

*Finanziaria 2005: Legge 30 dicembre 2004, n. 311*  
***Approfondimento degli argomenti d'interesse  
degli Enti Locali.***

*di Edoardo Sortino – Segretario Generale della Provincia di Torino.*

^^^^^^^^^^^^^^^^

**SOMMARIO**

- **Parte prima** approfondimento di alcuni temi di interesse generale:

*Sez. I°: personale, organici e limitazioni assunzioni;*

*Sez. II°: investimenti e indebitamento;*

*Sez. III°: patto di stabilità, finanze, controlli vari e rapporti con l'organo di revisione.*

- **Parte seconda**:

- *Scheda A: approfondimento e riflessione* sulla natura dei rapporti di lavoro instaurati con gli “*incarichi di studio, ricerca, consulenza*” e con le “*collaborazioni co.co.*”;
- *Scheda B: analisi sintetica per argomento* delle nuove norme, *comprese* quelle di *carattere specialistico e/o settoriale*.

^^^^^^^^^^^^^^^^

Anche quest'anno la finanziaria 2005 (*legge 30 dicembre 2004, n. 311, pubblicata sul Supplemento Ordinario n. 192 alla Gazzetta Ufficiale n. 306 del 31 dicembre 2004*), si caratterizza come un provvedimento “*omnibus*”, ovvero una congerie di disposizioni sugli argomenti più vari, condensate – *a seguito dell'approvazione del maxi emendamento del Governo* - in un unico articolo, composto di ben 572 commi.

Il tratto saliente della Legge è rappresentato dall'impegno profuso per realizzare un ulteriore effettivo ***contenimento delle spese***, anche al fine del rispetto degli obblighi comunitari, dalla cui applicazione scaturiscono una serie di misure restrittive - in buona parte valedoli anche per le autonomie locali - che di seguito verranno esaminate nel dettaglio e che sono riconducibili agli argomenti che possono, così, essere sintetizzati:

- nuove regole per il **patto di stabilità interno**;
- nuove regole in tema di **personale** che, per dare effettività alle misure di contenimento, per gli enti locali determinano:
  - la **riduzione della spesa** per il personale
  - il sostanziale **blocco** delle **assunzioni a tempo indeterminato**
  - **regole nuove** per le **assunzioni a tempo determinato** e le **collaborazioni co.co.**

- l'*ulteriore stretta* sugli *incarichi di consulenza*, confermando i limiti già stabiliti per l'anno 2004 nel decreto cd *tagliaspese*;
  - il *rafforzamento dei controlli interni ed esterni (Corte dei Conti)*.
- nuove regole in materia di *indebitamento per investimenti*, anche attraverso la modifica di alcuni articoli del T.U.E.L.

Un aspetto della legge che sfugge ad un sommario esame, ma che evidenzio per le complicazioni che determina nell'applicazione, è dato dal fatto che all'omessa suddivisione della legge stessa in parti, titoli, sezioni, capi ed articoli (*come peraltro previsto dalla "Guida alla redazione dei testi normativi" - cfr. G.U. n. 101 del 3 maggio 2001*) che avrebbe consentito di distinguere e raggruppare le norme per materia, <sup>(1)</sup> si è aggiunto l'uso di una terminologia disomogenea che crea difficoltà ed incertezze interpretative.

L'inconveniente si manifesta in modo eclatante nelle norme dettate per gli Enti Locali, i quali dopo essere stati inclusi *nell'elenco 1*, allegato alla legge, che cura di individuare puntualmente le "*amministrazioni pubbliche per tipologia di attività istituzionale*" e, così, tra le altre, include: "*province, comuni e città metropolitane, unioni di comuni e consorzi di funzioni di comuni, comunità montane e isolate*", trascura di utilizzare l'elenco stesso (*al quale, fa riferimento solo quattro volte in tutto il testo*) per avvalersi, come vedremo, di altri termini.

Così, a volte il legislatore fa riferimento, genericamente, agli "*enti locali*"; altre volte usa il termine "*autonomie locali*": fin qui nulla di strano perché i termini suddetti sono, tutto considerato, sinonimi.

Altre volte, però, la norma si riferisce anche agli enti locali perché inclusi nelle "*pubbliche amministrazioni*" di cui all'art. 1, comma 2, del D. Lgs. n. 165 del 2001, oppure perché la legge cita gli "*enti territoriali*". Questo, però, complica già la situazione, non essendo compresi, in detto termine, tutti gli "*enti locali*".

La cosa diventa ancor più problematica quando, in altre occasioni, il legislatore, cambiando ancora impostazione, individua puntualmente a quali Enti si riferisce: così, ad esempio, al *comma 21*, gli Enti sottoposti alle regole del "patto" sono indicati in province, comuni con più di 3000 abitanti, comunità montane, comunità isolate ed unioni di comuni con più di 10.000 abitanti. Nel *comma 66*, individua gli stessi enti senza elencarli, ma operando un rinvio all'art. 2, *comma 1*, del T.U. n. 267 del 2000.

Nell'uno e nell'altro caso esclude, così, i consorzi di funzioni che, invece, sono compresi tra gli enti di cui all'elenco 1; consorzi che, in forza del *comma 98*, sono sottoposti ai vincoli per le assunzioni di personale, dato che il riferimento, in tal caso, è agli enti locali di cui all'art. 2, *commi 1 e 2*, del T.U. n. 267 del 2000. Lo stesso *comma 98*, sancisce, però, il blocco totale delle assunzioni a qualsiasi titolo, solo per *province e comuni* che non hanno rispettato il patto. E gli altri enti ?

Segnalati i problemi, in questa sede ci limitiamo a trattare, però, gli aspetti che interessano gli Enti Locali e, quindi, non tentiamo neanche di approfondire il tema prima evidenziato.



<sup>1</sup> A tale inconveniente è stato, in seguito, parzialmente posto rimedio con la ripubblicazione (*cfr. supplemento G.U. n. 7 dell'11 gennaio 2005, serie generale, parte prima*), del testo della legge corredato dalle relative note e del sommario dei commi.

**PARTE I<sup>^</sup> - Sommario approfondimenti**

SEZIONE I <sup>o</sup> : <i>personale, organici e limitazioni assunzioni</i> .....	3
SEZIONE II <sup>^</sup> : <i>investimenti e indebitamento</i> .....	17
SEZIONE III <sup>^</sup> : <i>patto di stabilità, finanze, controlli vari e rapporti con l'organo di revisione</i> .....	21

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

**SEZIONE I<sup>o</sup>: PERSONALE, ORGANICI E LIMITAZIONI ASSUNZIONI****Razionalizzazione e limiti alle assunzioni nel rispetto del principio “d’invarianza della spesa”*****a) Rinnovi contrattuali.***

Si rammenta che la *Finanziaria 2005*, in linea con quanto stabilito dalle due precedenti Finanziarie, pone **a carico delle amministrazioni locali gli oneri** derivanti dai **rinnovi contrattuali** <sup>(1)</sup> per il biennio 2004-2005 e che il comitato di settore dell'ARAN, nel fissare i criteri per la contrattazione decentrata, dovrà individuare le quote da destinare all'incentivazione della produttività, - *avendo comunque come tetto massimo incrementale i criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato (Art. 1, comma 91).*

***b) Rideterminazione delle dotazioni organiche.***

L'*art. 1, comma 93*, individua “ **principi e norme d’indirizzo**” per gli Enti Locali, **rimettendo** a successivo decreto del Presidente del Consiglio **la definizione dell’ambito applicativo** sulla base del quale operare le riduzioni delle rispettive dotazioni organiche.

Tali principi e norme d’indirizzo possono così essere riassunti:

- 1) Principio di **riorganizzazione della Pubblica Amministrazione** (*art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001*);
- 2) Rispetto del **processo di riforma delle amministrazioni** e del riordino e razionalizzazione di specifici settori, ai sensi della Legge n. 59/97 e della Legge n. 137/2002, nonché **dei processi di trasferimento di funzioni** alle Regioni e agli Enti Locali;
- 3) Rispetto dei dettami del **Patto di stabilità** (*comma 93, 1° periodo*).

<sup>1</sup> L'articolo 48, comma 2, del D. Lgs 30 marzo 2001, n. 165 dispone: "...Per le altre pubbliche amministrazioni gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci...".

- 4) Rideterminazione della dotazione organica, secondo i criteri definiti dal DPCM di cui al comma 98, in misura tale da garantire una “**riduzione non inferiore al 5% della spesa complessiva relativa ai posti in organico.**(comma 93, ultimo periodo)
- 5) **Riduzione** del numero di **dipendenti attualmente applicati in compiti logistico-strumentali e di supporto.** (comma 93, 2° periodo).

**c) Programmazione del fabbisogno di personale. Principi.**

L'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come modificato dall'art. 20, comma 1, L. 488/99, ha introdotto il **principio della riduzione complessiva della spesa** cui improntare la **programmazione del fabbisogno del personale.**

L'art. 3, comma 69, finanziaria 2004, ha confermato per gli **anni 2004, 2005 e 2006**, il rispetto di tale principio che deve essere osservato anche dagli Enti Locali.

La **Finanziaria 2005** (comma 102), infine, **ne estende** l'applicazione a tutte le pubbliche amministrazioni anche a quelle **non comprese nell'elenco 1, allegato alla stessa legge.**

**d) Economie da minori assunzioni.**

Evidenzio, sul tema, che tutte **le economie** derivanti dalle limitazioni alle assunzioni per il triennio 2006-2008 saranno **acquisite ai bilanci** degli Enti locali ai fini del miglioramento dei relativi saldi (comma 107, Finanz. 2005).

**e) Assunzioni di personale (instaurazione di rapporti di lavoro subordinato).**

**e-1) Assunzioni a tempo indeterminato.**

Per il triennio **2005-2007** è riaffermato il **divieto generalizzato di assunzioni a tempo indeterminato** per le Amministrazioni statali (comma 95, Finanz. 2005), fatte salve le eccezioni dalla stessa specificamente individuate.

Per quanto riguarda Regioni, Province, Comuni e gli altri Enti locali (art. 2, commi 1 e 2, TUEL), la Finanziaria 2005, adeguandosi alla recentissima sentenza 390/2004 della Corte costituzionale, <sup>(2)</sup> (che ha considerato incostituzionali le norme contenute nelle precedenti leggi finanziarie, con le quali erano stati fissati in modo dispositivo e dettagliato limiti percentuali alle assunzioni) **si limita a prevedere un criterio generale di carattere finanziario per Regioni ed Enti Locali.** (comma 98)

La legge statale, in particolare, essendo priva della competenza a stabilire quante assunzioni sono possibili, si limita a esercitare le sue competenze in tema di coordinamento della finanza pubblica, **prevedendo** non un tetto alle assunzioni, ma

---

2.. Sentenza Corte Costituzionale n. 390/04 del 17 dicembre 2004

**obiettivi di economia complessiva di spesa per il personale (213 M Euro per l'anno 2005).**

**I criteri e i limiti** per dette assunzioni dovranno essere specificati in appositi **DPCM, concordati con la Conferenza Unificata** nel rispetto dei citati obbiettivi; le **assunzioni** in parola potranno, tuttavia, essere effettuate solo **successivamente all'esperimento delle procedure di mobilità** (*Art. 34-bis, D. lgs. 30-01-2001 n. 165*). **Fino all'emanazione dei DPCM** trova, comunque, applicazione **il divieto generalizzato di assunzioni** a tempo indeterminato, sancito per le Amministrazioni dello Stato. (*terzo periodo comma 98*)

Questo determina che la citata sentenza della Corte Costituzionale, (*nonostante suggestive, quanto fantasione ipotesi, da qualcuno avanzate*) non sia riuscita a produrre, per la sua emanazione in un momento troppo a ridosso con il 1 gennaio 2005, alcun effetto sulle assunzioni da effettuare negli Enti Locali, che restano disciplinate e limitate nel numero previsto ed autorizzato dal DPCM 27.7.2004, la cui validità è stata confermata dal comma 95 della finanziaria 2005.

La legge, <sup>(3)</sup> ha, così, **bloccato in modo surrettizio, ma di fatto, le assunzioni**, imponendo, da un lato, **un'economia di spesa** indifferenziata tra tutti gli enti locali che, quindi, non potranno procedere ad assunzioni a tempo indeterminato fino all'emanazione del DPCM (*comma 95*) e dall'altro, non potendo **rideterminare le dotazioni organiche**, se non in riduzione (*comma 93*) sono condizionati all'emanazione del DPCM. Nelle more della rideterminazione, si applica l'art. 6, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001 <sup>(4)</sup> (*Blocco totale assunzioni comprese le categorie protette.*)

Per l'anno 2005, di sicuro ed immediato, c'è soltanto **per gli enti virtuosi** che tutte le forme di assunzione di personale (*determinando le stesse incrementi di spesa*) sono bloccate, fatte salve esclusivamente le **procedure di mobilità volontaria**, anche intercompartimentale tra amministrazioni sottoposte al "Patto", nonché quelle connesse a trasferimenti di funzioni statali o regionali.

