

Criticità e prospettive per il bilancio 2011

Castelliri

02 dicembre 2010

di Roberto Dottori e Giulio Nardi

DI COSA CI OCCUPIAMO OGGI?

- Principali novità per gli enti locali D.L.31 maggio 2010, n.78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” e alle altre norme da tenere a riferimento **nella redazione del bilancio 2011** ;
- Alcune azioni per superare le criticità;
- Nuovo sistema delle riscossioni;

I vincoli nella redazione del bilancio /1

- I vincoli imposti dall' art. 162 comma 6 del TUEL

Ai fini della veridicità e attendibilità del bilancio

- 1) Tot. EE = Tot. UU
- - pareggio finanziario complessivo

- 2) Tot. EE.CC. (titoli I,II e III) = UUCC + quote capitale rimborso prestiti
- -eventuale saldo positivo del differenziale può essere destinato ad investimenti

I vincoli nella redazione del bilancio /2

- Regola generale: non è possibile utilizzare entrate del Titolo IV e V (che finanziano invece il Titolo II delle spese per investimenti) per finanziare spesa corrente o spese per il rimborso delle quote di capitale dei mutui in ammortamento;
- Ma ci sono eccezioni riguardanti il Tit. IV :
- 1) art. 2 c.8 L.244/2007 sull'utilizzo in parte corrente degli OO.UU;
- 2) art. 3 c.28 L.350/2003 sull'utilizzo in parte corrente (di natura non permanente plusvalenze alienazioni

I vincoli nella redazione del bilancio /3

- Oltre a questi vincoli adesso ci sono anche **le limitazioni della L.122/2010.....** Oltre che il rispetto del patto di stabilità

DISPOSIZIONI RELATIVE AGLI AMMINISTRATORI 1/:

Indennità

Entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge (entro il 27 settembre, quindi sarebbe dovuto uscire!!!!), con decreto del Ministero dell'Interno vanno rideterminati gli importi delle indennità prevedendo una riduzione (con percentuale variabile a seconda delle dimensioni dell'Ente) di quella attualmente determinata ai sensi del D. M. 4 aprile 2000 n. 119 e successive integrazioni.

DISPOSIZIONI RELATIVE AGLI AMMINISTRATORI 2/:

ATTENZIONE : secondo l'Anci “in merito alla riduzione del 10 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza disposta per gli amministratori degli enti locali dall'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ed alle diverse interpretazioni sulla vigenza di tale norma espresse dalle Sezioni regionali, il Presidente nazionale della Corte dei conti ha promosso il pronunciamento definitivo della Sezione Autonomie della Corte, dallo stesso presieduta, che così si è pronunciata con la deliberazione adottata il 21 gennaio 2010, n. 6/2010: “l'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che prevedeva la riduzione del dieci per cento delle indennità degli amministratori locali, deve ritenersi non più vigente”. La Sezione nazionale motiva tale deliberazione considerando i provvedimenti legislativi che si sono susseguiti nella materia regolata dall'art. 82 del TUEL e dal D.M. 119/2000 fino a quanto disposto dall'art. 76, comma 3, del D.L. n. 112/2008 convertito dalla legge n. 133/2008 ed a seguito di tale ultima disposizione, in applicazione del principio della successione nel tempo di fonti pari ordinate che regolano la stessa materia sancito dall'art. 15 delle preleggi. Pertanto il ripristino della misura intera delle indennità e dei gettoni stabilita dal D.M. n. 119/2000 è conforme all'interpretazione definitiva della Corte dei conti sopra trascritta”

DISPOSIZIONI RELATIVE AGLI AMMINISTRATORI 3/:

Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente **il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute; è stato eliminato il "rimborso forfetario onnicomprensivo per le altre spese"**.

