corso di costruzione, ma già iscritto a catasto e dotato della relativa rendita, debba effettuarsi sulla base di quest'ultima, anzi-

ché sulla base del solo valore dell'area, senza tener conto del valore del fabbricato; il rimettente muove, secondo la Corte, da due distinti ed impliciti presupposti, uno in punto di fatto ed uno in punto di diritto, e cioè, rispettivamente, che il fabbricato oggetto dell'impugnato avviso di accertamento dell'ICI era ancora inutilizzato ed in corso d'opera nel 1998 e che la legge vigente consente di attribuire la rendita catastale anche ad un fabbricato non ancora ultimato; in ordine al primo presupposto, il rimettente si è limitato a riferire che nel giudizio *a quo* è controverso se il fabbricato fosse stato già ultimato al momento dell'attribuzione della rendita catastale e ad aggiungere che, secondo l'ente impositore, la rendita era stata attribuita dagli uffici catastali su specifica istanza della contribuente, corredata dall'espressa dichiarazione dell'avvenuta ultimazione del fabbricato, resa al fine dell'ottenimento di una concessione edilizia in sanatoria; pertanto, la Commissione tributaria Regionale ha omesso di prendere esplicita posizione sul predetto punto controverso e, in particolare, di fornire una qualsiasi motivazione sulla circostanza - data soltanto per presupposta - della mancata ultimazione e della mancata utilizzazione, all'epoca, del fabbricato.

Ad avviso dei giudici costituzionali sarebbe, invece, stato onere del rimettente fornire al riguardo una specifica e plausibile motivazione, non solo perché tale circostanza è controversa in giudizio, ma anche perché la nozione di "ultimazione dell'edificio" ai fini del rilascio della concessione edilizia in sanatoria - ai sensi dell'art. 31, secondo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie" (esecuzione del rustico; completamento della copertura; completamento funzionale, quanto alle opere interne agli edifici già esistenti e a quelle non destinate alla residenza) - è ben diversa da quella di "ultimazione del fabbricato" ai fini dell'attribuzione della rendita catastale (idoneità dell'unità immobiliare alla produzione di reddito) e della conseguente determinazione della base imponibile dell'ICI (art. 2, comma 1, lettera a, ed art. 5, comma 6, del D.Lgs. n. 504 del 1992). Peraltro, anche l'altro implicito presupposto da cui muove il rimettente, secondo il quale la legge vigente consentirebbe di attribuire la rendita catastale anche ad un fabbricato non ancora ultimato, è privo di motivazione adeguata, non avendo la Commissione tributaria Regionale dato conto della compatibilità di tale interpretazione con le norme che esigono, per la configurabilità di una "unità immobiliare urbana" e, quindi, per l'attribuzione della corrispondente rendita catastale, il requisito dell'"idoneità a produrre un reddito proprio" (art. 5 del Regio Decreto legge 13 aprile 1939, n. 652, recante "Accertamento generale dei fabbricati urbani, rivalutazione del relativo reddito e formazione del nuovo catasto edilizio urbano", convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249) e, dunque, la sussistenza di un "cespite indipendente" (art. 40 del D.P.R. 1° dicembre 1949, n. 1142, recante "Approvazione del Regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano").

In ogni caso, la circostanza di fatto dell'avvenuta ultimazione del fabbricato, al momento dell'attribuzione della rendita catastale, è accertamento pregiudiziale ad ogni altro rilievo, perché, nel caso in cui il fabbricato fosse stato già "ultimato" (ai fini dell'applicazione della normativa catastale) e, pertanto, avesse costituito un'autonoma unità immobiliare potenzialmente produttiva di reddito, la questione sollevata sarebbe stata palesemente irrilevante, in quanto il giudice avrebbe dovuto applicare il comma 2 dell'art. 5 del D.Lgs. n. 504 del 1992 in un'ipotesi completamente diversa da quella, regolata dal comma 6 dello stesso art. 5, concernente il caso di un fabbricato ancora in costruzione.

L'insufficiente descrizione della fattispecie in ordine a tale circostanza ha, dunque, impedito il controllo della Corte sulla rilevanza e comportato la manifesta inammissibilità della questione.

9.3 - Le condizioni per fruire della riduzione dell'ICI del 50% per i fabbricati inagibili o inabitabili: l'onere probatorio incombe sul contribuente

E' giunta all'attenzione dei giudici di legittimità per la prima volta la questione relativa al metodo di applicazione dell'agevolazione prevista per i fabbricati inagibili.

La questione era stata affrontata in precedenza dai giudici di merito con, fra quelle note, due lucide sentenze: la prima, più risalente, ma largamente argomentata, è la sentenza n. 119 del 5 giugno 1998 della Commissione tributaria Regionale di Torino, Sez. XXV, la seconda, più recente e sintetica è la sentenza n. 10 del 15 maggio 2004 della Commissione tributaria Regionale del Lazio.

La Corte di Cassazione ha affrontato per la prima volta la problematica legata all'abbattimento dell'ICI spettante in presenza di costruzioni non più agili o abitabili.

Trattasi dell'agevolazione prevista dall'art. 8 del decreto legislativo n. 504 del 1992, che stabilisce la riduzione dell'imposta del 50% per i fabbricati inagibili o inabitabili: tale agevolazione - ad avviso dei giudici di legittimità - non è tuttavia automatica, ma incombe sul contribuente l'onere di dimostrare detta inagibilità, e quindi l'effettiva impossibilità dell'utilizzo degli immobili, o mediante perizia tecnica dell'ufficio tecnico comunale (con spese a carico del proprietario) o con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

Sul punto, la Cassazione, con la sentenza n. 661 del 9 novembre 2004 (dep. il 14 gennaio 2005), non si è discostata dalle due precedenti condivisibili conclusioni dei giudici di merito.

La legge istitutiva dell'ICI, a riguardo, è, del resto, chiara (art. 8 del decreto legislativo n. 504 del 1992): l'imposta è ridotta del 50% per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono queste condizioni.

La ratio della norma, di carattere agevolativo, è, senza dubbio, quella di evitare che i fabbricati rientranti nelle suddette fattispecie, siano assoggettati ad un'imposta di carattere patrimoniale nello stesso modo di quelli che, utilizzabili, manifestano una diversa (e maggiore) capacità contributiva.

L'agevolazione prevista dal menzionato art. 8 (come modificato da ultimo dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662) non è, tuttavia, automatica in quanto, al fine di evitare facili elusioni, deve essere fornita caso per caso la dimostrazione dell'effettiva impossibilità d'utilizzo degli immobili; prova che, anche secondo la prassi amministrativa², deve essere fornita mediante perizia dell'ufficio tecnico comunale territorialmente competente, ovvero mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, resa dal contribuente ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15 (fatto salvo, ovviamente, il diritto dell'Ente locale impositore di verificare il contenuto della dichiarazione).

Che tale norma abbia carattere cogente è ricavabile sia dalla lettera del testo (dove si legge: "l'inagibilità o inabitabilità è accertata") sia dalla sua ratio che è sì quella di semplificare la vita al contribuente, tutelando, però, allo stesso tempo l'ente impositore, unico ed assoluto beneficiario del gettito del tributo e riconoscendogli quindi il diritto, esercitabile per il tramite del proprio ufficio tecnico, di verificare la situazione di fatto dell'immobile.

La sentenza dei giudici di legittimità merita, quindi, di essere condivisa avendo individuato correttamente l'ambito di applicazione dell'art. 8 del decreto legislativo n. 504 del 1992 relativamente alle modalità prescritte per ottenere la riduzione a metà dell'ICI su fabbricati inagibili o inabitabili. D'altronde, anche la lettera della norma sembra spingere l'interprete nella direzione indicata dai giudici laddove si riferisce ai fabbricati "dichiarati" inagibili o inabitabili, con ciò presupponendo che la spettanza dell'agevolazione debba essere necessariamente ricollegata ad una preventiva formalizzazione di tale qualità. E non è un caso che sia lo stesso art. 8, nella formulazione novellata dalla legge n. 662 del 1996, ad indicare le due procedure alternative per giungere alla "dichiarazione" di inagibilità o inabitabilità. Esse consistono, come noto:

- 1) nel richiedere una perizia all'ufficio tecnico comunale, sopportandone i relativi costi, affinché siano accertate le reali condizioni dell'immobile, ovvero
- 2) nel presentare una dichiarazione sostitutiva di notorietà attestante la sussistenza dei requisiti necessari per invocare la riduzione di legge. In questo secondo caso, peraltro, resta salva la facoltà dell'ente impositore di contestare l'esistenza del diritto in esame, in esito ad un controllo successivo. Non è sufficiente, dunque, che il fabbricato risulti in punto di fatto inagibile o inabitabile, dovendo concorrere la duplice circostanza rappresentata, da un lato, dall'avvenuta manifestazione al Comune di tale situazione (e ciò in altri termini significa che, in linea di principio, non dovrebbero essere consentite azioni di rimborso tendenti a documentare le suddette circostanze di fatto con effetto retroattivo) e, dall'altro, dalla non utilizzazione, in concreto, del bene interessato.

La precedente segnalata pronuncia dei giudici della Commissione piemontese aveva, peraltro, posto correttamente in rilievo il potere del Comune di verificare l'inagibilità o l'inabitabilità del fabbricato anche prima delle

modifiche introdotte dalla citata legge n. 662 del 1996. In proposito, si deve osservare che nell'immediatezza della pubblicazione del decreto legislativo n. 504 del 1992 si dibatteva, nel silenzio della legge, su quale fosse l'organo competente allo scopo: la Commissione tributaria Regionale di Torino - a nostro avviso correttamente - non ha avuto dubbi nell'assegnare portata interpretativa alle modifiche dell'art. 8 e, dunque, nel ravvisare la potestà di verifica in oggetto in capo allo stesso ente impositore nell'ambito dei generali poteri di gestione dell'ICI.

La controversia portata all'attenzione dei giudici della Corte di Cassazione trae origine dal ricorso di una società, proprietaria di un immobile, di cui facevano parte un magazzino, un alloggio ed un locale destinato a pubblico esercizio, la quale, con istanza del 13 aprile 2001, chiedeva al Comune, oltre alla riduzione dell'ICI, anche l'esenzione dal pagamento della TARSU, motivando la richiesta con il mancato utilizzo per mancanza di licenze. Il Comune rigettava l'istanza di riduzione ai fini ICI per mancanza dei presupposti previsti dall'art. 8 del D.Lgs. n. 504/1992, e nulla decideva in merito alla TARSU.

Con ricorso del 7 luglio 2001, la società proponeva opposizione avverso il provvedimento di rigetto della richiesta di riduzione ICI, deducendo il difetto di motivazione sotto un triplice profilo ed insistendo sul diritto alle esenzioni.

Il Comune resistente si costituiva replicando, quanto alla esenzione TARSU, che aveva seguito il principio del silenzio-assenso; quanto alla parziale esenzione ICI, replicava che gli immobili erano agibili ed abitabili.

La Commissione tributaria Provinciale di Torino, con la sentenza n. 7 depositata il 12 marzo 2002, respingeva il ricorso.

La società proponeva gravame, riproponendo le medesime tematiche, con specifiche censure sia in ordine alla violazione di legge, sia in ordine ad omesse pronunce.

La Commissione tributaria Regionale rigettava l'appello della società con il seguente ordine di motivazioni: in relazione all'ICI, evidenziava che la temporanea mancanza di autorizzazioni non era prevista dalla normativa vigente come motivo di riduzione, in quanto gli immobili erano agibili ed abitabili; in ordine alla TARSU riconosceva che il mancato utilizzo degli immobili rappresentava un caso di non assoggettabilità alla tassa e rilevava che, comunque, il Comune aveva seguito il principio del silenzio-assenso, come era confermato dalla circostanza che non era stato richiesto il relativo pagamento.

Per la cassazione di questa decisione il contribuente ha proposto ricorso con l'articolazione di tre complessi motivi. Con il primo mezzo è stata dedotta la violazione e la mancata applicazione dell'art. 3 della L. 7 agosto 1990, n. 241 e l'omessa od insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 62 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 ed all'art. 360, nn. 3)

² Cfr. circolare ministeriale n. 137/E del 15 maggio 1997. Ministri ha, infatti, proposto ricorso, in rel

e 5), del Codice di Procedura Civile.

Con la seconda doglianza, è stata censurata la violazione e mancata applicazione dell'art. 62, comma 2, del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507 e la violazione e mancata applicazione dell'art. 8, comma 1, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, e la omessa od insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 62 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 ed all'art. 360, nn. 3) e 5), del Codice di Procedura Civile.

Con il terzo motivo, è stata rilevata la violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 2, del D.P.R. 22 aprile 1994, n. 425 e la violazione e mancata applicazione dell'art. 8, comma 1, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504; la violazione e mancata applicazione dell'art. 2697 del Codice Civile; l'omessa od insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia; in relazione all'art. 62 del D.Lgs. n. 546/1992 ed all'art. 360, nn. 3) e 5), del Codice di Procedura Civile.

Di fronte a tali doglianze, la Corte di Cassazione ha ritenuto il ricorso destituito di ogni fondamento.

Non sussiste, innanzitutto, ad avviso dei giudici di legittimità il vizio motivazionale dedotto sotto molteplici profili. La sentenza della Commissione tributaria Regionale risulta analiticamente articolata in ordine ad entrambe le questioni, costituenti il nucleo della controversia: quello attinente all'ICI e quello relativo alla TARSU.

La motivazione, ancorché stringata, consente, dunque, di ricostruire esaurientemente l'iter logico-giuridico del *decisum*.

Inoltre, quanto al centrale *thema decidendum*, il ricorso deve essere rigettato sulla base dell'esegesi letterale della fondamentale norma dell'art. 8, comma 1, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504. Secondo la richiamata disposizione, infatti, occorre che vi sia una dichiarazione ("dichiarati") di inagibilità o inabitabilità, cui consegua (congiuntiva "e") non la non utilizzabilità in astratto, bensì l'inutilizzazione in concreto ("di fatto inutilizzati").

Orbene, mancava nella fattispecie la prova del presupposto principale: la dichiarazione conseguente all'accertamento dell'inagibilità o della inabitabilità da parte dell'ufficio tecnico comunale.

La Corte ha correttamente ritenuto che tale dimostrazione incombeva sul contribuente, non solo per i noti principi regolatori dell'onere della prova, ma ancor più perché veniva invocata una normativa di carattere sostanzialmente agevolativo, tale dovendosi considerare la riduzione dell'ICI del 50 per cento (art. 8, comma 1, citato).

9.4 - L'area edificabile posta in 'preteso' rapporto di pertinenzialità con il bene principale (abitazione). Critica all'indirizzo scelto da Cass. 16 marzo 2005, n. 5755

Una problematica di rilevante spessore risulta da tempo essere quella relativa al trattamento da riservare alle aree edificabili per le quali il contribuente possa rivendicare il rapporto di pertinenzialità col fabbricato ubicato in prossimità delle aree medesime ed il conseguenziale diritto all'esenzione dal pagamento dell'imposta calcolata sul valore venale.

In maniera non condivisa da parte di chi scrive, la Corte di Cassazione è intervenuta sulla questione e l'ha risolta con la sentenza del 16/03/2005, n. 5755, riconoscendo che le pertinenze non sono autonomamente tassabili ai fini ICI ed affermando che, per stabilire quando vi è vincolo pertinenziale, occorre fare riferimento a quanto dispone il codice civile, ancorché la pertinenza sia censita in catasto in una particella distinta da quella relativa al bene principale.

La sentenza in argomento, al di là dell'apparente linearità, in particolare, per il riferimento compiuto all'art. 817 Cod. Civ., in realtà, espone le amministrazioni locali al serio rischio di elusione dell'imposta.

Appare utile prendere le mosse dal caso concreto prospettato alla Corte e dalla decisione adottata nell'occasione per, poi, procedere ad una breve disamina delle criticità appena sopra accennate e alla prospettazione di possibili soluzioni alternative.

Il giudizio di Cassazione ha avuto origine dall'impugnazione della sentenza resa dalla Commissione tributaria di II grado di Trento, la quale ha accolto l'appello del Comune avverso la sentenza della Commissione tributaria di I grado, che aveva dichiarato l'illegittimità degli avvisi di accertamento ICI per gli anni 1993 e 1994, notificati ai contribuenti, per difetto di elementi essenziali (mancata allegazione di delibere consiliari cui si faceva espresso riferimento negli avvisi) per non assoggettabilità dell'area al tributo in quanto pertinenza di fabbricato che, proprio in virtù dell'incorporazione della stessa, fruiva di un'elevata classificazione catastale (A7), infine, per uniformità del valore al mq attribuita dal Comune a tutti i terreni, senza valutarne le differenze.

I giudici d'appello hanno ritenuto adeguatamente motivato l'accertamento, perché erano stati indicati sia l'organo che aveva determinato i valori, che la delibera con cui erano stati stabiliti i criteri di determinazione dell'imponibile, delibera la cui allegazione non era necessaria, essendo sufficiente il richiamo alla stessa contenuto negli avvisi; nel merito, hanno ritenuto legittimo il tributo richiesto per assenza di accorpamento (cosiddetta "graffatura") dell'area oggetto del tributo al contiguo fabbricato, costituenti unità catastali separate.

I contribuenti hanno chiesto la cassazione di tale sentenza sulla base di quattro motivi articolati secondo il seguente ordine.

Col primo motivo di ricorso, hanno denunciato nullità della sentenza impugnata per contraddittoria ed illogica motivazione della stessa, il cui iter argomentativo non sarebbe chiaramente intelligibile; col secondo motivo, la violazione delle norme di diritto in materia di ICI, sostenendosi la pertinenzialità dell'area sottoposta a tributo, in quanto costituita da giardino circostante un'abitazione, priva di edificabilità autonoma in quanto parte integrante della stessa, come provato dall'attribuzione di categoria relativa ai "villini" (A7) e di valore elevato rispetto ad un fabbricato modesto, proprio in funzione dell'esistenza della presenza dell'annesso giardino. Col terzo motivo hanno denunciato violazione di norme di diritto in materia di accertamento e nullità degli atti di accertamento del Comune, non compilati secondo il disposto di cui all'art. 5,

comma 5, del D.Lgs. n. 504/1992, mancando in essi l'indicazione dell'area sottoposta ad accertamento, il riferimento ai valori delle aree fabbricabili consimili, l'indicazione della superficie sottoposta a tributo e il valore a metro quadro della stessa, la contraddittorietà dei valori fissati per tutte le aree fabbricabili dal Comune nell'unica cifra di lire 250.000, ridotta al 60% in sede di proposta transattiva, e all'80% in una delibera consiliare. Col quarto motivo, è stata denunciata ulteriormente insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza impugnata, sia per la mancata allegazione delle delibere, che facevano parte integrante del loro contenuto, sia per mancata indicazione dei criteri con cui è stato stabilito il valore delle aree, sia perché la particella di pertinenza è stata ritenuta autonoma perché priva della 'graffatura' fra la particella che identificava l'abitazione e la particella del catasto terreni che identificava il giardino, mentre la pertinenzialità dell'area in questione, secondo i ricorrenti, avrebbe dovuto essere rilevata in concreto, essendo essa priva di autonoma potenzialità edificatoria.

I giudici di legittimità hanno proceduto ad esaminare i motivi nell'ordine in cui sono stati proposti ed hanno, inizialmente, dichiarato l'infondatezza del primo motivo allegato, affermando che la sentenza impugnata esplicita sufficientemente le ragioni logiche e giuridiche sulle quali i giudici d'appello hanno fondato la decisione, la quale si sostanzia nel riconoscimento della legittimità degli avvisi, con riferimento alla mancata allegazione di delibere comunque conoscibili perché affisse nell'Albo comunale, e nell'apprezzamento di merito in ordine al separato accertamento della particella presente al catasto terreni, rispetto all'adiacente fabbricato.

La Corte di Cassazione ha, invece, ritenuto parzialmente fondati gli ulteriori motivi di ricorso, anche se, riguardo al quarto motivo, ha rigettato, condivisibilmente, la doglianza relativa alla mancata allegazione delle delibere comunali all'accertamento notificato.

Infatti, sul punto, si deve osservare che l'obbligo di allegazione imposto dall'art. 7 dello Statuto del contribuente riguarda necessariamente, come precisato dal D.Lgs. n. 32/2001, un atto non conosciuto e non altrimenti conoscibile dal contribuente, mentre atti generali come le delibere consiliari sono comunque soggette a pubblicità legale e, quindi, la loro conoscibilità è presunta. Peraltro, secondo la giurisprudenza della stessa Corte di Cassazione³, l'obbligo motivazionale degli accertamenti ICI deve ritenersi adempiuto, conformemente a quanto accade nelle altre attività accertative in campo tributario, ogniqualvolta il contribuente sia stato posto in grado di conoscere la pretesa tributaria nei suoi elementi essenziali per potersi adeguatamente difendere, come nella specie è accaduto.

Sono state, invece, accolte le doglianze dei contribuenti relative alla esclusione della pertinenzialità dell'area assoggettata ad ICI sull'esclusivo presupposto del suo autonomo classamento. I giudici hanno argomentato tale decisione prendendo le mosse da alcuni precedenti⁴, richiamandoli e ricordando che l'art. 2 del D.Lgs. n. 504/1992, esclude l'autonoma tassabilità delle aree per-

tenenziali, fondando la qualifica di 'pertinenza' sul criterio fattuale, e cioè sulla destinazione effettiva e concreta della cosa al servizio od ornamento di un'altra cosa, ai sensi dell'art. 817 Cod. Civ., senza che rilevi l'avvenuto frazionamento catastale dell'area, ovvero la mera distinta iscrizione in catasto della pertinenza e del fabbricato, e tanto meno, per quanto attiene la fattispecie in esame, la presenza o meno di segni grafici, inconsistenti sul piano probatorio.

Alla luce di simile argomentazione, i giudici hanno cassato la sentenza impugnata in relazione all'esclusione della qualifica di 'pertinenza' dell'area oggetto del tributo in contestazione, sul solo presupposto del dato catastale ed hanno rinviato per la decisione nel merito ad altra sezione della Commissione Regionale.

Ebbene, come anticipato inizialmente, l'assunzione di simile principio appare discutibile.

E' frequente che, in occasione dell'accertamento condotto dai Comuni sulle aree edificabili, l'oggetto del controllo sia costituito da un'area edificabile definita catastalmente con un mappale autonomo e che tale area sia in prossimità di altro mappale su cui sia ubicato un fabbricato, solitamente a destinazione abitativa del medesimo soggetto proprietario anche dell'area edificabile.

In simile fattispecie, è, come sopra apprezzato, altrettanto frequente che il contribuente rivendichi l'esenzione dal pagamento dell'ICI per il lotto edificabile, in quanto considerato accessorio rispetto alla casa e, dunque, non sfruttabile affatto sotto il profilo dell'edificazione. In molti casi, anzi, può darsi che il contribuente eccepisca, addirittura, che quel lotto edificabile sia il giardino recintato e curato come tale della propria abitazione.

Ebbene, simile rapporto pertinenziale preteso da parte del contribuente, a parere di chi scrive, deve continuare ad essere escluso anche per la futura attività di controllo. Ciò, nonostante il recente arresto della Corte di Cassazione, appena riportato, col quale si è, per l'appunto, ritenuto che *"per stabilire quando vi è vincolo pertinenziale occorre fare riferimento a quanto dispone il Codice Civile, ancorché la pertinenza sia censita in catasto in una particella distinta da quella relativa al bene principale"*.

In primo luogo, è indispensabile specificare che, nell'occasione, la Cassazione si è limitata a dettare un principio di diritto che dovrà successivamente essere applicato al caso concreto dal giudice a cui è stato rimesso di nuovo il giudizio di merito.

Per tale via, dunque, non può affatto attribuirsi alla sentenza della Cassazione un valore assoluto dato che, comunque, il giudice di merito dovrà risolvere non pochi problemi applicativi di simile principio, in particolare, sotto il profilo della distribuzione dell'onere probatorio.

Proprio sotto tale aspetto, appare difficile negare che do-

³ Cfr. Cass. n. 21571/2004.

⁴ Cfr. Cass. n. 19375/2003, n. 17035/2004.

vrà essere il contribuente richiedente la misura di esenzione dal pagamento a sobbarcarsi l'onere di provare che sussiste il rapporto di pertinenzialità al di là del dato catastale che lo escluderebbe formalmente.

Appare altrettanto difficile che il contribuente riesca, tuttavia, a fornire quella prova (che, si ricorda, deve essere sempre documentale) dell'asservimento del bene accessorio - l'area edificabile - al bene principale - il fabbricato - ovvero del rapporto pertinenziale.

Ed in tale opera, per di più, lo stesso contribuente dovrebbe superare quel dato catastale troppo trascurato dalla Cassazione, che costituisce pur sempre e quantomeno un cospicuo indizio sulla natura dei beni accatastati, per l'appunto.

Tuttavia, il problema è *in radice*. Non può essere accettato il principio dettato dalla Cassazione dato che non tiene in considerazione il particolare sistema di tassazione dell'ICI e di scelta della base imponibile, oltre che dell'oggetto d'imposta.

L'art. 2 del D.Lgs. n. 504/92, in realtà, indica come elemento determinante per l'individuazione dell'oggetto dell'imposta la definizione che del fabbricato dà il catasto e, cioè, l'unità immobiliare urbana così come catastalmente definita. Ebbene, discende da simile disposizione che il fabbricato viene tassato in base alla rendita catastale, ai sensi dell'art. 5.

Per tale via, appare evidente che il valore del fabbricato è rappresentato esclusivamente dalla rendita catastale di quel fabbricato che insiste su quel dato mappale.

Procedendo in tal modo, non v'è chi non veda come la tassazione del fabbricato colpisca solo ed esclusivamente il suo valore (catastale) senza poter attrarre il valore di altro, anche se posto in rapporto di pertinenza, come, ad esempio, di un'area destinata a giardino e posta in mappale limitrofo.

Quest'area è catastalmente autonoma nell'ipotesi di partenza e, quindi, secondo il principio della Cassazione, potrebbe rimanere del tutto esente dal pagamento dell'ICI, nonostante sia inquadrabile perfettamente nel sistema di tassazione dell'ICI in quanto area edificabile: ciò solo perché posta in rapporto di pertinenzialità col fabbricato a cui accede.

In realtà, per tale via, si attiverebbe un meccanismo di elusione dell'imposta dato che il valore dell'area non potrebbe essere attratto a tassazione né direttamente come area edificabile, né indirettamente come valore catastale da aggiungere al fabbricato dal punto di vista, ad esempio, del pregio o, comunque, dell'aumento del suo valore commerciale.