---

3. L'art. 1, comma 98 della legge 30 dicembre 2004n. 311, recita: "98. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, per le amministrazioni regionali, gli enti locali di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e gli enti del Servizio sanitario nazionale, sono fissati criteri e limiti per le assunzioni per il triennio 2005-2007, previa attivazione delle procedure di mobilità e fatte salve le assunzioni del personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale. Le predette misure devono garantire, per le regioni e le autonomie locali, la realizzazione di economie di spesa lorde non inferiori a 213 milioni di euro per l'anno 2005, a 572 milioni di euro per l'anno 2006, a 850 milioni di euro per l'anno 2007 e a 940 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 e, per gli enti del Servizio sanitario nazionale, economie di spesa lorde non inferiori a 215 milioni di euro per l'anno 2005, a 579 milioni di euro per l'anno 2006, a 860 milioni di euro per l'anno 2007 e a 949 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008. Fino all'emanazione dei decreti di cui al presente comma trovano applicazione le disposizioni di cui al primo periodo del comma 95. Le province e i comuni che non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo nell'anno successivo a quello del mancato rispetto. I singoli enti in caso di assunzioni di personale devono autocertificare il rispetto delle disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno precedente quello nel quale vengono disposte le assunzioni. In ogni caso sono consentite, previa autocertificazione degli enti, le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze alle regioni e agli enti locali il cui onere sia coperto dai trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione di unità di personale. Per le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e l'Unioncamere, con decreto del Ministero delle attività produttive, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze, sono individuati specifici indicatori di equilibrio economico-finanziario, volti a fissare criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato, nel rispetto delle previsioni di cui al presente comma.

4. *L'art. 6 del D.Lgs.30 marzo 2001, n. 165 "Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche"*

(già art. 6 del d.lgs n. 29 del 1993, come sostituito prima dall'art. 4 del d.lgs n. 546 del 1993 e poi dall'art. 5 del d.lgs n. 80 del 1998 e successivamente modificato dall'art. 2 del d.lgs n. 387 del 1998) *recita:*

"6. *Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.*"

In relazione a ciò, fino all'emanazione del DPCM, sembra coerente e prudente affermare che **sono inibite anche le “*progressioni verticali*”** costituendo anch'esse una fattispecie di nuova assunzione, potendo, comunque determinare un aggravio di spesa <sup>(5)</sup> ed un pregiudizio per la riduzione (-5%) imposta con la rideterminazione della dotazione organica.

**Esclusivamente** per gli *enti virtuosi* sono previste tre tipi di **deroghe**:

- a) **assunzioni** relative alle *categorie protette*
- b) **possibilità**, di procedere *alle assunzioni* previste ed *autorizzate dal DPCM 27.7.2004* (art. 3/53c., *finanz. 2004*) e **non ancora effettuate al 31 dicembre 2004** (comma 95, *finanz. 2005*).
- c) **In deroga al divieto** di assunzione, (*anche prima dell'emanazione dei DPCM,*) **sono consentite**, altresì, (*previa autocertificazione degli enti sulla destinazione del personale e dei fondi*), **le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze** agli enti locali.

La deroga è operante **solo** per le funzioni ed i settori in cui con le attribuzioni o *funzioni già trasferite, conferite* o delegate, siano state anche assegnate, dallo Stato o dalla Regione, *risorse finanziarie* a titolo compensativo della mancata assegnazione di risorse umane. In particolare **non può** ritenersi operante la **deroga** per funzioni o compiti che ancora non siano stati trasferiti o assegnati, o comunque, per i quali non risultino assegnate risorse finanziarie del tipo indicato.

Anche per il 2005 la legge riproduce, poi, l'adempimento della “*autocertificazione*” del **rispetto del patto interno di stabilità per l'anno precedente le assunzioni**, a cura del Responsabile Finanziario, come presupposto procedurale per le nuove assunzioni.

Regime diverso, più rigoroso, che conferma i divieti stabiliti dalla finanziaria 2004 è previsto per gli Enti **non virtuosi**:

- ◆ per l'anno 2005 si applica il **divieto di nuove assunzioni** a qualsiasi titolo alle Province ed ai Comuni (*solo quelli con oltre 5000 abitanti*) che non abbiano **rispettato il Patto di stabilità per l'anno 2004** (comma 98, *Finanz. 2005*)
- ◆ agli **enti locali non virtuosi** (*per i comuni solo quelli con oltre 3.000 abitanti*) che non abbiano **rispettato il Patto di stabilità dell'anno precedente**, si applica, tra l'altro, il **divieto di nuove assunzioni** a qualsiasi titolo a partire dall'anno **2006** (comma 33, *Finanz. 2005*)

**Sono escluse dal divieto** le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze, ove ricorrano le **condizioni indicate alla lettera c)**.

Per tutte le Pubbliche Amministrazioni, Enti locali compresi, **a partire dall'esercizio finanziario 2008**, la *Finanziaria 2005* consente di assumere a tempo indeterminato, previo esperimento delle procedure di mobilità, esclusivamente **nei limiti delle cessazioni dal servizio** verificatesi nell'anno precedente. (comma 103)

---

<sup>5</sup>..Cfr. Corte Cassazione – Sez. Unite – Sentenza 15 ottobre 2003, n. 15403.

**e-2) – Mobilità**

Con riferimento alle assunzioni di personale tramite le procedure di mobilità volontaria, la finanziaria 2005 (*combinato disposto dei commi 47 e 95, ultimo periodo*) ne **consente l'attivazione** per gli Enti locali, in presenza di **due condizioni**:

- a) **Rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche;**
- b) **Rispetto del patto di stabilità interno nell'anno 2004.**

Al riguardo, attenzione va posta al fatto che la condizione del rispetto del patto di stabilità va **autocertificata** (*comma 98*) e che la condizione stessa, nonché il rispetto delle altre norme che fissano limiti, va **formalmente dichiarata** nella parte narrativa dei **provvedimenti** (deliberazioni, decreti, determinazioni) con i quali si dispongono le assunzioni di che trattasi.

Ricordo inoltre che sono attivabili sia i procedimenti di **mobilità** connessi a **trasferimenti di funzioni** statali o regionali, e relativi fondi, con mancata assegnazione di personale, sia i procedimenti di **mobilità volontaria**, anche intercompartimentale, purché il posto sia disponibile in pianta organica, per mobilità contestuale e/o cessazione.

In tutti i casi, nelle more dell'emanazione del DPCM e, quindi, in vigenza del blocco delle assunzioni, l'attivazione delle deroghe in parola è possibile a condizione che dall'**autocertificazione** si rilevi che **la copertura del posto vacante non pregiudica la possibilità di riduzione della spesa complessiva** (non inferiore al 5% per i posti d'organico), come stabilito dal *comma 93*.

**e-3) Assunzioni con contratto a tempo determinato o con convenzione**

In merito all'assunzione di **personale a tempo determinato**, l'*art. 1, comma 116, Finanz. 2005*, disegna **due scenari** diversi tra le pubbliche amministrazioni, in generale e gli enti locali.

Tra questi ultimi prevede ancora due regimi, in relazione al fatto che le province ed i comuni abbiano rispettato o meno, il patto di stabilità nel 2004.

E', infatti, stabilito che nel 2005:

- a) le Pubbliche amministrazioni (*in generale*) non possano superare il **limite della spesa media** sostenuta al medesimo titolo **nel triennio 1999-2001;**
- b) gli **enti locali:**

**b-1)** che hanno **rispettato il patto** di stabilità per l'anno 2004, **non hanno limiti** nelle **assunzioni di personale a tempo determinato**. L'unico limite è costituito dalle proprie disponibilità finanziarie;

**b-2)** gli **enti locali non virtuosi**, (*quelli, cioè, che non hanno raggiunto gli obiettivi del patto 2004*), devono, invece, **sottostare al divieto assoluto** di

nuove assunzioni, anche a tempo determinato, convenzioni o Collaborazioni Co. Co., prevedendo la legge il **blocco delle assunzioni "a qualsiasi titolo"**.

Ricordo che le varie tipologie di contratto **a tempo determinato** che possono essere instaurati, sono:

- ♥ contratti di formazione e lavoro (*art. 3 CCNL 14 settembre 2000*);
- ♥ contratti di lavoro a termine (*art. 7 CCNL 14 settembre 2000, ora art. 10, D. lgs. 368/2001*);
- ♥ contratti di diritto privato o pubblico per dirigenti o "alte specializzazioni" (*art. 110, commi 1 e 2 TUEL*);
- ♥ uffici di *staff* degli organi di direzione politica (*art. 90 TUEL*).

**Stesso regime e stessi limiti** previsti per le assunzioni con contratto a tempo determinato, di cui sopra, si applicano nel caso in cui l'Ente intenda avvalersi di **personale con convenzione**.

Poiché il *comma 116* disciplina **il regime generale** dei rapporti di lavoro con il personale a tempo determinato e non include gli incarichi professionali ed i rapporti di lavoro autonomo, (*di cui all'art. 110, comma 6, TU n. 267 del 2000 o dell'art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001*), sui quali la nuova Finanziaria interviene con specifiche disposizioni, (*comma 11 e 42*), ne consegue che **tali rapporti di lavoro con "convenzione" (ex comma 116) non possano** essere, per un ovvio principio di logica, quelli previsti e disciplinati (*diversamente*) dai *commi 11 e 42 (incarichi di studio, ricerca e consulenza)*.

Per dare coerenza alla norma, "**le convenzioni**" (*ex comma 116*) non possono che essere ricondotte a quelle **stipulate con altri Enti Locali** per avvalersi di personale dipendente a scavalco o a tempo parziale, previste all'*art. 30 TUEL* e dall'*art. 14 CCNL 22/01/2004*, in via generale, e confermate dal *comma 557, Finanziaria 2005* per i Comuni con meno di 5000 abitanti, nonché agli accordi ("*protocolli d'intesa*") per l'**assegnazione temporanea di personale presso altre P.A. o imprese private**, di cui all'*art. 23 bis, comma 7 del D.Lgs. 165/2001*, come modificato dall'*art. 5 del D.L. 31 gennaio 2005, n. 7*.

La conferma di tale ipotesi viene anche dal fatto che tale forma di avvalimento di personale non deve sottostare a limiti di spesa, mentre per gli incarichi di cui ai *commi 11 e 42*, oltre al limite di spesa, è prevista una doppia verifica (*Revisori dei Conti, Corte dei Conti*).

Anche in questo caso è, così, indispensabile che nella parte narrativa dei **provvedimenti** con i quali si assumono dipendenti a tempo determinato o con convenzione, sia inserito un comma dal quale possa trarsi che l'Ente, avendo **rispettato i parametri del patto** di stabilità interno **per l'anno 2004**, è esonerato dal divieto.

--00--

Riassumendo, per quanto riguarda l'instaurazione di **rapporti di lavoro subordinato** gli Enti Locali, per l'anno 2005, fatte **salve le procedure di mobilità**



*volontaria*, anche connesse a trasferimenti di funzioni statali o regionali, con mancata assegnazione di personale e *salve le deroghe* tassative sopra riportate,

se **VIRTUOSI**:

⇒ **NON POSSANO** procedere ad *assunzioni a tempo indeterminato* ad eccezione delle assunzioni relative alle categorie protette, a quelle autorizzate dal DPCM 27.7.2004 e non ancora effettuate al 31 dicembre 2004 ed a quelle connesse al passaggio di funzioni e competenze (ove ricorrano le condizioni previste dal *comma 98*), *fino all'emanazione dei DPCM che ne stabiliscano criteri e limiti*

⇒ **POSSANO** *procedere ad assunzioni a tempo determinato senza limiti.*

se **NON VIRTUOSI**:

⇒ **NON POSSANO** procedere ad *assunzioni, NE' a tempo indeterminato* (salvo la deroga per quelle connesse al passaggio di funzioni e competenze, ove sussistano condizioni previste dal *comma 98*) *NE' a tempo determinato.*

Per quanto riguarda le *assunzioni effettuate in violazione* delle prescrizioni e *dei limiti* predetti, rammento che le stesse *sono nulle di diritto (ex tunc)* e chi ha firmato il contratto di lavoro è *personalmente responsabile*, come previsto dall'*art. 19, comma 7. della legge n. 448 del 2001.*

Si evidenzia, infine, che i contratti di *lavoro interinale* sono esclusi dai rapporti di lavoro subordinato, in quanto *rientrano nella categoria "appalto servizi"* e soggiacciono, pertanto, alla disciplina ed alle limitazioni previste per tale tipologia di appalti.

--00--

#### *f) Collaborazioni coordinate e continuative.*

**Nessuna specifica limitazione di spesa** è prevista dalla nuova finanziaria per il ricorso alle "collaborazioni co.co." da parte degli *enti virtuosi*, né a tale tipologia di rapporto di lavoro si applicano le prescrizioni di cui all'*art. 1, commi 11 e 42* della *Finanziaria 2005*, il cui ambito è limitato agli "*incarichi di studio, ricerca e consulenza*" aventi natura di rapporti di lavoro autonomo intellettuale.

La disciplina prevista dalla nuova Finanziaria per l'assunzione di personale con contratti a tempo determinato, o con convenzione viene, infatti, estesa anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, (*lavoro parasubordinato*) con previsione, quindi, di due diversi regimi:

**1) gli enti locali** che hanno **rispettato il patto** di stabilità per l'anno 2004, **non hanno limiti di spesa** per l'acquisizione di prestazioni di lavoro con contratti di collaborazioni co. co.. L'unico limite è costituito dalle proprie disponibilità finanziarie;

2) gli **enti locali non virtuosi**, (*quelli, cioè, che non hanno raggiunto gli obiettivi del patto 2004*), devono, invece, **sottostare al divieto generalizzato ed assoluto** di ricorso a tali forme di collaborazione.