DISPOSIZIONI RELATIVE AGLI AMMINISTRATORI 4/:

ATTENZIONE : secondo l'Anci: Con l'accordo relativo al rimborso delle spese di missione degli amministratori locali, raggiunto in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali con l'intervento del Ministro dell'interno, si è inteso definire l'interpretazione, non agevole, di quanto disposto dall'art. 5, comma 9, lettera a) del D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, stabilendo: a) al punto 1: le modifiche apportate all'art. 84 del T.U.E.L. comportano una riduzione complessiva dei costi dovuti per il rimborso agli amministratori degli enti locali delle spese di viaggio e di soggiorno; b) al punto 2: nelle more dell'adozione del decreto previsto dal testo, ora modificato, dell'art. 84, il rimborso delle spese di soggiorno non può superare il limite massimo dell'80% degli importi indicati nel decreto interministeriale 12 febbraio 2009, n. 37246; c) al punto 3: "fermi restando i limiti di cui al punto 2, il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno non può in ogni caso superare i limiti stabiliti dal CCNL del personale dirigente del comparto Regioni-Autonomie locali"; d) al punto 4: le misure del rimborso per missioni fuori del territorio nazionale di cui al D.M. del 2009 non possono più essere incrementate fino al 15%. La disposizione del punto 3) ha introdotto nuovi limiti e condizioni per i quali riteniamo che debba farsi riferimento all'art. 35 del CCNL 1998/2001 dell'area della dirigenza amministrativa del comparto Regioni-Autonomie locali il quale prevede al comma 4: - l'utilizzazione per le trasferte dei dirigenti di mezzi propri, previa autorizzazione che nel caso degli amministratori può essere espressamente compresa in quella già prescritta dall'art. 84, comma 1, del T.U.; - il rimborso delle spese autostradali, di parcheggio ed eventuale custodia del mezzo; - un'indennità chilometrica pari ad un quinto del costo di un litro di benzina verde per ogni km. Tale modalità di rimborso è stata stabilita dal comma 13 dell'art. 77-bis del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali. In merito a tale norma il Ministero dell'interno con risoluzione n. 15900/TU/00/82-84 del 18 novembre 2008, confermate il 11 febbraio ed il 2 marzo 2009, aveva ritenuto che dalla stessa erano esclusi i sindaci, presidenti delle province, componenti degli organi esecutivi comunali e provinciali, consiglieri dei comuni con meno di 5.000 abitanti, per i quali continuavano ad applicarsi le disposizioni previste dai regolamenti degli enti. La condizione stabilita dal punto 3 dell'accordo del 6.10.2010 determina l'applicazione a tutti gli amministratori comunali e provinciali, per l'uso di mezzi propri di viaggio, del rimborso stabilito dal ricordato art. 77-bis; - per il rimborso delle spese di soggiorno (pasti e pernottamenti), tenuto conto della linea di contenimento dei costi affermata dall'accordo, si ritiene che dovranno applicarsi i limiti di minor misura tra quelli stabiliti dall'art. 2 dell'accordo e quelli previsti dal comma 5 del CCNL dei dirigenti. È auspicabile che in breve tempo sia approvato il nuovo decreto ministeriale che definisca in modo preciso ed equo la disciplina delle missioni degli amministratori degli enti locali.

DISPOSIZIONI RELATIVE AGLI AMMINISTRATORI 5/:

Unica indennità

Chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può comunque ricevere più di una indennità di funzione o altro emolumento comunque denominato a sua scelta.

Compensi per Commissioni e altri organi collegiali

Sindaco, presidente, assessori e consiglieri non possono percepire alcun compenso, neanche quello dovuto per spese di indennità di missione, per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche.

Riduzione delle spese

- Incarichi di consulenza, studio e ricerca

a decorrere dal 2011 la spesa annua non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in violazione di tale limite costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

- Spese di rappresentanza, pubblicità, convegni

A decorrere dal 2011 non è possibile effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza per un ammontare superiore al 20% della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità.

- Spese per sponsorizzazioni

A decorrere dal 2011 le spese per sponsorizzazioni sono vietate. Chiaro che sono vietate solo le sponsorizzazioni attive e non quelle passive. Molto probabilmente sono da considerare vietati contributi dati alla manifestazione di qualsiasi tipo, rispetto alla quale il contributo abbia solo funzione di immagine per l'amministrazione e l'attività non sia strettamente connessa al perseguimento, in via sussidiaria, di un interesse pubblico coincidente con quelli che la legge sottopone alla cura e competenza dell'ente. In altre parole: non dovrebbe considerarsi vietato il contributo all'associazione priva di scopo di lucro che svolge assistenza sociale in aggiunta se non al posto del comune; pare vietato il contributo per l'organizzazione della manifestazione sportiva, posto che non è dalla singola manifestazione, bensì dallo svolgimento di attività educativo-sportive, che si desume un interesse collettivo coincidente con le competenze dell'ente locale (**parere ANCI ALLEGATO 1**).