Infatti, anche qualora questo lotto edificabile sia pertinenza effettiva del fabbricato (in quanto, ad esempio, giardino), in virtù del separato accatastamento con mappali distinti, il fabbricato non sarebbe tassato per il suo corretto valore in quanto sfuggirebbe, nel complesso, il valore della pertinenza, ovvero la concretizzazione o la monetizzazione (anche se solo catastale) di quell'utilità che, tipicamente, una pertinenza fornisce al bene principale.

Il ragionamento della Cassazione deve, quindi, essere, necessariamente, capovolto al fine di evitare facili elusioni d'imposta.

A ben guardare, infatti, il requisito richiesto dall'art. 2 del decreto istitutivo dell'ICI per la tassazione dei fabbricati è duplice, nel caso delle pertinenze. Ovvero: qualora si individui un immobile, nella specie un'area che sia posta in rapporto di pertinenzialità con un altro immobile (una casa, frequentemente), dovrà essere verificato non solo tale rapporto, ma anche la circostanza dell'accatastamento dello stesso bene (l'area) unitamente al bene principale (la casa). Del resto, la contemporanea sussistenza di entrambi i requisiti è richiesta dallo stesso legislatore quando, per la definizione dell'oggetto d'imposta, fa espresso e specifico riferimento proprio alla definizione che il catasto edilizio urbano dà dell'unità immobiliare, ponendo immediatamente di seguito, con intento meramente esemplificativo, il caso dell'area pertinenziale.

In conclusione, sul punto, il legislatore, nominando l'area quale una pertinenza del fabbricato, all'interno dell'art. 2 citato, non ha inteso creare un'eccezione al sistema di individuazione 'catastale' degli oggetti d'imposta, ma ha solo e semplicemente voluto specificare che, se accatastata assieme al bene principale, anche l'area pertinenziale fa parte dell'oggetto d'imposta individuato nel bene principale, senza poter costituire autonomo, altro e diverso oggetto d'imposta.

Questa appare, dunque, una cautela e, allo stesso tempo, una tutela fornita a favore del contribuente, la quale, tuttavia, non potrà essere utilizzata in maniera distorta, fuori dal proprio ambito, in senso elusivo, mediante la biasimabile svalutazione delle risultanze catastali.

Sotto il profilo pratico ed operativo, è opportuno sottolineare che eventuali dichiarazioni sostitutive presentate dal contribuente, con le quali si attesti che l'area edificabile costituisce pertinenza del fabbricato non potranno e non dovranno essere accettate (e, se accettate, non produrranno gli effetti pretesi dal contribuente), in quanto prive di ogni valore giuridico ed, in ogni caso, non sufficienti a superare il dato catastale che continui a certificare l'autonomia del mappale qualificato come edificabile rispetto al mappale ove è ubicato il fabbricato.

L'unico suggerimento, dunque, da fornire al contribuente istante sarà quello di procedere ad una modifica catastale con accorpamento del mappale qualificato come area edificabile al mappale ove è ubicato il fabbricato.

Chiaramente, discende da quanto fin qui argomentato che tale modifica influirà sull'individuazione degli oggetti d'imposta e sulla determinazione della base imponibile solo a partire dal giorno successivo rispetto alla messa in atti dell'intervenuta variazione.

9.5 - Il caso della Caserma della Guardia di Finanza. L'applicabilità (o meno) dell'art. 7, lettera i), del D.Lgs. n. 504/92 nell'ipotesi di locazione dell'immobile al soggetto che dovrebbe svolgere l'attività 'agevolata'.

Desta qualche perplessità, non per le conclusioni raggiunte, ma per il tenore e la completezza delle argomentazioni utilizzate, la decisione della Corte di Cassazione del 16/03/2005 n. 5747.

Il caso riguarda l'applicabilità dell'ICI ad una caserma lo-

cata alla Guardia di Finanza.

Un immobile dato in locazione alla Guardia di Finanza ad uso caserma, secondo i giudici di legittimità, non è esente da ICI perché la Guardia di Finanza, non essendo assoggettata ad IRPEG, non rientra fra i soggetti passivi di cui all'art. 87 T.U.I.R. e, in secondo luogo, perché gli immobili utilizzati come caserme delle Forze armate dello Stato non sono "destinati esclusivamente ad attività ricettive".

Il ricorso proposto dal Comune di Vigevano è stato articolato in un unico motivo, per la cassazione della sentenza della Commissione tributaria Regionale di Milano, la quale, in riforma della pronuncia adottata in primo grado dalla Commissione tributaria Provinciale di Pavia, ha accolto l'impugnativa di un avviso di liquidazione ICI per l'anno 1997, proposta dal contribuente, ritenendo spettare a quest'ultimo, in relazione ad un immobile locato alla G.d.F. e destinato a caserma della tenenza di Vigevano, l'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lettera i), del D.Lgs. n. 504/1992, in quanto si tratta di immobile avente "destinazione ricettiva".

Con l'unico motivo addotto, il Comune di Vigevano ha censurato la sentenza impugnata sotto il profilo della violazione dell'art. 7, comma 1, lettera i), D.Lgs. n. 504/1992, in relazione all'art. 87, comma 1, lettera c), D.P.R. n. 917/1986, e dell'art. 229 del D.P.R. n. 189/1986, nonché sotto il profilo del vizio di motivazione contraddittoria.

Il Comune ricorrente ha insistito nel negare che sussistano i presupposti per l'applicabilità della suddetta norma di esenzione ed in particolare ha lamentato l'erroneità della decisione in quanto il giudicante avrebbe ritenuto la nozione di "caserma" corrispondente a quella di "alloggio", per gli effetti di cui alla norma applicata, senza tener conto della circostanza che l'art. 229, D.P.R. n. 189/1986 (in vigore nel periodo cui l'avviso di liquidazione si riferisce) chiaramente distingue, quanto agli immobili nella disponibilità della Guardia di Finanza, tra le due suddette destinazioni d'uso.

Ciò a prescindere dall'assorbente considerazione secondo cui, nel caso di immobili comunque adibiti ad alloggi di militari, si sarebbe al di fuori dell'ipotesi - cui la norma si riferisce - di "attività ricettiva" esercitata da parte di un ente non commerciale. Rileva, infine, che - a tutto voler concedere - difetterebbe, nella fattispecie, il carattere di esclusività dell'utilizzo a fini ricettivi, pure richiesto dalla norma di esenzione.

La Corte di Cassazione ha ritenuto fondato e meritevole di accoglimento l'argomentazione prospettata dal Comune. L'art. 7, comma 1, lettera i), del D.Lgs. n. 504/1992 dichiara esenti dall'ICI, per quanto qui rileva, "gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 87, comma 1, lettera c), del T.U.I.R. approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, destinati esclusivamente allo svolgimento di attività (...) ricettive (...)".

Secondo i giudici di legittimità, il citato art. 87 del T.U.I.R., ricompreso nel titolo II (Imposta sul reddito delle persone giuridiche), indica, alla lettera c), "gli enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'e-

sercizio di attività commerciali".

La Commissione tributaria Regionale di Milano, muovendo dal presupposto che la Guardia di Finanza, conduttrice dell'immobile, "non può essere considerato un ente commerciale in quanto svolge solo attività istituzionale e tenuto (conto) che l'immobile di cui trattasi è destinato (...) ad uso ricettivo del personale dipendente", essendo in fatto pacifica la sua destinazione a caserma, giunge alla conclusione che al contribuente spetti, di conseguenza, l'esenzione dall'ICI prevista dal citato art. 7, comma 1, lettera i), del D.Lgs. n. 504/1992.

Tale tesi non può essere, in realtà condivisa, per una serie di ragioni, tra le quali figurano anche quelle individuate dai giudici di legittimità, qui di seguito riportate. Tuttavia, non sono queste le sole individuabili, come si potrà percepire nel prosieguo della trattazione.

In primo luogo, è stato posto in evidenza nella sentenza che è da escludere che la Guardia di Finanza possa ritenersi compresa tra i soggetti di cui all'art. 87, comma 1, lettera c), del T.U.I.R. cui la norma di esenzione fa riferimento.

La suddetta norma del T.U.I.R., inclusa, per l'appunto, nel Titolo II (Imposta sul reddito delle persone giuridiche), sotto la rubrica "Soggetti passivi" elenca, infatti, categorie di persone giuridiche, pubbliche e private, tutte assoggettate all'IRPEG, mentre non vi è dubbio che la Guardia di Finanza è sicuramente esente da tale imposta, quale amministrazione militare dello Stato, ai sensi del successivo art. 88 dello stesso Testo Unico.

I Giudici fanno discendere da tale considerazione che gli immobili utilizzati dalla Guardia di Finanza non possono rientrare, in via generale, nella previsione dell'art. 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 504/1992.

In ogni caso, ed a tutto voler concedere, è evidente che un immobile utilizzato dalla Guardia di Finanza, così come da qualsiasi corpo militare dello Stato, per i propri fini istituzionali non può sicuramente considerarsi come destinato esclusivamente allo svolgimento di attività ricettiva, così come richiesto dalla norma di esenzione, proprio in considerazione della particolare natura dei compiti affidati alle Forze armate.

Ebbene, le argomentazioni utilizzate dai giudici di legittimità nell'occasione possono apparire corrette anche se potenzialmente esposte alle critiche di quanti sostengono che nell'occasione avrebbe dovuto trovare applicazione il disposto della lettera a) dell'art. 7 in parola. In particolare, infatti, non avendo la Corte argomentato in ordine all'individuazione del soggetto passivo e al collegamento che si ritiene necessario, da parte di chi scrive, tra questi e l'utilizzazione dell'immobile, da qualche parte potrebbe avanzarsi l'ipotesi che rilevi solo ed esclusivamente la destinazione e l'utilizzo del fabbricato per il fine istituzionale del caso. In tale circostanza, si sarebbe potuto mettere, allora, in evidenza che la GdF, pur non essendo soggetto passivo nella fattispecie, svolge effettivamente la sua funzione istituzionale all'interno della caserma e, per tale via, potrebbe rendere esente da ICI il fabbricato posseduto da terzi ai sensi della lettera a) dell'art. 7.

Al fine di evitare, quindi, di inerparsi in sentieri così tortuosi, la Cassazione avrebbe potuto sostenere, senza al-

cun dubbio, che nella fattispecie dedotta in giudizio non poteva farsi applicazione dell'esenzione di cui alla lettera i), poiché mancava la coincidenza fra il soggetto passivo ed il soggetto utilizzatore della caserma, prescindendo dall'analisi della reale destinazione ed utilizzazione di quel fabbricato, oltre che dall'analisi del profilo soggettivo.

Per tale via, infatti, avrebbe constatato che in capo al proprietario dell'immobile non si realizza, sin da subito, il presupposto per l'applicazione dell'esenzione in discussione. Peraltro, alla necessità della coincidenza fra il soggetto proprietario ed il soggetto utilizzatore sono già approdati gran parte dei giudici di merito, oltre che in alcune occasioni, quelli di legittimità.

La Suprema Corte, infatti, era arrivata alla conclusione che l'esenzione in commento esigesse la condizione dell'utilizzazione diretta degli immobili da parte dell'ente possessore oltre all'esclusività della loro destinazione ad attività improduttive di reddito⁵.

Del resto, non può accordarsi un'agevolazione a un determinato soggetto solo perché un terzo, estraneo al rapporto tributario, si trova in condizione di poter utilizzare il bene oggetto d'imposta per le proprie finalità istituzionali non aventi natura commerciale.

Nei casi, dunque, ove non sia dimostrabile che all'ente non commerciale risulti attribuito un diritto reale tale da implicare a suo favore anche il trasferimento della soggettività passiva, sarà da escludere l'applicabilità dell'esenzione dal pagamento dell'ICI.

9.6 - Sulla (in)sindacabilità delle scelte tariffarie in materia di ICI.

Con la sentenza del 08/10/2004 n. 20042, la Corte di Cassazione ha statuito che il Comune non ha l'obbligo di motivare la quantificazione della misura dell'ICI all'interno dell'ambito stabilito dalla legge a meno che la legge stessa non vincoli le delibere tariffarie a determinati parametri. Tale decisione appare pienamente condivisibile e, del resto, era stata preceduta dalla pronuncia del Consiglio di Stato, 10 luglio 2003, n. 4117 con la quale i giudici amministrativi avevano raggiunto le medesime conclusioni.

⁵ Cfr. Cass. 4 dicembre 2003, n. 18549. Nell'occasione, i giudici di legittimità, con una decisione pienamente condivisibile, avevano ritenuto che gli immobili posseduti dalle Agenzie territoriali per la casa (che hanno sostituito gli IACP in base alla legge della Regione Piemonte 26 aprile 1993, n. 11) e destinati a locazione ai meno abbienti, non sono direttamente utilizzati dalle Agenzie stesse mentre il loro godimento da parte dei cittadini meno abbienti o bisognosi è, pur sempre, assoggettato al pagamento di pigioni - sia pure inferiori a quelle di mercato - remunerative del capitale investito (cfr. art. 21, R.D. 28 aprile 1938, n. 1165). Pertanto, a parere dei giudici, nella circostanza non ricorrono i due estremi per l'esenzione dall'ICI degli immobili destinati esclusivamente - fra l'altro - allo "svolgimento di attività assistenziali" ed utilizzati dai soggetti di cui all'art. 87, comma 1, lettera c), del D.P.R. n. 917/1986 (enti pubblici e privati, diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato e non aventi per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali) previsti dall'art. 7, comma 1, lettera i), del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504: l'utilizzazione diretta degli immobili da parte dell'ente possessore e l'esclusiva loro destinazione ad attività peculiari che non siano produttive di reddito.

I giudici della Corte Suprema hanno rigettato le considerazioni svolte dal contribuente ricorrente, il quale sosteneva che la delibera sarebbe stata viziata per difetto di motivazione.

In proposito, la Corte ha ritenuto di aderire alla impostazione accolta dal Consiglio di Stato con la decisione n. 4117 del 10 luglio 2003, sia pure in relazione ad altra imposta, affermando che il Comune non ha, in linea di principio, l'obbligo di motivare la quantificazione della misura d'imposta all'interno dell'ambito stabilito dalla legge; a meno che la legge non vincoli le delibere tariffarie a determinati parametri. Così come accade specie in riferimento alle imposizioni tributarie cosiddette "mirate", le quali cioè tendono al finanziamento di uno specifico servizio ed a far ricadere i relativi oneri sugli utenti del servizio stesso. Ciò, peraltro, non si verifica, secondo la Corte, in relazione all'ICI che mira al finanziamento delle spese generali dei Comuni.

La Corte censura l'eccezione mossa dal ricorrente, altresì, per il fatto che non ha proceduto ad indicare neppure sotto quali profili specifici il sistema tariffario adottato dal Comune lederebbe principi di legge; anzi, stigmatizza addirittura il comportamento dello stesso ricorrente il quale aveva riportato, nel corpo del ricorso, la delibera della Giunta, la quale, al contrario di quanto eccepito, peraltro, era provvista di una logica, ancorché non strettamente necessaria motivazione.

L'art. 3 della legge 8 agosto 1990 esonera dall'obbligo di motivazione gli atti a contenuto normativo o generale e, sulla base di tale premessa, dopo aver constatato che in tale categoria rientrano le delibere di approvazione delle aliquote in materia di ICI, essendo queste rivolte alla generalità dei contribuenti e non a soggetti passivi singolarmente individuati, non può non riconoscersi la legittimità della delibera priva della parte motiva.

Sul punto, appare utile riportare la vicenda da cui era sorto l'altro contenzioso, risolto dinanzi ai giudici amministrativi.

Il giudizio traeva origine dal ricorso in appello proposto dal Comune di Sarzana contro la sentenza 20 febbraio 1998 n. 40, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria aveva annullato la deliberazione della giunta comunale 30 novembre 1992 n. 1273, di determinazione dell'aliquota dell'Imposta comunale sugli immobili per l'anno 1993.

Il Comune di Sarzana con la deliberazione di Giunta sopra indicata aveva fissato l'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili, per l'anno 1993 nella misura del cinque per cento. L'associazione della proprietà edilizia e la proprietaria di un immobile nel Comune con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Liguria avevano impugnato l'atto, censurandolo per difetto di motivazione e d'istruttoria (primo motivo), e formulando altresì, con altri tre motivi di ricorso, varie eccezioni d'illegittimità costituzionale delle disposizioni istitutive dell'imposta e concernenti la fissazione delle tariffe d'estimo e delle rendite catastali. Il Comune resistente aveva formulato a sua volta varie eccezioni, tra cui quella di mancanza di prova della legittimazione dell'associazione ricorrente a proporre l'impugnazione, non risultando se agisse per un interes-

se proprio o per quello degli associati.

Il Tribunale amministrativo regionale con la sentenza indicata ha respinto le eccezioni pregiudiziali e preliminari e ha accolto il ricorso giudicando fondato e assorbente il primo motivo.

In fase di appello, il Comune nel merito faceva osservare giustamente che l'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992 n. 421 dava delega al Governo d'istituire l'Imposta comunale sugli immobili *"con determinazione di un'aliquota unica da parte del Comune in misura variante dal 4 al 6 per mille, con applicazione dell'aliquota minima in caso di mancata determinazione e con facoltà di aumentare l'aliquota massima fino all'uno per mille per straordinarie esigenze di bilancio"*; così come poi il Governo ha fatto con decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 504. La legge 8 agosto 1990 n. 241, contenente norme in materia di procedimento amministrativo, all'articolo 3, dopo aver prescritto al comma 1 che i provvedimenti amministrativi siano motivati, al comma 2 dispone: *"La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale"*.

Risulta, dunque, chiaro, dall'insieme delle due disposizioni, che il Comune non ha l'obbligo di motivare la quantificazione della percentuale d'imposta all'interno dell'intervallo tra quattro e sei, più di quanto abbia l'obbligo di motivare la quantificazione delle singole voci del bilancio di previsione; e del resto onerare il Comune di una simile incombenza equivarrebbe a introdurre ulteriori e più specifiche regole di quantificazione dell'imposta che la legge non ha previsto.

I Comuni, del resto, individuano *"i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità"* e, dopo averne quantificato il fabbisogno finanziario, attingono i mezzi da risorse di natura fiscale⁶. Poiché nella quantificazione della spesa il Comune è sovrano (salvi i limiti imposti dalla legge), l'individuazione delle entrate fiscali necessarie al suo finanziamento non è altro che una conseguenza puramente contabile della prima. Ovviamente, né la natura discrezionale del potere di fissare le aliquote, né l'esoneo dall'obbligo di motivazione, sottraggono l'atto *'normativo'* o a *'contenuto generale'* a ogni sindacato giurisdizionale, non essendo escluso il *"controllo di legittimità, sotto altri profili, sulla motivazione o sui presupposti di fatto comunque adottati dall'amministrazione nel provvedimento generale o negli atti a questo presupposti"*, potendosi in simili ipotesi configurare un *"vizio di eccesso di potere per illogicità della motivazione"* (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 2 febbraio 1996, n. 135).

In una vicenda alquanto simile a quella in esame, la stessa sezione aveva annullato la deliberazione di un altro Comune, la quale, pur stabilendo un'aliquota al 6 per mille, e quindi nei limiti del potere discrezionale attribuito dalla legge, era viziata non già da difetto di motivazione (non richiesta), ma da contraddittorietà e illogicità.

Quel Comune aveva, infatti, deliberato l'aliquota nel mese di febbraio 1993 (nel rispetto del termine stabilito in via eccezionale, per quell'anno, dall'articolo 18, comma 1, del D.Lgs. 504/92) ma a bilancio già approvato. Un bilancio in pareggio, e che con l'aliquota ICI del 4 per mil-

le finanziava tutte le spese già quantificate e insuscettibili di variazioni in aumento, non giustificava l'istituzione di un'imposta più elevata, il cui gettito non avrebbe avuto alcuna destinazione.

9.7 - La soggettività passiva del concessionario di aree demaniali...

Con la sentenza del 26/04/2005 n. 8637, la Corte di Cassazione ha preso posizione sulla modifica dell'art. 3, comma 2, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, recata dall'art. 18, comma 3, della L. 23 dicembre 2000, n. 388, con la quale il legislatore ha ampliato la sfera della soggettività passiva dell'ICI, estendendola al soggetto che sia concessionario di aree demaniali.

La Corte ha ritenuto, nell'occasione, che simile modifica, limitandosi ad ampliare la sfera dei soggetti passivi di imposta e, quindi, non potendosi considerare come una rielaborazione della norma previgente, assume, per tale via, la natura di una norma di interpretazione autentica, dispiegando la sua efficacia solamente per l'avvenire.

Dopo aver dettato tale principio di diritto, la riflessione dei giudici si è allargata anche alla considerazione che la natura demaniale di un bene dato in godimento non osta alla qualificabilità del diritto del concessionario in termini di diritto di superficie, con la conseguenza che bisogna procedere all'esegesi dell'atto di concessione del bene pubblico per poter verificare se l'atto rappresenta in concreto un titolo costitutivo di un diritto di superficie o di un diritto di natura obbligatoria.

In particolare, dunque, i giudici di legittimità hanno riconosciuto che il concessionario di aree demaniali è legittimato passivo al pagamento dell'ICI solo dal 2001, anno di entrata in vigore della modifica legislativa.

Il giudizio nasce dall'impugnazione di una società contribuyente dinanzi alla Commissione tributaria Provinciale di Grosseto del silenzio-rifiuto della locale Intendenza di Finanza, formatosi sull'istanza di rimborso dell'ICI, versata in lire 57.805.065 in relazione all'anno d'imposta 1993, con riferimento ad un approdo turistico - che essa aveva realizzato su area del demanio marittimo e specchio acqueo, che le erano stati attribuiti in concessione per anni cinquanta, dietro pagamento di un canone annuo, dal Compartimento marittimo di Livorno, con decreto 16 aprile 1996, della locale Capitaneria di Porto, approvato con atto 21/7/77 dal competente Ministero ai sensi dell'art. 9 del Regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione.

Se ne dedusse che la molteplicità dei vincoli correlati alla concessione non poteva generare in capo a essa, concessionaria, posizioni di godimento riducibili ai diritti reali tassativamente indicati dal legislatore del tributo in discussione, atti a generare la soggettività passiva.

La Commissione adita accolse il ricorso con sentenza n. 226/04/99 che, impugnata dalla D.R.E innanzi alla Com-

⁶ In base all'art. 149, comma 7, del testo unico degli enti locali, che ripete un principio già consacrato dall'art. 54 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

missione tributaria Regionale della Toscana, venne confermata con pronuncia n.140/30/02 del 28/11/02-5/5/03, con cui l'organo di gravame accolse le ragioni della parte privata, essenzialmente, sul presupposto che l'atto di concessione, alla luce delle clausole contenute, dovesse essere qualificato di natura obbligatoria e, dunque, inidoneo a generare diritti di natura reale.

Contro questa decisione hanno proposto ricorso per cassazione il Ministero delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate lamentando violazione e falsa applicazione degli artt. 823 e 295 Cod. Civ.; degli artt. 37 e 49 del Cod. Navig. e dell'art. 3 della legge n. 388/2000, nonché correlato vizio di omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su di un punto decisivo della controversia, e hanno dedotto, a sostegno della loro critica alla decisione impugnata, che la disposizione contenuta nella norma sostanziale, sia nella sua formulazione letterale che nell'esegesi che ne ha offerto la giurisprudenza, non esclude, come hanno, invece, erroneamente affermato i giudici d'appello, che i beni demaniali possano formare oggetto di diritti reali a favore dei terzi.

Tantomeno, tale preclusione sarebbe riconducibile ad alcun principio di ordine generale, come testimonia la giurisprudenza formatesi in materia di edilizia economica e popolare.

In assenza di una dettagliata astratta specificazione della forma di godimento attribuibile al privato mediante la concessione-contratto, occorre, dunque, secondo i ricorrenti, interpretarne il contenuto effettivo. In questa chiave, la pronuncia di secondo grado impugnata sarebbe da ritenere non corretta, dal momento che la soluzione in cui si articola la sua conclusione poggia sull'errata premessa di principio, secondo la quale deve escludersi *in radice* che la realizzazione di beni sull'area oggetto della concessione possa dare origine ad un diritto di natura reale. Essa sarebbe, altresì, carente nella motivazione laddove interpreta l'atto di concessione esaminato, riconducendolo, in sostanza, ad un contratto di locazione, senza spiegare le ragioni per le quali le posizioni soggettive che ne discendono non possano coincidere con quelle tipiche del diritto di superficie.

La società contribuente ha replicato al motivo rilevando che la rigida griglia di vincoli che la norma del Codice della Navigazione contenuta nell'art. 47 pone in materia di concessione di area del demanio marittimo, peraltro interamente recepita nella concessione-contratto che regola il caso di specie, pone la posizione del concessionario su di un piano divergente e incompatibile rispetto al titolare di un diritto reale, diritto connotato dai caratteri di assolutezza ed esclusività, tra l'altro, neppure rinvenibili, in linea di principio, in ogni ipotesi in cui pur esista una posizione soggettiva qualificabile in termini di "realità", come nel caso di proprietà immobiliare non trascritta. Ad ogni buon conto, a mente dell'art. 7, comma 2, della legge n. 331/1992, il diritto di superficie non rientra tra i presupposti che legittimano la pretesa esercitata dall'organo impositore.

Nel merito, infine, richiamato il contenuto delle singole clausole della concessione, ne ha difeso l'interpretazione offerta dalla Commissione.

A definitivo sostegno della fondatezza dell'esegesi offerta dall'organo di gravame, ha sottolineato che lo stesso legislatore tributario, sebbene ai fini dell'Imposta di registro, ha uniformato la tassazione degli atti di concessione di cui si discute ai contratti di locazione applicandone la relativa aliquota del 2%.

La Corte di Cassazione ha ritenuto il motivo di ricorso infondato sulla scorta del seguente ragionamento.

La Commissione Regionale ha asserito, in linea di principio, che su area demaniale non può sorgere diritto reale privato, neppure nel caso in cui, com'è avvenuto nella specie, vi sia stata concessione dell'area medesima, ma in fatto ha risolto la controversia procedendo ad interpretazione dell'atto, che ha qualificato di natura obbligatoria, alla stregua della sua esegesi condotta sulla base della lettura delle clausole in esso contenute.

Osserva ancora che la giurisprudenza citata dall'ente comunale a sostegno della sua pretesa tributaria, che si riferisce alla concessione di area allo IACP per la costruzione di edifici di edilizia economica e popolare, non offre adeguati spunti critici e di riflessione, dal momento che questo caso ha una sua propria specificità, che rappresenta eccezione al principio generale contenuto nell'art. 823 Cod.Civ.. A definitiva convalida della fondatezza della sua conclusione, rileva, infine, che la norma sopravvenuta contenuta nella legge n. 388 del 2000, che prevede espressamente che nel caso di concessione su aree demaniali soggetto passivo è il concessionario, ha natura innovativa e, perciò, non retroattiva, come illustrato nella circolare ministeriale del 7 marzo 2001.