Occorre, anche in questo caso, che nei **provvedimenti** con i quali si **affidano incarichi di collaborazione coordinata e continuativa** sia inserito un comma dal quale possa trarsi che l'Ente, sulla scorta della certificazione, ha **rispettato i parametri del patto**.

Evidenzio, poi, che in mancanza di esplicita previsione nella nuova finanziaria di uno specifico sistema di controlli da applicarsi alle co.co.co., **viene meno l'obbligo di comunicazione "preventiva" agli organi di revisione ed agli organi di controllo interno**, precedentemente introdotto dal *D.L. 12 luglio 2004, n. 168 (decreto taglia-spese)*.

Ciò non toglie che, pur non esistendo più gli obblighi di legge suddetti, continuano ad **applicarsi**, per il ricorso alle collaborazioni co.co. **i presupposti, i requisiti ed i limiti** previsti dalla normativa vigente per avvalersi di personale non di ruolo e/o collaborazioni esterne che, come noto, negli Enti Locali, deve essere motivato da **esigenze straordinarie** e dall'**indisponibilità**, nelle dotazioni organiche dell'ente, di **figure idonee** allo svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico.

**g) Conferimento di incarichi di studio, ricerca, consulenza, previsti dal comma 42 (ex art. 110, comma 6 del T.U.E.L. "collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità")**

La finanziaria 2005 aggrava ulteriormente i vincoli, gli obblighi e gli adempimenti, connessi all'affidamento d'**incarichi di studio, di ricerca o di consulenza**, conferiti dall'amministrazione, **a soggetti estranei all'Ente**.

Ai sensi del combinato disposto dei **commi 11 e 42 dell'art. 1**,<sup>(6)</sup> per avvalersi delle suddette collaborazioni, è necessario ricorrano le seguenti

➤ **condizioni:**

- l'affidamento possa essere supportato da **adeguata motivazione**;
- deve rientrare nei casi **previsti dalla legge**, ovvero rendersi necessario per fronteggiare **eventi straordinari**.

Devono, inoltre, essere assolti i seguenti

➤ **obblighi:**

- acquisire la **"valutazione" dell'organo di revisione**, per corredare l'atto d'incarico;
- trasmettere l'atto stesso **alla Corte dei Conti**.

<sup>6</sup> L'art. 1, comma 42, della legge 30 dicembre 2004n . 311, recita:

"11. Fermo quanto stabilito per gli enti locali dal comma 42, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione sostenuta per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007 dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, non deve essere superiore a quella sostenuta nell'anno 2004. L'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari. In ogni caso, l'atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al secondo periodo **deve essere trasmesso alla Corte dei conti**. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale."

La Finanziaria impone agli enti locali *il contenimento della spesa* per tali incarichi, per il triennio 2005-2007, *nel limite di quella sostenuta nel 2004*. Tale limite deve essere formalmente accertato con un atto ricognitorio e, di volta in volta, monitorato e certificato (*ai fini del rispetto*).

In ordine a questo aspetto, è indispensabile che in ciascun Ente, la verifica suddetta avvenga con la preventiva redazione, a corredo dell'atto d'incarico, di apposita "*dichiarazione*" sottoscritta dal responsabile del personale e dal responsabile dei servizi finanziari dell'Ente.

La possibilità di conferire incarichi di consulenza è, altresì, vincolata all'obbligo di una puntuale e congrua motivazione, (*già previsto espressamente dall'art. 1, comma 11, D.L. 168/2004, decreto taglia-spesa*) con un'ulteriore specificazione circa i contenuti della **motivazione** stessa, che devono riferirsi al fatto che *mancano all'interno dell'ente strutture organizzative che possano garantire i suddetti servizi*, ovvero che pur esistendo le strutture, mancano o sono insufficienti le **professionalità**.

Ma non basta. Perché gli atti adottati possano considerarsi legittimi, le prestazioni di cui sopra, in ogni caso, se riferite a "*materie ed oggetti*" di **competenza della struttura dell'ente**, devono altresì essere *previste dalla legge* ovvero essere rese indispensabili dal verificarsi d'*eventi straordinari*, devono indicare in modo puntuale il contenuto della prestazione e prevedere un corrispettivo adeguato all'apporto specialistico richiesto.

Questo determina che gli incarichi in parola possano essere conferiti soltanto in via *eccezionale e per un tempo limitato* (*temporaneità*), e si caratterizzino per la *specificità ed i contenuti* d'alta professionalità, come definiti e disciplinati dall'art. 110, comma 6, del T.U. approvato con D.Lgs. n. 267 del 2000, <sup>(7)</sup> per gli Enti Locali e dall'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, <sup>(8)</sup> per le altre pubbliche amministrazioni.

Per l'individuazione dei casi di "studio" o di "ricerca", soccorre, ai fini che qui interessano, la giurisprudenza che ha affermato che è il prodotto dell'attività a definire la fattispecie dell'incarico che, in ogni caso, deve concludersi con la produzione e consegna di una relazione o proposta scritta. Circa gli "**incarichi di consulenza**" citati si precisa che riguardano tutte quelle *prestazioni di lavoro autonomo – anche occasionale* - rese da professionista o da persona di comprovata capacità tecnica e qualificazione, volte a fornire agli uffici informazioni, consigli e valutazioni specialistiche necessarie per l'assolvimento di esigenze operative dell'Ente. <sup>(9)</sup>

Si fa presente inoltre che, anche per il 2005, gli "*incarichi professionali in*

---

<sup>7</sup> L'art. 110, comma 6, del T.U.- n. 267 del 2000, recita: *Incarichi a contratto*

<sup>6</sup> Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

<sup>8</sup> L'articolo 7, comma 6, del D. Lgs 30 marzo 2001, n. 165 recita: " - *Gestione delle risorse umane-*

(Art.7 del d.lgs n. 29 del 1993, come sostituito prima dall'art. 5 del d.lgs n. 546 del 1993 e poi modificato dall'art. 3 del d.lgs n. 387 del 1998)

<sup>6</sup> Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

<sup>9</sup> Sulla nozione di "consulenza" Cfr. Corte dei Conti, I sez. centrale, 14 febbraio 2002, n. 47.

*materia di lavori pubblici*”, conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, sono **esclusi dalle limitazioni** (condizioni ed obblighi) previsti dall’art. 1/42c, della **finanziaria 2005**, in quanto hanno ad oggetto un prodotto “tipizzato”, compreso nell’attività professionale in senso stretto.

Incidentalmente va detto e va tenuto presente che per il combinato disposto dei commi 1 e 4 dell’art. 17, della citata legge 109/1994, anche per questi incarichi si può ricorrere a professionisti esterni (*singoli od associati*), **soltanto nei casi in cui vi sia carenza in organico** di personale tecnico, ovvero quando sussistono difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori, ovvero in caso di lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale o ancora, in caso di necessità di predisporre progetti integrati, che richiedono l’apporto di una pluralità di competenze.

Tale stato di fatto deve risultare da una certificazione del responsabile del procedimento, ai sensi dell’art. 7 della legge stessa, che attesta l’esistenza di *una o più delle ipotesi* che precedono con la conseguente necessità di affidare a soggetto esterno lo svolgimento dell’incarico di che trattasi.

In analogia all’esclusione esplicitamente indicata dalla legge, **dovrebbero essere esclusi** dal regime previsto dai commi 11 e 42 citati, anche gli altri incarichi professionali “tipici” intendendo tra questi le prestazioni professionali degli avvocati relative alla rappresentanza in giudizio ed il patrocinio dell’amministrazione, e/o altri adempimenti obbligatori per legge, sempre che l’ente sia sprovvisto di uffici specialistici propri.

### ***g/1) Valutazione del Collegio dei revisori***

L’art. 1, comma 42, <sup>(10)</sup> della finanziaria in commento, pone l’obbligo agli EE.LL. di **corredare** l’atto di affidamento degli incarichi, con una **valutazione dell’organo di revisione economico-finanziario** (*mentre, fino al 31.12.2004, il D.L. 168/2004 prevedeva la mera “comunicazione” a tale organo*). Alla luce del tenore letterale della norma cambia l’intervento dell’Organo di revisione (*in precedenza successivo all’adozione dell’atto*) nel senso che la **valutazione** (*che peraltro deve essere rilasciata per iscritto*) deve essere **acquisita preventivamente** all’approvazione del provvedimento.

Il legislatore, in questo modo, ha introdotto di fatto nel procedimento deliberativo un nuovo tipo di verifica preventiva, da parte di un organo di controllo interno (*con precipua competenza economico-finanziaria*) che, se pur definita “valutazione” (*ma che andrebbe qualificata: referto o parere*) potrà prendere in esame, non essendo diversamente precisato, secondo il suo libero apprezzamento, tanto gli

---

<sup>10</sup> L’art. 1, comma 42, della legge 30 dicembre 2004n. 311, recita:

“42. L’affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all’amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all’assenza di strutture organizzative o professionalità interne all’ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni. In ogni caso l’atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al primo periodo deve essere corredato della valutazione **dell’organo di Revisione economico-finanziaria** dell’ente locale e deve essere trasmesso alla Corte dei conti. L’affidamento di incarichi in difformità dalle previsioni di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano agli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti.”

aspetti relativi alla legittimità (*fino ad oggi verificati soltanto dalla segreteria generale*), quanto quelli relativi all'esistenza dei presupposti (*assenza di strutture o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi oggetto dell'incarico*), quanto ancora quelli del limite di spesa e procedurale (*conformità del provvedimento alle regole procedurali*), nonché eventuali valutazioni sulla congruità del compenso, in rapporto alla natura dell'incarico ed alla professionalità dell'incaricato. E', implicito, che la verifica in parola non può e non deve, entrare nel merito delle scelte amministrative dell'ente.

*Allo stesso regime (valutazione)* sono sottoposti gli affidamenti posti in essere con atti diversi dalle deliberazioni (*determinazioni dirigenziali*), per i quali, non era previsto nessun *parere o referto* del genere.

Si segnala, nel contempo, che è stato *eliminato l'obbligo di comunicare* gli affidamenti di che trattasi anche *all'organo di controllo interno di gestione*, adempimento che era stato introdotto dal decreto *taglia-spese*, ma che la finanziaria 2005 non ha confermato.

La *valutazione dell'Organo di revisione* diventa così un presupposto per la legittimità dell'atto (*e deve essere inserita a "corredo" del provvedimento di affidamento dell'incarico*).

Da ultimo, ricordo che *l'inosservanza dei vincoli*, degli obblighi e degli adempimenti prima illustrati, relativamente all'affidamento di incarichi, determina, per il soggetto agente, un *illecito disciplinare ed una responsabilità erariale*.

Quest'ultima previsione normativa introduce una **nuova fattispecie di responsabilità**: quando si **ricorre a soggetti esterni, in assenza dei presupposti** di legge, ed in violazione del procedimento, **di per sé ne deriva un danno**. Ciò discende dal **principio** - *pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza* - che "**l'attività delle Pubbliche Amministrazioni deve essere svolta dai propri organi od uffici, consentendosi il ricorso a soggetti esterni soltanto nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi e situazioni straordinarie non fronteggiabili con le disponibilità tecnico-burocratiche esistenti**" e che "**ogni P.A. deve caratterizzarsi per una struttura snella, che impieghi innanzitutto le risorse umane già esistenti all'interno dell'apparato, potendosi far ricorso a professionalità esterne solo nella documentata e motivata assenza delle stesse**" <sup>(11)</sup>

## ***g-2) Trasmissione degli atti alla Corte dei Conti.***

Come si è prima fatto cenno, la finanziaria 2005 ha introdotto anche un ulteriore impegno per gli enti locali: è stato stabilito *l'obbligo di trasmettere alla Corte dei Conti*, gli atti di affidamento suddetti.

Com'era già stato chiarito nel 2003 dalla Corte dei Conti, <sup>(12)</sup> in merito all'invio degli atti d'acquisto a trattativa privata, anche in questo caso gli atti di conferimento d'incarico di studio, ecc., *devono essere inoltrati alle Sezioni regionali*

<sup>11</sup> Cfr., da ultimo, Corte dei Conti, Sez. Giurisd. Regionale Abruzzo, sent. N. 836/04

<sup>12</sup> Corte dei Conti – Sezioni Riunite – deliberazione n. 7/2003 del 27 febbraio 2003"

*di controllo della Corte dei Conti (perché la stessa Corte possa esercitare la prevista attività di controllo sulla gestione degli EE.LL.), e non alle Procure regionali.*

--00--

Nei due capi **f) e g)** della presente Sezione, si è ragionato sugli “*incarichi di studio, ricerca, consulenza*” e sulle “*collaborazioni co.co.*”, evidenziando che rispetto alla disciplina precedente, oggi i due tipi di prestazione lavorativa sono sottoposti a regimi tra loro diversi.