Patto di stabilità

- pagamenti

E' possibile escludere dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità relativo all'anno 2010 i pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2010 per un importo non superiore allo 0,78% dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2008.

- partecipazione delle province agli obiettivi del patto di stabilità

I trasferimenti erariali, comprensivi della compartecipazione IRPEF, dovuti alle province dal Ministero dell'interno sono ridotti di 300 milioni per l'anno 2011 e di 500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012. Le predette riduzioni a province e comuni sono ripartite secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali e recepiti con decreto annuale del Ministro dell'interno, secondo principi che tengano conto della adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno della minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva e del conseguimento di adeguati indici di autonomia finanziaria . In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e per gli anni successivi al 2011 entro il 30 settembre dell'anno precedente, il decreto del Ministro dell'interno è comunque emanato entro i successivi trenta giorni, riportando la riduzione dei trasferimenti secondo un criterio proporzionale.

- rifiuti

La tariffa di igiene ambientale non ha natura tributaria. Con questa norma si risolve la questione del rimborso IVA. Trattandosi di corrispettivo di un servizio e non di una tassa, come aveva ritenuto la Corte Costituzionale, è soggetta ad IVA. La norma interpretativa si riferisce esclusivamente alla tariffa prevista all'art. 238 del D. Lgs. 152/2006 e quindi non sembrava poter essere estesa essere estesa alla tariffa prevista dall'art. 49 del D. Lgs. 22/97. Interessante è al riguardo la recentissima circolare MEF dell'11 novembre 2010 (allegato 2) .

Forme associate

Esercizio di funzioni in forma associata per i comuni

I Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono obbligati a svolgere in forma associata, attraverso convenzione o unione di comuni, le seguenti funzioni:

funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

funzioni di polizia locale;

funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;

funzioni del settore sociale

Società partecipate/1

Possono essere costituite società solo se hanno per oggetto attività di produzione di beni e di servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali o se producono servizi di interesse generale.

‘E rinviato dal 30 giugno 2009 al 31 dicembre 2010 il termine entro il quale gli enti locali devono cedere a terzi, con procedure ad evidenza pubblica, le società e le partecipazioni che non hanno i requisiti di cui al punto 1. .Il mantenimento delle partecipazioni in società che presentino i presupposti di cui al punto 1 e l’assunzione di nuove partecipazioni devono formare oggetto di deliberazione motivata. (art.3, c.28, legge 24 dicembre 2007, n. 244). Le deliberazioni consiliari autorizzative il mantenimento delle partecipazioni o l’assunzione di nuove, devono essere trasmesse alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti (art. 3, c. 28, nel testo integrato dall’art. 19, c.2, lett. a, D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102).

Entro il 31 dicembre 2011, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti devono mettere in liquidazione o cedere la partecipazione delle società costituite al 31 maggio 2010. (art. 14, c. 32, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122). 3.1. Dal 31 maggio 2010, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società.

Il divieto di costituzione e l’obbligo di messa in liquidazione o cessione della partecipazione non si applicano alle società costituite da più comuni con popolazione complessiva superiore a 30.000 abitanti, con partecipazione paritaria o proporzionale al numero degli abitanti.

Con D.M. che doveva essere emanato entro il 29 settembre 2010 sono determinate le modalità attuative e le ulteriori ipotesi di esclusione.

Nel frattempo è uscita la recentissima circolare ANCI del 7 novembre (allegato 3)

Società partecipate/2

I comuni con popolazione tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere partecipazione di una sola società. *(art. 14, c. 32, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).*

Entro il 31 dicembre 2011, le altre società già costituite al 31 maggio 2010 devono essere poste in liquidazione.

Dall'anno 2011, non è più consentito effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore di società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio, ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. *(art. 6, c. 19, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).*

Sono consentiti i trasferimenti a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti.