La decisione si articola, dunque, in una pluralità di *rationes dedidendi*, delle quali ha meritato esame prioritario quella che si esprime nell'ultima affermazione riferita, siccome è evidente che, ove suddetta soluzione ermeneutica non avesse ricevuto conferma, la dichiarata retroattività della norma sopravvenuta avrebbe offerto lo snodo decisivo della questione. Essa, tuttavia, è apparsa immediatamente corretta ai giudici di legittimità.

L'art. 18, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, con modifica apportata in aggiunta all'art. 3, comma 2, ultimo c.p.v. del D.Lgs. n. 504/92, ha previsto che "nel caso di concessione su aree demaniali soggetto passivo è il concessionario". L'esegesi offerta in sede di merito, secondo i giudici della Corte Suprema, rispetta appieno la regola posta dall'art. 11 delle preleggi, secondo cui "*la legge non dispone che per l'avvenire*", e non può, pertanto, applicarsi ai rapporti sorti nella vigenza delle norme preesistenti ed ancora in vita. Trattasi di regola generale, "valore di civiltà giuridica", benché non elevato a dignità costituzionale, che opera nell'ordinamento in generale, alla quale il legislatore ordinario deve attenersi, salvo che in materia penale - art. 25 Cost. - in cui deve coniugarsi col principio del *favor rei*, e può essere derogata solo se risulti o l'espressa ed univoca dichiarazione del legislatore, ovvero se la nuova norma appaia emessa per precisare il significato di norme preesistenti ed imponga una variante che risolva, con intervento chiarificatore del legislatore, un precedente contrasto interpretativo, fornendone interpretazione autentica purché compatibile con il loro tenore.

re letterale (cfr. Cost. n. 376/95; n. 15/95; n. 397/94 e n. 229/99 e n. 525/2000; e Cass. n. 6260/1986 e n. 1379/2003).

Alla luce di tali canoni, la Corte ha rilevato, anzitutto, che, nella sua formulazione testuale, la disposizione sopravvenuta risulta introdotta espressamente "in aggiunta" alla norma previgente; neppure essa si propone in termini di rielaborazione di quella precedente, prospettandosi come norma d'interpretazione autentica, ma la completa, ampliando la sfera dei soggetti passivi d'imposta, nella quale introduce una categoria dapprima ignorata. Di qui, la sua palese efficacia solo per il tempo successivo alla sua emanazione, e, per ovvio corollario, l'inapplicabilità al caso di specie.

Peraltro, i giudici di legittimità hanno ritenuto infondato il motivo di ricorso anche per un'ulteriore ragione. Ciò sebbene, tuttavia, abbiano ritenuto corretta la premessa di esordio che sorregge la censura, laddove si critica l'impostazione di principio della pronuncia impugnata, nella parte in cui esclude in assoluto che possa sorgere una posizione soggettiva di natura reale sui beni demaniali. Ed, infatti, in assenza di espressa regolamentazione contenuta nel Codice della Navigazione per l'ipotesi in cui siano state autorizzate costruzioni ad opera di privati su beni del demanio marittimo, opera il rinvio contenuto nell'art. 1 secondo il quale, in questo caso, e nel caso in cui "non ve ne siano di applicabili per analogia, si applica il diritto civile". Ne discende che la natura demaniale del bene dato in godimento non osta alla qualificabilità del diritto del concessionario in termini di diritto di superficie (cfr. Cass. SS.UU. n. 1324/1997). Su questo solco, spetta all'interprete procedere all'esegesi dell'atto di concessione del godimento del bene pubblico, che deve essere condotta alla stregua del suo contenuto come risulta esplicitato nella sua regolamentazione nelle clausole in cui si articola, di modo che possa verificarsi se il suddetto atto rappresenti in concreto titolo costitutivo del diritto reale suddetto, ovvero di un diritto di natura obbligatoria.

Il principio è già stato applicato proprio nella materia tributaria dalla Corte di Cassazione (Cfr. Cass. n. 4402/1998 e n. 4769/2004, nonché, in genere, n. 5842/04).

Nello specifico, il giudice di merito, al quale suddetta esegesi è riservata in via esclusiva, ha condotto tale accertamento, apprezzando il contenuto dell'atto di concessione che regola la fattispecie, e pervenendo alla conclusione, insindacabile nel merito, ed espressa con motivazione ritenuta dai giudici di legittimità chiara ed appagante, che essa rappresenta fonte negoziale di un mero diritto di godimento, avente natura obbligatoria. Tanto priva di rilevanza nell'economia della decisione l'erroneità dell'enunciazione del principio esposto in premessa di cui si è già dato conto, siccome suddetta affermazione di stretto diritto non sorregge il percorso interpretativo condotto sull'atto controverso.

I ricorrenti, a parere dei giudici, hanno censurato la valutazione condotta in sede di gravame sulle clausole della concessione e la conclusione cui sono pervenuti i giudici del gravame con argomentazione che resta, però, affidata solo alla mera denuncia della sua inesattezza e neppure è stata suffragata dalla richiesta di verifica, in questa

sede di legittimità, della corretta applicazione delle regole di ermeneutica contrattuale. La censura, infatti, non si è articolata nell'enunciazione della violazione, da parte dell'organo di gravame, dei canoni interpretativi posti dagli artt. 1362 e ss. del Cod. Civ., né espone effettivamente le ragioni dell'obiettiva deficienza e contraddittorietà del ragionamento in cui si articola il *decisum*, censurato nella motivazione solo genericamente, ma, senza neppure cogliere il vero snodo della questione discussa, in sostanza si riduce, piuttosto, ad una mera contrapposizione alla soluzione offerta in sede di gravame, di altra e diversa interpretazione dell'atto controverso, siccome in tesi più esatta e corretta.

Seguendo l'orientamento consolidato nella giurisprudenza della Corte⁷, una simile doglianza non poteva che essere respinta, dal momento che sollecita una rilettura degli atti acquisiti al processo che è rimessa solo agli organi di merito.

Appare opportuno, sul punto, trattare brevemente la fattispecie della soggettività passiva del concessionario.

L'individuazione della soggettività tributaria dello stesso è stata introdotta dall'art. 18, comma 3, della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 che ha aggiunto un periodo al comma 2 dell'art. 3 del D.Lgs. n. 504/1992.

Tali modifiche normative devono essere ricondotte alla prevalenza che il legislatore ha voluto porre nella funzione di godimento del bene in capo al detentore del medesimo⁸ e deriva da un intento analogico che lo stesso legislatore tributario ha voluto applicare con l'assimilazione alle suindicate fattispecie di un diritto reale di godimento. La funzione di godimento si estrinseca nel potere di utilizzo del bene che il rapporto giuridico sottostante consente.

Nel caso della concessione di aree demaniali, tale assimilazione trova il suo fondamento anche nel costante orientamento della giurisprudenza di legittimità che, in varie pronunce ha affermato la costituzione in capo al concessionario di aree demaniali di un diritto soggettivo assimilabile ad un diritto di godimento su beni altrui sia pure con le limitazioni che discendono dalla specifica concessione stessa⁹.

⁷ Cfr., per tutte, Cass. n. 319/2003.

⁸ A tale riguardo, leggasi circolare del Ministero delle finanze del 14 maggio 1999, n. 107/E.

⁹ Deve sottolinearsi, sul punto, quanto osservato da Cass., Sez. I civ., 8 settembre 1983, n. 5527. Nell'occasione i giudici di legittimità hanno chiarito che la concessione amministrativa su beni demaniali o su beni indisponibili, al di fuori dei casi in cui la legge, esplicitamente o attraverso la specifica regolamentazione adottata, abbia predeterminato la natura del diritto conferito al concessionario, non attribuisce necessariamente a quest'ultimo diritti di consistenza reale, ma può attribuire anche diritti assimilabili a quelli personali di godimento non esclusi dalla previsione dell'art. 823 del codice civile e pienamente compatibili con i poteri d'imperio dell'ente concedente a tutela dell'interesse pubblico. Di conseguenza, per stabilire nei singoli casi, anche al fine di individuare l'aliquota dell'imposta di registro applicabile, se a favore del concessionario sia stato costituito un diritto di natura reale o personale, occorre accertare, con indagine da compiersi dal giudice del merito secondo i normali criteri di interpretazione dei contratti e degli atti amministrativi, l'effettiva e concreta consistenza di quel diritto sulla base dell'intero contenuto della convenzione e delle sue clausole e, se separato, del prov-

A tale riguardo, l'Amministrazione finanziaria¹⁰ ha mutuato il concetto dell'analogia fra concessione su beni del demanio pubblico e diritti reali di godimento, affermando che la disponibilità del bene che discende da tale atto amministrativo determina il potere del concessionario di agire direttamente sul bene e che tale potere può essere fatto valere *erga omnes*.

Dal che appare conseguente l'introduzione nell'ambito delle ipotesi di soggettività passiva ICI di tali soggetti, i quali sono, quindi, da assimilare ai titolari di un diritto reale di godimento, ai sensi del diritto tributario.

Tale ricostruzione offre, quindi, una rappresentazione delle concessioni di aree demaniali, quali fattispecie imponibili dell'ICI, in quanto espressione "patrimoniale" di capacità contributiva. Ripercorrendo le motivazioni di un'importante sentenza della Corte Costituzionale¹¹, si può pacificamente sostenere, infatti, che la capacità contributiva può essere desunta da qualsivoglia indice rivelatore della ricchezza, compresi i beni patrimoniali.

Pertanto, la Consulta stabilisce che tali beni immobili subiscono un prelievo speciale che "non tende a colpire solo i proprietari ma, più in generale, i titolari delle situazioni previste dall'art. 3 del D.Lgs. n. 504 del 1992, in quanto idonee, nella loro varietà, ad individuare di norma coloro che, avendo il godimento del bene, si avvantaggiano con immediatezza dei servizi e delle attività gestionali dei Comuni, a favore dei quali il gettito viene, a regime, destinato ...".

Conformemente, in funzione della rilevanza assunta dal godimento, sono considerate esenti alcune fattispecie che, anche se realizzano il possesso e godimento del bene, non producono la debenza dell'imposta¹².

9.8 - ... e il caso delle piattaforme petrolifere

Un altro caso curioso e particolare ha interessato, in tema, i giudici di legittimità.

Con la sentenza n. 13794 del 21 febbraio 2005 (dep. il 27 giugno 2005), la Corte di Cassazione, Sez. tributaria, partendo dal presupposto che ogni area del territorio nazionale è compresa anche nella circoscrizione degli enti territoriali - Regioni, Province e Comuni - stante la necessaria coincidenza tra sovranità dello Stato e concor-

rente esercizio dei poteri degli Enti regionali e locali, ha ritenuto che sono soggetti ad ICI i fabbricati costruiti sulle piattaforme petrolifere site nel mare territoriale¹³.

Appare opportuno ricostruire l'intera vicenda giudiziale al fine di prospettare con più facilità la soluzione adottata dai giudici di legittimità alla questione centrale della demanialità del bene, oltre che per esporre le numerose problematiche sollevate dalle parti, che saranno risolte dai giudici di merito ai quali la causa è stata rinviata per decidere alla luce del principio di diritto dettato e dei criteri indicati.

Nell'occasione il Comune, con avviso di accertamento, sottoponeva all'ICI, per gli anni dal 1993 al 1998, le piattaforme petrolifere per l'estrazione di idrocarburi di proprietà della società contribuente situate nel tratto di mare antistante il Comune stesso.

Avverso detto avviso la S.p.a. contribuente proponeva ricorso davanti alla Commissione tributaria Provinciale di Teramo, rilevando la carenza di potere impositivo da parte del Comune e la mancanza dei presupposti oggettivi dell'applicazione dell'ICI. Rilevava, inoltre, l'impossibilità che tali piattaforme potessero essere iscritte in catasto e che, anche in questo caso, dovevano essere iscritte nella categoria E e, dunque, esentate dall'ICI. Rilevava, infine, il difetto di accertamento concreto del valore delle piattaforme stesse su cui rapportare la misura dell'imposta.

La Commissione tributaria Provinciale di Teramo accoglieva il ricorso della società e avverso tale sentenza presentava appello il Comune ribadendo la sussistenza del proprio potere impositivo e la correttezza dell'operato.

La Commissione tributaria Regionale de L'Aquila rigettava l'appello del Comune confermando la decisione impugnata. Avverso detta sentenza il Comune presentava ricorso per cassazione sorretto da quattro motivi articolati con varie prospettazioni. Con il primo motivo, il Comune ha contestato il punto della decisione relativo al demanio lamentando *extra petitione* - violazione dell'art. 112 del Codice di Procedura Civile per violazione del principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, atteso che la Commissione si sarebbe pronunciata al di fuori delle ragioni e delle eccezioni fatte valere dalle parti, non essendo stata proposta né eccepita la ragione della "demanialità" quale causa di esclusione del potere impositivo del

vedimento amministrativo di concessione. Cfr., in senso conforme, Cass., Sez. I, 29 gennaio-4 maggio 1998, n. 4402.

In conclusione, sulla figura del concessionario può sostenersi che questi è il soggetto nei cui confronti è stato emanato il provvedimento di concessione in base al quale diventa titolare di un diritto reale o personale su un bene sottratto alla disponibilità privata in quanto demaniale o patrimoniale indisponibile. Nei confronti dei terzi il concessionario gode, pertanto, di un diritto assoluto e la sua posizione giuridica è equiparata a quella del possessore: egli può esercitare nei confronti dei terzi le azioni di manutenzione e di spoglio, e iscrivere ipoteca sulla concessione. Nei confronti della pubblica amministrazione concedente, egli vanta, invece, soltanto un diritto affievolito.

¹⁰ Risoluzione del 6 marzo 2003, n. 1/DPF.

¹¹ Corte Cost. 22 aprile 1997, n. 111. In precedenza, Corte Cost. 24 giugno 1994, n. 263, avente ad oggetto la rispondenza ai principi costituzionali della legge delega per l'introduzione dell'ICI.

¹² La fattispecie impositiva non si realizza compiutamente allorché gli immobili, anche se posseduti, ad esempio, da enti territoriali, sono destinati esclusivamente ai compiti istituzionali.

¹³ La sentenza della Corte Costituzionale 15 novembre 1988, n. 1031, pronunciando su una controversia fra Stato e Regioni in materia di parchi naturali, ha dato per scontato che il mare territoriale sia compreso nella circoscrizione regionale.

Cfr., altresì, Tar Toscana, 20 settembre 1984, n. 1101. Nell'occasione, i giudici amministrativi hanno ritenuto che, in assenza di un autonomo criterio di determinazione dei limiti del territorio comunale, valgono le stesse regole dettate in materia di demarcazione del territorio nazionale; pertanto, il potere urbanistico del Comune non può ritenersi limitato alla sola terraferma, ma si estende anche al mare territoriale prospiciente quest'ultima, ogniqualvolta sia realizzata un'opera che, per la distanza dalla spiaggia, sia idonea a causare un'apprezzabile alterazione dello stato dei luoghi in cui risiede la popolazione comunale.

Comune; l'omessa motivazione, giacché la motivazione del giudicante sarebbe, a suo avviso, una mera affermazione che non consente di rilevare il ragionamento seguito né sotto il profilo logico-formale né sotto quello del riferimento alle norme applicate; violazione di legge, atteso che la motivazione, volta ad escludere la tassabilità delle piattaforme in relazione alla demanialità, sarebbe erronea in quanto esisterebbero previsioni normative che riconoscono la soggettività passiva ICI anche ai concessionari di aree demaniali.

Con il secondo motivo, il Comune ha contestato il punto della decisione relativo alla assoggettabilità all'ICI denunciando l'omesso esame e pronuncia - violazione dell'art. 112 del Codice di Procedura Civile, atteso che i giudici avrebbero omesso di pronunciarsi sulla assoggettabilità all'ICI delle piattaforme in questione; omesso esame e pronuncia - *extra petitione* - violazione degli artt. 112 e 360, n. 5 - atteso che i giudici non avrebbero avuto riguardo alla problematica afferente non a mere e singole piattaforme ma ad un "complesso opificio produttivo" costituito da strutture articolate poste in parte sul mare, in parte sulla terraferma; difetto di motivazione, in relazione alle ragioni dell'«ancoraggio» e della «temporaneità» delle costruzioni che non avrebbero alcun riscontro in atto e contrasterebbero con specifiche circostanze in fatto; violazione dell'art. 812 del Codice Civile dal momento che le piattaforme avrebbero dovuto essere qualificate come immobili; violazione dell'art. 1 del D.Lgs. n. 504 del 1992, atteso che, ad avviso del Comune, in base a tale normativa l'opificio deve essere sottoposto ad ICI.

Con il terzo motivo, il Comune ha contestato il punto della decisione relativo alla accatastabilità lamentando il difetto di motivazione - violazione di legge, atteso che i giudici avrebbero, a suo avviso, disatteso l'obbligo ex D.Lgs. n. 504 del 1992 di assoggettare ad ICI anche gli immobili «non accatastati» o non «ancora accatastati», nonché quelli appartenenti al gruppo D, per i quali è necessario porre riferimento ai valori portati in contabilità invece che a quelli catastali.

Con il quarto motivo, il Comune ha contestato il punto della decisione relativo al potere impositivo del Comune denunciando omesso esame e pronuncia - violazione di legge, atteso che, sempre a suo avviso, i giudici non avrebbero esaurientemente motivato e preso in esame tutte le argomentazioni avanzate dal Comune per sostenere il proprio potere impositivo; sui riferimenti giurisprudenziali e dottrinali, atteso che i giudici avrebbero immotivatamente ritenuto irrilevanti i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali proposti dal Comune per fondare la liceità del proprio potere impositivo.

Con il ricorso incidentale, la società ha lamentato difetto di motivazione, atteso che l'atto impugnato si limiterebbe ad indicare il valore attribuito alle piattaforme e a fare rinvio per il resto ad una stima peritale che non è mai stata notificata ai ricorrenti ed è stata esibita dal Comune solo a seguito di richiesta formulata ai sensi della L. n. 241 del 1990; carenza del potere del Comune di determinare il valore delle piattaforme, atteso che la base imponibile doveva, ad avviso del contribuente, essere determinata con

riferimento alla rendita catastale e non in via autonoma per l'ICI, conseguentemente sarebbe sottratto al Comune il potere di determinare detta rendita; inidoneità delle piattaforme a produrre un reddito proprio, poiché la capacità di produrre reddito sarebbe connessa e dipendente dal giacimento minerario; esenzione da ICI, atteso che anche qualora le piattaforme fossero iscrivibili in catasto esse dovrebbero, a suo avviso, essere accatastate nella categoria E, e, pertanto, esenti da ICI; determinazione del valore in base al bilancio, dal momento che, anche qualora le piattaforme si ritenessero da accatastare nel gruppo D come opifici, la base imponibile non sarebbe mai commisurata al relativo valore accertato mediante stima, ma all'ammontare, al lordo delle quote di ammortamento, che risulta dalle scritture contabili; contitolarità delle piattaforme, dal momento che le piattaforme in questione sarebbero possedute dalla S.p.a. in contitolarità con altre Compagnie petrolifere; inapplicabilità delle sanzioni per obiettiva incertezza della fattispecie, atteso che, qualora venisse riconosciuta la correttezza dell'operato del Comune, la violazione sarebbe comunque dovuta a cause di incertezza sull'ambito di applicazione delle norme fiscali ed extrafiscali e, pertanto, le sanzioni non sarebbero, a suo avviso, dovute; illegittimità dell'irrogazione di sanzioni per omessa dichiarazione, dal momento che, ove la S.p.a. avesse avuto l'obbligo di dichiarare le piattaforme di cui si tratta, tale obbligo sarebbe sorto - e rimasto inadempito - solo per il 1993, unico anno, pertanto, per cui potrebbe essere irrogata la sanzione per omessa dichiarazione; applicabilità della continuazione ex art. 12 del D.Lgs. n. 472 del 1997, atteso che la società chiedeva l'applicazione dell'istituto della continuazione alle violazioni di omesso versamento ai sensi dell'art. 12 citato, comma 1, e l'applicazione del medesimo istituto, ai sensi dell'art. 12, comma 2, alle violazioni di omessa dichiarazione e omesso versamento per il 1993.

La Corte ha ritenuto, con decisione pienamente condivisibile, di accogliere il primo motivo sollevato dal Comune e relativo al demanio.

I giudici, sotto tale profilo, censurano la pronuncia dei giudici di merito nella parte in cui si è sostenuto che: «Deve, in via preliminare, rilevarsi come ai sensi dell'art. 822 del Codice Civile «Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia ...». Il mare in senso proprio non è citato all'interno del suddetto articolo, non già perché non faccia parte del demanio pubblico, ma perché la sua demanialità è un presupposto della demanialità delle sue (in senso non tecnico) pertinenze, quali il lido, le spiagge, le lagune eccetera.

Questa premessa è necessaria perché, già da sola, permetterebbe di escludere una potestà impositiva dei Comuni sulle acque territoriali».

In realtà, non può sfuggire che sull'intero territorio dello Stato, ivi compreso il mare territoriale, convivono e si esercitano i poteri dello Stato contestualmente ai poteri dell'ente Regione e degli Enti locali. Non è configurabile, quindi, che su una porzione «del territorio inteso in senso

lato su cui si esercita la sovranità dello Stato" non convivano i poteri delle autorità regionali e locali.

Se, infatti, per assurdo, su parte di questo territorio, ricoperto dal mare territoriale, non venissero esercitati i poteri amministrativi della Regione e del Comune, ne deriverebbe la necessaria conseguenza che, nell'ipotesi di costruzione su palafitte nel mare territoriale, i Comuni non avrebbero nessuna possibilità di esercitare le funzioni amministrative loro proprie.

Fermo restando che, concettualmente, è sempre esistita una potestà dell'esercizio dei poteri degli Enti locali nell'ambito del mare territoriale, perché non può che esserci coincidenza fra sovranità dello Stato e concorrente esercizio dei poteri degli Enti regionali e locali, sarebbero comunque inconcepibili delle zone franche nelle quali mentre sussiste il potere dello Stato non sussiste il concorrente potere ai fini amministrativi degli Enti locali e regionali.

All'occorrenza, i giudici di legittimità prendono in esame l'art. 118 Cost., il quale recita: *"I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze"*.

Il territorio nazionale - intesa tale espressione come spazio nell'ambito del quale si esercita la potestà d'imperio dello Stato - comprende, oltre la terraferma, anche il mare territoriale. Non si può, quindi, negare che, in assenza di un autonomo criterio di determinazione dei limiti del territorio comunale, debbono valere al riguardo le stesse regole dettate in materia di demarcazione del territorio nazionale, atteso che non sussistono elementi che possono far pensare che il territorio comunale sia un'entità diversa, dal punto di vista qualitativo, dal territorio nazionale.

Né, d'altra parte, il fatto che siano stati espressamente conferiti allo Stato determinati poteri autoritativi aventi ad oggetto attività che si svolgono sul mare territoriale può significare che si sia voluto impedire ad altre autorità amministrative di esercitare il loro potere sul medesimo bene. È incontrovertibile che nella stessa circoscrizione territoriale statale agisce anche il Comune, quale ente pubblico autonomo e autarchico, e che tutto il territorio della Repubblica è diviso in Comuni, per cui non possono sussistere parti di territorio dello Stato italiano, e aggregati di persone viventi sullo Stato italiano, che non appartengano ad un Comune.

Ulteriore conferma è da ravvisare nelle autorizzazioni che debbono essere rilasciate dalla Capitaneria di porto, nelle quali si precisa che le concessioni comunali relative alle strutture che insistono sui lidi demaniali vengono individuate nel Comune di appartenenza e, quindi, l'ambito del territorio comunale, per i poteri di sua competenza, deve essere necessariamente esteso anche al mare territoriale che lambisce detto territorio.

Qualsivoglia provvedimento amministrativo, per l'indicazione dell'ubicazione di un bene, deve infatti darsi carico di indicare il Comune in cui detto bene si trova, non potendo esistere beni immobili non facenti parte di alcun Comune.

La riflessione della Corte prosegue ricordando che lo svi-

luppo della tecnologia permette la costruzione di vere e proprie isole sulle quali costruire insediamenti abitativi, utilizzando il mare a fini che, nei tempi passati, sarebbe stato impossibile prevedere.

I giudici, addirittura, si spingono a portare come esempio illuminante ciò che accade altrove, all'estero, come a Dubai, dove le costruzioni più esclusive insistono su isole artificiali costruite appositamente per permettere insediamenti fortemente connotati da ricercatezza nella costruzione e dall'uso esclusivo delle stesse, proprio perché destinate a fruitori, particolarmente abbienti, che intendono avvalersi del godimento degli immobili in assoluta riservatezza e solitudine per il piacere della completa distinzione e del distacco dagli altri abitanti della città.

Se si accogliesse la tesi che i fabbricati, proprio perché insistono su isole artificiali e quindi sul mare territoriale, non rientrano nella potestà amministrativa degli Enti locali, i proprietari degli stessi, oltre a godere dei vantaggi connessi alla loro esclusiva ubicazione, avrebbero anche i vantaggi fiscali inerenti alla non assoggettabilità degli immobili alle imposizioni locali.

Proprio alla luce di tali argomentazioni i giudici hanno censurato il vizio di motivazione in cui è incorsa la Commissione Regionale, ritenendo e qualificando la sua premessa come esaustiva e tale da escludere la potestà impositiva dei Comuni sulle acque territoriali.

La sentenza è stata ritenuta, altresì, censurabile, oltre che per la sua assoluta apoditticità, anche perché si limita ad ancorarsi a delle premesse, come accennato, censurabili, senza correlare le stesse ad una accurata, puntigliosa e precisa descrizione degli immobili, circostanza che costituisce un presupposto necessario e indispensabile ai fini del decidere, alla luce anche delle considerazioni sopra esposte.

Nella sentenza impugnata, infatti, gli immobili non sono stati in alcun modo descritti, non è stata riportata la loro estensione, sono stati ignorati eventuali collegamenti con la terraferma e nulla è stato detto in relazione alla perizia tecnica, su cui il Comune rinvia nell'avviso.

Il tutto perché si è ritenuta, erroneamente, assorbente e fondamentale, ai fini del decidere, la circostanza che i beni citati fossero ubicati nel mare territoriale.

Sarà, in ogni caso, interessante verificare, nel prossimo futuro, come i giudici di merito ai quali la causa è stata rinviata faranno applicazione del principio dettato e in quale modo risolveranno le numerose altre questioni sollevate dalle parti.