Il processo ermeneutico che ha fatto pervenire lo scrivente alle conclusioni sopra riportate impone però, vista l'esistenza di tesi diverse, un approfondimento, che per non appesantire il presente testo (*già ridondante per l'oggettiva necessità di commentare una legge tanto vasta*) viene riportato quale [SCHEDA A della PARTE II<sup>^</sup>](#).

#### ***h) Formazione del personale.***

Si segnala sulla materia che restano ferme le seguenti norme.

Le amministrazioni pubbliche, anche territoriali, per finalità connesse alle loro attribuzioni e nell'ottica di accrescere presenza e professionalità di personale italiano presso le istituzioni comunitarie ed internazionali, possono promuovere, anche in forma consorziata o associata o con convenzione, ***corsi specialistici e di aggiornamento del proprio personale su tematiche comunitarie ed internazionali*** tramite le strutture specialistiche universitarie e di alta formazione europea. (*art. 94, comma 6, Finanz. 2003*).

L'articolo 4 della legge n. 3 del 2003 (*c.d. "Collegato ordinamentale" alla finanziaria 2003*) integrando il decreto legislativo n. 165 del 2001, con l'articolo 7-bis, prevede ***l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di predisporre annualmente (entro il 30 gennaio) un piano di formazione del personale***, tenendo conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi dell'amministrazione stessa, della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni tecnologiche.

Il piano deve indicare obiettivi, risorse finanziarie disponibili, l'impiego di risorse interne, statali o comunitarie e le metodologie formative.

#### ***i) Varie, in breve***

Ricordo, infine, che:

***i-1)*** I **contratti di formazione e lavoro**, al momento, non possono essere convertiti in ***contratti a tempo indeterminato***, poiché il *comma 121* sottopone tale possibilità ai medesimi limiti previsti per le assunzioni ordinarie. Per non danneggiare i “contrattisti”, la legge si è preoccupata di prorogare i contratti stessi fino al 31 dicembre 2005.

**i-2) La disciplina, il regime ed i limiti** previsti dalla nuova finanziaria per le assunzioni a tempo indeterminato trova applicazione anche per l'istituto del **trattenimento in servizio** introdotto dall'*art. 1-quater D.L. 136/2004, conv. in L. 186/2004 (comma 99, Finanz. 2005)*.

**i-3)** Ricordo che il termine di **validità delle graduatorie** negli enti *non virtuosi* o, comunque soggetti a limitazioni delle assunzioni, già prorogato per due anni (*art. 34/12c., finanz. 2003 ed art. 3/61c., finanz. 2004*), è ulteriormente **prorogato per un triennio (2005/2007)** (*comma 100, Finanz. 2005*). Viene, inoltre, confermata per gli Enti Locali la possibilità, già prevista nella precedente Finanziaria (*art. 3/61c., finanz. 2004*), di assumere anche **attingendo a graduatorie** di pubblici concorsi **approvate da altre amministrazioni**

**i-4)** I *commi 133 e 134 della Finanziaria 2005*, hanno introdotto alcune **modifiche al D. lgs. 30 marzo 2001, n. 165**.

Con l'inserimento, ad opera del *comma 133, Finanz. 2005*, del *comma 1-bis all'art. 60, D.lgs. 165/01* si deve comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica ed al Mef l'esistenza di **controversie relative a rapporti di lavoro** dalla cui soccombenza potrebbero derivare rilevanti oneri aggiuntivi in considerazione del numero di soggetti interessati o comunque per gli effetti sulla finanza pubblica, dando la possibilità alla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri di intervenire nel processo.

Con il nuovo *art. 63-bis, D. lgs. 165/01* **l'ARAN è autorizzata ad intervenire nei giudizi innanzi al Giudice ordinario**, in funzione di giudice del lavoro, aventi ad oggetto le **controversie relative ai rapporti di lavoro** alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni, "al fine di garantire la corretta interpretazione e l'uniforme applicazione dei contratti collettivi", mentre per le controversie relative al personale di cui all'*art. 3*, derivanti dalle specifiche discipline ordinamentali e retributive ("personale in regime di diritto pubblico", escluso quindi quello degli Enti Locali), "l'intervento in giudizio può essere assicurato anche attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze".

**i-5)** Viene riproposto, per il triennio 2005-2007, (*comma 132, Finanz. 2005*) il **divieto di "estensione del giudicato"** già introdotto per il triennio 2002-2004 dall'*art. 23 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 – Finanziaria 2002 –*

**i-6)** Vengono introdotte alcune modifiche in materia di **ordinamento dei segretari comunali e provinciali**.

Il *comma 46 della Finanziaria 2005*, modificando l'*art. 101 del TUEL*, riduce da quattro a due anni la durata del periodo di disponibilità per i segretari privi di incarichi.

Si prevede, inoltre, nell'attesa dell'emanazione di un nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro per la categoria dei segretari comunali e provinciali, nei casi di mobilità presso altre Pubbliche Amministrazioni, anche a favore degli iscritti nelle fasce A e B (già in servizio presso sedi di ex classe di segreteria 4°, 3° e al massimo 2°), come già consentito per i segretari di fascia C (cioè gli ex titolari di segreterie di classe 1° B e 1° A), la collocazione presso la categoria o area professionale più alta prevista

dal sistema di classificazione in vigore presso l'amministrazione di destinazione, purché venga espressa la volontà in tal senso. A tale riguardo, i segretari che hanno svolto servizio per almeno tre anni e si sono serviti della possibilità di ottenere l'iscrizione alla sezione speciale dell'albo sono inquadrati nei ruoli unici delle amministrazioni in cui prestano servizio alla data dell'1/1/2005, oppure di altre amministrazioni in cui si riscontrano carenze di organico, a seguito dell'ottenimento del consenso dei rispettivi interessati.

*i-7)* In tema di ***dipendenti*** delle pubbliche amministrazioni, si segnala la facoltà per questi ultimi di acquistare un personal computer a prezzo agevolato, da produttori o distributori appositamente selezionati, sulla base di una indagine di mercato compiuta dalla CONSIP ( *comma 208, Finanz. 2005*).

☞ [Vai al sommario della Parte I^ \(Approfondimenti\)](#)

☞ [Vai alla Parte II^ \(Approfondimento sulla natura dei rapporti di lavoro e Analisi sintetica per argomento\)](#)





## SEZIONE II^: INVESTIMENTI E INDEBITAMENTO

Premesso che, ai sensi dell'art. 1, comma 570 della Finanziaria 2005, le disposizioni della legge stessa “costituiscono **norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali**”, si evidenzia quanto segue.

*a) Investimenti***a-1) Limiti di spesa**

Le misure di contenimento della spesa previste dalla legge riguardano anche le **spese per investimenti**.

In proposito, rammento che l'art 3, comma 18, della Finanziaria 2004 contiene un **elenco puntuale** dei casi in cui la spesa può essere qualificata di “**investimento**”, che comprende gli acquisti immobiliari, l'acquisto di impianti ed attrezzature, le partecipazioni azionarie, i trasferimenti, ecc.;

Tale elenco pare tassativo, in virtù del rinvio, contenuto nell'art. 3, comma 20, della stessa Finanziaria 2004, ad un **decreto ministeriale** per le **variazioni** da portare **all'elenco delle tipologie**.

Tornando alla **Finanziaria 2005**, si segnala che, ai sensi del comma 24, nel computo delle **spese sottoposte a limitazione** sono comprese anche quelle **in conto capitale, con esclusione** di:

“c) *spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dai conferimenti di capitale e dalle concessioni di crediti;*

d) *spese per trasferimenti destinati alle amministrazioni pubbliche individuate in applicazione dei commi da 5 a 7;*

[...]

f) *spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza nonché quelle sostenute dai comuni per il completamento dell'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazioni di stato di emergenza.”*

e, **limitatamente al 2005**, anche “*delle spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale*”. (comma 25).

Le spese di investimento costituiscono, comunque, l'unica categoria per cui è prevista una **deroga al rispetto dei limiti di spesa** fissati dalla finanziaria: il comma 26 consente, infatti, agli enti locali di superare detti limiti “*solo per spese di investimento e nei limiti dei proventi derivanti da alienazione di beni immobili, mobili, nonché delle erogazioni a titolo gratuito e liberalità.*”

## a-2) Fondi specifici per il finanziamento delle spese di investimento

La legge prevede anche l'istituzione di *appositi fondi* per finanziare questa tipologia di spese:

- un fondo istituito presso la gestione separata della Cassa depositi e prestiti Spa., destinato ad anticipare le spese in conto capitale degli enti locali che eccedono il limite stabilito dalle norme sul Patto (*commi da 21 a 53*), con interessi a carico del bilancio statale (*comma 27*)
- fondi destinati a finanziare, mediante la concessione di contributi statali, gli “*interventi diretti a tutelare l'ambiente e i beni culturali, e comunque a promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio*”. (*comma 28*)

Per completezza, ricordo, infine, che:

- ◆ gli Enti possono *finanziare gli investimenti*, oltre che con l'indebitamento e l'avanzo di amministrazione, anche con le entrate derivanti dal *plusvalore* realizzato con *l'alienazione di beni* patrimoniali, inclusi i beni immobili. (*cfr. art. 3/28c. finanziaria 2004*)

## b) Indebitamento

Strettamente connesse alle disposizioni sugli investimenti sono le novità in materia di *indebitamento*, che, come noto, ai sensi dell'articolo 119, comma sesto, della *Costituzione* (*come modificato dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*), è consentito solo proprio per finanziare tale tipologia di spese.

La Legge Finanziaria 2004 (*cfr. commi da 16 a 21 dell'art. 3*) ha dato attuazione alla norma costituzionale, stabilendo quali soggetti possono effettuare operazioni d'indebitamento e con quali modalità, e individuando altresì le tipologie di operazioni che rientrano nella nozione in argomento.

Si ricorda, sul tema, che gli atti di *indebitamento* per spese *diverse dagli investimenti*, continuano ad essere *vietati e nulli*, secondo la previsione dell'*art. 35/15c, della finanziaria 2003*, che prevede, altresì, l'obbligo di verifica *dell'Organo di revisione* e di segnalazione alla procura regionale della *Corte dei Conti*.

### b-1) Limiti all'indebitamento

Attraverso la modifica all'*art. 204 del T.U.E.L.*, ad opera dell'*art.1, comma 44, Finanz. 2005*, viene significativamente **ridotta la possibilità di indebitamento** di ogni ente: dall'attuale 25% dei primi tre titoli delle entrate si deve scendere – a regime, ovvero entro il 2013 - al 12%.

Il *comma 45 Finanz. 2005* prevede, con norma transitoria, un graduale rientro per gli enti locali che, alla data di entrata in vigore della Legge, superino il (nuovo) limite del 12%, essi potranno, infatti, assumere mutui o accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei prestiti

precedentemente contratti ed a quello delle garanzie prestate, al netto dei contributi in conto interesse, non superi rispettivamente le seguenti percentuali delle entrate dei primi tre titoli risultanti dal rendiconto del penultimo anno precedente:

- il 20% entro il 31/12/2008
- il 16% entro il 31/12/2010
- il 12% entro il 31/12/2013.

### **b-2) Nuove regole in materia di indebitamento**

D'altro canto, la *Finanziaria 2005* introduce - anche attraverso la modifica di alcuni articoli del TUEL – specifiche **norme di flessibilità**, che riguardano la disciplina:

- 1) delle **aperture di credito**
- 2) degli **ammortamenti dei debiti contratti**
- 3) dei **prestiti obbligazionari**.

1) Viene introdotta la possibilità di utilizzare le **aperture di credito**: la decisione di ricorrere a tale forma di credito va assunta dal Consiglio – così come per i mutui -, attraverso una previsione espressa in atti fondamentali (es: bilancio) ovvero con singoli provvedimenti (*art. 42, 2/co., lett. h) del T.U.E.L., modif. dall'art. 1, comma 68, Finanz. 2005*).

La disciplina, le modalità e le condizioni per il ricorso alle aperture di credito sono contenute nel nuovo **art. 205-bis del TUEL, introdotto dall'art. 1, comma 68, Finanz. 2005**).

Si segnala, in particolare, che anche le aperture di credito, come le altre forme di indebitamento, sono soggette al **monitoraggio** di cui all'*art. 41 della legge Finanziaria 2002 (legge n. 448/2001)*: si tratta della comunicazione periodica dei dati relativi alla propria situazione finanziaria che l'Ente è tenuto a rendere al Ministero dell'economia e delle finanze, cui spetta il coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti locali, al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica. I modelli per la comunicazione saranno pubblicati in allegato al decreto ministeriale che fisserà i criteri di determinazione della misura massima di tasso applicabile alle aperture di credito (*comma 6 art. 205 bis TUEL*)

2) Sono, inoltre, modificate, le norme relative agli **ammortamenti dei debiti contratti** (*art. 204 del TUEL, modif. dal citato art. 1, comma 68, Finanz. 2005*):

- ◆ la durata minima degli ammortamenti è ridotta da 10 a 5 anni (per i mutui contratti con enti diversi dalla Cassa DD.PP., dall'INPDAP e dall'Istituto per il Credito Sportivo);
- ◆ è prevista una durata flessibile dei preammortamenti;
- ◆ è data facoltà agli enti locali di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi gli immobili, per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui (*comma 66*);

◆ A proposito dei **mutui con ammortamento a carico dello Stato**, si segnalano:

- l'*art.1, comma 71*, ai sensi del quale gli enti locali devono provvedere (ove consentito dalle clausole contrattuali) a **convertire** i mutui, con onere di ammortamento

parziale o totale a carico dello Stato, *in titoli obbligazionari di nuova emissione* oppure a *rinegoziare* i mutui stessi, anche con altri istituti, se ciò consenta una diminuzione del valore finanziario delle passività totali.