Un possibile percorso

- **Se il contesto normativo è quello appena delineato.....**
- **Come intervenire per la valutazione delle prime linee di programmazione del bilancio?**
- **Su quali ambiti potenziali concentrare l'attenzione?**
- **Gli strumenti di programmazione per tali interventi:**
- **L'indirizzo politico del Consiglio Comunale**
- **La definizione dei indirizzi operativi della Giunta Comunale**
- **Il potere di individuazione dei singoli interventi da parte dei Dirigenti**
- **Un primo coinvolgimento del Collegio di Revisione.**
- **Il Quadro Finale e riassuntivo della Giunta Comunale.**
- **La predisposizione degli atti per la formale approvazione del Bilancio di Previsione.**

Azioni per superare le criticità/1

- **La concreta definizione degli ambiti di intervento**
- **INTERVENTI IN MERITO ALLA RIDUZIONE DELLA SPESA ED ALLA SUA RAZIONALIZZAZIONE**
- **INTERVENTI VOLTI ALLA RIDUZIONE DELLA SPESA MEDIANTE UNA PARZIALE RIDUZIONE DEI SERVIZI EROGATI.**
- **INTERVENTI IN MERITO AL POTENZIAMENTO DELLE ENTRATE**
- **INTERVENTI IN MERITO ALLA POLITICA TARIFFARIA E DEI SERVIZI**
- **INTERVENTI IN MERITO AL POTENZIAMENTO DEI CONTROLLI E DELLA LOTTA ALL'EVASIONE**
- **INTERVENTI FINALIZZATI ALLA RIDUZIONE DELLE SPESE DI PERSONALE**
- **INTERVENTI IN CONTO CAPITALE**

Azioni per superare le criticità/2

- **INTERVENTI IN MERITO ALLA RIDUZIONE DELLA SPESA ED ALLA SUA RAZIONALIZZAZIONE**
- Razionalizzazioni della spesa generale, utenze, spese di funzionamento, scuole, etc ;
- Procedure di gara per la gestione degli impianti sportivi;
- Riduzione delle consulenze e degli incarichi affidati a soggetti esterni;
- Razionalizzazione del sistema di gestione esterna;
- Interventi per la responsabilizzazione della spesa nell'ambito dell'istruzione;
- Interventi di razionalizzazione del sistema gestionale dei servizi all'infanzia;
- Interventi per una semplificazione amministrativa della struttura;
- Riduzione dei costi della politica;

Azioni per superare le criticità/3

INTERVENTI VOLTI ALLA RIDUZIONE DELLA SPESA MEDIANTE UNA PARZIALE RIDUZIONE DEI SERVIZI EROGATI

- Risparmi trasporto urbano
- Interventi riduttivi in ambito culturale
- Interventi in ambito culturale, sportivo e dell'associazionismo
- Riduzione dei servizi erogati a seguito della mancata sostituzione del turnover

Azioni per superare le criticità/4

INTERVENTI IN MERITO AL POTENZIAMENTO DELLE ENTRATE

- Locazione di edifici comunali per realizzazione impianti fotovoltaici
- Locazione spazi pubblici per cartellonistica pubblicitaria
- Altri possibili interventi su redditività del patrimonio

Azioni per superare le criticità/5

INTERVENTI IN MERITO ALLA POLITICA TARIFFARIA E DEI SERVIZI

- Aumento quote compartecipazione mensa.
- Revisione del sistema di fasce ISEE- introduzione di fascia per redditi elevati a parità delle altre fasce.
- Pagamento dei costi per la fruizione di Nidi e Scuole dell'Infanzia - Realizzazione di una maggiore copertura
- Introduzione tariffa per servizio accoglienza alle materne
- Aumento delle quote di compartecipazione per il trasporto scolastico
- Aumento costo loculi cimiteriali
- Modifica del sistema di svolgimento dei Matrimoni
- Verifiche occupazioni suolo pubblico ed incrementi tariffari



Azioni per superare le criticità/6

**INTERVENTI IN MERITO AL POTENZIAMENTO
DEI CONTROLLI E DELLA LOTTA
ALL'EVASIONE.**

- Verifiche straordinarie edilizie
- Potenziamento dei controlli fiscali

Azioni per superare le criticità/7

INTERVENTI FINALIZZATI ALLA RIDUZIONE DELLE SPESE DI PERSONALE

- Mancato rinnovo contrattuale per i dipendenti
- Risparmi sulla spesa di personale, mediante minori assunzioni a tempo determinato
- Risparmi sulla spesa di personale, mediante riduzione al FAP di cui all'art.208 CDS.
- Risparmi sulla spesa di personale, mediante minori incrementi discrezionali del Fondo Salario Accessorio- Risorse Variabili
- Riduzione del sistema di turnazione
- Razionalizzazione del sistema di gestione della mensa per i dipendenti