9.9 - L'ICI nell'ambito delle procedure fallimentari: sua natura di credito privilegiato (ex art. 2752 Cod. Civ.) - La conferma della giurisprudenza di merito

Nelle fasi di riscossione del credito vantato a titolo di Imposta comunale sugli immobili frequentemente i Comuni si imbattono nello stato di decozione peggiore dei soggetti debitori, ovvero, nel caso di soggetti imprenditori o società commerciali, nelle procedure fallimentari dichiarate proprio in capo a questi ultimi.

In tali occasioni, l'esito della riscossione è per legge ga-

rantito nelle forme, ma naturalmente posto a rischio nella sostanza.

In questa sede si tralasceranno tutte le problematiche che, dal punto di vista pratico, spesso pongono a rischio l'effettiva soddisfazione del credito in quanto si ritiene siano oltre che note, anche secondarie rispetto all'evoluzione che, in questo momento storico, ha ad oggetto proprio quelle garanzie che la legge riserva, nella specie, ai crediti tributari degli Enti locali.

Sotto tale profilo, infatti, sono da segnalare le iniziative giudiziali di quei Comuni che hanno ritenuto di rivendicare la natura privilegiata del credito vantato a titolo di ICI nell'ambito delle procedure concorsuali.

Ebbene, pare che la giurisprudenza di merito si stia ormai consolidando attorno ad una posizione di condivisione dell'interpretazione avanzata da parte delle amministrazioni locali.

Il Tribunale di Torino ed il Tribunale di Firenze vanno ad aggiungersi alla sempre più folta schiera di quella giurisprudenza di merito che ritiene che il credito vantato dai Comuni a titolo di imposta comunale sugli immobili debba godere del privilegio di cui all'art. 2752, comma 4, Cod. Civ.. In tal senso, si vuole sottolineare, continua ad esprimersi dal maggio dell'anno 2002 la sezione fallimentare del Tribunale di Bologna.

Già il Tribunale di Bologna, infatti, si era fatto promotore, sulla scia di quanto in verità già indicato dai giudici milanesi nel corso del 2000¹⁴, di un fondamentale cambio di prospettiva che riguarda più in generale la fiscalità locale. Prendendo, infatti, spunto da diverse richieste di insinuazioni al passivo fallimentare relative a crediti ICI avanzate da diversi Comuni, i giudici bolognesi, anche con le ultime decisioni assolutamente da condividere¹⁵, hanno riconosciuto, consolidando la loro giurisprudenza, la natura privilegiata di tale credito aprendo le porte ad una lettura innovativa della disposizione codicistica che regola la fattispecie.

Ebbene, in tale filone, si inserisce oggi anche il Tribunale di Torino con la sentenza n. 33421 del 6 luglio 2004 preceduto di poco anche dal Tribunale di Roma, con l'ordinanza del Giudice Delegato, Dott. Terranova, del 21 maggio 2004, e seguito, da ultimo, dal Tribunale di Firenze, con due ordinanze del Giudice Delegato, Dott. D'Amora, entrambe del 24 marzo 2005 e la sentenza, dello stesso Tribunale toscano, del 26 gennaio 2005, n. 322, depositata in data 4 febbraio 2005.

In tale ultima vicenda il Comune aveva proposto opposizione avverso il decreto di ammissione del credito al passivo del fallimento in via chirografaria e non già in via privilegiata ex art. 2752 Cod. Civ.

Il ragionamento del giudice toscano prende le mosse dalla ricostruzione del dissidio tra le opposte tesi, ponendo la domanda se l'art. 2752, comma 4, Cod. Civ. contiene o no un diretto ed esclusivo richiamo al Testo Unico per la Finanza locale di cui al R.D. 1175/1931. Solo nel primo caso ne deriverebbe l'irrimediabile esclusione della previsione normativa dell'imposta comunale sugli immobili in quanto successivamente istituita in attuazione del D.Lgs. n. 504/92.

Tale ultima interpretazione è stata sostenuta dalla Curatela in coerenza con un solido orientamento dottrinario e giurisprudenziale (Cass. 7 febbraio 1989, n. 761; Cass. 21 ottobre 1980, n. 5640; Tribunale di Vicenza 13 marzo 1990); l'opposta tesi, fatta propria da parte opponente, si fonda sulle argomentazioni condivise da un più recente indirizzo giurisprudenziale di merito (oltre alle citate, Tribunale di Pordenone 13 luglio 1990; Appello Milano 18 marzo 2003; Tribunale Milano 5 maggio 2004, n. 5611), che nella sostanza tenta di evitare il progressivo svuotamento della portata precettiva della norma in questione. Il Tribunale di Firenze ha ritenuto che la tradizionale interpretazione restrittiva si pone al di fuori del diritto vivente proponendo un inaccettabile 'invecchiamento' del dato normativo, laddove se ne richiede invece una lettura tale da adeguarlo al mutato tessuto normativo al quale esso inerisce. Ciò anche per evitare interpretazioni al limite della legittimità costituzionale.

Tale soluzione, del resto, è consentita nel pieno rispetto del principio enucleabile dall'art. 2745 Cod. Civ. in attuazione del quale la previsione del privilegio non può che essere riservata alla norma con conseguente preclusione del ricorso all'analogia. E', in altri termini, fuori discussione che la valutazione circa l'importanza del credito e l'opportunità che esso sia preferito ad altri sia compito esclusivo del legislatore: i privilegi sono tipici e non ne sono ammessi altri al di fuori dei casi esplicitamente previsti dalla legge. Le norme che li disciplinano sono, infatti, di carattere eccezionale e, come tali, non suscettibili di interpretazione analogica.

Tuttavia, ha sostenuto il Tribunale toscano, escludere un ampliamento per via analogica della portata precettiva della norma istitutiva di privilegio non significa legittimare per converso una lettura della stessa in termini talmente restrittivi da condannarla alla paralisi, come di fatto avviene se si escludono dalla previsione dell'art. 2752, ultimo comma, Cod. Civ. tutti i crediti che, pur partecipi della natura tributaria, sono estranei alla previsione normativa del T.U. 14 settembre 1931, n. 1175 sulla finanza locale, in quanto ad esso successivi.

Nella sentenza si è correttamente e condivisibilmente ritenuto che all'epoca il legislatore, col rinvio alla 'legge per la finanza locale', volle individuare un criterio fluido e al tempo stesso rigoroso che consentisse un adeguamento della portata del precetto, immediato ed automatico rispetto al mutare del diritto vivente, in particolare al progressivo adeguamento delle esigenze patrimoniali de-

¹⁴ Sentenza 2 ottobre 2000, n. 10786, Tribunale di Milano, Sez. II civile – Pres. e Rel. Introini.

¹⁵ Cfr., emesse dalla sezione fallimentare del Tribunale di Bologna, le ordinanze di ammissione al passivo del 30 maggio 2002 a favore del Comune di Castiglione dei Pepoli; del 3 luglio e del 3 ottobre 2002, entrambe, a favore del Comune di Sala Bolognese; del 19 settembre 2002 a favore del Comune di San Benedetto Val di Sambro. Da ultimo, ancora, da segnalare le ordinanze del 30 ottobre 2002 e del 19 dicembre 2002 emesse sempre dal Tribunale di Bologna a favore del Comune di Castel di Casio in due distinte procedure fallimentari.

gli Enti locali, che trova modo di attuarsi proprio in virtù di quella potestà impositiva che riceve il suo fondamento nell'art. 10 del Testo Unico. Il rinvio, dunque, è compiuto all'atto astrattamente generatore dell'imposizione (*rec-tius*: potere impositivo) piuttosto che a questa o a quella legge istitutiva dell'imposta.

Sul punto, si impone una breve analisi della normativa.

La disposizione in questione è quella recata dall'art. 2752, ultimo comma, Cod. Civ.¹⁶, il quale attribuisce natura privilegiata ai crediti per i tributi degli enti territoriali *"previsti dalla legge per la finanza locale e dalle norme relative all'imposta comunale sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni"*.

Il riferimento alla 'legge per la finanza locale' contenuto nella norma è stato sino ad oggi interpretato come esplicito richiamo al Testo Unico per la finanza locale approvato con Regio Decreto 14 settembre 1931, n. 1175, con la conseguenza che il privilegio non si sarebbe esteso ai crediti tributari di Comuni e Province non ricompresi nel Testo Unico.

Al richiamo effettuato da parte del comma 4 dell'articolo citato alla 'legge per la finanza locale' si è invece, oggi, attribuito un significato di genere e non di specie. In particolare, nelle più recenti pronunce, viene sottolineato che l'equiparazione fra l'espressione 'legge per la finanza locale' e R.D. n. 1175/1931, che sembra il presupposto dell'esclusione dell'ICI dal beneficio del privilegio, non può essere condivisa. Il Testo Unico non rappresenta un corpo normativo autonomo ed originale, ma si fonda su norme preesistenti, assolvendo la funzione di riunire, organizzare e coordinare in un unico testo più fonti omogenee, con l'obiettivo di facilitarne lettura ed applicazione: è una raccolta di leggi, ovvero un insieme di norme tratte da leggi diverse disciplinanti la medesima materia, ma non è mai una 'legge'. Il Testo Unico si presenta fondamentalmente come atto ripetitivo o interpretativo di precedenti atti normativi ed è dunque strumento utile per accertare quale sia il diritto vigente e non per realizzare consistenti innovazioni o trasformazioni di esso.

Come già sostenuto nella precedente pubblicazione, se il redattore del codice avesse inteso operare riferimento solo ai tributi inseriti nel corpo del Testo Unico, avrebbe dovuto e potuto utilizzare un richiamo tecnicamente più preciso, riportando gli estremi di identificazione del testo legislativo di riferimento. In un sistema di tributi locali istituiti con molteplici interventi legislativi, alcuni dei quali emanati tra il 14 settembre 1931 (pubblicazione del decreto sulla finanza locale) e il 16 marzo 1942 (approvazione del testo del Codice Civile), incidenti anche su imposte di rilevante gettito, quale la tassa sullo smaltimento dei rifiuti urbani, non è ragionevole pensare che il legislatore abbia inteso limitare l'applicazione del diritto di prelazione ai soli tributi compresi nel Testo Unico. Successivamente all'emanazione del R.D. n. 1175/1931 e prima della promulgazione del nuovo Codice Civile, sono state approvate numerose leggi istitutive o modificative di tributi locali e ciò conferma che l'espressione 'legge per la finanza locale' non possa costituire un richiamo al solo Testo Unico del 1931.

Per richiamare, dunque, il contenuto del R.D. n. 1175/1931, il legislatore avrebbe potuto (e forse dovuto) più agevolmente indicare gli estremi del Testo Unico. Per converso, il fatto che nel 1942 tale *corpus* normativo rappresentasse la fonte principale di tributi locali lascia intendere che il generico riferimento alla 'legge' rappresenti un superamento di tale fonte.

Anche l'esame della relazione del Guardasigilli al Re, che ha accompagnato la promulgazione del Codice Civile, conferma l'intenzione del legislatore storico di inserire nella norma un generico riferimento alla legge sulla finanza locale e non un richiamo espresso ad uno specifico testo normativo. Nella relazione si legge che il codice estende il privilegio generale previsto per i tributi diretti dello Stato anche ai tributi degli Enti locali al fine di armonizzare 'il sistema del codice con la legge sulla finanza locale'. Emerge, dunque, che l'art. 2752, ultimo comma, Cod. Civ. persegue l'obiettivo di armonizzare quanto il codice stabilisce in generale in materia di privilegi su crediti tributari, con gli interessi finanziari degli Enti locali, estendendo anche ai tributi di spettanza di Comuni e Province la garanzia costituita dal diritto di essere soddisfatti in prelazione.

Nella Relazione del Guardasigilli al Re che ha accompagnato la promulgazione del Codice Civile, testualmente: *"Il privilegio generale dei tributi diretti è esteso, subordinatamente a quello dello Stato, ai tributi degli enti locali ..."*.

Anche il fatto che, nella sede della riforma effettuata con la legge n. 426/75, siano state inserite delle imposte specifiche quali l'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, non produce di per sé l'effetto escludente d'altra imposta, se questa deve considerarsi rientrante nel sistema del privilegio in base ad altri e più generali precetti e manchino altri elementi tali da incidere positivamente sull'ambito applicativo della norma stessa (abrogazione, espressa esclusione di una determinata fattispecie, ecc.). Nel caso in questione ciò non si è verificato, poiché la novella del 1975 non ha mutato né stravolto l'impianto della norma esistente. Peraltro, per quelle fattispecie, la necessità dell'espressa previsione normativa nasceva dalla considerazione che, trattandosi di corrispettivo per servizi di esclusiva competenza comunale, ne risultava compromessa la qualificazione in termini di tributo, con conseguente esclusione dal privilegio. Ancora più pregnante appare un'ultima riflessione sul punto.

Le norme del codice debbono essere intese come precetti aventi portata generale e destinati ad adeguarsi alle mutate circostanze storico-giuridiche che un *corpus* normativo organico e destinato a 'durare' nel tempo è per sua natura destinato ad incontrare. Ciò non vuol dire che l'interprete debba o possa far luogo ad una interpretazione storica evolutiva della norma (anche se l'interpretazione evolutiva è comunque ammessa generalmente dalla giurisprudenza con riguardo ad alcune specifiche materie di rilevanza costituzionale, v. Cass., Sez. I, 20 marzo 1994, n. 2346; Cass. SS.UU., 26 luglio 1993, n. 8348), giacché l'art. 2752, ultimo comma, Cod. Civ., ha in sé tutti gli elementi per essere applicato ogni qualvolta l'Ente lo

cale vanti un credito per tributi, bensì che deve essere privilegiata un'interpretazione generale ed astratta della norma codicistica.

Seguendo questi principi, l'estendibilità della prelazione ai singoli tributi locali introdotti nel corso del tempo nei mutati contesti socio-economici, va considerata *ab origine* come facente parte della struttura organica e permanente dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Non può escludersi che se l'obiettivo del legislatore era quello di estendere il privilegio ai *tributi locali* (v. Relazione del Guardasigilli) onde realizzare un *sistema armonico tra questi e le leggi del codice*, l'obiettivo sia ancora in corso di raggiungimento e, all'inciso 'legge sulla finanza locale' non può non assegnarsi oggi un significato tale che lo renda operativo¹⁷.

In altri termini, con tutta probabilità, essendo lo scopo dichiarato del legislatore quello di raggiungere la massima armonizzazione tra il sistema finanziario locale e quello statale, il 'rango' del privilegio non è altro che un mezzo per tradurre concretamente tale avvicinamento.

Ebbene, oggi, anche i giudici di Torino e di Firenze, con le pronunce in argomento, si uniformano alla linea interpretativa appena esposta e, anzi, osservano come, *"proprio sul terreno letterale, l'espressione codicistica sia in realtà qualificabile come "di genere" piuttosto che indicativa di uno "specifico" testo di legge; in sostanza la legge accorda il privilegio generale ai tributi di Comuni e Province prevista dalla normativa relativa alla finanza locale, senza fare un riferimento specifico al testo unico del 1931"*. Ed, in particolare, i Giudici torinesi specificano: *"Opinare diversamente significa ancorare il riconoscimento del privilegio ai tributi previsti da un testo di legge ormai in grandissima parte non più in vigore; significa, come detto, attribuire alla espressione legislativa una specificità che non possiede; significa, infine obliare come la funzione della norma sia concedere ai tributi di Comuni e Province un titolo di privilegio, in vista di una più efficace tutela degli interessi pubblici perseguiti da tali enti territoriali anche tramite l'esercizio fruttuoso della loro capacità impositiva. Considerare invece "di genere" la detta espressione legislativa consente una lettura non analogica, né estensiva della norma attributiva del privilegio, ma, semplicemente, riferita all'attualità della normativa impositiva di Comuni e Province, in quanto prevista dalla legge che tali Enti locali contempla"*. Sul punto, i giudici osservano correttamente come il D.Lgs. n. 504/92 porti un titolo che lo destina al "riordino della finanza degli enti territoriali", e come, congruentemente, il detto decreto sia stato emanato in forza della delega accordata al Governo dall'art. 4 ("finanza degli enti territoriali") della legge 23 ottobre 1992, n. 421, volta, come recita il suo stesso titolo alla "razionalizzazione e revisione delle discipline in materia di finanza territoriale".

Chiaramente, non può che condividersi l'affermazione dei giudici di Torino in merito alla circostanza che il decreto legislativo istitutivo dell'ICI faccia parte a pieno titolo del *corpus* di leggi che costituisce la base normativa della finanza locale e, dunque, della capacità impositiva di Province e Comuni; e che, dunque, all'ICI vada riconosciuto

il privilegio accordato dall'art. 2752 u.c. Cod. Civ. proprio per i tributi contemplati da tale corpus di leggi; così dovendosi interpretare l'espressione "legge per la finanza locale" di cui alla citata norma.

Al proposito, nella sentenza emessa dal Tribunale piemontese sono richiamati i precedenti non solo del Tribunale di Milano, ma altresì dello stesso Collegio giudicante (Trib. Torino 11.11.03. non pubbl.).

Del resto, in conclusione, risulta inevitabile procedere ad un'argomentazione *a contrario*.

La lettura dell'art. 2752 u.c. Cod. Civ., opposta a quella appena prospettata nella parte in cui, in particolare, cristallizza il riconoscimento del privilegio alle sole imposizioni tributarie previste dal c.d. Testo Unico sulla finanza locale del 1931, si risolverebbe in sostanza nello svuotamento della portata precettiva della norma, posto che quasi tutte le imposizioni tributarie di cui al detto testo normativo sono ormai venute meno.

¹⁶ Così dispone l'art. 2752, ultimo comma, cod. civ.: " (Hanno ... privilegio generale sui mobili del debitore) Hanno lo stesso privilegio, subordinatamente a quello dello Stato, i crediti per le imposte, tasse e tributi dei comuni e delle province previsti dalla legge per la finanza locale e dalle norme relative all'imposta comunale sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni".

¹⁷ Anche la relazione del Ministro Grandi non contiene alcuno specifico riferimento al Testo Unico per la finanza locale del 1931, ma un richiamo al generico diritto degli enti locali ad essere agevolati nella riscossione dei propri tributi.

LE PRONUNCE DELLE COMMISSIONI TRIBUTARIE

Premessa

Come già specificato nella parte iniziale del presente capitolo, l'apporto delle Commissioni tributarie alla comprensione piena del funzionamento dell'Imposta comunale sugli immobili ad oggi soffre di una, peraltro, fisiologica scarsa uniformità di giudizio.

I contrasti giurisprudenziali sono sempre più rilevanti, soprattutto, perché sorti su questioni fondamentali per la gestione dell'imposta, la quale, d'altra parte, continua ad essere oggetto, da un lato, di una produzione legislativa poco attenta e coerente e, dall'altro, di numerose *ingerenze* interpretative da parte dell'amministrazione finanziaria centrale (quasi sempre non richieste da parte dei Comuni e) molto spesso poco opportune.

In questa parte del lavoro si intende condurre, alla luce di questi limiti oggettivi, una breve riflessione su alcune recenti decisioni delle Commissioni tributarie Provinciali e Regionali, che si ritengono tra le più significative.

9.10 - La tassazione di alcune tipologie di fabbricati riconducibili alla categoria catastale D. Spunti di riflessione.

La sentenza n. 60 del 16 febbraio 2004 emessa dalla Commissione tributaria Regionale della Lombardia offre spunti interessanti per una riflessione su alcune tipologie di immobili che potrebbero essere assoggettate all'Imposta comunale sugli immobili, una volta superate alcune

difficoltà legate alla concezione tradizionale di tassazione dei beni immobili.

I giudici lombardi hanno ritenuto, tra l'altro, che gli immobili che hanno sempre avuto come destinazione d'uso la produzione di energia elettrica non rientrano nell'ipotesi disciplinata dall'art. 7 del D.Lgs. n. 504/92, in quanto la produzione, il trasporto e l'erogazione di energia elettrica non rientrano tra le funzioni istituzionali del Comune, in quanto servizio pubblico essenziale volto a soddisfare gli interessi della collettività locale, ma sono da considerarsi attività produttiva vera e propria.

Proprio sotto tale profilo, dunque, la Commissione lombarda risolve, con una decisione condivisibile e condivisa anche dal giudice di legittimità in sede di ricorso per cassazione¹⁸, una problematica delicata che si prestava a incertezze interpretative del tutto rilevanti.

I giudici tributari di merito (provinciali e regionali) hanno ritenuto infondata la doglianza sollevata dalla contribuente, in quanto, ancorché gli immobili (facenti parte del patrimonio indisponibile del Comune) siano stati conferiti all'azienda municipalizzata, la produzione, il trasporto e l'erogazione di energia elettrica non rientrano tra le funzioni istituzionali del Comune, ma costituiscono l'espressione di una vera e propria attività commerciale (cfr. art. 4 del D.P.R. n. 633 del 972; Agenzia delle Entrate, risoluzione n. 17/E del 15 febbraio 2005; R.M. n. 127/E del 3 agosto 2000).

Tale decisione, dunque, deve essere apprezzata proprio per aver affrontato lo spinoso problema dei soggetti che si sono sostituiti, anche per effetto delle c.d. privatizzazioni, agli enti pubblici nello svolgimento di 'funzioni e servizi istituzionali'.

Con tale soluzione, peraltro, si apre la strada alla tassazione di quei beni appartenenti alle imprese che svolgono attività nel campo dei servizi energetici e non solo. Anche i beni delle imprese addette ai servizi di telecomunicazione, ad esempio, potrebbe ricadere nelle maglie dell'ICI, essendo beni destinati all'esercizio di impresa, ed impiegati per la produzione, il trasporto e l'erogazione del servizio oggetto dell'attività.

Ecco allora che beni come gli impianti eolici, gli impianti di stazioni radio-base per la telefonia cellulare dovrebbero essere, a ragione, individuati quali beni oggetto d'imposta.

Tale strada pare essere stata confermata dalla nota emessa in data 25 gennaio 2005, dall'Agenzia del Territorio di Foggia, con la quale, nello specifico, si confermava l'obbligatorietà dell'accatastamento degli impianti eolici, da qualificare nella categoria D/1.

Secondo il condivisibile avviso dell'Agenzia provinciale, a tali impianti va applicata la vigente normativa catastale che all'art. 4 rdl n. 652/39 definisce immobili urbani i fabbricati e le costruzioni stabili, di qualunque materiale costruite, stabilmente assicurate al suolo. Detta definizione, pertanto, non fa riferimento né ai materiali utilizzati né ai sistemi di assemblaggio degli stessi.

Viene fatto ancora rilevare che il successivo art. 5 del citato rdl definisce unità immobiliari anche i manufatti prefabbricati, ancorché semplicemente appoggiati al suolo, quando gli stessi siano stabili nel tempo e presentino au-

¹⁸ La sentenza di merito è stata, infatti, confermata appieno dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 8450 del 7 febbraio 2005. Nell'occasione i giudici hanno confermato l'indirizzo anticipato brillantemente e lucidamente dal giudice regionale sostenendo, per l'appunto, che poiché la nozione di 'servizio pubblico', che ben può essere svolto anche da soggetti privati, non coincide necessariamente con quella di 'compito istituzionale' prevista dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 7 del D.Lgs. 504/92, gli immobili posseduti dalle aziende municipalizzate (nella specie, azienda energetica municipalizzata) vanno assoggettati all'ICI. Nel rilevare il mancato pieno rispetto dell'onere della prova, che incombe sul contribuente che ritiene di accedere al beneficio fiscale (cfr. Cass., sezione tributaria, ex multis, sentenze n. 661 del 14 gennaio 2005, n. 21728 del 17 novembre 2004, e n. 14146 del 24 settembre 2003), hanno condivisibilmente ribadito (esplicitamente e implicitamente) che: la fornitura di pubblici servizi non può essere annoverata tra i compiti istituzionali, trattandosi di attività avente carattere commerciale (in senso conforme, Cass., sezione tributaria, ex multis, sentenze n. 142 del 9 gennaio 2004 e n. 3971 del 19 marzo 2004; gli immobili non appartengono a un Comune, bensì a un'azienda municipalizzata, cioè a un soggetto con autonoma personalità giuridica (cfr. Cass., ex multis, SS.UU. civili, sentenze n. 8454 del 26 agosto 1998 e n. 4989 del 6 maggio 1998). Del resto, con sentenza n. 119 del 2 aprile 1999, la Corte Costituzionale ha già rilevato che la lettera a) del comma 1 dell'art. 7 del D.Lgs. n. 504 del 1992 esenta dal tributo comunale soltanto gli immobili posseduti dai soggetti ivi riportati e destinati esclusivamente all'espletamento dei loro compiti istituzionali, con esclusione, quindi, degli immobili posseduti anche dai rispettivi enti strumentali (cfr. Commissione tributaria centrale, sezione IV, decisione n. 39027 del 18 novembre 1994).

onomia funzionale e reddituale. Nel caso di specie, gli aerogeneratori costituiscono il fulcro della centrale, determinandone la qualificazione stessa: senza di essi l'immobile non avrebbe alcuna destinazione d'uso e relativa capacità reddituale.

A tal proposito, ci si può rifare alla sentenza n. 21730/04 della Suprema Corte di Cassazione che ha ritenuto di inserire nella stima per la determinazione della rendita catastale i macchinari (turbine), quantunque ancorati al suolo mediante 'bullonatura', i quali costituiscano un componente strutturale ed essenziale della centrale elettrica¹⁹.

9.11 - L'indirizzo della giurisprudenza di merito in materia di esenzione ex art. 7, lett. a), D.Lgs. n. 504/92. Ancora sulla coincidenza tra soggetto passivo ed utilizzatore (ai fini istituzionali).

Con due sentenze ravvicinate, la Commissione tributaria Regionale del Lazio pare aver recepito appieno quello che costituisce ormai un indirizzo consolidato della giurisprudenza di legittimità.

Con la sentenza del 16/02/2005, n. 141, la sezione II del collegio laziale ha ritenuto che gli immobili posseduti dai Comuni al di fuori del loro territorio sono esenti dall'ICI, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 504/1992, solo se destinati esclusivamente ai compiti istituzionali e tale destinazione deve essere diretta ed immediata per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ente locale. Non ricorrono tali condizioni per gli immobili nel Comune di Ciampino acquistati dal Comune di Roma per sopperire ad esigenze abitative della popolazione meno abbiente, assegnati in locazione a persone aventi i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

La stessa sezione, con la sentenza del 25/10/2004, n. 88, ha ritenuto che gli immobili posseduti dai Comuni al di fuori dei loro territori sono esenti da ICI solo se destinati esclusivamente e in maniera diretta ed immediata ai compiti istituzionali, sicché l'agevolazione non spetta nel caso in cui il bene risulti utilizzato per attività di carattere privato posti in essere da soggetti estranei al Comune e costituenti un mero effetto o una mera conseguenza dell'attività svolta dall'ente medesimo.