- l'*art. 1, comma 75*, che dispone che, al fine del consolidamento dei conti pubblici rilevanti per il rispetto del Patto, *le rate di ammortamento* dei *mutui* attivati dagli enti locali con *ammortamento a totale carico dello Stato*, siano pagate agli istituti finanziatori direttamente dallo Stato.

Tale norma, così come le disposizioni del *comma 76*, relative all'*iscrizione in bilancio del debito* derivante dai mutui, si applicano, ai sensi del *comma 77*, con riferimento alle *nuove operazioni finanziarie*.

3) È, infine, prevista, la possibilità di emettere *prestiti obbligazionari in modo congiunto con altri enti locali*, nel qual caso l'ente capofila può presentare un'unica garanzia fidejussoria a fronte dell'emissione complessiva e gli altri enti emittenti, a loro volta, nel rispetto dei limiti di indebitamento, prestano una contro garanzia fidejussoria per la quota di loro competenza a favore del garante principale. (*art. 207, comma 1 bis del TUEL, aggiunto dal citato art. 1, comma 68, Finanz. 2005*)

L'*art. 1, comma 74 della Finanz. 2005* stabilisce, inoltre, che, nel caso di emissione di *nuovi titoli obbligazionari* con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza, è necessario costituire un fondo di ammortamento del debito o concludere una operazione di swap per l'ammortamento del prestito, secondo quanto stabilito dall'*art. 2 del D.M. 389 del 1/12/2003* (e già previsto dall'*art. 41, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 – Finanz. 2002*).

Il *comma 69* stabilisce altresì una *deroga al principio di accentramento dei fondi presso il tesoriere* - previsto dagli *artt. 209, comma 3 e 211, comma 2, del TUEL* -, per la gestione del fondo di ammortamento del debito di cui sopra, costituito al momento dell'emissione di titoli obbligazionari.

Segnalo, infine, che, **a partire dal 2006**, l'accensione di mutui e l'emissione di prestiti obbligazionari deve essere accompagnata da un'apposita *attestazione circa il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno* per l'anno precedente, in assenza della quale l'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non possono procedere al finanziamento o al collocamento del prestito. Tale attestazione deve essere acquisita anche per l'anno 2005 con riferimento agli obiettivi del patto di stabilità interno delle province e dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (*comma 35*).

☞ [Vai al sommario della Parte I<sup>^</sup> \(Approfondimenti\)](#)

☞ [Vai alla Parte II<sup>^</sup> \(Approfondimento sulla natura dei rapporti di lavoro e Analisi sintetica per argomento\)](#)



**SEZIONE III<sup>^</sup>: PATTO DI STABILITÀ, FINANZE, CONTROLLI VARI E  
RAPPORTI CON L'ORGANO DI REVISIONE*****A) Disposizioni di carattere finanziario, tributario, extra tributario e fiscale d'interesse locale******a-1) "Golden rule" e patto di stabilità***

Per il triennio 2005 – 2007, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea, il *comma 5*, fissa il **limite massimo del 2 per cento all'incremento** - rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica - **della spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni** inserite nel conto economico consolidato (individuate per il 2005 nell'elenco 1 allegato alla legge, che comprende, tra gli altri: regioni; province; comuni e città metropolitane; unioni di comuni e consorzi di funzione di comuni; comunità montane e isolate). Sono **escluse** le spese espressamente elencate al *comma 6*, tra le quali si evidenziano quelle *"per prestazioni sociali in denaro connesse a diritti soggettivi"*.

Le suddette pubbliche amministrazioni devono adottare "comportamenti coerenti" con quanto sopra evidenziato, oltre ad applicare le specifiche disposizioni relative al contenimento della spesa, di cui nel prosieguo (*comma 7*).

La finanziaria 2005 innova le regole del **patto di stabilità**, per il triennio 2005-2007, abrogando le disposizioni in materia precedentemente contenute nell'*art. 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 – finanziaria 2003*, che erano state confermate dalla finanziaria 2004.

Rammento, in proposito, che, ai sensi del *comma 21, Finanz. 2005*, le disposizioni sul Patto di stabilità interno costituiscono **"principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica"**, ai sensi degli articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, della Costituzione.

La prima novità di rilievo consiste nell'**estensione del patto** anche ai comuni di minori dimensioni (popolazione superiore a 3.000 abitanti, mentre prima il limite era di 5.000) e ad alcune forme associative: comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti.

Mutano anche le **modalità di calcolo** dei tetti di spesa: con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato il 26 gennaio e pubblicato sulla G.U. n. 31 dell'8 febbraio 2005 - è stata stabilita la spesa media pro-capite per ciascuna delle classi demografiche individuate dalla legge.

Le province, i comuni soggetti al patto e le comunità montane che, nel triennio 2001-2003, abbiano registrato una spesa corrente media *pro-capite* inferiore a quella media *pro-capite* della classe demografica di appartenenza, stabilita dal suddetto decreto, potranno sostenere, **nel 2005**, una **spesa complessiva** (spese correnti e spese in conto

capitale, escluse le categorie previste dal comma 24) – determinata ai sensi del comma 24 – ***non superiore alla corrispondente spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003, incrementata dell'11,5 per cento.***

Ove l'Ente, invece, abbia registrato una spesa superiore alla media (calcolata con il sistema sopra indicato), avrà a disposizione un ***incremento limitato al 10 per cento***, sempre sulla spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003.

Per gli anni **2006 e 2007** l'incremento di cui sopra è ridotto al 2 per cento alle corrispondenti spese correnti e in conto capitale, determinate per l'anno precedente in conformità agli obiettivi stabiliti ai sensi delle norme in commento.

Come ricordato nella precedente sezione, l'unica categoria per cui è prevista una ***deroga al rispetto dei limiti di spesa*** fissati dalla finanziaria è rappresentata dalle ***spese di investimento, nei limiti dei proventi derivanti da alienazione di beni immobili, mobili, nonché delle erogazioni a titolo gratuito e liberalità (comma 26).***

Come per gli anni scorsi, è previsto un apposito ***sistema di monitoraggio***, strutturato sulla base di ***comunicazioni*** da parte degli enti interessati – in alcuni casi con onere in capo ai revisori - al Ministero dell'economia e delle finanze ed alle rispettive Associazioni, anche in via telematica, e con il pregnante ruolo di controllo assegnato agli ***organi di revisione contabile (cfr. capo B della presente sezione).***

È confermato anche il ***meccanismo sanzionatorio*** per gli enti “non virtuosi”, che quest'anno prevede:

- **limite alle spese per acquisto di beni e servizi** in misura pari alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto degli obiettivi del patto, ovvero, se l'ente è risultato sempre inadempiente, in misura pari a quella del penultimo anno precedente ridotta del 10 per cento (in sede di prima applicazione, per gli enti che soggiacciono al patto solo dal 2005, il limite è stabilito con riferimento alle spese del 2003);
- **blocco totale delle assunzioni** di personale a tempo indeterminato, a qualsiasi titolo (anche mediante mobilità);
- **blocco totale delle assunzioni a tempo determinato**, o con convenzioni ovvero con contratti di **collaborazione coordinata e continuativa**.
- **divieto** di ricorrere all'**indebitamento**.

Le predette sanzioni si applicano anche nel 2005 per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che non sono in regola con il patto per l'anno 2004.

#### ***a-2) Limitazioni alla spesa***

I commi 11 e 12 pongono ***specifici limiti alla spesa*** delle P.A., rispettivamente:

- ◆ per *studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei* all'amministrazione (la spesa annua per ciascuno degli anni 2005 – 2006 – 2006 non deve essere superiore a quella sostenuta nel 2004);
- ◆ per *l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture*: la spesa deve essere contenuta, per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007, rispettivamente, entro il 90, 80 e 70 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2004, come rideterminata ai sensi del decreto-legge "tagliaspese". Le stesse P.A. devono trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo 2005, una relazione da cui risulti la consistenza dei mezzi di trasporto a disposizione e la loro destinazione. La sanzione per l'inadempimento di tale ultimo obbligo consiste nel divieto di effettuare, relativamente alle spese suddette, pagamenti in misura superiore al 50 per cento della spesa complessiva sostenuta nell'anno 2004.

Il *comma 13* prevede che, con apposito DM, possano essere escluse dal limite le spese sostenute da "specifiche amministrazioni", sulla base di "effettive, motivate e documentate esigenze".

### *a-3) finanze e tributi*

Sull'argomento alcune segnalazioni in breve.

La *Finanziaria 2004* (art. 2, comma 21) aveva disposto che, fino al raggiungimento di un accordo sull'assetto costituzionale che definisca anche i meccanismi strutturali del federalismo fiscale, rimanesse sospesa, fino al 31 dicembre 2004, la possibilità per le regioni e per i comuni di aumentare le **aliquote** delle **addizionali comunali sull'IRPEF** e delle **maggiorazioni dell'IRAP**, sospendendo anche gli effetti degli aumenti già deliberati.

La *Finanziaria 2005* (art. 1, comma 51), stabilisce ora che gli enti che non si sono mai avvalsi della facoltà di aumentare le addizionali IRE ed IRAP possono deliberare un **aumento complessivo massimo dello 0,1%**. Restano sospesi, fino al 31/12/2007, gli aumenti delle addizionali comunali IRPEF deliberati successivamente il 29/9/2002.

Il *comma 52* istituisce un apposito **Fondo** per il rimborso agli enti locali delle minori entrate derivanti dall'**abolizione del credito d'imposta**.

Il *comma 65*, inoltre, proroga per l'anno 2005 le disposizioni in materia di **compartecipazione provinciale e comunale all'IRPEF**, di cui all'*art. 31, comma 8, della Finanziaria 2003*, già confermate l'anno scorso dalla Finanziaria 2004.

In materia di **notifica delle cartelle di pagamento**, si segnala il *comma 417*, che integra l'art. 25, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, prevedendo nuovamente un termine di decadenza, a carico del concessionario. La disposizione si applica ai ruoli resi esecutivi successivamente al 1° luglio 2005 (*comma 420*)

Sono, altresì, previste nuove disposizioni in materia di **tributi comunali**:

- per quanto riguarda l'**ICI**: il *comma 67* proroga al 31/12/2005, limitatamente alle annualità d'imposta 2000 e successive, i termini per l'accertamento ICI che scadono il 31/12/2004 ed i *commi 335- 339*: disciplinano la revisione del

classamento delle unità immobiliari private site in microzone comunali e l'aggiornamento del classamento catastale per intervenute variazioni edilizie, aumentando altresì l'importo delle sanzioni in caso di inadempimento agli obblighi previsti;

- in tema di **rifiuti**: il *comma 340* stabilisce la superficie minima di riferimento ai fini dell'applicazione della tassa, mentre il *comma 523* proroga al 1° gennaio 2006 il termine per l'applicazione della tariffa.

I *commi 63 e 64* disciplinano i **trasferimenti erariali**, con espresso rinvio alle norme previgenti della *Finanziaria 2003 (art. 31, comma 1, primo periodo, legge 27 dicembre 2002, n. 289)*, che a sua volta rinviava agli *articoli 24 e 27 della legge 28 dicembre 2001, n. 448*.

Il *comma 60* estende l'utilizzo del **Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite** a regioni ed enti locali ai sensi della normativa sul decentramento amministrativo- istituito dall'*art. 52, comma 8, della legge 23 dicembre 2000, n. 388* – anche per l'esercizio delle funzioni conferite ai sensi dell'articolo 7 della Legge La Loggia (in attuazione dell'art. 118 della Costituzione).

### **B) Organo di revisione: verifiche e controlli**

*Il Collegio dei Revisori*, come noto, deve esprimere **pareri** di regolarità sui provvedimenti concernenti una serie di documenti (*proposta di bilancio, annuale e pluriennale e relative variazioni; rendiconto*) aventi natura contabile ed è, altresì, tenuto ad effettuare la **vigilanza** sulla regolarità economico – contabile della gestione; funzione che si sostanzia negli accertamenti e nelle ispezioni periodiche (*di verifiche ordinarie e straordinarie di cassa, della regolare tenuta della contabilità e degli adempimenti fiscali e contabili, dell'acquisizione delle entrate ed erogazione delle spese, nel controllo dell'attività contrattuale, ecc.*).

Permane, inoltre, l'obbligo di verifica **dell'Organo di revisione** e di segnalazione alla procura regionale della **Corte dei Conti** relativamente agli atti d'**indebitamento** per spese **diverse dagli investimenti**, che continuano ad essere **vietati e nulli**, secondo la previsione dell'*art. 35/15c, della finanziaria 2003*.

Analogo regime (*verifica dei Revisori e trasmissione alla Corte dei Conti*) è previsto in ordine alla **regolarità dei provvedimenti di riconoscimento di debito** (*art. 23/5c, finanz. 2003*).