Azioni per superare le criticità/8

INTERVENTI IN CONTO CAPITALE

- Razionalizzazione dei residui
- Rinegoziazione del Debito e ristrutturazione
- Leasing in costruendo
- Interventi in concessione
- Zone Produttive
- Valorizzazione del patrimonio
- Trasformazione del Diritto di Superficie
- Promozione microprogetti di arredo urbano o interesse locale (art. 23 Legge 28 gennaio 2009, n. 2 di conversione decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185)

La riscossione delle entrate per i Comuni /1

- La scadenza del regime transitorio di cui all'articolo 3 comma 25 della legge 248 del 2005.
- L'operatività del nuovo regime.
- La qualificazione della riscossione
- I possibili strumenti di gestione
- Gli interventi da attuare

La riscossione delle entrate per i Comuni / 2

- La scadenza, l'operatività, le varie situazioni di ogni Ente:
- **LE OPZIONI GESTIONALI PER LA RISCOSSIONE:**
 - 1-Lo svolgimento di una gara
 - A) L'oggetto della gara (soglia di applicazione, soggetti concorrenti, singoli ambiti operativi o meno)
 - B) chi partecipa alla gara (società iscritte albo, società in house, società miste, altri operatori analoghi Ue)
 - 2-La gestione in forma associata con altri Enti
 - 3-La gestione diretta

La riscossione delle entrate per i Comuni /3

LA QUALIFICAZIONE DELLA RISCOSSIONE

- La riscossione come servizio pubblico locale
- La riscossione come servizio strumentale degli Enti
- La riscossione come attività o servizio rilevante ai fini economici
- La riscossione come esercizio di pubbliche funzioni

(legge 112 del 1998- giurisprudenza)

LA RISCOSSIONE COME AFFIDAMENTO DI FUNZIONE PUBBLICA E CONTESTUALE DELEGA DI POTERI AUTORITATIVI:

- È un servizio se ha valenza economica ma senza poteri autoritativi;
- E' una funzione pubblica se esercita in modo autoritario potestà giuridiche
- E' strumentale, quel servizio di cui resta titolare l'Ente, ma col quale persegue i suoi fini istituzionali (Consiglio Di Stato 3766 del 2009)
- La definizione di cui all'articolo 358 c.p

La riscossione delle entrate per i Comuni /4

LA GESTIONE DIRETTA DELLE ENTRATE

- Il controllo costante, la diretta conoscenza, la disponibilità di informazioni;
- Il contesto unitario di valutazione
- Il pagamento spontaneo nel sistema attuale:
 - Le anticipazioni
 - L'aggio
 - Le cautele sugli equilibri di bilancio
- Il sistema di riscossione a partire dal 2011:
 - Esclusione dei pagamenti spontanei, da incentivare e da valorizzare;
 - L'attuazione della riscossione coattiva

La riscossione delle entrate per i Comuni/5

LA RISCOSSIONE COATTIVA

I soggetti (società concessionarie- Equitalia)

Il ruolo coattivo e l'Ingiunzione di Pagamento

(efficace, tipico) (solo privati iscritti albo, tipico della gestione diretta)

QUALE GARA E CON QUALE CONTENUTO:

- Quale importo a base d'asta?
- Sono possibili affidamenti diretti?
- Il profilo soggettivo dei partecipanti?
- Quando non si ricorre alla gara?
- L'applicabilità dell'art.30 del Codice dei Contratti a questa gara.
- Contenuto contrattuale in merito al ruolo coattivo ed all'ingiunzione di pagamento.

La riscossione delle entrate per i Comuni/6

Le varie gare possibili, ovvero cosa chiedere al concorrente:

1. La richiesta del ruolo coattivo di riscossione sulla base di apposito regolamento comunale;
2. La gara per un'attività svolta con la sola ingiunzione;
3. La gara aperta alle due soluzioni, con offerta in sede di gara del concorrente (attenzione al ruolo di equitalia)
4. La soluzione residuale dell'affidamento diretto (quando è possibile, per quali periodi, con quali condizioni)