Peraltro, alla necessità della coincidenza fra il soggetto proprietario ed il soggetto utilizzatore sono già approdati gran parte dei giudici di merito, oltre che in alcune occasioni, quelli di legittimità.

La Suprema Corte, infatti, era arrivata alla conclusione che l'esenzione in commento esigesse la condizione dell'utilizzazione diretta degli immobili da parte dell'ente possessore oltre all'esclusività della loro destinazione ad attività improduttive di reddito²⁰.

Del resto, non può accordarsi un'agevolazione a un determinato soggetto solo perché un terzo, estraneo al rapporto tributario, si trova in condizione di poter utilizzare il bene oggetto d'imposta per le proprie finalità istituzionali non aventi natura commerciale.

Nei casi, dunque, ove non sia dimostrabile che all'ente non commerciale risulti attribuito un diritto reale tale da implicare a suo favore anche il trasferimento della sog-

gettività passiva, sarà da escludere l'applicabilità dell'esenzione dal pagamento dell'ICI.

Risulta interessante riportare il caso concreto posto all'attenzione dei giudici, per comprendere appieno l'indirizzo ormai maturato uniformemente anche tra i giudici di merito, anche in considerazione del fatto che parti in causa sono state proprio due amministrazioni comunali.

Il giudizio ha origine dall'impugnazione da parte del Comune di Roma dell'avviso di accertamento, emesso dal Comune di Pomezia e concernente l'omessa presentazione della dichiarazione ai fini ICI per l'anno 1996, relativamente ad una serie di immobili, di proprietà del ricorrente, siti nel territorio di Pomezia.

Il ricorrente eccepiva, in primo luogo, la nullità dell'accertamento per inesistenza della notifica e per carenza di motivazione; nel merito sosteneva che gli immobili in questione, essendo destinati al soddisfacimento di esigenze di pubblico interesse, in quanto utilizzati come alloggi per persone indigenti, dovevano ritenersi compresi nel patrimonio indisponibile di un ente territoriale e quindi esenti dall'imposta comunale.

La Commissione tributaria Provinciale di Roma respingeva il ricorso, ritenendo che non ricorressero nel caso di specie le condizioni per l'esenzione dall'imposta.

Avverso tale decisione ha proposto appello il Comune di Roma rilevando che il giudice di primo grado non si era affatto pronunciato sulle due eccezioni preliminari; nel merito ribadiva le argomentazioni poste a sostegno del ricorso ed insisteva per l'annullamento dell'avviso.

Il ricorrente ha, dunque, eccepito in primo luogo la nullità dell'accertamento per inesistenza della notificazione, facendo rilevare che, contrariamente a quanto disposto dall'art. 11 del D.Lgs. n. 504/92, l'avviso non era stato in-

¹⁹ Deve segnalarsi che, in senso contrario, si è espressa Cass. n. 17933/04, la quale ha ritenuto che la libera amovibilità determinata dall'imbullonamento al suolo provoca l'esclusione dei beni dall'obbligo di denuncia al catasto fabbricati.

Sul punto, era intervenuto il legislatore della Finanziaria per l'anno 2005 con il comma 540 della legge 311/04, dettando una norma di interpretazione autentica che seguiva l'orientamento della Cassazione n. 21730/04. La norma è stata abrogata dallo stesso legislatore, qualche mese dopo, con il D.L. 35/2005 convertito nella legge 80/2005 e poi reintrodotta, sostanzialmente, con la legge 88/2005, per le sole centrali elettriche.

La L. 31 maggio 2005, n. 88 (Gazz. Uff. n. 125 del 31 maggio 2005) approvata con modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 31 marzo 2005, n. 44 ed entrata in vigore il 1° giugno 2005, all'art. 1 *quiquies* (Disposizioni per la salvaguardia finanziaria dei comuni), dispone che: "1. Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, l'articolo 4 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, limitatamente alle centrali elettriche, si interpreta nel senso che i fabbricati e le costruzioni stabili sono costituiti dal suolo e dalle parti ad esso strutturalmente connesse, anche in via transitoria, cui possono accedere, mediante qualsiasi mezzo di unione, parti mobili allo scopo di realizzare un unico bene complesso. Pertanto, concorrono alla determinazione della rendita catastale, ai sensi dell'articolo 10 del citato regio decreto-legge, gli elementi costitutivi degli opifici e degli altri immobili costruiti per le speciali esigenze dell'attività industriale di cui al periodo precedente anche se fisicamente non incorporati al suolo. I trasferimenti erariali agli enti locali interessati sono conseguentemente rideterminati per tutti gli anni di riferimento (...)"

²⁰ Cfr. Cass. 4 dicembre 2003, n. 18549.

viato a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno, ma era stato informalmente presentato al II Dipartimento U.O. Tributi del Comune di Roma.

Tale eccezione è stata rigettata dai giudici di appello, poiché il Comune di Pomezia, producendo la copia della ricevuta postale, è stato in grado di dimostrare l'avvenuta rituale notifica dell'avviso. Dai timbri apposti sulla prima pagina dell'avviso medesimo risulta comunque che l'atto era stato regolarmente ricevuto e protocollato sia presso il II Dipartimento U.O. Tributi che presso il III Dipartimento Demanio e Patrimonio del Comune di Roma.

Secondo il ricorrente, inoltre, l'avviso sarebbe carente di motivazione, in quanto privo di indicazioni essenziali come quella relativa all'aliquota d'imposta applicata.

Anche questa eccezione è stata ritenuta, da parte dei giudici della Commissione Regionale, priva di fondamento, poiché nell'avviso in questione sono contenuti gli elementi sufficienti per comprenderne il contenuto, essendo riportati i riferimenti normativi, le somme dovute e gli estremi degli immobili (con le relative rendite catastali) e delle delibere comunali con le quali sono state fissate le aliquote. Il destinatario, quindi, è stato messo in condizione di esercitare pienamente il suo diritto di difesa.

Per quanto riguarda il merito, l'appellante ha sostenuto che sarebbe applicabile alla fattispecie in esame l'ipotesi di cui all'art. 7 lett. a) del D.Lgs. n. 504/92, che prevede l'esenzione dall'ICI per gli immobili posseduti dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni, destinati esclusivamente a compiti istituzionali.

E ciò, in quanto gli immobili per i quali il Comune di Pomezia ha chiesto il versamento dell'imposta sono stati acquistati dal Comune di Roma per sopperire ad esigenze abitative della popolazione (e, in particolare, delle classi meno abbienti) e sono stati assegnati in locazione a persone aventi i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

La Commissione Regionale ha ritenuto che tale assunto non potesse essere condiviso e che dovesse, invece, essere seguito l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione, che ha ripetutamente affermato²¹ che gli immobili posseduti dai Comuni (al di fuori del loro territorio), sono esenti dall'Imposta comunale sugli immobili, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 504/92, solo se 'destinati esclusivamente ai compiti istituzionali' e tale

destinazione deve essere diretta ed immediata per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ente locale.

La condizione richiesta dalla norma citata, quindi, ricorre soltanto qualora nell'immobile, per il quale si chiede l'esenzione dall'imposta, si svolga direttamente l'attività istituzionale dell'ente, ma non nel caso in cui il bene sia utilizzato per attività di carattere privato, poste in essere da soggetti estranei all'ente e costituenti un mero effetto o una mera conseguenza dell'attività svolta dall'ente medesimo. Ed è proprio questa seconda ipotesi che è stata ravvisata da parte dei giudici nel caso di specie, poiché è risultato pacificamente che gli alloggi acquistati dal Comune di Roma sono stati assegnati a privati cittadini (oltre tutto iscritti all'anagrafe del Comune di Pomezia), in forza di contratti di locazione stipulati con l'ente proprietario e come effetto dell'attività svolta dal Comune per soddisfare le esigenze abitative dei cittadini meno abbienti.

La Commissione, poi, si lascia andare ad una conclusione di scarso rilievo giuridico, ad avviso di chi scrive, sostenendo che, d'altra parte, sarebbe illogico ed iniquo che il Comune proprietario degli alloggi percepisse i relativi canoni di locazione e godesse dell'esenzione dall'imposta, lasciando al Comune di Pomezia l'onere economico riguardante gli indispensabili servizi pubblici.

Lo scarso rilievo di tale ultima affermazione deriva dall'indifferenza, rispetto alla fattispecie di esenzione, della percezione di canoni locatizi da parte del soggetto passivo. In realtà, infatti, anche qualora la concessione in uso fosse a titolo gratuito si verificherebbe ugualmente quella fondamentale e determinante interruzione, sotto il profilo soggettivo, tra soggetto passivo e soggetto utilizzatore, inaccettabile ai fini dell'applicazione dell'esenzione in parola.

9.12 - Sull'obbligo del Comune di far precedere la notifica del ruolo dalla notifica dell'avviso di accertamento. Casistica.

Non è raro, purtroppo, che le amministrazioni comunali cadano nell'errore di richiedere la tassa dovuta al contribuente per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) senza seguire il percorso dettato dal legislatore, in particolare, nel disposto dell'art. 72 del D.Lgs. n. 507/93²².

Il caso trattato e risolto dalla Commissione tributaria Regionale del Lazio può contribuire a chiarire e delineare il corretto agire amministrativo.

Con la sentenza n. 54, depositata in data 19 aprile 2005, i giudici laziali hanno ritenuto di dover accogliere l'appello del contribuente che aveva impugnato la sentenza di primo grado con la quale era stata respinta la richiesta di annullamento del ruolo notificato dal concessionario incaricato dal Comune. Tale richiesta di annullamento era basata sulla considerazione che il ruolo stesso non era stato preceduto dalla notifica dell'avviso di accertamento col quale il Comune avrebbe dovuto contestare l'eventuale violazione commessa da parte del contribuente.

Alla sig.ra T.R.E. veniva notificato un ruolo dal Comune di Anzio, relativo alla Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) dovuta per gli anni 1997, 1998 e 1999 per l'immobile di proprietà; l'immobile, in realtà, era stato locato con contratti registrati, sin dal 1996; con il

²¹ Cfr., tra gli altri già citati, Cass., Sez. trib., 13 giugno 2003 – 9 gennaio 2004, n.142.

²² Così dispone, in particolare, l'art. 72, comma 1, prima parte, D.Lgs. 507/93: "L'importo del tributo ed addizionali, degli accessori e delle sanzioni, liquidato sulla base dei ruoli dell'anno precedente, delle denunce presentate e degli accertamenti notificati nei termini di cui all'art. 71, comma 1, è iscritto a cura del funzionario responsabile di cui all'articolo 74 in ruoli principali ovvero, con scadenze successive, nei ruoli suppletivi, da formare e consegnare al concessionario della riscossione, a pena di decadenza, entro l'anno successivo a quello per il quale è dovuto il tributo e, in caso di liquidazione in base a denuncia tardiva o ad accertamento, entro l'anno successivo a quello nel corso del quale è prodotta la predetta denuncia ovvero l'avviso di accertamento è notificato (...)".

ruolo su detto si richiedeva il pagamento di importi a titolo di Tassa rifiuti solidi urbani per complessive lire 366.000; la contribuente contestava il fatto che il ruolo così emesso non era stato preceduto dalla notifica di alcun avviso di accertamento relativo alla pretesa del Comune come, invece, prescritto dall'art. 71 del D.Lgs. n. 507/93; nelle more, veniva effettuato il versamento della prima rata iscritta a ruolo al solo fine di evitare l'applicazione di interessi di mora; veniva, dunque, presentata apposita istanza per il rimborso del pagamento effettuato come sopra e per lo sgravio delle altre rate iscritte a ruolo, al competente Ufficio Tributi del Comune di Anzio, motivando la stessa istanza con il mancato verificarsi del presupposto impositivo in capo alla contribuente; all'istanza suddetta, l'ufficio tributi rispondeva con un rifiuto espresso, negando il diritto rivendicato dalla sig.ra T.R.E.; infine, l'appellante sottolineava che l'immobile indicato era stato rilasciato dal locatario in data 15 maggio 1999 e da tale data risultava vuoto, privo di allacciamenti e di mobilio, così come da apposita dichiarazione tempestivamente presentata al Comune stesso; successivamente, alla contribuente veniva notificato un avviso di mora contenente la richiesta di pagamento delle somme già contestate con la cartella sopra indicata.

La contribuente ha provveduto ad impugnare tale cartella ed il seguente avviso di mora contestando il fatto che l'iscrizione a ruolo contenuta nella cartella (e nel seguente avviso di mora) non era stata preceduta dalla notifica di alcun avviso di accertamento relativo alla pretesa del Comune, come invece richiesto dall'art. 71 del D.Lgs. n. 507/93. Con la sentenza impugnata, la Commissione tributaria Provinciale del Lazio ha rigettato entrambi i ricorsi riuniti sulla base di motivazioni, in realtà, prive di fondamento giuridico e di fatto, in particolare sotto quest'ultimo profilo ha, addirittura, travisato i fatti ritenendo: in primo luogo, esistente una memoria di costituzione del Comune di cui non vi era traccia alcuna; in secondo luogo, dimostrata da parte del Comune (ma non si comprende in quale maniera...) l'esistenza di *"denunce o accertamenti presentati regolarmente dal precedente titolare dell'immobile"*. Anche solo sotto tale profilo, con questa affermazione, la Commissione Provinciale avrebbe dovuto essere censurata, così come poi è accaduto, dato che ha ritenuto provata una circostanza in base a *"denunce o accertamenti"* lasciando palesemente percepire, perfino al lettore comune, che non si era effettivamente certi se tale circostanza risultasse provata da una denuncia o da un accertamento o da diversi accertamenti addirittura (!) Ed, in terzo luogo, ritenendo 'infondata' la deduzione della contribuente, la quale producendo in giudizio tutti i contratti registrati di locazione del fabbricato nei periodi in contestazione *non avrebbe dimostrato*, secondo i giudici della Commissione Provinciale, l'occupazione da parte di terzi del fabbricato e la conseguente nascita del presupposto impositivo in capo ad essi... e non a lei, così come vuole l'art. 63 del D.Lgs. n. 507/93.

La sentenza di primo grado, sulla scorta di tali argomentazioni, è stata, dunque, censurata per il travisamento dei

fatti dedotti in giudizio in cui lo stesso giudice di prime cure era incappato.

Il riferimento compiuto all'art. 72 del D.Lgs. n. 507/93 nella parte in cui consente l'iscrizione a ruolo della tassa anche sulla base dei ruoli degli anni precedenti non è, infatti, il parametro da prendere in considerazione nella fattispecie dedotta nel giudizio. Tale procedura è legittima solo ove il contribuente e tutti gli elementi utili alla determinazione della tassa non siano mutati, altrimenti, ove uno di questi elementi sia variato, si deve far riferimento o alla denuncia di variazione appositamente presentata, ai sensi dell'art. 70 del decreto per la cessazione dell'occupazione da parte del precedente occupante e per l'inizio della nuova occupazione da parte del nuovo occupante (oltre che per la variazione della superficie imponibile o altro) oppure, in mancanza di entrambe, all'accertamento condotto dall'Ufficio Tributi Comunale, notificato al contribuente che abbia omesso la dichiarazione e divenuto definitivo per mancata impugnazione nei termini di legge.

Nel merito, dunque, i giudici di secondo grado hanno posto in evidenza come la pretesa del Comune di Anzio, contenuta nella cartella di pagamento, è del tutto infondata e del pari del tutto infondato è il rifiuto espresso dalla stessa amministrazione in merito alla richiesta di restituzione e sgravio della cartella.

La Commissione Regionale ha, dunque, accolto il primo motivo di illegittimità, in considerazione del fatto che il Comune non ha proceduto ad alcun accertamento dell'obbligazione tributaria, procedendo, invece, all'iscrizione a ruolo di importi dovuti per la tassa in oggetto senza alcuna fondata motivazione e senza che ricorressero, comunque, le condizioni di cui all'art. 72 del D.Lgs. n. 507/93 (ruoli di anni precedenti, denunce presentate, accertamenti notificati). La procedura seguita dal Comune di Anzio ha privato la contribuente della conoscenza effettiva della intera pretesa del Comune e, di conseguenza, della possibilità di approntare una difesa (processuale) pienamente efficace. Per esemplificare, la contribuente non è stata messa in grado di conoscere il motivo per cui è stata iscritta a ruolo, la superficie per cui è stata tassata, la tariffa applicata dal Comune, le eventuali agevolazioni di cui avrebbe potuto aver diritto, né tantomeno... ha potuto sapere la ragione per cui il Comune ha scelto di tassare lei, anziché l'effettivo occupante che produceva rifiuti in quei locali²³.

La sentenza di primo grado è stata sottoposta a censura anche nella parte in cui implicitamente riconosce legittimo il diniego di rimborso e sgravio espresso dall'amministrazione comunale. La tassazione in oggetto, infatti, pone come presupposto impositivo, ai sensi del combinato disposto dell'art. 62, comma 1, e dell'art. 63, comma 1, del D.Lgs. n. 507/93, il possesso o la detenzione di locali

²³ Sul punto, per tutte, cfr. la Sentenza della Commissione Tributaria Centrale, sez. IX, n. 3312 del 20/05/2000, ove, si dichiara, in linea con la giurisprudenza unanime, la nullità del ruolo non preceduto da avviso di accertamento.

produttivi di rifiuti. E', dunque, evidente come l'imposizione e l'assoggettamento al pagamento della tassa debba avvenire in capo ai soli possessori o detentori di un immobile a nulla rilevando la proprietà dello stesso. Ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. n. 507/93, il presupposto d'imposta si verifica in capo a chi esclusivamente realizza la fattispecie di cui agli artt. 1140 e ss. Cod. Civ., come, nel caso in questione, il locatario in base ad un contratto di locazione di immobile urbano.

E' di tutta evidenza come la presenza di un detentore o possessore all'interno di un'abitazione escluda il verificarsi del presupposto impositivo in capo al (semplice) proprietario dell'abitazione stessa, il quale, in virtù del contratto di locazione, deve cederne l'utilizzo unicamente al locatario. Si osserva come la legge istitutiva della TAR-SU, sopra indicata, non effettui alcun richiamo o istituisca alcun vincolo di solidarietà tra il proprietario ed il possessore in relazione al pagamento della tassa.

Sul punto i giudici della Commissione Provinciale hanno travisato palesemente i fatti, spingendosi ad affermare che *"tutti gli interessati ed i controinteressati non hanno presentato denunce di variazione ..."*, ma dimenticando clamorosamente che tale motivo doveva essere contenuto e contestato nell'apposito avviso di accertamento per omessa dichiarazione mai redatto, né tantomeno notificato, da parte del Comune a chicchessia, necessario presupposto, ai sensi dell'art. 72, per l'emissione del ruolo, ogni volta che il ruolo dell'anno precedente sia, per qualche motivo, diverso.

Priva di alcun pregio giuridico è stata poi ritenuta dai giudici di appello l'eccezione avanzata dall'Ufficio Tributi circa il fatto che 'mancassero totalmente comunicazioni in merito di ... fitti' concessi ai diversi locatari che si sono succeduti nel possesso dell'immobile in virtù di diversi contratti di locazione stipulati con la proprietaria dell'immobile.

Infatti, l'art. 70, comma 1, del D.Lgs. n. 507/93 pone esclusivamente in capo al possessore o detentore l'obbligo di presentare denuncia di inizio occupazione e non in capo al proprietario non occupante. Alla contribuente, proprietaria non occupante, non può dunque contestarsi alcun addebito per inadempimenti di terze persone.

Irragionevole e contraddittoria è apparsa, infine, agli stessi giudici di secondo grado la mancata considerazione da parte dell'ufficio tributi del Comune di Anzio delle prove fornite dalla sottoscritta che indicano, addirittura, i nominativi delle persone che hanno occupato l'immobile nei periodi di imposizione che vanno dal '97 al '99.

Ancora oggetto di censura, da parte della Commissione Regionale, è stata fatta la sentenza di primo grado, nella parte in cui si afferma, creando *tout court* un vincolo di solidarietà inesistente tra proprietario e occupante, che *"il proprietario - come tale, può essere - ricompreso fra*

quelli che comunque detengono l'immobile". I giudici di secondo grado hanno lucidamente osservato che, al di là del palese errore compiuto nel qualificare come *detentore* il proprietario in costanza di un contratto di locazione, non si potevano trascurare le irragionevoli conseguenze di simile affermazione. Con tale conclusione, infatti, la Commissione Provinciale introduce un profilo di illegittimità che non è proprio della normativa in questione. Infatti, così ragionando, arriva ad affermare implicitamente che, quando il Comune, per inerzia o per impossibilità oggettiva, non riesca a colpire l'effettivo occupante del fabbricato, così come letteralmente dispone l'art. 63, può comunque andare a colpire il proprietario locatore, soggetto in capo al quale, invece, sia ben chiaro, non si realizza alcun presupposto d'imposta. Al proposito, l'art. 63, comma 1, del D.Lgs. n. 507/93 dispone chiaramente che: *"La tassa è dovuta da coloro che occupano o detengono i locali ... con vincolo di solidarietà tra i componenti del nucleo familiare o tra coloro che usano in comune i locali ..."* e l'art. 70, comma 1, dello stesso decreto: *"I soggetti di cui all'art. 63 presentano al Comune, entro il 20 gennaio successivo all'inizio dell'occupazione o detenzione, denuncia unica dei locali ed aree tassabili siti nel territorio del Comune ..."*.

La sentenza impugnata ha trovato censura anche nella parte in cui implicitamente non accoglie l'ultimo motivo di illegittimità eccepito dalla contribuente.

Si deve osservare, infatti, come illegittima sia l'imposizione per il periodo che va dal 15 maggio 1999 in poi. Alla data indicata, infatti, l'ultimo locatario aveva rilasciato l'immobile provvedendo a staccare le utenze, mentre la proprietaria, contestualmente, aveva rimosso dai locali il mobilio. Peraltro, tali circostanze risultavano certificate da apposita dichiarazione presentata regolarmente all'Ufficio Tributi Comunale dalla sig.ra T.R.E., per mezzo del marito, ed accettata dall'ufficio stesso non essendo stata contestata tale circostanza da nessun accertamento eventualmente condotto dall'Ufficio Tributi.

Ebbene, ricorrendo tali condizioni, si verifica la fattispecie di cui all'art. 70, comma 2, del D.Lgs. n. 507/93, ovvero la mancanza del presupposto impositivo, per impossibilità di produrre rifiuti, con conseguente illegittimità della tassazione effettuata per l'intero periodo in cui perduri tale situazione²⁴.

I giudici di appello hanno, dunque, concluso per l'accoglimento delle ragioni della contribuente e riconosciuto che la procedura seguita dal Comune di Anzio ha privato la stessa della conoscenza effettiva dell'intera pretesa del Comune e, di conseguenza, della possibilità di approntare una difesa (processuale) pienamente efficace.

Il vizio di cui evidentemente soffre la cartella con l'iscrizione a ruolo impugnata, in quanto non preceduta dalla notifica dell'avviso di accertamento, si ripercuote con tutta evidenza sull'atto consequenziale e cioè l'avviso di mora, privandolo di ogni validità.

Tale vizio costituisce causa di nullità di tutti gli atti impugnati in primo grado non rilevata dalla sentenza, che per questo, oltre che per gli altri motivi fin qui analizzati, è stata censurata integralmente.

²⁴ Tali indicazioni sono, peraltro, ripetute all'interno della circolare del Min. delle Finanze del 22/06/94 n. 95 Prot. 5/2806, circolare disattesa dall'amministrazione comunale di Anzio.

Documentazione

9.13 Massimario dei giudizi di legittimità

.1 *Sent. n. 37 del 20 gennaio 2004 (dep. il 26 gennaio 2004) della Corte Cost. - Pres. Zagrebelsky, Rel. Onida* Imposta pubblicità - Variazioni tariffe - Deliberazioni - Termini - Con legge dello Stato - Imposte sulle insegne - Divisione dei territori dei Comuni in due categorie e applicazione di maggiorazione sulla tariffa normale - Con legge dello Stato - Indebita legiferazione in materia riservata alla regione - Non fondatezza delle questioni - Art. 10, comma 1, lettere a, b) e c) della L. 28 dicembre 2001, n. 448 - Artt. 3, 5, 114, 117 e 119 della Costituzione Tributi locali - Aliquote e tariffe - Deliberazione - Termini - Con legge dello Stato - ICI - Liquidazione ed accertamento Termini - Proroga - Con legge dello Stato - Concessioni derivazione acque - Sovracanoni - Calcolo - Con legge dello Stato - Imposta sui fabbricati - Fabbricati di gruppo D - Insistenti su territori di Comuni diversi - Regolamento rapporti tra Comuni - Con legge dello Stato - Indebita legiferazione in materia riservata alla regione - Non fondatezza delle questioni - Art. 27, commi 8, 9, 10 e 11 della L. 28 dicembre 2001, n. 448 Artt. 3, 5, 114, 117 e 119 della Costituzione Addizionale comunale Irpef - Versamento agli enti locali - Modalità - Violazione del principio di certezza delle risorse finanziarie - Non fondatezza della questione - Estensione del regime transitorio e ripartizione del gettito tra i Comuni - Violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali - Non fondatezza delle questioni - Art. 25, commi 1 e 5, della L. 28 dicembre 2001 n. 448 - Art. 119 della Costituzione

Massima - Oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli Enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definiva talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della costituzione - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali.

Sono, pertanto, infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettere a), b) e c), della L. 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge Finanziaria 2002), sollevate in riferimento agli articoli 3, 5, 114, 117 e 119 della Costituzione.

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, commi 8, 9, 10 e 11, della predetta L. n. 448 del 2001, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 5, 114, 117 e 119 della Costituzione.

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 1 e 5, della predetta L. n. 448 del 2001, sollevate, in riferimento all'art. 119 della Costituzione

.2 *Ord. n. 288 del 7 luglio 2005 (dep. il 19 luglio 2005) della Corte Cost. - Pres. Capotosti, Red. Gallo ICI - Area con sovrastante fabbricato in corso di costruzione - Attribuzione di rendita - Irrilevanza - Base imponibile - Valore venale dell'area - Art. 5, comma 2, del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 504 - Violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione - Questione di legittimità costituzionale - Manifesta inammissibilità*

Massima - È manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 504, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione. Il giudice rimettente, ai fini della valutazione del presupposto della rilevanza della questione di illegittimità costituzionale, deve fornire adeguata motivazione in ordine al punto controverso (nella specie, ultimazione del fabbricato, mero completamento ai fini del rilascio della concessione in sanatoria, indipendenza del cespite dall'area sul quale insiste). In difetto, la questione si palesa inammissibile, od irrilevante, in quanto l'insufficiente descrizione della circostanza di fatto oggetto di applicazione della disposizione da scrutinare impedisce a questa Corte il controllo sul presupposto della rilevanza della questione.