Come in passato, inoltre, anche nella *Finanziaria 2005*, i Revisori sono chiamati in causa per concorrere al **rispetto degli obiettivi previsti dal patto di stabilità** per gli EE.LL., con compiti di verifica e di comunicazione (*commi 31 e 32, Finanz. 2005*)

Con riguardo alla **spesa per il personale**, poi, l'intervento dei Revisori è previsto, allo stato, per:

#### **1) la contrattazione decentrata integrativa**

Nulla è stato innovato dalla *finanziaria 2005*, pertanto l'Organo di revisione continuerà a verificare la "compatibilità dell'accordo" con i vincoli di bilancio e verificare l'invio (annuale), degli appositi modelli, sui dati sui costi della contrattazione, nonché a



*certificare gli oneri della contrattazione decentrata integrativa*, come previsto dall'art. 4, comma 3, del nuovo CCNL 2002-2005 (*per il personale non dirigente*) sottoscritto il 22.01.2004.

## **2) il fabbisogno di personale e piano delle assunzioni**

Gli enti locali, dal 1998, sono tenuti alla **programmazione triennale** del fabbisogno di personale, [(*art. 39, commi 19 e 20-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449; art. 20/1c legge 23 dicembre 1999, n. 488; art. 6, commi 12 e 21, legge 15 maggio 1997, n. 127*), **ora art. 91 TUEL**].

**Gli organi di revisione**, a partire dal 2002, (ex art. 19/8c, legge 448/2001, finanz. 2002) e per gli **anni successivi sino al 2006**, (cfr. art. 34/22c. legge 289/2002, - finanz. 2003, ed art. 3/69c, - finanz. 2004), **hanno l'obbligo di esprimere un parere sui documenti di programmazione del fabbisogno del personale**, dopo aver verificato che gli stessi siano improntati al **principio d'invarianza e di riduzione complessiva** della spesa di personale e che eventuali deroghe siano **"analiticamente motivate"**.

Sullo specifico tema, la finanziaria 2005 all'art. 1, comma 102, <sup>(1)</sup> **impone** a tutte le pubbliche amministrazioni **non comprese nell'elenco 1, allegato alla legge**, di adeguare le politiche di reclutamento del personale al principio del contenimento della spesa, con l'obbligo di inviare i dati sui fabbisogni al Ministero della Funzione Pubblica.

**Nulla è innovato per gli Enti Locali che, pertanto dovranno attenersi alle norme di settore vigenti, che prevedono i fisiologici aggiornamenti del piano triennale previsto dall'art. 91 del TUEL.**

## **3) la dotazione organica e le assunzioni di ruolo:**

Gli Enti locali erano tenuti ad effettuare, già nel 2003, la **rideterminazione delle dotazioni organiche**, e l'organo di revisione era tenuto ad esprimere un **parere in merito**.

Gli Enti locali erano tenuti, altresì, ad **individuare**, - *nelle more della rideterminazione delle dotazioni organiche* - le relative **dotazioni in via provvisoria nella misura dei posti coperti al 31 dicembre 2002**, e l'organo di revisione era tenuto ad esprimere un parere anche su tale **dotazione organica provvisoria**.

Qualora, ad oggi, gli enti non abbiano provveduto, ritengo continuino ad essere obbligati ad elaborare la **rideterminazione definitiva** suddetta, in quanto tale documento deve, a mio giudizio, servire da base di partenza per procedere all'adempimento ulteriore previsto dalla **Finanziaria 2005 (art. 1/93c)** che impone alle Pubbliche amministrazioni, l'obbligo di una nuova **rideterminazione della dotazione organica, con una riduzione**

---

<sup>1</sup>. L'art. 1, comma 102 della legge 30 dicembre 2004n. 311, recita: "102. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, e all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non ricomprese nell'elenco 1 allegato alla presente legge, adeguano le proprie politiche di reclutamento di personale al principio del contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica. A tal fine, secondo modalità indicate dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, gli organi competenti ad adottare gli atti di programmazione dei fabbisogni di personale trasmettono annualmente alle predette amministrazioni i dati previsionali dei fabbisogni medesimi.

*non inferiore al 5%*, ma se manca il precedente, la riduzione non si vede come possa essere calcolata.

*Per gli enti locali, le norme suddette costituiscono “principi”, che potranno essere concretamente applicati soltanto dopo l’emanazione di un apposito DPCM, che in base a quanto stabilito nel comma 98, dovrà fissare criteri e limiti delle assunzioni.*

*Visto che nulla è detto* in ordine ai compiti **dell’organo di revisione**, rispetto a questa nuova **rideterminazione della dotazione organica**, mentre è pacifico che l’organo di revisione debba, nelle verifiche trimestrali, accertare se l’Ente ha provveduto, tra gli altri, anche a questo adempimento di legge, resta in dubbio se tale Organo è ancora tenuto ad esprimere un formale “*parere*”.

**4) l’affidamento d’incarichi di studio, di ricerca o di consulenza**, conferiti a soggetti estranei all’amministrazione.

Come già chiarito nella Parte I^, Sezione I^ della presente – cui si rinvia - alla luce del tenore letterale dell’art. 1, comma 42, della finanziaria in commento, la **valutazione dell’Organo di revisione** è diventata un presupposto per la legittimità dell’atto (*e deve essere inserita a “corredo” del provvedimento di affidamento dell’incarico*).

\*\*\*

Sul tema dei **controlli**, inoltre, evidenzio la norma contenuta nel *comma 82*, che stabilisce - per tutti i **oggetti che ricevono, in determinate materie, finanziamenti** (in qualsiasi forma) a carico di bilanci **pubblici** o dell’**Unione europea** - l’obbligo di dotarsi entro il 31 ottobre 2005 di “*specifiche misure organizzative e di funzionamento idonee a prevenire il rischio di compimento d’illeciti*”.

Questa disposizione si aggiunge alle norme di carattere settoriale che già prevedono specifici obblighi di verifica, controllo e rendicontazione da parte dei soggetti che impieghino risorse pubbliche.

☞ [Vai al sommario della Parte I^ \(Approfondimenti\)](#)

☞ [Vai alla Parte II^ \(Approfondimento sulla natura dei rapporti di lavoro e Analisi sintetica per argomento\)](#)



**PARTE II<sup>^</sup>****SCHEDA A : Incarichi di studio, ricerca, consulenza” e “collaborazioni co.co.”- Riflessioni sulla natura dei rapporti.**  
(per gli approfondimenti: vedi [Parte I<sup>^</sup>, Sezione I<sup>^</sup>](#))

Nella *Sezione I<sup>^</sup>, capi f) e g)*, mi sono soffermato sugli “incarichi di studio, ricerca, consulenza”, e sulle “collaborazioni co.co.”, evidenziando che rispetto alla disciplina precedente, oggi i due tipi di prestazione sono sottoposti a regimi diversi.

Ricordo che, in precedenza, le disposizioni concernenti le citate fattispecie, erano contenute, prima nell’art. 3/65c. della finanziaria 2004, (*che rinviava all’art. 29/15c, della finanziaria 2003, escludendo entrambe le tipologie dal blocco, per gli enti virtuosi*), e successivamente nell’art. 1, commi 9 e 11, del Decreto Legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito con modificazioni in Legge 30 luglio 2004, n. 191, “*c.d. decreto taglia-spese*”, che fissava per entrambe le tipologie di prestazione i medesimi limiti, condizioni ed obblighi.

Ora, in presenza della finanziaria 2005, che individua (*art. 1/116c*), una disciplina unitaria per le assunzioni di personale a t.d., per le convenzioni e per le collaborazioni co. co., ed un’altra, diversa e separata (*art. 1, commi 11 e 42*), per gli incarichi libero-professionali, si rende necessario esplicitare alcune argomentazioni per supportare le affermazioni che precedono, anche per evitare un’applicazione distorta del dettato normativo.

Fatte salve e non escluse aprioristicamente tesi diverse, tenendo conto del complesso sintattico delle varie locuzioni, del significato proprio delle parole, e del processo logico di seguito evidenziato, dovendo applicare alle fattispecie concrete le norme citate di difficile lettura per l’ambiguità che le pervade, ritengo che, in assenza di pronunce giurisprudenziali, per restare il più possibile fedele alla lettera della legge, non si possa che applicare le norme citate nel modo indicato nei *capi f) e g)*, *Sezione I<sup>^</sup>*, del presente commento.

In via preliminare occorre rammentare che i *rapporti di lavoro* che la Pubblica Amministrazione e, più precisamente, gli Enti Locali possono instaurare, si ricavano dalla Costituzione, dal Codice Civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato dell’impresa, dal TUEL approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dal D. Lgs. 30 marzo 2000, n. 165, e dalle altre leggi di settore, dai CCNL, nonché dalle previsioni statutarie e regolamentari di ciascun ente locale.

Tali rapporti di lavoro si differenziano, per quanto interessa in questa sede, in relazione alla *natura*, potendo essere ricondotti a rapporti di: **a) lavoro dipendente**; **b) lavoro parasubordinato** o di collaborazione co.co.; **c) lavoro autonomo o libero professionale**.

**a) Il rapporto di lavoro subordinato**

Secondo le disposizioni del Codice Civile (artt. 2094 e 2239), si ha rapporto di lavoro subordinato quando il lavoratore si obbliga, mediante retribuzione, a prestare le sue energie intellettuali o manuali alle dipendenze e sotto la direzione del datore di lavoro, per una certa durata giornaliera e settimanale (*orario di lavoro*) e secondo le mansioni per le quali è assunto.

Il rapporto ha natura giuridica di lavoro subordinato, in base alla giurisprudenza, se nelle prestazioni sono presenti alcuni indicatori essenziali che ne caratterizzano i profili. Tali indicatori sono:

- inserimento del lavoratore nell'organizzazione delle attività o dei procedimenti definiti dal datore di lavoro, in maniera continuativa e con utilizzo di mezzi e strumenti di proprietà dello stesso;
- assoggettamento delle prestazioni del lavoratore alla direzione del datore di lavoro che esercita anche la sorveglianza sulle stesse;
- erogazione della retribuzione con cadenze periodiche;
- obbligo per il lavoratore di osservare un orario prefissato di lavoro;
- esclusività del rapporto.

Gli ultimi due indicatori, con l'introduzione nel sistema ordinamentale delle forme flessibili di lavoro subordinato (*part time*, telelavoro), vengono a perdere, sempre più, la valenza d'essenzialità per la configurazione della natura giuridica del rapporto, anche se restano, comunque, come elementi del rapporto dotati di una forte determinazione datoriale in ordine ad alcuni dettagli ed essendo inserito il prestatore di lavoro nell'organizzazione dell'Amministrazione.

**b) il rapporto di lavoro parasubordinato o di collaborazione coordinata e continuativa - (le c.d. "co.co.co.")**

La configurazione giuridica di questa tipologia di lavoro, poco definita nell'ordinamento civilistico nei suoi elementi unitari, essendo poco tipizzata, in questi ultimi anni si è andata consolidando come *tertium genus*, rispetto alle due categorie di rapporto di lavoro autonomo e di rapporto di lavoro subordinato, mantenendo validità e coerenza anche dopo la "riforma Biagi".

Il rapporto di lavoro "parasubordinato", o coordinato e continuativo, in base alla giurisprudenza, si caratterizza, rispetto alle altre categorie di lavoro, essenzialmente per due indicatori:

- la significativa valenza di disponibilità, da parte del lavoratore, delle energie lavorative, prevalentemente personali, che non sono assoggettate ai poteri di direzione e di gerarchia del datore di lavoro, competendo al lavoratore la scelta ed il rischio dei mezzi dallo stesso utilizzati per ottenere il conseguimento del risultato e giustificandolo, quindi, come rapporto di lavoro "autonomo";
- l'inserimento delle prestazioni del lavoratore, nell'organizzazione del datore di lavoro con continuità e con un necessario e conseguente vincolo di rispetto di regole condivise, mirate ad ottenere il coordinamento delle prestazioni (autonome) con le esigenze delle fasi produttive dell'impresa (Amministrazione) committente.

Sotto il profilo fiscale, invece, il legislatore è intervenuto espressamente, assimilando il rapporto di lavoro parasubordinato al lavoro subordinato (art. 34 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388).

**b-1) Tipologie di contratti di lavoro parasubordinato o di collaborazione coordinata e continuativa**

I rapporti di collaborazione *tipici*, secondo l'elencazione contenuta all'art. 47, comma 1, lett. c bis) del TUIR (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917) sono: amministratore, sindaco o revisore di società, associazioni ed altri enti; collaboratore di giornali, riviste, enciclopedie e simili; componente di collegi e commissioni.

La restante gamma di rapporti giuridici di questa forma di collaborazione si configura in tipologie che vengono costruite nei singoli contratti, a seconda degli specifici caratteri che il rapporto presenta, fermi restando i due profili sopra indicati, che danno unitarietà alla categoria.

**c) il rapporto di lavoro autonomo**

Il rapporto di lavoro autonomo s'instaura mediante un contratto d'opera, definito dall'art. 2222 del Codice Civile come il contratto con il quale "*una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente*", nello specifico, per quanto in questa sede interessa, con un contratto di prestazione d'opera intellettuale, come previsto dagli artt. 2229 e 2238 c.c.