.3 *Sent. n. 661 del 9 novembre 2004 (dep. il 14 gennaio 2005) della Corte Cass., Sez. tributaria - Pres. Riggio, Rel. Ruggiero ICI - Imposta - Riduzioni - Fabbricati inagibili o inabitabili - Prova - A carico del contribuente - Modalità - Art. 8 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504*

Massima - L'agevolazione prevista dall'art. 8 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 (riduzione dell'imposta del 50 per cento) per i fabbricati inagibili o inabitabili non è automatica in quanto deve essere fornita, caso per caso, dimostrazione dell'effettiva impossibilità da utilizzo degli immobili mediante perizia tecnica dell'ufficio tecnico comunale.

.4 *Sent. n. 5755 del 25 febbraio 2005 (dep. il 16 marzo 2005) della Corte Cass., Sez. tributaria - Pres. Favara, Rel. Sotgiu Tributi locali (comunali, provinciali, regionali) - Imposta comunale sugli immobili - Esenzione - Pertinenza - Nozione civilistica - Applicabilità - Attribuzione di distinte partite catastali - Irrilevanza - Artt. 2, 5 e 7 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504*

Massima - Nella applicazione dell'art. 2 del D.Lgs. n. 504 del 1992, che esclude l'autonoma tassabilità ai fini dell'imposta comunale sugli immobili, delle aree pertinenti, la nozione di pertinenza deve essere valutata in riferimento alla disposizione di carattere generale contenuta nell'art. 817 del Codice Civile; non costituisce, dunque, un ostacolo al riconoscimento del vincolo pertinenziale il fatto che l'area pertinenziale e la costruzione principale siano censite catastalmente in modo distinto.

.5 *Sent. n. 5747 del 21 febbraio 2005 (dep. 16 marzo 2005) della Corte Cass., Sez. tributaria - Pres. Saccucci Rel. D'Alessandro Imposta comunale immobili - ICI - Esenzioni - Caserma locata alla Guardia di finanza - Spettanza - Esclusione - Art. 7, comma 1, lettera i) del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 - Art. 87 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917*

Massima - Un immobile dato in locazione alla Guardia di finanza ad uso caserma non è esente da ICI ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera i) del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, ciò sia in quanto la Guardia di finanza, in quanto esente da IRPEG, non rientra fra gli enti di cui di cui all'art. 87, comma 1, lettera c), del T.U.I.R., sia in quanto gli immobili utilizzati come caserme dalle Forze armate dello Stato non sono "destinati esclusivamente ad attività ricettive".

.6 *Sent. n. 20042 del 22 gennaio 2004 (dep. l'8 ottobre 2004) della Corte Cass., Sez. tributaria - Pres. Favara, Rel. Cicala ICI - Determinazione dell'imposta - Aliquote - Delibere comunali - Sindacato - Esclusione ICI - Determinazione dell'imposta - Aliquota - Pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale - Unica fonte certa - Dati pubblicati sui giornali - Buona fede - Rilevanza - Esclusione*

Massime - Il Comune non ha, in linea di principio, l'obbligo di motivare la quantificazione della misura d'imposta all'interno dell'ambito stabilito dalla legge; a meno che la legge non vincoli le delibere tariffarie a determinati parametri. Così come accade specie in riferimento alle imposizioni tributarie cosiddette "mirate" che cioè tendono al finanziamento di uno specifico servizio, ed a far ricadere i relativi oneri sugli utenti del servizio stesso. Situazione che, peraltro, non si verifica in relazione all'ICI che mira al finanziamento delle spese generali dei Comuni.

L'aliquota ICI è stabilita con atto a contenuto normativo avente forza regolamentare che viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale che, perciò, costituisce l'unica fonte certa dalla quale rilevare la misura della pretesa impositiva del Comune; senza che possa assumere rilievo, neppure ai fini della affermazione della buona fede per escludere la debenza di interessi e sanzioni un'aliquota minore erroneamente indicata dai quotidiani

.7 *Sent. n. 8637 del 22 febbraio 2005 (dep. il 26 aprile 2005) della Corte Cass., Sez. tributaria - Pres. Monaci, Rel. Cultrera ICI - Soggetti passivi - Ampliamento della sfera ex art. 18, comma 3, della L. 23 dicembre 2000, n. 388 - Retroattività - Non sussiste - Concessione - Di immobili demaniali - Approdi turistici su area del demanio pubblico - Diritto di superficie - Necessità dell'analisi della natura dell'atto - Sussiste*

Massime - L'art. 18, comma 3, della L. 23 dicembre 2000, n. 388, che modifica l'art. 3, comma 2, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, limitandosi ad ampliare la sfera dei soggetti passivi di imposta e, quindi, non potendosi considerare come una rielaborazione della norma previgente, diventando in tal modo una norma di interpretazione autentica,

dispiega la sua efficacia solamente per l'avvenire.

La natura demaniale di un bene dato in godimento non osta alla qualificabilità del diritto del concessionario in termini di diritto di superficie, con la conseguenza che bisogna procedere all'esegesi dell'atto di concessione dal bene pubblico per poter verificare se l'atto rappresenta in concreto un titolo costitutivo di un diritto di superficie o di un diritto di natura obbligatoria

.8 *Sent. n. 13794 del 21 febbraio 2005 (dep. il 27 giugno 2005) della Corte Cass., Sez. tributaria - Pres. Saccucci, Rel. Marinucci ICI - Edifici siti sulle piattaforme petrolifere in mare territoriale - Soggezione - Artt. 1 e 12 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504*

Massima - Ogni area del territorio nazionale è compresa anche nella circoscrizione degli enti territoriali - Regioni, Province e Comuni - stante la necessaria coincidenza tra sovranità dello Stato e concorrente esercizio dei poteri degli Enti regionali e locali; pertanto, sono soggetti ad ICI i fabbricati costruiti sulle piattaforme petrolifere site nel mare territoriale

9.14 Massimario dei giudizi di merito

.9 *Tribunale di Firenze, Sentenza del 26 gennaio 2005 n. 322, Sezione fallimentare, ICI - Credito - Procedure concorsuali - Ammissione - Privilegio ex art. 2752, u.c., Cod. Civ. - Riconoscimento - Sussiste*

Massima - Il credito vantato, in una procedura concorsuale, dal Comune a titolo di Imposta comunale sugli immobili deve godere del privilegio di cui all'art. 2752, u.c., Cod. Civ.. Infatti, il decreto legislativo istitutivo dell'ICI fa parte a pieno titolo del corpus di leggi che costituisce la base normativa della finanza locale; così dovendosi interpretare l'espressione "legge per la finanza locale" di cui alla citata norma.

.10 *Commissione tributaria Regionale della Lombardia, sentenza del 16 febbraio 2004 n. 60 ICI - Esenzione, ex art. 7, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 504 del 30 dicembre 1992, per gli immobili posseduti dai Comuni, al di fuori del loro territorio, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali - Spettanza - Condizioni - Destinazione immediata, diretta ed attuale allo svolgimento di detti compiti - Necessità - Conseguenze - Strutture destinate alla produzione di energia elettrica - Esenzione - Non spetta*

Massima - Gli immobili posseduti dai Comuni (al di fuori del loro territorio), sono esenti dall'Imposta comunale sugli immobili ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera a), del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, solo se "destinati esclusivamente ai compiti istituzionali", e tale destinazione deve essere diretta ed immediata per lo svolgimento dei compiti propri dell'Ente locale. L'esenzione non spetta perciò per gli immobili adibiti a centrale elettrica trattandosi di attività di servizio pubblico (che può essere svolta anche per tramite di soggetti diversi dall'amministrazione comunale) e non di "finalità istituzionale".

11.1 Commissione tributaria Regionale del Lazio - Sezione II - Sentenza del 16 febbraio 2005 n. 141 ICI - Esenzioni - Immobili posseduti dai comuni al di fuori del loro territorio – Esenzione - Condizioni.

Massima: Gli immobili posseduti dai Comuni al di fuori del loro territorio sono esenti dall'ICI, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 504/1992, solo se destinati esclusivamente ai compiti istituzionali e tale destinazione deve essere diretta ed immediata per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ente locale. Non ricorrono tali condizioni per gli immobili nel Comune di Ciampino acquistati dal Comune di Roma per sopperire ad esigenze abitative della popolazione meno abbiente, assegnati in locazione a persone aventi i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

11.2 Commissione tributaria Regionale del Lazio - Sezione II - Sentenza del 25 ottobre 2004 n. 88 ICI - Esenzioni - Immobili del Comune - Destinazione esclusivamente ad uso istituzionale – Esenzione - Spetta

Massima: Gli immobili posseduti dai Comuni al di fuori dei loro territori sono esenti da ICI solo se destinati esclusivamente e in maniera diretta ed immediata ai compiti istituzionali, sicché l'agevolazione non spetta nel caso in cui il bene risulti utilizzato per attività di carattere privato posti in essere da soggetti estranei al Comune e costituenti un mero effetto o una mera conseguenza dell'attività svolta dall'ente medesimo.

.12 *Commissione tributaria Regionale del Lazio – Sezione XIII – Sentenza depositata il 29 aprile 2005 - Tassa raccolta di rifiuti solidi urbani interni – Iscrizione a ruolo ex art. 72 del D.Lgs. n. 507 del 1993 - Presupposti - Omessa denuncia, o denuncia incompleta o infedele - Liquidazione del tributo sulla base di istruttoria ex art. 71 del D.Lgs. n. 507 del 1993 - Emissione di cartella esattoriale, senza previo avviso di accertamento – Illegittimità - Soggetti obbligati – Effettivo occupante dei locali – Solidarietà con il proprietario dell'immobile – Insussistenza*

Massima: Richiedere la tassa dovuta per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) al contribuente, senza seguire il percorso dettato dal legislatore, in particolare, nel disposto dell'art. 72 del D.Lgs. n. 507/93 è illegittimo e viola il diritto di difesa del contribuente medesimo.

Deve essere annullato il ruolo notificato dal concessionario incaricato dal Comune se non è stato preceduto dalla notifica dell'avviso di accertamento col quale il Comune avrebbe dovuto contestare l'eventuale violazione commessa da parte del contribuente sulla base dell'istruttoria condotta nella fase di controllo.

Non esiste solidarietà fra l'occupante e il proprietario dell'immobile ai fini del pagamento della tassa. Solo il detentore è soggetto passivo della tassa, dovendosi escludere una coobbligazione del proprietario in quanto non prevista dal legislatore.

Capitolo X

Meno fiscalità più servizi

Il partenariato locale come risorsa

di Riccardo Cinquegrani e Roberto Mostacci

10,1 La premessa: facciamo economia!

Con l'inizio del nuovo millennio, si è venuta consolidando una tendenza significativa riguardo alle politiche di sviluppo locale: la ricerca, l'identificazione e in alcuni casi la genesi di elementi distintivi che rendessero unico un territorio. Lo sforzo ha prodotto due macro conseguenze: la presa di coscienza che la parcellizzazione di elementi e leve per lo sviluppo vanno sapientemente governate (ovvero lo sviluppo è un processo dinamico e, auspicabilmente, in continua evoluzione), e le risorse da utilizzare provengono da diversi ambiti. In particolare, ci si è trovati di fronte a due elementi innovativi: è cambiata la struttura del "paniere di elementi" che compongono il concetto risorsa (non solo finanza, ma anche cultura, qualità della vita, ricerca, capitale umano, *partnership*, Pubblica Amministrazione, solo per citarne alcuni), ed è cambiato il modo in cui questo paniere "produce".

Per quanto intuitive possano apparire, queste considerazioni hanno generato dibattiti e prodotto politiche e decisioni tali da modificare il rapporto tra risorse a disposizione e scelte da compiere. In Italia, ad esempio, un tema che ha suscitato particolare interesse è stato quello dell'attivazione di risorse mediante il ricorso alla finanza creativa.

Certificati sponsorizzati, tombe all'asta, nomi di strade in vendita al miglior offerente. Dopo la sponsorizzazione di giardini e aiuole, inventata anni fa insieme ad altre iniziative, sono alcuni degli stratagemmi adottati da piccoli e grandi Comuni per fronteggiare le difficoltà economiche dovute al taglio dei finanziamenti e dei trasferimenti da parte dello Stato. I cittadini di Ispica, in Sicilia, non dovranno dunque stupirsi se d'ora in poi su carta intestata, buste e certificati di nascita, residenza, cittadinanza, stato di famiglia e persino morte troveranno il logo della ti-

pografia che si è aggiudicata la gara d'appalto per fornire al Comune, insieme ad altri sette sponsor, 15mila stampati per i servizi demografici, mille risme A4 e cento risme A3. Il tutto in cambio della sola pubblicità. Un'idea sicuramente originale, ma non comunque isolata.

A far concorrenza al Comune siciliano in fatto di stratagemmi per sostenere la situazione finanziaria locale e non interrompere o ridurre l'erogazione di una serie di servizi, c'è anche il Comune di Poggio Moiano (Rieti) dove è stata decisa la vendita del legname proveniente dal taglio dei boschi. A San Giorgio del Sannio, (Benevento), per sostenere le casse comunali, gli abitanti potranno vantarsi di avere una strada a loro intitolata. In difficoltà anche Comuni del calibro di Venezia, che ha provveduto a registrare un logo con ritratto il leone alato, e Bologna che, invece, ha optato per la vendita di alcuni sepolcri storici del cimitero monumentale. Lo scopo? Salvaguardare la Certosa senza pesare sulle tasche dei contribuenti. Il tema delle risorse finanziarie va quindi inquadrato secondo un triplice ordine di fattori: l'ammontare, l'allocazione e la "serie storica e le possibili proiezioni" di disponibilità finanziaria.

I dati dimostrano sostanzialmente una marcata tendenza (e una conseguente necessità), di attivare vari "polmoni finanziari" al fine di mantenere in vita macchine amministrative che, nel 32,9% dei casi, impiegano oltre un terzo del budget complessivo a disposizione per le sole spese di personale.

Senza cercare di identificare un set di indicatori che analizzino la produttività o il benessere organizzativo di questi Enti locali, un altro dato che potrebbe risultare interessante ai fini di questa analisi, risulta essere la relazione che intercorre tra le risorse *esplicite*, ovvero quelle economico-finanziarie, e quelle *implicite*, cioè a dire quelle

Tabella 1 - Entrate correnti delle Amministrazioni comunali per categoria e ripartizione geografica
Accertamenti - Anni 2002 e 2003 (dati provvisori, composizione percentuale)¹

Ripartizioni geografiche	Entrate tributarie		Contributi e trasferimenti		Entrate extra tributarie		Totale	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Nord-ovest	52,3%	57,6%	21,8%	16,9%	26,0%	25,5%	100,0%	100,0%
Nord-est	48,5%	52,5%	27,3%	23,0%	24,3%	24,6%	100,0%	100,0%
Centro	49,9%	53,5%	28,5%	24,1%	21,6%	22,4%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	34,4%	39,3%	53,3%	47,7%	12,3%	13,0%	100,0%	100,0%
ITALIA	45,6%	50,1%	33,8%	29,0%	20,6%	20,8%	100,0%	100,0%
Nord-ovest	32,6%	32,6%	18,3%	16,5%	36,0%	34,7%	28,5%	28,4%
Nord-est	20,3%	20,3%	15,4%	15,3%	22,6%	22,8%	19,1%	19,4%
Centro	24,4%	23,2%	18,8%	18,1%	23,5%	23,4%	22,3%	21,8%
Mezzogiorno	22,7%	23,9%	47,5%	50,1%	18,0%	19,0%	30,1%	30,5%
ITALIA	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella 2 - Spese correnti delle Amministrazioni comunali per categoria e ripartizione geografica
Impegni - Anni 2002 e 2003 (dati provvisori, composizione percentuale)

Ripartizioni geografiche	Spese per il personale		Acquisto di beni e servizi		Altre spese correnti (a)		Totale	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Nord-ovest	29,7%	30,4%	48,4%	47,6%	21,9%	22,0%	100,0%	100,0%
Nord-est	31,8%	32,6%	44,3%	43,9%	24,0%	23,5%	100,0%	100,0%
Centro	30,7%	32,3%	49,9%	48,0%	19,3%	19,7%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	35,2%	35,8%	44,9%	45,8%	19,8%	18,3%	100,0%	100,0%
ITALIA	32,0%	32,9%	46,9%	46,4%	21,1%	20,7%	100,0%	100,0%
Nord-ovest	26,2%	26,1%	29,1%	28,9%	29,2%	30,0%	28,2%	28,2%
Nord-est	18,6%	18,9%	17,7%	18,0%	21,4%	21,7%	18,8%	19,1%
Centro	21,5%	21,4%	23,8%	22,5%	20,5%	20,8%	22,4%	21,8%
Mezzogiorno	33,7%	33,7%	29,3%	30,5%	28,8%	27,5%	30,6%	30,9%
ITALIA	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

¹ Fonte: www.istat.it, I bilanci consuntivi delle Amministrazioni Comunali 2003.

fonti di ricchezza ad alto potenziale solitamente non sfruttate o sottoutilizzate a causa di un insieme di fattori. Tra esse, un ruolo chiave è ricoperto dal cosiddetto partenariato socio-economico.

Con questa locuzione non si intende definire soltanto l'insieme di attori locali che, vivendo un territorio, ha il diritto/dovere di partecipare alle scelte, ma anche le Amministrazioni che sono sollecitate a "riconfigurare la propria missione istituzionale e a modificare le proprie strategie d'azione, occupando uno spazio fondamentale per supportare il coordinamento dell'azione collettiva"². La conferma di questa tendenza che conduce a forme di *soft*

government è data dalla considerevole produzione di piani strategici, cabine di regia o forme di sussidiarietà orizzontale che si stanno registrando nei Comuni italiani nel corso degli ultimi anni. In questo nuovo contesto, l'attore pubblico diviene imprenditore istituzionale e leader nell'orientare e influenzare strategie, priorità e obiettivi per lo sviluppo del territorio e il miglioramento delle condizioni di convivenza e benessere³.

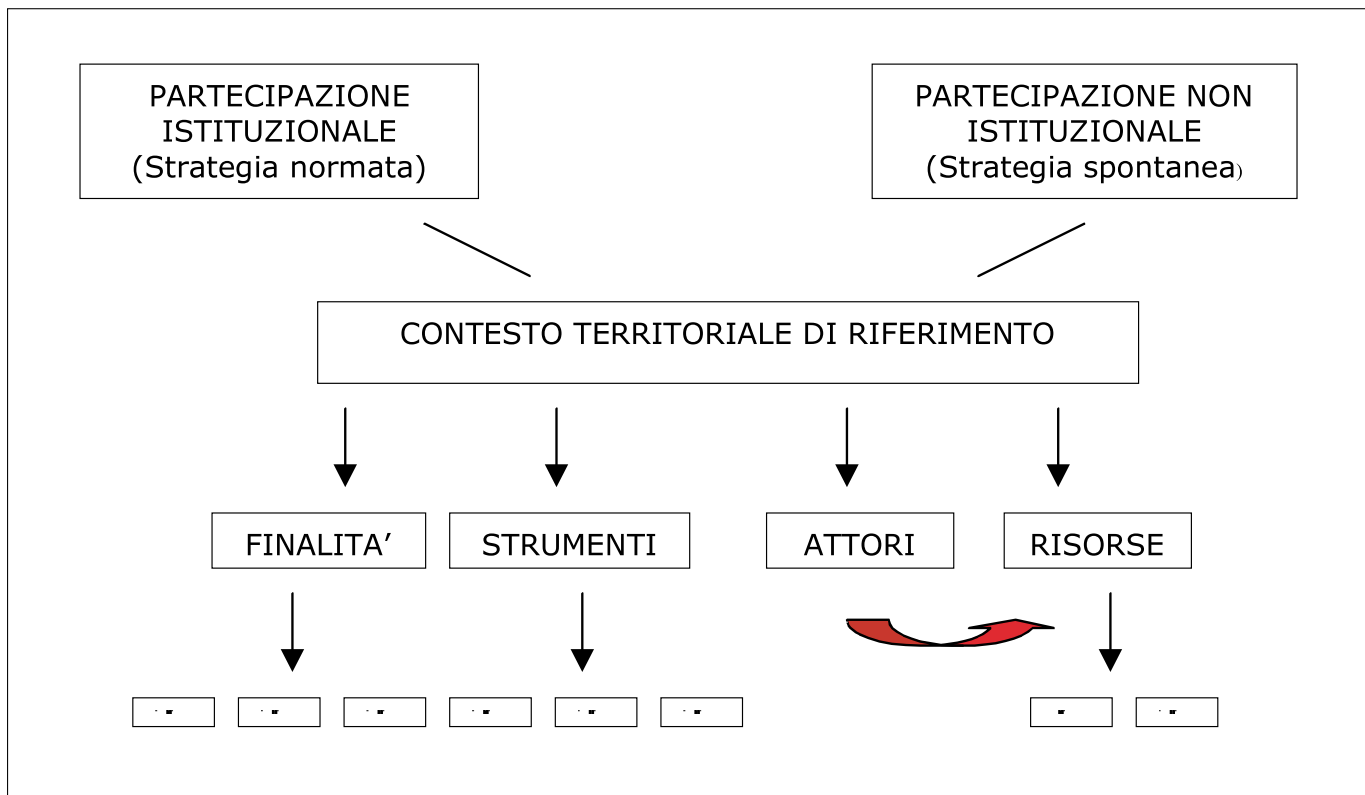
10.2 Una risorsa diversa: "monetizziamo" le relazioni

Se si avvalga l'ipotesi relativa all'importanza del partenariato inteso come risorsa locale, la conseguenza diretta che si può trarre riguarda il ruolo delle amministrazioni pubbliche. Esse sono chiamate a partecipare al governo delle comunità e, contemporaneamente, a provvedere ad erogare in modo efficace ed efficiente una pluralità di servizi; ciò che progressivamente si va modificando riguarda il sistema di relazioni tra istituzioni e attori sociali che si avvia, sempre più spesso, ad essere gestito su un piano associativo (orizzontale) e non solamente contrattuale (bipolare)⁴. Il sistema di relazioni (o la partecipazione in senso lato), si ispira pertanto ad uno schema concettuale che può esser sintetizzato come segue:

² M. Bonaretti, "Governo locale e innovazione organizzativa: le Amministrazioni in trasformazione", "RU - Risorse Umane nella PA", n. 2, 2005.

³ L. Bobbio, "I governi locali nelle democrazie contemporanee", Laterza, Bari, 2002.

⁴ P. Perulli, "Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche", Quaderni di rassegna sindacale n. 3, 2004.



Come è possibile evincere dallo schema proposto, la ratio che ispira un intervento di partecipazione non varia sostanzialmente sulla base del quadro di riferimento normativo; il contesto territoriale di applicazione può riguardare dal quartiere di una città ad ambiti sovra comunali (ad esempio i PIT) e la partecipazione può essere stimolata per conseguire varie finalità: informare, comunicare, diffondere, consultare, acquisire opinioni, programmare, coordinare, progettare, cooperare; analogamente, possono essere utilizzati una serie ragguardevole di strumenti (*focus group*, forum, ricevimenti pubblici, dibattiti, esercizi di previsione, etc.), e si può attingere da un set di risorse disponibili.

Qui il discorso si complica e si fa più interessante: come accennato in precedenza è cambiato il concetto di risorsa: non si parla più esclusivamente di aspetti finanziari ma sempre maggiore interesse è rivolto nei confronti delle risorse espresse in termini di conoscenza.

Il richiamo alla strategia di Lisbona è evidente, ma altrettanto chiaro è il ruolo giocato dagli attori che divengono portatori di saperi, agenti dell'innovazione, *ovvero risorse del sistema locale*.

Questa apparente dicotomia degli attori nei processi partecipativi (contemporaneamente risorsa e destinatario) è semplicemente la riproposizione del ruolo del cittadino in un contesto di politiche distributive.

10.3 Lo scenario: i Comuni italiani tra difesa dei localismi e attacchi alla globalizzazione

Ciò che caratterizza il cambiamento degli ultimi 15 anni riguarda la ricaduta locale di scelte o situazioni globali (ad esempio la lunga crisi del ciclo economico internazionale

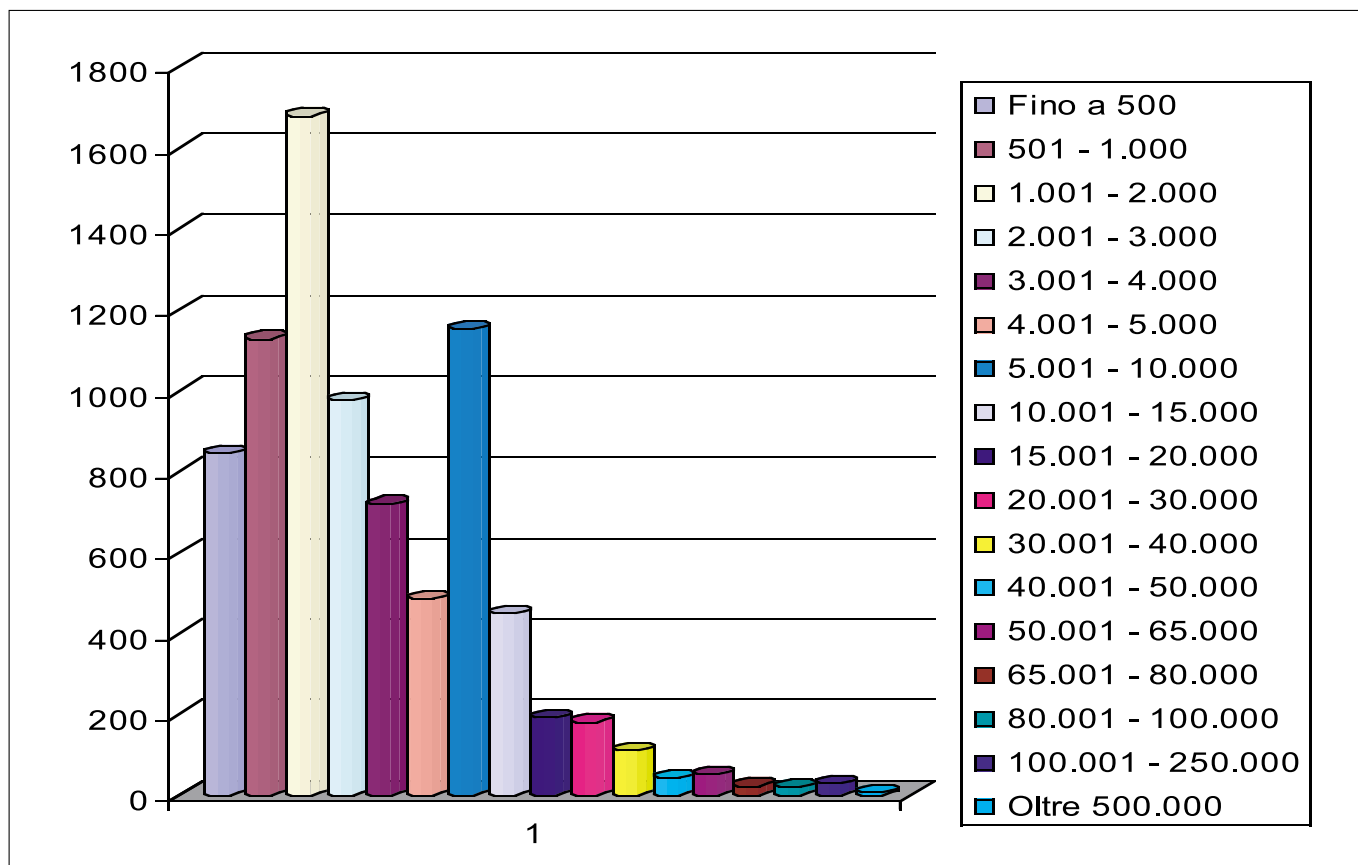
o la delocalizzazione di imprese). Le diverse condizioni hanno generato l'aumento e la diversificazione della domanda di intervento pubblico; oggi una Pubblica Amministrazione deve affrontare politiche innovative che spesso spaziano ben oltre gli strumenti attuativi disponibili e gli ambiti stabiliti dal riparto delle competenze amministrative. Al contempo, la quantità di risorse non è in crescita proporzionale. In secondo luogo, proprio per queste ragioni, le soluzioni da mettere in campo sono sempre meno settoriali e di competenza di un unico soggetto o addirittura del solo sistema pubblico.

Sempre più di frequente, come nei casi rappresentati, siamo di fronte a politiche integrate tra settori di intervento, istituzioni, strumenti, competenze⁵. All'interno di questo quadro di riferimento, il rapporto erogazione di servizi, risorse a disposizione, fiscalità locale e partenariato socio-economico viene a configurarsi come un sistema di *interrelazioni*.

Nel quadro complessivo appena delineato, è possibile riscontrare un ulteriore elemento di peculiarità dei nostri Comuni: la distribuzione di popolazione e la struttura demografica.

⁵ G. De Rita, "Il regno inerme. Società e crisi delle istituzioni", Einaudi, 2002.

Grafico 1: Numero dei Comuni classificati per popolazione⁶



In sintesi, quindi, le sfide globali affrontate da istituzioni che amministrano una popolazione locale di massimo 5.000 abitanti riguarda 5.836 Comuni italiani su 8.101; se si considerano i Comuni fino a 20.000 abitanti (7628), la percentuale sale a circa il 94%. In questo contesto la celerità nel prendere decisioni e lo "sfruttamento intensivo" di quelle forme di ricchezza immateriali, quali la conoscenza, divengono determinanti in logica competitiva; pertanto, il ricorso a forme di democrazia deliberativa o a processi decisionali inclusivi appare una necessità di mediazione sociale che permette di affiancare i canali tradizionali di *policy making* in un contesto locale.

Ecco, dunque, che un ostacolo potenziale (le dimensioni ridotte dei Comuni italiani) permettono una dimensione di dialogo, prossimità e sussidiarietà che, opportunamente combinate, possono determinare una nuova domanda di intervento pubblico alla quale gli eletti, anche a causa di meccanismi che stimolano la continua ricerca del consenso, non possono negare risposta.

10.4 Uno sguardo ad altri localismi: la partnership come obiettivo in Croazia e nella Federazione Russa

La realizzazione di programmi di sviluppo municipali comincia in Croazia con l'assunzione di consapevolezza da parte dell'intera società civile che non è più accettabile fondare un processo decisionale su un approccio non programmato⁷.

Nel corso degli anni novanta le tensioni tra centro e periferia, rinnovamento e tradizione, dimensione urbana e ru-

rale avevano prodotto una sostanziale rigidità dei sistemi produttivi locali incrementando le difficoltà socio-economiche del paese.

All'inizio del 2000 la disponibilità di fondi e l'utilizzo dell'ausilio di esperti, strutture universitarie e di personale appartenente a centri di ricerca proveniente anche dall'estero, ha facilitato l'avvio di processi concertativi anche in località assimilabili (per dimensioni e popolazione) a piccoli Comuni italiani.

E' stato il caso di Virovitica, una cittadina in Slavonia al confine con l'Ungheria di circa 22.500 abitanti, di Samobor dove gran parte dei suoi 35.000 abitanti ha preso parte attivamente alle fasi di analisi della struttura economica della città, dei servizi sociali, dei problemi ambientali, dello sviluppo istituzionale e della pianificazione strategica, e della municipalità di Solta (isola popolata da 1300 persone).

I percorsi di costruzione, gestione, monitoraggio e valutazione dell'operato posto in essere dal partenariato, sono stati senza dubbio positivi, e hanno fornito spunti per

⁶ Fonte: www.istat.it

⁷ I. Dokic, N. Starc, P. Stubbs, Participation in transition: problems and possibilities of participatory approaches to strategic development management; examples from Croatia, OECD International Conference on "Local Development and Governance in Central, East and South East Europe", Trento 6-8 Giugno 2005.

la modellizzazione di una serie di percorsi orientati all'avvio di processi di sviluppo.

Queste esperienze hanno reso possibile l'apprendimento da parte delle comunità locali di elementi gestionali che caratterizzeranno scelte future; in particolare:

- al fine di coinvolgere differenti tipologie di portatori di interesse (*stakeholders*), il processo partecipativo deve essere costruito in maniera tale da permettere continui ingressi e fuori uscite, riuscendo a mantenere comunque una struttura organica e autonoma;
- i programmi di partecipazione possono costruire dei ponti tra eccessivo burocratismo e cittadinanza, facilitando in tal modo la comprensione delle funzioni e delle complessità di un apparato amministrativo locale;
- i consulenti, i partecipanti e i portatori di interesse sono principalmente una preziosa risorsa in termini di conoscenza e competenze che va adeguatamente utilizzata nell'ambito dei processi decisionali;
- le metodologie utilizzate per coinvolgere devono costantemente essere oggetto di monitoraggio e adattamento in quanto rivestono un ruolo chiave nel processo;
- occorre demistificare la convinzione che una buona pratica realizzata in un territorio possa essere replicata senza subire un processo di adattamento;
- chiunque partecipi ad un'azione di costruzione e mantenimento di un partenariato socio-economico è soggetto ad un processo di sviluppo e apprendimento;
- la necessità di avere una struttura gestionale efficace è indispensabile nelle fasi di implementazione dei risultati conseguiti mediante il processo partecipativo.

Le esperienze realizzate in Croazia dimostrano come la genesi e la costruzione di un partenariato socio-economico possano avvenire in condizioni di popolazione numericamente poco significativa e soprattutto in contesti relativamente sviluppati.

Lo stesso ragionamento, probabilmente con toni ancor più marcati, può essere condotto in merito alle politiche di sviluppo locale in atto presso la Federazione Russa⁸. Al termine del 2004, circa 2/3 delle Regioni della Russia hanno operato una ridefinizione amministrativa del proprio territorio adottando un modello di suddivisione su scala "provinciale", articolata in città (ovvero centri urbani) e distretti (cioè zone rurali).

I dati che si intendono sottolineare riguardano due aspetti: nonostante la norma costituzionale che "impone" l'indipendenza economica delle istituzioni locali, soltanto il 10% delle municipalità create sono in condizione di disporre autonomamente di una somma che copra il minimo essenziale dei costi fissi, il restante dipende da trasferimenti provenienti o dalle Regioni o dallo Stato centrale. Il secondo elemento riguarda la riforma federale tuttora in atto: nel corso del 2004-2005 ogni stato federato sta elaborando proprie politiche fiscali con sistemi di tassazione autonoma e, nel 2006, questa riforma dovrebbe andare a regime.

Cardine della riforma è il rafforzamento del sistema di relazioni istituzionali tra le municipalità in tutta la Federazione, obiettivo che si intende raggiungere avvicinando le

amministrazioni alle esigenze dei cittadini mediante l'ausilio di forme di partecipazione diretta e attiva.

Al di là delle considerazioni che si possono fare in merito all'intero impianto della riforma in atto nella Federazione Russa, ciò che va sottolineato è la consapevolezza (assurta addirittura a livello normativo), dell'importanza della creazione di sistemi di relazioni tra cittadini e istituzioni. In questo caso, cioè in un contesto altamente problematico sia da un punto di vista socio-economico che territoriale, la costruzione di un partenariato diviene un *obiettivo*. La particolarità che accomuna i due casi appena citati riguarda proprio la consapevolezza che lo sviluppo del territorio passa attraverso la corretta allocazione delle (poche) risorse a disposizione.

Ecco allora che un contesto economicamente depresso, dipendente dai livelli superiori dell'ordinamento statale, identifica un'altra via di "finanza innovativa" attingendo direttamente dai propri cittadini competenze, conoscenza e capacità. La riuscita di questo processo non è affatto scontata, ma anche le alternative possibili non sembrano infinte.

10.5 La partnership come strumento di efficienza e gestione nel Regno Unito

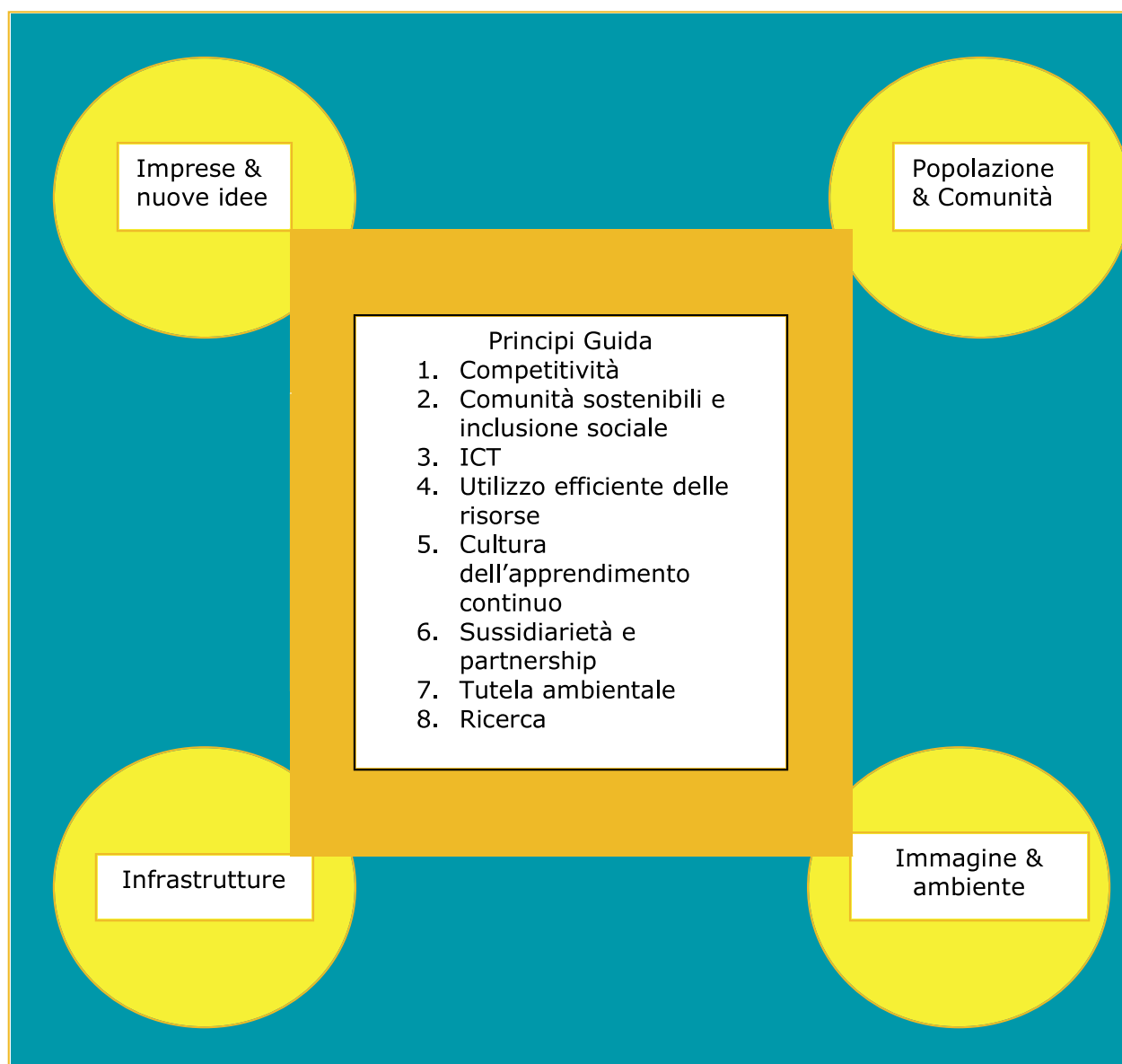
Sostanzialmente diverse sono le esperienze in atto nel Regno Unito. Naturalmente, le condizioni di contesto incidono in modo preponderante sulle possibilità di erogare servizi di qualità nell'ambito di territori ad elevato grado di sviluppo socio economico.

Tuttavia, occorre sottolineare come la dimensione strategica scelta da Stato centrale e Regioni fornisca un valido quadro di riferimento. In Gran Bretagna infatti, già nel 2001 era stato redatto un libro bianco "*Opportunity for All in a World of Change*" (Opportunità per tutti in un mondo che cambia), in cui venivano evidenziate cinque possibilità di sviluppo locale partendo da cambiamenti in atto su scala globale; le linee di indirizzo riguardavano:

- Investire in conoscenze e competenze;
- Sviluppare comunità socialmente coese;
- Migliorare il sistema normativo, regolamentatorio e finanziario coerentemente con le esigenze delle imprese;
- Rafforzare le connessioni ovvero il sistema di relazioni con altri territori in Europa e nel resto del mondo;
- Investire in innovazione.

La comprensione e la condivisione di questa impostazione ha generato strategie di sviluppo regionali impennate su un modello riassumibile come segue:

⁸ E. Bukhvald, "Local development and Governance in the Russian Federation", OECD International Conference on "Local Development and Governance in Central, East and South East Europe", Trento 6-8 Giugno 2005.



La strategia di sviluppo economico indica il 2020 come punto di arrivo. Una prospettiva così a lungo termine è volutamente fissata in considerazione della *vision* ambiziosa che si intende realizzare⁹. I quattro temi chiave all'interno dei quali si articolano i principi guida elencati al centro della figura, sono sub articolati in obiettivi locali che riguardano ambiti comunali o di aggregazione di Comuni. In dettaglio:

1. *Investire in idee e nuove imprese*: sviluppare cluster ad alto potenziale di crescita e di occupazione e competitivi in ambito internazionale, perseguire l'eccellenza nelle imprese esistenti, accelerare lo sviluppo di nuove imprese;
2. *Investire nelle persone e nelle comunità*: sviluppare le competenze delle persone, favorire l'attrazione di cervelli, combattere l'esclusione sociale;
3. *Investire nelle infrastrutture*: garantire piani traspa-

renti di gestione dello spazio fisico, rafforzare i sistemi di comunicazione e trasporto, favorire la creazione di infrastrutture immateriali e informatiche;

4. *Investire nell'immagine e nell'ambiente*: progettare e diffondere un'immagine positiva e dinamica, annullare il *deficit ambientale*, promuovere il risparmio energetico e la qualità delle strutture fisiche.

In ambito urbano/comunale, la scelta di quale elemento strategico perseguire può avvenire in vario modo, in ogni caso la tendenza prevalentemente registrata negli ultimi anni è quella di incoraggiare un alto tasso di *partecipazione democratica* e contatti frequenti tra l'autorità eletta ed i cittadini. Il coinvolgimento della comunità genera un senso di benessere collettivo e promuove la crescita del-

⁹ M. G. Caroli, Il Sistema di Governo dello sviluppo economico del territorio, Studi de "Il sole 24ore", Milano, 2002.

la consapevolezza pubblica su temi di particolare rilevanza. Inoltre, il binomio coinvolgimento/erogazione di servizi efficienti genera ricadute significative sul sistema di garanzie e vigilanza (la comunità entra in possesso di strumenti di garanzia del rispetto degli interessi collettivi), sul livello di etica e *standard* professionali del personale incaricato all'erogazione di determinati servizi pubblici e pone l'accento sul concetto di cittadino cliente (che va soddisfatto), ovvero l'assetto organizzativo e manageriale si focalizza sui bisogni e sull'accesso ai servizi da parte dell'utenza. La questione della comunicazione riveste un ruolo importante: tutti i portatori di interesse della comunità sono tenuti a "reagire" e a cooperare nell'identificazione di possibili migliorie da apportare al sistema.

La *partnership* come strumento di *co-gestione* dei servizi appare essere un elemento qualificante in contesti specifici e nel Regno Unito le applicazioni concrete sono state registrate in campi assolutamente eterogenei.

Le Regioni inglesi interpretano in maniera pressoché uniforme il concetto di sviluppo sostenibile articolandolo in

una serie di obiettivi da conseguire sul piano economico, sociale ed ambientale. Da queste considerazioni fanno discendere le politiche da attuare in una logica di sviluppo locale. Questa uniformità non rappresenta un dato sorprendente dal momento che le aspirazioni collettive in termini di qualità della vita non sono molto dissimili tra una regione e l'altra.

La varietà maggiore si riscontra tra gli obiettivi di natura economica, mentre le priorità in campo sociale non presentano particolari sorprese; il valore aggiunto di questa impostazione è connesso alla possibilità di definire percorsi diversi per conseguire obiettivi di sviluppo sostenibile, offrendo pertanto sia alle Regioni che ad ambiti territoriali sub regionali, la possibilità di identificare strategie e priorità. In questo contesto, il dialogo e la mediazione sociale rivestono un ruolo preponderante e forniscono il quadro di riferimento all'interno del quale ottimizzare le scelte. L'analisi ha riguardato le nove Regioni in cui il territorio inglese è suddiviso ed ha prodotto il seguente quadro di sintesi:

Obiettivo	Area di riferimento	Numero regioni (che intendono perseguirlo)
Sviluppare imprenditorialità e fornire infrastrutture tecnologiche	Economia	6
Sostenere lo sviluppo di aree depresse	Economia	4
Ridurre l'utilizzo delle autovetture e facilitare altre forme di mobilità	Economia	6
Incoraggiare lo sviluppo dell'economia rurale	Economia	4
Promuovere agricoltura sostenibile	Economia	2
Incrementare partnership locali e network	Economia, Società	5
Migliorare i servizi sanitari	Economia, Società	8
Facilitare l'inclusione sociale	Società	8
Sviluppare la cultura e l'immagine locale	Economia, Società	9
Incrementare il coinvolgimento pubblico nelle attività della società civile e del terzo settore	Società	9
Sviluppare la gestione delle risorse ambientali	Ambiente	9
Minimizzare l'utilizzo di energia e sviluppare le rinnovabili	Ambiente	9
Garantire la qualità dell'aria	Ambiente	8
Promuovere sviluppo di competenze in materia ambientale	Ambiente	5

I dati esposti permettono due ordini di considerazioni: le Regioni inglesi intendono perseguire politiche che sviluppino le caratteristiche e le peculiarità del territorio e vi è una marcata sensibilità nei confronti delle tematiche ambientali. La richiesta di maggiore coinvolgimento del settore pubblico (che a noi italiani suona quanto meno in controtendenza), è da intendersi come una modalità innovativa di creazione e consolidamento del dialogo sociale: la *partnership* diviene "luogo di dialogo decisionale"; la sussidiarietà (sia verticale che orizzontale) è desumibile anche dalla risposta relativa all'utilizzo delle energie rinnovabili (anche qui 9 Regioni su 9), la scelta dei siti in cui implementare le apparecchiature per accumulare energia eolica è avvenuta tramite un percorso di concertazione sociale prima in ambito comunale, poi a livello regionale.

La formulazione di un piano, di un programma o di un intervento puntuale richiede un lungo percorso di avvicinamento. Si comincia con un'idea, spesso piuttosto vaga, sulla natura dei problemi e sulle possibili soluzioni; si definiscono, a poco a poco, i contorni della questione; si formulano alcune ipotesi di intervento; si esaminano le al-

ternative progettuali; si redige un progetto di massima, si elabora (se del caso) un progetto esecutivo, si adottano i relativi atti formali e poi finalmente si avvia la fase esecutiva. A quale stadio va inserito il momento partecipativo o concertativo? Conviene aprire la discussione quando cominciano a prendere forma le prime idee o quando si è già arrivati a un progetto strutturato e definito? È meglio rischiare, a costo di andare allo sbaraglio, oppure lavorare su dati solidi e concreti?

Domande di questo genere possono produrre confusione. A seconda delle circostanze o del problema sul tappeto, può essere preferibile l'una o l'altra via. Inoltre, le amministrazioni non sempre sono libere di scegliere quando. Per esempio può capitare che si accorgano dell'esistenza di tensioni e malumori solo quando il progetto è già pronto e in questo caso c'è poco da fare: bisogna aprire la consultazione su quell'ipotesi che è già stata compiutamente definita¹⁰.

¹⁰ AAVV. A Più Voci Amministrazioni Pubbliche, imprese associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, i Manuali di Cantieri, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2004.

10.6 La partnership come volano per lo sviluppo e strumento di erogazione di servizi a Kansas City, USA

Un libro di qualche anno fa cominciava con queste parole: "siamo giunti a un'impasse. Le amministrazioni pubbliche non riescono ad agire, anche quando tutti ritengono che qualcosa debba essere fatto... Qualsiasi sforzo per costruire prigioni, autostrade, centrali elettriche, case di cura per malati mentali o case popolari è osteggiato da coloro che risiedono nei dintorni. Dal 1975 non è stato costruito in questo Paese neanche un impianto per il trattamento di rifiuti pericolosi, anche se tutti ritengono che tali impianti siano necessari per evitare il fenomeno della discarica selvaggia"¹¹.

A differenza di quello che si potrebbe pensare, il Paese di cui si parla non è l'Italia, ma gli Stati Uniti. Il problema delle *impasse* create dalle opposizioni locali riguarda infatti indifferentemente tutti i Paesi. Le comunità locali (o addirittura micro-locali) tendono facilmente a mobilitarsi contro progetti di interesse generale che percepiscono come una minaccia per i propri interessi o la propria identità. Il fenomeno è talmente diffuso che è stata inventata una specifica espressione per descriverlo: *sindrome Nimby* ("Not In My Back Yard" ossia "non nel mio giardino", "non sotto casa mia").

Questa etichetta è un po' malevola perché suggerisce che gli oppositori locali siano mossi da interessi spregiudicati, egoistici e particolaristici. E tuttavia, se ragioniamo a mente fredda, dobbiamo riconoscere che le comunità interessate possono avere ottime ragioni per non sobbarcarsi una servitù a vantaggio dell'intera collettività. E infatti esse tendono ad usare un argomento cui è molto difficile controbattere: "perché proprio qui?", "perché deve toccare proprio a noi?". Le comunità locali sono quasi sempre in grado di difendersi efficacemente. Si formano comitati spontanei di cittadini. Si tengono assemblee popolari affollate. Si organizzano proteste.

È probabile che qualche politico sia tentato di appoggiare la protesta e finisca così per incrinare la compattezza delle istituzioni. Gli esempi di queste *impasse* sono innumerevoli. Tuttavia, esiste naturalmente anche un'altra faccia della mobilitazione sociale, quella di risorsa, ovvero quella che non agisce in opposizione a qualcosa, ma si pone un atteggiamento propositivo.

Il fenomeno del partenariato economico-sociale esprime ancora più potenzialità in contesti altamente innovativi e diviene, nelle sue massime espressioni vincenti, volano e strumento di servizi che facilitano l'avvio e il consolidamento di politiche di sviluppo locale. Esempi altamente significativi in tal senso sono derivabili principalmente da esperienze realizzate negli Stati Uniti.

Kansas City è una città, o meglio un'area metropolitana, che si estende sulla superficie di due stati federali, conta quasi due milioni di abitanti e deve gran parte del suo attuale successo economico ad una serie di processi avviati ad inizio degli anni ottanta.

Le linee programmatiche adottate allora riguardavano principalmente tre aspetti: effettuare una selezione dei settori industriali che risultavano per l'economia locale

maggiormente competitivi, investire in innovazione (non solo tecnologica) e adottare una forte politica di marketing e *branding* ovvero creazione e identificazione della città mediante un apposito "marchio".

Il dato maggiormente significativo è che queste decisioni di valenza strategico-tattica per il territorio furono adottate di concerto dal tessuto economico-sociale e dalle istituzioni. Il processo di selezione avvenne in maniera quasi scientifica: vennero poste sotto valutazione le variabili geografiche, infrastrutturali ed energetiche, ma anche la presenza di competenze specialistiche, l'attività di università e centri di ricerca. Il primo passo pertanto riguardava la creazione di un sistema di relazioni ragionato tra persone, istituzioni e territorio che andasse oltre le visioni personali e le strategie basate su elementi prevalentemente percettivi.

Da questa fase di analisi si è potuto evincere non solo la vocazione produttiva del territorio, ma anche quale fosse il settore ad alto contenuto innovativo su cui investire risorse; negli anni novanta le strutture che si occupavano di ricerca medica nell'area non erano di profilo nazionale, tuttavia la decisione di creare un polo specializzato in biotecnologie mediche ha progressivamente attratto cervelli, finanziamenti e imprese. Il polo di ricerca ha avviato studi per la produzione di farmaci per l'uomo e successivamente anche per animali. In quegli anni vennero investite cifre ragguardevoli ma non impossibili (intorno ai 100 milioni di dollari) e la collaborazione cominciava ad assurgere a fattore di competitività.

Nel 1997 il centro bio-medicale fatturava quasi 2 miliardi di dollari. La società civile non solo comprese che si era imboccata la strada giusta, ma propose di incrementare i fondi per la ricerca mediante forme di tassazione dedicata (arrivando a 500 milioni di dollari l'anno) e creando un nuovo istituto, il Kansas City Area Life Science Institute (KCALSI) che, tra gli altri compiti, aveva quello di creare



¹¹ L. Susskind, J. Cruikshank. *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, 1987, p. 3.

e curare incubatori biotecnologici. In circa 10-15 anni l'area di Kansas City è divenuta un centro di innovazione nota come la *BioMed Valley*.