Già da tali disposizioni si desume con chiarezza la distinzione fra la posizione giuridica del lavoratore autonomo, che opera in autonomia e non può avere vincoli di subordinazione, e quella del lavoratore subordinato, il quale si obbliga a mettere a disposizione del datore di lavoro le proprie energie lavorative, utilizzando i mezzi messi a disposizione da quest'ultimo ma rimanendo estraneo al risultato dell'attività lavorativa esplicata.

Più nel dettaglio, confrontando gli indicatori tipici del lavoro subordinato, riportati al precedente punto a), con le caratteristiche della prestazione del lavoratore autonomo, anche intellettuale, emergono le differenze sostanziali fra i due tipi di rapporto, ovvero:

- il lavoratore autonomo non è inserito nell'organizzazione delle attività o dei procedimenti definiti dal datore di lavoro, ed utilizza mezzi e strumenti di sua proprietà (*potendo essere convenuto l'uso, non prevalente, di mezzi messi a disposizione dal committente*);
- il lavoratore autonomo non soggiace alla direzione del datore di lavoro;
- il corrispettivo viene versato in un'unica soluzione o in relazione a stati di avanzamento dell'incarico, a presentazione di prodotto intermedio;
- non vi è obbligo per il lavoratore autonomo di osservare un orario prefissato di lavoro;

- il rapporto non è esclusivo.

***c-1) Normativa specifica per gli enti locali sugli incarichi professionali.***

L'ordinamento degli enti locali (*art. 110, comma 6, del TUEL*) <sup>(1)</sup>, riprendendo la norma generale contenuta nell'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, <sup>(2)</sup> prevede espressamente la facoltà di ricorrere a collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità, che rientrano nella fattispecie qui considerata della prestazione d'opera intellettuale (*incarico professionale*) e dispone che tali incarichi possano essere conferiti "*per obiettivi determinati e con convenzioni a termine*".

In quasi tutti gli Statuti esiste una norma specifica, mutuata dalla legge, che condiziona il conferimento degli incarichi professionali, ad "*esigenze cui non si possa far fronte con personale in servizio*",.... "*in via eccezionale, temporanea e non continuativa*", ...."*per la soluzione di specifiche problematiche relative a questioni determinate e delimitate*",

Come si evince chiaramente da quanto precede, la normativa che regola l'affidamento di tali incarichi esterni:

- ha natura analoga a quella prevista e disciplinata dall'art. 1, commi 11 e 42 della finanziaria 2005, per conferire i quali, il legislatore, ha introdotto limiti, cautele ed un puntuale procedimento di controllo;
- è già presente nell'ordinamento;
- li consente in casi assolutamente eccezionali;
- si tratta di contratti "professionali" di lavoro autonomo e, quindi, liberi anche rispetto al luogo della prestazione, che non è obbligatorio individuare.

*E' questa libertà ed autonomia, a mio giudizio, che fa nascere l'esigenza di un maggior rigore e controllo, rispetto alle prestazioni di natura diversa, prima individuate nei punti a) e b).*

--ooOoo--

Da quanto precede si possono trarre le conclusioni che seguono.

La finanziaria 2005, tenendo presente la diversa natura delle tipologie di lavoro in esame, detta una disciplina diversa a secondo delle prestazioni, stabilendo rispettivamente:

**1) l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, è sottoposto, per il combinato disposto dell'art. 1, commi 11 e 42, ad un *limite quantitativo di spesa* (non superiore alla spesa sostenuta nell'anno 2004), *ma non è fatto rientrare nei divieti* previsti per gli enti non virtuosi;**

---

1 L'art. 110, comma 6, del TUEL, recita: "6. Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità"

2 L'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recita: "6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

**1-a)** tali incarichi, **sono possibili solo nei casi previsti dalla legge** (*per gli EE.LL. dall'art. 110, comma 6, TUEL– per le altre P.A. dall'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165*), **ovvero, per far fronte ad eventi straordinari.**

**1-b)** tali incarichi, **sono sottoposti ad una doppia verifica** (*Revisori dei Conti, Corte dei Conti*);

**1-c)** si tratta d'incarichi **di prestazione d'opera intellettuale**, (*di lavoro autonomo*), come prima si è evidenziato, tant'è che per non appesantire di superflui controlli una specifica categoria di tali incarichi, la legge esclude esplicitamente (*dai controlli stessi*) le prestazioni professionali relative alle opere pubbliche, disciplinate dalla c.d. *Merloni* (*legge n. 109 del 1994*), che sono remunerate in base a tariffe professionali, puntualmente quantificabili e facilmente controllabili perché incluse nel quadro economico dell'opera. Dalle verifiche, invece, non ha escluso, per esempio, le prestazioni professionali di altra natura (*urbanistica, consulenziali, ecc*).

2) **Le Collaborazioni co.co.**, viceversa, che sono per diversi aspetti assimilate al lavoro dipendente (*non a caso è definito lavoro parasubordinato*), sono disciplinate in modo unitario alle assunzioni a tempo determinato, dall'art. 1, comma 116, della Finanziaria 2005. **Gli EE.LL. virtuosi**, per affidare tali collaborazioni, **non devono sottostare** a divieti o **limiti di spesa**.

**Agli Enti che non rispettano il patto**, invece, (*diversamente da quanto previsto per gli incarichi*), **non sono consentite**, (*ex art. 1, comma 116, penultimo periodo*), assunzioni di personale a *qualsiasi titolo*: subordinato, in convenzione o collaborazione co.co, (*parasubordinato*), rendendo così evidente, per un verso che tale rapporto di lavoro è trattato in maniera differente rispetto agli incarichi con rapporto di lavoro autonomo, di cui ai commi 11 e 42, e dall'altro la stretta connessione, e, quindi, il trattamento unitario con il lavoro dipendente cui prima si è fatto cenno.

**PARTE II^****SCHEMA B : *Analisi sintetica per argomento.*****SOMMARIO:**

<i>Disposizioni di carattere finanziario, tributario, extra tributario e fiscale d'interesse locale.....</i>	<i>32</i>
<i>Disposizioni in materia di investimenti e indebitamento .....</i>	<i>35</i>
<i>Disposizioni in materia di personale, organici e limitazioni assunzioni.....</i>	<i>35</i>
<i>Disposizioni varie d'interesse locale.....</i>	<i>38</i>
<i>interventi a carattere sociale, in materia di politiche del lavoro, istruzione e formazione professionale .....</i>	<i>38</i>
<i>edilizia, lavori pubblici, interventi relativi agli immobili e al territorio (infrastrutture).....</i>	<i>38</i>
<i>altre disposizioni (varie) .....</i>	<i>39</i>
<i>disposizioni per i piccoli Comuni e le forme associative.....</i>	<i>40</i>

\* \* \*

**DISPOSIZIONI DI CARATTERE FINANZIARIO, TRIBUTARIO,  
EXTRA TRIBUTARIO E FISCALE D'INTERESSE LOCALE**  
*(per gli approfondimenti: vedi [Parte I^, Sezione III^](#))*

- ❖ **Coordinamento della finanza pubblica**
  - **comma 21:** le disposizioni sul Patto di stabilità interno costituiscono “principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica”
  - **comma 570:** le disposizioni della Finanziaria costituiscono “norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti territoriali”
  
- ❖ **“Golden rule”**
  - **commi 5 -7:** Per il triennio 2005 – 2007, limite massimo del 2 per cento all’incremento della spesa complessiva (salvo specifiche esclusioni) delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato.
  
- ❖ **Patto di stabilità**
  - **comma 21:** le **nuove regole del Patto (triennio 2005- 2007)** si applicano a regioni, province, comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti.
  - **comma 22:** criteri per la definizione dei limiti di spesa complessivi
  - **commi 24 e 25:** calcolo del complesso delle spese
  - **commi 26 e 27:** possibilità di eccedere i limiti di spesa solo per investimenti e creazione a tal fine di un apposito fondo per le anticipazioni della Cassa DD.PP.



- **commi da 30 a 32 e 37:** monitoraggio sull'andamento del Patto; previsioni di cassa, verifiche dei revisori e comunicazioni al Ministero ed alle Associazione degli enti locali.
- **commi 33 e 34:** sanzioni per gli enti non virtuosi
- **comma 36:** applicazione agli enti di nuova istituzione
- **comma 41:** abroga le precedenti disposizioni in materia (*finanziaria 2003*)
  
- ❖ **Limitazioni alla spesa**
  - **comma 11:** relativamente alla spesa annua per *studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei* all'amministrazione
  - **commi 12 e 13:** relativamente alla spesa annua delle P.A. per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture
  
- ❖ **Contabilità speciali e Servizio di tesoreria**
  - **comma 18:** fissa limiti (da cui sono esclusi gli enti locali di cui all'art. 1, commi 1 e 2 del TUEL) ai prelevamenti dei titolari di contabilità speciali presso la Tesoreria dello Stato
  - **comma 20:** proroga per il triennio 2005 – 2007 l'applicazione delle norme sulla riduzione delle giacenze per gli enti obbligati a tenere disponibilità liquide nelle contabilità speciali
  - **comma 80:** Viene modificato l'**art. 213 del TUEL**, che prevede la possibilità di gestire il servizio di tesoreria con modalità e criteri informatici.
  - **comma 79:** prevede misure sperimentali per il superamento del sistema di tesoreria unica
  
- ❖ **Tributi**
  - **Addizionali comunali IRE e IRAP:**
    - **comma 51:** limitazione della facoltà di aumento dell'aliquota, nella misura complessiva dello 0,1 per cento, per i soli enti che non si siano già avvalsi di tale facoltà.
  - **Compartecipazioni comunali e provinciali IRPEF:**
    - **comma 65:** proroga per il 2005 delle disposizioni della Finanziaria 2003, già prorogate nel 2004.
  - **Notifica delle cartelle di pagamento:**
    - **commi 417 e 420:** termine di decadenza a carico del concessionario, che si applica ai ruoli resi esecutivi successivamente al 1° luglio 2005
  - **ICI e rendite catastali:**
    - **comma 67:** proroga al 31/12/2005, limitatamente alle annualità d'imposta 2000 e successive, i termini per l'accertamento ICI che scadono il 31/12/2004.
    - **commi da 335 a 339:** disciplinano la revisione del classamento delle unità immobiliari private site in microzone comunali e l'aggiornamento del classamento catastale per intervenute variazioni edilizie, aumentando altresì l'importo delle sanzioni in caso di inadempimento agli obblighi previsti.
  - **Tassa/Tariffa rifiuti:**

- **comma 340:** stabilisce la superficie minima di riferimento ai fini dell'applicazione della tassa rifiuti.
  - **comma 523:** proroga al 1° gennaio 2006 il termine per l'applicazione della tariffa, in luogo della tassa per la raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti.
- ❖ **Trasferimenti erariali**
- **commi 63 e 64:** disciplinano i trasferimenti erariali, con espresso rinvio alle norme previgenti
  - **comma 53:** sopprime la riduzione dei trasferimenti ai comuni per mancata certificazione della corresponsione del trattamento economico al personale immesso nei ruoli speciali ad esaurimento
- ❖ **Altre entrate**
- **comma 52:** istituisce un fondo per il **rimborso** ai Comuni delle minori entrate dovute all'abolizione del credito d'imposta sui dividendi.
  - **comma 60:** disciplina l'utilizzo del **Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite** a regioni ed enti locali ai sensi della normativa sul decentramento amministrativo.
- ❖ **Disposizioni fiscali**
- **comma 275:** dispone l'**esenzione** dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria, catastale e da ogni altra imposta diretta, nonché da ogni altro tributo o diritto, tutte le operazioni, gli atti, i contratti, i conferimenti ed i trasferimenti di immobili di proprietà dei Comuni, ivi comprese le operazioni di cartolarizzazione, in favore di fondazioni o società.
  - **comma 300: (modificato dall'art. 7 del D.L. 7/2005 ) aggiornamento delle imposte di bollo**, di registro, ipotecaria e catastale, della tassa di concessione governativa, delle tasse ipotecarie e dei diritti speciali.
  - **commi 306 – 309:** nuove disposizioni in materia di contributo unificato per le spese di giustizia
  - **commi 347 - 348:** modifiche alla disciplina IRAP: previsti sgravi e modificati gli scaglioni delle deduzioni
  - **commi 349 – 353: riforma fiscale reddito persone fisiche:** modifica aliquote e scaglioni di reddito; le detrazioni per oneri di famiglia diventano deduzioni per carichi di famiglia ("*family area*").
  - **comma 559:** assegni familiari al coniuge
  - **commi 387 e seguenti:** introdotto l'istituto della pianificazione fiscale concordata e modificata la disciplina degli studi di settore
- ❖ **Controlli su finanziamenti pubblici**
- **comma 82:** misure per prevenire il rischio di atti illeciti nell'utilizzo di finanziamenti pubblici

## DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INVESTIMENTI E INDEBITAMENTO

(per gli approfondimenti: vedi [Parte I<sup>^</sup>, Sezione II<sup>^</sup>](#))

- ❖ **Spese per gli investimenti: limitazioni e fondi specifici per il loro finanziamento**
  - **commi 24 –25:** comprendono le spese di investimento nel calcolo delle **spese soggette a limitazione**, nell'ambito del Patto di stabilità
  - **commi 26-27:** possibilità di **eccedere i limiti** di spesa, solo per spese di investimento, e istituzione di un **fondo** della Cassa DD.PP. per le relative **anticipazioni**
  - **commi 28- 29:** istituzione e disciplina di un **fondo per la concessione di contributi statali** per interventi diretti a tutelare l'ambiente e i beni culturali, e comunque a promuovere **lo sviluppo economico e sociale del territorio**.
  