Il terzo pilastro su cui si è orientato il modello di Kansas City è stato quello dell'immagine attraverso politiche di *marketing* (associando qualità della vita a servizi e sviluppo economico tramite la ricerca) e di *branding*.

Il "marchio" scelto per Kansas City è frutto di un lavoro di esperti, di ricerche condotte nel campo della comunicazione, ma anche del coinvolgimento attivo della cittadinanza che, anche in questo caso, diventa risorsa del territorio. Nulla è stato lasciato alla casualità: la scelta dei colori, la sigla da adottare (KC rimanda automaticamente alle più note LA per Los Angeles, DC per Washington DC e soprattutto NY per New York) e lo slogan "*think*" ovvero pensa, rifletti e quindi ragiona, delibera, realizza.



L'utilizzo del *Brand* ha reso possibile l'avvio di una forte campagna di marketing basata prevalentemente su strumenti web ma non solo. La valorizzazione del modello Kansas City è avvenuta e continua ad avvenire anche grazie ai tentativi di "imitazione" (ovvero altre azioni di *branding & marketing*), messe in atto presso altre città statunitensi.

10.7 Dagli esempi alle opportunità...

Un primo tentativo di analisi comparativa tra queste esperienze e quelle italiane conduce immediatamente alla considerazione che le dimensioni spesso assai ridotte dei nostri Comuni dovrebbero favorire l'aggregazione sovra comunale al fine di avviare una rinnovata strategia di *marketing*. Ogni realtà avrebbe caratteristiche proprie e probabilmente confini non sempre coincidenti con quelli amministrativi; la sfida riguarda la definizione di un meso-livello che si collochi idealmente tra Province e Comuni e crei contesti territoriali omogenei.

Tuttavia, l'interazione tra cittadini, servizi, istituzioni e politiche di sviluppo segue, nel nostro paese, percorsi diversi e spesso maggiormente tortuosi e poco redditizi. In particolare, la collaborazione tra amministrazioni, aziende pubbliche e settore privato non sempre poggia su caratteristiche di volontarietà e basso grado di formalizzazione, spesso non si giunge alla consapevolezza che le relazioni dovrebbero esser fondate su una convergenza di interessi che, pur in presenza di finalità diverse, deter-

mina vantaggi reciproci tra i quali lo sviluppo di processi congiunti di creazione di valore e la corresponsabilità della gestione del territorio. In un contesto di questo genere, avviare politiche di *branding & marketing* potrebbe costituire un volano interessante attorno al quale cominciare a strutturare un sistema di relazioni.

Il coinvolgimento del tessuto socio economico può avvenire in una prima fase mediante il ricorso alla creatività dei giovani (ad esempio gli studenti di licei artistici per la presentazione di bozzetti per il marchio) e successivamente avviare una campagna di comunicazione per coinvolgere il resto della cittadinanza.

Gli apporti e i contributi derivanti dal settore pubblico e da quello privato verrebbero così a configurare un nuovo paniere di risorse composto da denaro, beni, informazioni, innovazione di regolamentazione amministrativa, competenze e capacità manageriali.

Le forme di collaborazione potrebbero essere sia informali, ad esempio consultazioni popolari finalizzate al miglioramento del processo decisionale e all'acquisizione di consenso, che maggiormente strutturate, ovvero protocolli d'intesa, convenzioni o partecipazioni a fondazioni tramite le quali esercitare congiuntamente una serie di funzioni di competenza dell'Ente locale. In questo ambito, un aspetto rilevante riguarda l'identificazione di modalità operative necessarie per avviare forme di dialogo.

La questione è stata affrontata (a volte con successo) anche in altri contesti europei. Queste esperienze, opportunamente rivedute e adattate, potrebbero fornire spunti interessanti. In Finlandia, ad esempio, i cittadini e le loro organizzazioni hanno un ruolo propositivo rispetto alle politiche che verranno adottate e il governo locale vigila sul corretto rispetto delle norme; nei Paesi Bassi alcune proposte di politiche pubbliche sono delegate ai cittadini e alle organizzazioni e in Canada vengono pubblicate delle linee guida per l'implementazione e la valutazione dell'impegno dei cittadini e del supporto che forniscono attraverso la loro partecipazione attiva.

Sempre a titolo esemplificativo, nel Regno Unito si svolgono in maniera regolare *Citizens' panel* (consultazioni pubbliche mediante l'ausilio di interviste telefoniche o con l'invio di questionari via posta o e-mail).

Con questo strumento, un *panel* di 5.000 cittadini selezionato in maniera *random* e rappresentativo della popolazione per genere, età e livello di istruzione, viene chiamato a reagire nei confronti dell'adozione di nuove politiche adottate su scala locale.

La modalità maggiormente innovativa è sicuramente la *Vision and scenario development*: un gruppo di cittadini, congiuntamente a membri del governo locale, esperti e imprenditori, sviluppano una visione e degli scenari alternativi rispetto agli sviluppi futuri del territorio. Il focus può essere relativo ad una specifica politica oppure può riguardare molteplici aspetti tra loro interconnessi. Diverse città in Olanda hanno utilizzato questo strumento al fine di coinvolgere gli abitanti in scelte di politiche di sviluppo locale. In Francia e Belgio lo stesso strumento è utilizzato su scala regionale.

Com'è possibile evincere da questi casi, il problema non

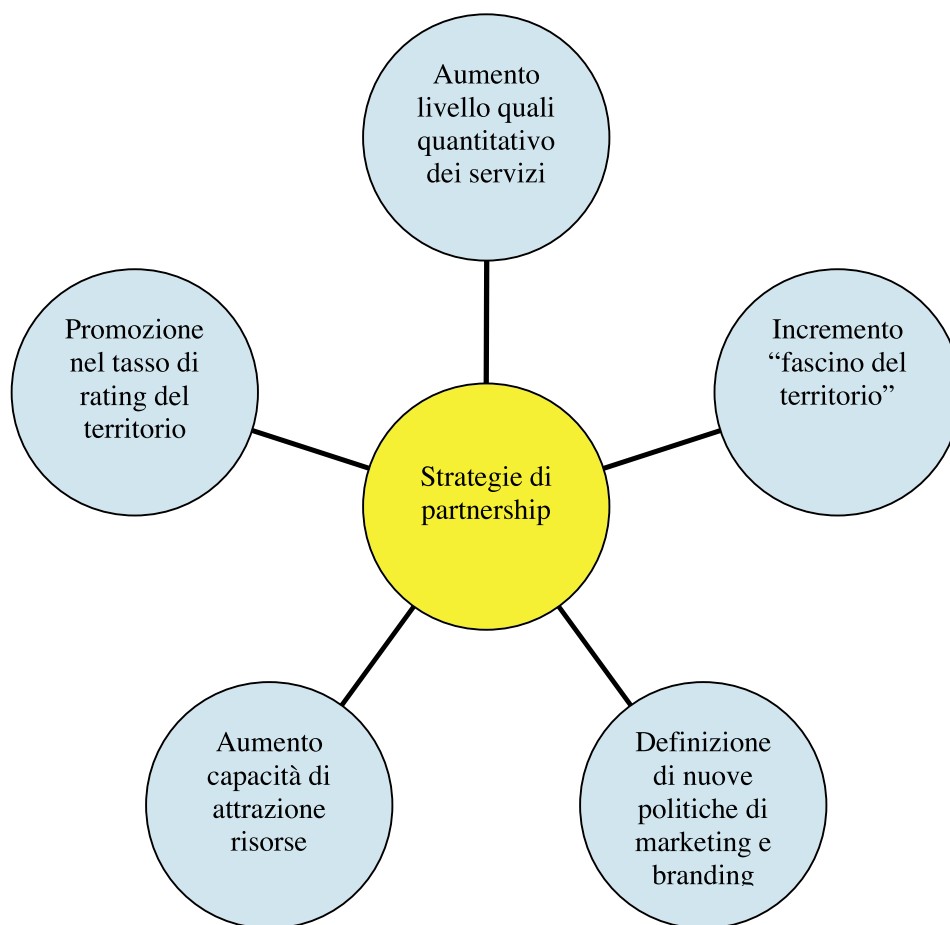
è di creatività o di identificazione di metodologie adeguate, ma riguarda principalmente dinamiche di adattamento e comprensione di opportunità da cogliere. Lo scenario di riferimento dei rapporti Pubblico-privato è sostanzialmente cambiato: il nuovo ruolo delle Pubbliche Amministrazioni rende necessario lo sviluppo di alleanze strategiche finalizzate alla promozione ed erogazione di nuovi servizi, al coinvestimento finanziario e alla valorizzazione di competenze presenti sul territorio. In questa logica è possibile fondare ipotesi di circoli virtuosi di processi di sviluppo che vengono originati da dinamiche di relazioni e soprattutto da strategie di *partnership*.

In un modello, questo elemento potrebbe contribuire nel co-generare una serie di passaggi (per l'appunto virtuosi) che potrebbero favorire l'avvio di processi di sviluppo. Il primo di questi riguarderebbe il miglioramento di alcuni

servizi, quali ad esempio la raccolta differenziata dei rifiuti: è ormai accettato il dato che nei Comuni in cui si è proceduto ad una campagna informativa e alla costruzione di incontri con la cittadinanza, il passaggio a questa nuova forma di gestione dei rifiuti solidi urbani non solo è stata accettata dalla popolazione, ma soprattutto è stata capita e pertanto funziona.

Ecco quindi un ulteriore modo di produrre "finanza innovativa", ovvero la dimensione partecipativa e relazionale affianca quella autoritativa e determina un miglioramento di servizi pubblici locali.

Il miglioramento dei servizi determina un incremento in termini di "appeal" del territorio che diviene più efficiente. Da questo si possono registrare economie che favoriscono politiche di attrazione di investimenti, e pertanto si possono avviare ulteriori politiche di sviluppo.



La realizzazione di questo circolo virtuoso non è affatto scontata, al contrario, un clima di disaffezione verso i processi partecipativi o il fallimento di esperienze di questo tipo può comportare la realizzazione di circoli viziosi o comunque radicare nel territorio e nei cittadini un senso di sfiducia e di allontanamento dalle istituzioni e quindi dalle scelte.

Il rapporto partenariato socio-economico/erogazione di

servizi a livello locale ha rivestito, nel corso degli ultimi anni in Italia, una questione sempre più cruciale; tuttavia, la definizione di forme strutturate di PPP (*Public Private Partnership*) attraverso la creazione di Agenzie di sviluppo, società di capitali e lo sviluppo di forme innovative di *Project Financing* è un fenomeno di grande rilievo anche in altri paesi europei.

In particolare, lo sviluppo di autorità e programmi di sup-

porto all'innovazione finanziaria su scala locale nasce in paesi come la Germania, a seguito di un nuovo modo di valutare il rischio degli investimenti da parte delle banche. La riunificazione ha prodotto ampi spazi di investimento per l'ammodernamento dell'ex Repubblica Democratica Tedesca: gli sforzi finanziari posti in essere da parte delle autorità pubbliche erano orientati sostanzialmente a dar corso ad una serie di obiettivi strategici generali prevalentemente concentrati su investimenti atti a finanziare opere infrastrutturali.

L'insieme di necessità locali che sono via via emerse hanno indotto le autorità e gli investitori ad attivare nuovi canali di confronto per l'identificazione dei bisogni e per l'allocazione di nuove risorse finanziarie.

Anche in Polonia¹², seppur partendo da condizioni diverse, si è registrato un incremento considerevole di forme di finanza pubblica - privata; queste esperienze permettono di trarre una serie di considerazioni: esiste una "catena di valore" tra risorse finanziarie (nazionali, regionali, sovra nazionali e banche), strumenti finanziari (prestiti, mutui, cofinanziamento) e supporto indiretto (incubatori d'impresa, *mentoring*).

Ogni situazione locale, così come ogni azienda, richiede soluzioni differenti in relazione sia alle sue prospettive di crescita che al livello di sviluppo.

La sfida che accomuna entrambi i settori riguarda le modalità di integrazione di questi elementi della catena, come farli funzionare e come creare quindi un sistema efficiente.

Gli "schemi di garanzia locale" adottati in Polonia, rappresentano un metodo per ridurre il rischio degli investitori privati (mediante garanzie fornite dall'investitore pubblico). Questi tipi di azione sono progettati per agire in un ambiente economico governato da microimprese (da 1 a 9 dipendenti), e in un contesto in cui la creazione di posti di lavoro rappresenta la priorità politico-sociale del governo locale. La dimensione di partenariato è determinante in questo tipo di esperienza: sia investitori che beneficiari sono attori locali e questo genera un sicuro impatto in termini di politiche da assumere e decisioni da prendere.

Il progetto *Equal Credit* sviluppato in alcune zone della ex Germania est, eroga micro crediti combinando finanziamenti europei, nazionali e lavoro di volontariato. L'utilizzo di denaro pubblico incrementa l'offerta di fonti di finanziamento e, al contempo, esternalizza parte di servizi affidandoli di fatto ad organizzazioni *no-profit*. Entrambi i casi forniscono spunti di riflessione relativamente alle possibilità (e alle modalità) di ottimizzare strumenti finanziari su scala locale: sono basati su specifiche esigenze dell'ambiente e del contesto di riferimento e sono realizzabili grazie a diverse combinazioni in grado di collegare tra loro autorità locali, imprenditori, società civile e organizzazioni di volontariato.

Anche in questi casi la Pubblica Amministrazione riveste un ruolo cruciale: al fine di agire nel miglior modo possibile le istituzioni devono dichiarare in maniera inequivocabile il problema che si intende affrontare e quali siano i risultati attesi. Senza una visione strategica di questo tipo (che naturalmente andrebbe concertata in precedenza), l'impatto di questi processi sarebbe evidentemente ridotto.

10.8 ...Dalle opportunità alle politiche!

La finalità dei processi partecipativi diviene quindi quella di convogliare in binari istituzionali una serie di bisogni e richieste che nascono "dal basso"; la spinta proveniente dalle rappresentanze di categoria o da gruppi sociali non trova sedi di confronto e ciò crea "distanze" tra cittadini ed eletti. Molte iniziative locali di innovazione amministrativa puntano a costruire rapporti saldi tra gli attori del territorio e a governare un complesso sistema di interdipendenze. Valorizzare le relazioni, comunicare, condividere il sapere, coinvolgere, costruire capitale sociale, tutti questi temi divengono i nuovi obiettivi di strategie locali; supportare i legami tra università e sistema imprenditoriale per assicurare coerenza tra patrimonio di competenze e sviluppo del territorio, rappresentare il locale in contesti di reti lunghe permette di cogliere nuove opportunità e concordare scelte tra i diversi attori del sistema.

Pertanto, in ottica di governo del territorio, si aprono innumerevoli spazi per la *partnership* e la compartecipazione tra pubblico e privato nella gestione delle iniziative. Il *Project financing*, le sponsorizzazioni, i sistemi di garanzia creditizia locale, l'urbanistica contrattata, l'identificazione di un marchio (*brand*) su cui fondare una strategia di comunicazione, sono tutti ambiti che possono facilitare l'attrazione di risorse e realizzare, a costi molto bassi, importanti iniziative di interesse generale.

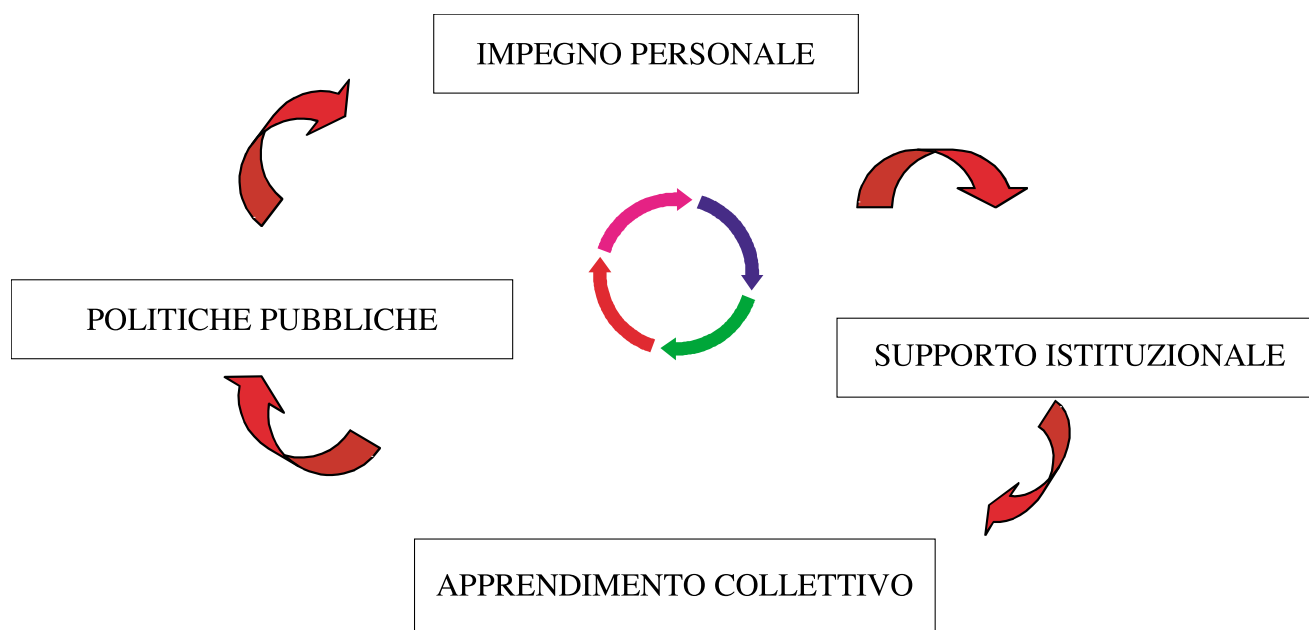
Come si è potuto evincere dal caso di Kansas City, le politiche di comunicazione assumono una centralità tra le leve di gestione: comunicare diviene dunque una chiave strategica fondamentale non tanto per persuadere, ma per costruire relazioni. In un sistema così esposto ai flussi globali, la competenza distintiva che permette di abbattere enormi costi di transazione, integrazione e ridurre lo spreco di risorse, diviene la capacità di creare relazioni e legami di fiducia.

Tutto ciò conduce alla conclusione che l'utilizzo tradizionale delle leve di *management* consente l'erogazione di servizi pubblici, ma non porta le amministrazioni a livelli di efficienza determinanti per valutare la competitività di un sistema locale.

La difficile, ma ineluttabile combinazione tra produzione di servizi e risorse a disposizione, induce a ritenere che il partenariato rappresenti una leva strategica sia per rimodulare processi organizzativi che per ravvivare politiche di sviluppo e forme di *governance* innovative.

In questo contesto, i fattori considerati di successo per la sostenibilità di processi di *partnership*, fanno riferimento all'abilità di adattarsi al cambiamento di esigenze e circostanze. Un esempio riguarda la necessità di coniugare tangibilità di risultati di breve periodo (necessari per motivare alla partecipazione) e ambizioni di lungo periodo (che spesso generano scetticismo se non addirittura ostilità).

¹² H. Kuhle, Financial Tools for local Financing of Entrepreneurship – integrated Schemes of Public-Private Partnerships in Eastern Germany and Poland, OECD International Conference on "Local Development and Governance in Central, East and South East Europe", Trento 6-8 Giugno 2005.



In un modello di *civil governance*, la continuità stabilita tra un box e l'altro (e graficamente rappresentata dalle frecce), è data da un'insieme di strumenti quali ad esempio:

- incentivi e supporti istituzionali;
- seminari di facilitazione;
- pacchetti formativi;
- strumenti economici e finanziari.

A partire da queste considerazioni è possibile sostenere che in molti contesti locali europei si sta diffondendo uno "spostamento" nelle pratiche di *governance* da livelli autoritativi a quelli partecipativi.

Questo spostamento impatta su strutture organizzative, processi, strumenti e metodologie utilizzate per l'adozione di politiche, ma anche sulle aspettative e sulla quotidianità degli individui che, a titolo personale o in quanto appartenenti ad una organizzazione, "partecipano" nell'ambito della propria comunità locale. Queste forme emergenti di *governance* devono cercare di coniugare interesse collettivo e percezione individuale.

La sfida è quella di definire una forma di *civil governance*, ovvero assicurare al maggior numero di entità appartenenti alla società civile la possibilità di intervenire fattivamente e di ricoprire un ruolo attivo nella progettazione di politiche pubbliche, nella costruzione di un modello di sviluppo sostenibile su scala locale e di contribuire alla definizione delle linee strategiche che determineranno il futuro del territorio di appartenenza. Non è sicuramente una sfida semplice, ma la globalizzazione impone almeno di "giocare la partita".

10.9 Amministrazioni e cittadini: le "due facce" dello stesso territorio

L'approccio *civil* facilita l'avvio di politiche di sviluppo locale policentriche, basate su apporti provenienti da vari corpi sociali che spesso facilitano l'uscita dal vicolo cie-

co che considera il turismo eno-gastronomico il principale (se non l'unico) motore di sviluppo per un'infinità di comunità locali. Al di là delle considerazioni emerse dalla presentazione dei singoli casi, gli spunti di riflessione rispetto alle potenzialità del partenariato riguardano:

- a) *sviluppo di capitale umano* (mediante la creazione di opportunità di formazione, aggiornamento, programmi di scambio);
- b) *migliore accesso alle informazioni*: il processo di apprendimento che si sviluppa parallelamente al dialogo, facilita il flusso e l'elaborazione di dati e informazioni che possono essere utilizzati (specialmente dal potere pubblico) al fine di migliorare l'erogazione di servizi, la gestione e la prevenzione di rischi e conflitti;
- c) *incremento dell'accesso alle risorse*: un'adeguata politica di circolazione e diffusione delle informazioni all'interno del gruppo rende possibile l'aumento di conoscenza rispetto all'esistenza di risorse finanziarie e competenze tecniche, professionali e manageriali che possono essere utilizzate per favorire l'avvio di processi di sviluppo.

Il dato sicuramente più significativo riguarda però il *miglioramento dell'efficacia operativa* dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni. Grazie a forme strutturate di dialogo e al mutuo riconoscimento delle esigenze *reciproche*, si possono ridurre costi e incrementare l'efficienza dei servizi erogati.

Questo processo genera anche *innovazione organizzativa*, nel senso che la *partnership* e il sistema di relazioni in generale possono contribuire a sviluppare nuove modalità operative che impattano direttamente sulle strutture organizzative deputate alla gestione di determinati servizi. Anche in questo caso, la Pubblica Amministrazione risulta essere l'attore maggiormente investito dal cambiamento. Infine, la *definizione congiunta delle caratteristiche di*

prodotti e servizi a finalità pubblica diviene il logico corollario dei vari momenti di condivisione tra pubblico e privato rispetto a problemi e possibili soluzioni. L'innovazione non sta tanto nelle "risposte" fornite alla cittadinanza, quanto nel *modo* in cui si arriva a definirle.

Il ruolo delle istituzioni locali (in questo caso dei Comuni), all'interno di questa tipologia di *governance*, è principalmente di coordinamento. La complessità del nostro sistema socio-economico¹³ ha messo in crisi i due strumenti tradizionali di coordinamento, quello "gerarchico" e quello del "mercato". E' necessario identificare una nuova formula che riesca a tenere uniti i pezzi di questo *puzzle* affrontando in maniera efficace le sfide derivanti dai livelli crescenti di complessità sociale ed economica. Il rischio concreto della frammentazione richiede necessariamente un salto di qualità nelle forme di coordinamento e, quindi, su scala locale, anche un aggiornamento delle competenze a disposizione degli enti.

Affiancare pertanto elementi di *governance* interattiva a quella definita prima come *civil*, permetterebbe non solo di facilitare lo sviluppo di politiche di "rete", sia a livello intra-sistemico (ovvero di relazioni tra attori del territorio) che extra-sistemico (ovvero creazione e consolidamento di rapporti con altre realtà locali nazionali o estere), ma anche di coinvolgere gli attori socio-economici in un processo di negoziazione, interazione e coordinamento multilaterale. In sintesi, la *partnership*, oltre che risorsa, diviene elemento di competitività.

La particolarità di questo momento storico risiede nella necessità di affrontare contemporaneamente un duplice livello di sfide: quello primario, ovvero di erogazione di servizi e "posizionamento" competitivo di un territorio (dimensione locale) e quello globale, rispetto al quale cerchiamo di organizzarci per affrontare le minacce che provengono dall'esterno (ma anche per coglierne le opportunità). In questa apparente dicotomia, l'elemento che collabora a determinare le scelte spesso è la percezione.



La copertina del *The Economist* del 21 Febbraio 2004 simboleggiava il fenomeno della migrazione del lavoro e della delocalizzazione (anche intellettuale) come minacce

concrete per l'intero sistema economico britannico ed europeo in generale. Le ripercussioni sul deficit di competitività che questo avrebbe comportato erano analizzate e valutate partendo da realtà locali. Nell'ambito delle analisi che i partenariati socio-economici e le istituzioni locali del nostro paese svolgono, spesso riveste maggiore rilievo l'elemento percettivo "minaccia" piuttosto che quello "opportunità"; lo stesso avviene in altri paesi europei (e non solo), ma il dato che deve far riflettere è quello del "tempo di reazione" di una collettività rispetto alle scelte che comportano il passaggio da sistema locale a sistema locale competitivo.

Anche negli Stati Uniti la situazione non è dissimile: "il fattore cinese" impatta anche su settori tecnologici innovativi e la copertina di "*Business Week*" dell'ottobre 2002 arrivava a considerare l'esistenza di una minaccia per il territorio a vocazione tecnologica più famoso del mondo, la Silicon Valley.



La competitività locale, pertanto, non appare affatto né un fenomeno perpetuamente consolidabile (come abbiamo visto anche la Silicon Valley può correre dei "rischi"), né statico. La capacità di cogliere in tempi rapidi o addirittura mediante tecniche di anticipazione come il *foresight* potenziali opportunità diviene uno dei più importanti fattori *pre-competitivi*. Le competenze necessarie per strutturare un sistema che abbia queste caratteristiche riguardano prioritariamente la capacità di selezionare informazioni utili e pertinenti, avere una visione strategica condivisa di medio-lungo periodo e gestire un sistema di governo delle interdipendenze in maniera efficiente. In ognuno di questi casi, il riconoscimento di un ruolo "reale" e fattivo del partenariato socio-economico rappresenta il primo mattone su cui costruire le scelte del territorio.

¹³ S. Fadda, Local Governance in the context of a network Society: some open question for economic Policy, OECD International Conference on "Local Development and Governance in Central, East and South East Europe", Trento 6-8 Giugno 2005.