- ❖ **Indebitamento – ammortamenti dei debiti contratti – prestiti obbligazionari**
  - **comma 35:** obbligo di **attestazione circa il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno** per l'anno precedente, che condiziona l'accensione di mutui e l'emissione di prestiti obbligazionari
  - **commi 44-45:** modifiche alle norme del TUEL in materia di **assunzione di mutui** da parte degli Enti Locali: **limiti all'indebitamento** (dal 25% si passa – entro il 2013 – al 12%) e norma transitoria
  - **comma 66:** facoltà di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi gli immobili, per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui
  - **comma 68:** modifiche al TUEL, che prevedono:
    - la facoltà per gli enti locali di ricorrere ad **aperture di credito**, con la relativa disciplina
    - l'emissione di **prestiti obbligazionari in forma congiunta** fra più enti
    - nuove regole di flessibilità per gli **ammortamenti**
  - **comma 71:** **conversione o rinegoziazione** dei **mutui** con onere di ammortamento parziale o totale a carico dello Stato
  - **commi 75 - 77:** le **rate di ammortamento dei nuovi mutui** attivati dagli enti locali con **ammortamento a totale carico dello Stato** sono pagate agli istituti finanziatori direttamente dallo Stato. Disciplina delle **iscrizione in bilancio** del debito derivante dai mutui.
  - **commi 74 e 69:** obbligo di costituzione di un fondo di ammortamento del debito (con deroga al principio di accentramento dei fondi presso il tesoriere ) ovvero di conclusione di una operazione di *swap* per l'ammortamento del prestito, nel caso di emissione di **nuovi titoli obbligazionari**

## DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PERSONALE, ORGANICI E LIMITAZIONI ASSUNZIONI

(per gli approfondimenti: vedi [Parte I<sup>^</sup>, Sezione I<sup>^</sup>](#) )

❖ **Rinnovi contrattuali**

- **comma 91:** pone a carico delle amministrazioni locali gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2004-2005; tetto all'incremento dei costi per gli incentivi alla produttività

❖ **Rideterminazione delle dotazioni organiche**

- **comma 93:** “ principi e norme d'indirizzo” per gli Enti Locali, con rinvio a DPCM per la definizione dell'ambito applicativo sulla base del quale operare le riduzioni delle rispettive dotazioni organiche.

➤ **Programmazione del fabbisogno di personale**

- **comma 102:** estende l'applicazione del principio della riduzione complessiva della spesa alle pubbliche amministrazioni non comprese nell'elenco 1, allegato alla stessa legge

❖ **Economie da minori assunzioni**

- **comma 107:** acquisizione a bilancio di tutte le economie derivanti dalle limitazioni alle assunzioni per il triennio 2006-2008

❖ **Assunzioni a tempo indeterminato**

- **comma 95:** divieto generalizzato di assunzioni a tempo indeterminato per le Amministrazioni statali, salve specifiche eccezioni.
- **comma 98: criterio generale di carattere finanziario per le assunzioni a tempo indeterminato di Regioni ed Enti Locali** (obiettivi di economia complessiva di spesa per il personale = 213M Euro per l'anno 2005).; **rinvio a DPCM**, concordati con la Conferenza Unificata, per la specificazione dei limiti alle assunzioni e, **nel frattempo, divieto generalizzato di assunzioni a tempo indeterminato**, salvo deroghe, previste esclusivamente per gli enti virtuosi e previa autocertificazione.
- Per gli Enti **non virtuosi divieto di nuove assunzioni, a qualsiasi titolo** (escluse le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze, alle condizioni previste).
- **comma 103:** a partire dall'esercizio finanziario **2008**, sono consentite assunzioni esclusivamente nei limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente.

❖ **Mobilità**

- **commi 47 e 95, ultimo periodo:** consentite le mobilità, a due condizioni: rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e rispetto del patto 2004

❖ **Assunzioni a tempo determinato**

- **comma 116:** le Pubbliche amministrazioni (*in generale*) non possano superare il limite della spesa media sostenuta al medesimo titolo nel triennio 1999-2001. **Gli enti locali: nessun limite per i virtuosi** (nell'ambito delle proprie disponibilità finanziarie); **divieto assoluto per i non virtuosi.**

❖ **Collaborazioni coordinate e continuative**

- **comma 116:** Nessuna specifica **limitazione** di spesa **per gli enti virtuosi**; per gli enti locali **non virtuosi, divieto generalizzato ed assoluto**

❖ **Incarichi di studio, ricerca, consulenza** (ex art. 110, comma 6 del T.U.E.L. “collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità”)

- **Commi 11 e 42:** ulteriori **vincoli, obblighi ed adempimenti**

❖ **Varie in tema di personale:**

- **comma 121:** proroga al 31/12/2005 dei **contratti di formazione e lavoro**, che – stanti i limiti per le assunzioni - non possono essere convertiti in contratti a tempo indeterminato
- **comma 99:** disciplina dell’istituto del **trattenimento in servizio** introdotto dall’art. 1-quater D.L. 136/2004, conv. in L. 186/2004
- **comma 100:** ulteriore prorogato per un triennio (2005/2007) del termine di validità delle **graduatorie**; conferma della possibilità per gli Enti Locali di assumere anche attingendo a graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni
- **commi 133 e 134:** **modifiche al D. lgs. 30 marzo 2001, n. 165**, relativamente alla comunicazione alla Funzione pubblica ed al Mef dell’esistenza di **controversie** relative a rapporti di lavoro dalla cui soccombenza potrebbero derivare rilevanti **oneri aggiuntivi ed all’autorizzazione all’ARAN ad intervenire nei giudizi** innanzi al Giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, aventi ad oggetto le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni
- **comma 132:** ripropone il **divieto di estensione del giudicato**
- **comma 46:** **modifiche** in materia di **ordinamento dei segretari comunali e provinciali (art. 101 TUEL)**
- **commi 137 - 138:** modifiche al testo unico delle leggi sul pignoramento degli stipendi e al testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti dello Stato
- **commi 239 e 527:** riapertura dei termini per la domanda di accredito della contribuzione figurativa dei lavoratori che ricoprono funzioni pubbliche elettive o cariche sindacali
- **comma 414:** Omesso versamento di ritenute certificate : reintrodotte sanzioni penali

## DISPOSIZIONI VARIE D'INTERESSE LOCALE

- ❖ *interventi a carattere sociale, in materia di politiche del lavoro, istruzione e formazione professionale*
  - **commi 153-154:** fondo speciale per le politiche giovanili sul piano culturale e sociale
  - **comma 155:** trattamenti CIGS per programmi finalizzati alla gestione delle crisi occupazionali
  - **comma 126:** finanziamento LSU impegnati presso istituti scolastici
  - **comma 162:** proroga contratti di solidarietà
  - **commi 262 e 263:** proroga, per l'esercizio 2005, delle convenzioni stipulate per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro
  - **comma 115:** destinazione finanziamento aggiuntivo Fondo per l'occupazione (interventi in materia di formazione professionale)
  - **comma 130:** finanziamento per garantire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale
  - **comma 151:** formazione professionale e attività svolte in fondi comunitari e FSE
  - **comma 156:** finanziamento attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato
  
- ❖ *edilizia, lavori pubblici, interventi relativi agli immobili e al territorio (infrastrutture)*
  - **comma 43:** i proventi derivanti dai **permessi di costruire** e dalle **sanzioni** previste dal T.U. Edilizia possono essere utilizzati per il finanziamento delle spese correnti, entro il limite del 75 per cento per il 2005 e del 50 per cento per il 2006.
  - **comma 50:** aggiorna le tariffe dei **diritti di segreteria** sulle autorizzazioni edilizie denunce di inizio dell'attività
  - **comma 241:** autorizza l'utilizzo dei fondi previsti per la realizzazione delle **opere "connesse"** e **"di accompagnamento"** alle **Olimpiadi Torino 2006**, anche successivamente allo svolgimento dell'evento olimpico, al fine di garantire il completamento funzionale di alcune opere per l'utilizzo post-olimpico.
  - **commi 303 – 306:** concessione ai privati dei **beni culturali immobili**, ai fini della realizzazione di interventi di restauro e conservazione
  - **comma 332:** nuovi obblighi di **comunicazione all'anagrafe tributaria**, relativamente alle denunce di inizio attività, ai permessi di costruire e ogni altro atto di assenso in materia di attività edilizia rilasciato dai comuni, al fine dell'emersione delle attività economiche
  - **commi 341 – 346:** nuove disposizioni in materia di **locazioni di immobili:** imposta di registro, accertamento dei redditi, comunicazione all'autorità locale di P.S., nullità dei contratti non registrati
  - **commi 367 – 375:** **dati catastali** ed ipotecari: utilizzo e comunicazioni
  - **commi 434-435:** trasferimento in proprietà, a titolo oneroso, delle **aree statali urbanizzate**, al patrimonio indisponibile del comune che le richiede, con vincolo decennale di inalienabilità; disciplina dell'occupazione delle aree stesse.

- **commi 436 - 437:** vendita di beni immobili dello Stato, con esclusione del diritto di **prelazione** degli enti locali territoriali
- **comma 441:** trasferimento d'ufficio degli **alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica** ai comuni nel cui territorio gli stessi sono ubicati
- **comma 445:** **abrogazione** della possibilità di **acquisizione gratuita** da parte di comuni di beni del demanio statale
- **comma 550:** modifica l'**art. 26 della Legge Merloni**, consentendo la **revisione sui prezzi**, con riferimento ai **materiali da costruzione**. Prevede anche l'obbligo di **aggiornare annualmente i propri prezzi**.
- **commi 525 e 526:** riduzione stanziamenti per il fondo progettazione opere pubbliche e per il fondo per la realizzazione di grandi opere
  
- ❖ **altre disposizioni (varie)**
  - **comma 136:** Facoltà per le amministrazioni pubbliche - e relativa disciplina - dell'**annullamento d'ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi**, anche in corso di esecuzione, al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari.
  - **comma 552:** **giurisdizione esclusiva** del G.A. in materia di impianti di generazione di energia elettrica
  - **comma 529:** aggiornamento **sanzioni** per la violazione del **Codice della strada**
  - **comma 551:** **impugnabilità** provvedimenti amministrativi relativi a **misure comunitarie**
  
  - **Affissioni manifesti politici – Sanatoria**
    - **commi 480 - 483:** modificano la disciplina in materia di pubbliche affissioni, dettata dal D. Lgs. n. 507 del 1993, e le norme speciali sull'affissione di manifesti di propaganda elettorale, prevedendo una **sanatoria** delle violazioni nonché l'**esclusione della responsabilità solidale** del committente
  
- ❖ **Nuove tecnologie**
  - **comma 149:** certificato di malattia telematico
  - **commi 192 – 196:** prevedono interventi per **razionalizzare l'utilizzo delle applicazioni e dei servizi di carattere informatico** nelle PP.AA. Gli enti locali possono avvalersi dei servizi a tal fine approntati dal CNIPA, secondo modalità da definire in sede di Conferenza unificata.
  - **comma 205:** destina i fondi per la copertura delle spese del progetto "**PC ai giovani**", diretto ad incentivare l'acquisto di strumenti informatici e digitali a favore dei giovani che compiono sedici anni nel 2005
  - **comma 208:** prevede la facoltà, per i **dipendenti** delle pubbliche amministrazioni, di acquistare un *personal computer* a prezzo agevolato, da produttori o distributori appositamente selezionati, sulla base di una indagine di mercato compiuta dalla CONSIP.
  - **commi 211-212:** rifinanziano, per il 2005, i **contributi** per il "digitale terrestre" e per gli apparecchi per la trasmissione o la ricezione a larga banda dei dati via Internet.

**❖ Divieto di fumo**

- **commi 189 – 191:** aumentano del 10 per cento le sanzioni amministrative per infrazioni al **divieto di fumo**, disponendo in ordine all'attribuzione dei relativi proventi.

**❖ disposizioni per i piccoli Comuni e le forme associative**

- **comma 42:** le disposizioni limitative degli incarichi di consulenza non si applicano agli enti con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti
- **comma 54:** è istituito, per l'anno 2005, un Fondo di 5 MEuro, finalizzato - nei comuni montani sottodotati, con popolazione inferiore a 1.000 abitanti - all'incentivazione dell'insediamento di attività artigiane e commerciali, al recupero di manufatti, edifici e case rurali ed al recupero degli antichi mestieri.
- **comma 539:** Il termine per l'applicazione della disciplina del conto economico è differito:
  - all'anno 2004 per i Comuni con popolazione da 3.000 a 4.999 abitanti
  - all'anno 2006 per i Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti.
- **comma 557:** Facoltà per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, per i consorzi che gestiscono servizi non a rilevanza industriale, per le comunità montane e per le unioni di comuni, di avvalersi di personale c.d. "a scavalco", ovvero dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altri enti locali, previa autorizzazione di questi ultimi.

--oo0oo--