

RASSEGNA STAMPA 2

RASSEGNA STAMPA 2

25/01/2010 Il Sole 24 Ore	3
Le dismissioni 2007 tornano a gonfiare gli obiettivi di saldo	
25/01/2010 Il Sole 24 Ore	4
Controllo condiviso sulle spese	
25/01/2010 Il Sole 24 Ore	5
Il patto di stabilità 2010 perde sconti e deroghe	
25/01/2010 Il Sole 24 Ore	7
Rimborsi avari sull'Ici del gruppo D	
25/01/2010 Il Sole 24 Ore	9
Rinviata la «dieta» ai politici mentre resta quella ai trasferimenti	
25/01/2010 Il Sole 24 Ore	10
Il preventivo 2010 riallinea gli ex rurali	
25/01/2010 Il Sole 24 Ore	11
Anche con il fisco fermo le entrate possono crescere	
25/01/2010 Il Sole 24 Ore	14
Fermi in cassa 44 miliardi	
25/01/2010 Il Sole 24 Ore	15
Corso di sopravvivenza per i conti	

RASSEGNA STAMPA 2

9 articoli

Le dismissioni 2007 tornano a gonfiare gli obiettivi di saldo

IL MECCANISMO L'abrogazione dello sconto non permette di escludere dalle voci rilevanti le entrate straordinarie che non possono replicarsi LA CONTROMISURA Per pareggiare i conti sarebbe necessario prevedere nuove alienazioni coordinando i tempi di riscossioni e pagamenti

Anna Guiducci

La manovra non ha portato novità sostanziali all'impianto del patto di stabilità che fino al 2011 regola i conti degli enti locali.

Se, da un lato, questo lascia intendere una sorta di coerenza normativa rispetto allo scorso anno, dall'altro, rimane da chiarire quali siano i vincoli imposti per il 2012 e quali le sorti degli enti che nel 2009 hanno optato per l'applicazione dell'articolo 77-bis, comma 8 della legge 133/2008, che permetteva di "scontare" dal calcolo i proventi straordinari da dismissioni.

Come infatti chiarito anche nella circolare Ifel, comuni e province devono conteggiare nel biennio 2010-2011 i proventi da alienazioni patrimoniali sia nella base di calcolo 2007 sia nei saldi utili ai fini del rispetto del patto di stabilità.

Il comma 8, abrogato ad opera dell'articolo 7-quater del DI 5/09, disponeva l'irrilevanza, ai fini del calcolo della base di riferimento 2007, delle risorse originate dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, di quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere da soggetti quotati in mercati regolamentati, nonché delle risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione di debiti.

Per il solo esercizio 2009, tuttavia, l'articolo 7-quater, comma 10 stabiliva una disciplina transitoria per gli enti locali che alla data del 10 marzo 2009 avevano già approvato i bilanci di previsione applicando le norme precedenti. A tali enti veniva consentita l'opzione tra la nuova disciplina e le vecchie disposizioni recate dal comma 8, secondo cui le riscossioni in conto capitale derivanti da alienazioni e gli accertamenti di dividendi distribuiti da società quotate, se destinati al finanziamento di investimenti o alla estinzione dell'indebitamento, potevano escludersi sia dall'obiettivo sia dal saldo finanziario annuale.

Se questo ha rappresentato nel 2009 indubbi vantaggi, in termini di riduzione dell'obiettivo da raggiungere, per comuni e province la cui previsione di realizzo di entrate straordinarie era in flessione rispetto al 2007, altrettanto non può dirsi per gli esercizi 2010 e seguenti.

Gli enti che hanno detratto tali proventi devono ora provvedere al ricalcolo in aumento dell'obiettivo programmatico, in violazione dei principi di coerenza e omogeneità degli strumenti di programmazione politico-amministrativa e con grave pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In sostanza, chi ha realizzato entrate straordinarie nel 2007 in misura superiore alle aspettative del prossimo triennio si trova costretto a comprimere le scelte strategiche già pianificate con il bilancio pluriennale e la relazione revisionale e programmatica dello scorso anno.

L'alternativa prevede la realizzazione di alienazioni patrimoniali da conteggiare ai fini dei saldi finanziari da raggiungere. Occorre tuttavia che gli enti effettuino oculate programmazioni di cassa evitando sfasamenti temporali tra la fase di riscossione dei proventi e quella dei pagamenti per investimenti che potrebbero seriamente compromettere il raggiungimento degli obiettivi nel medio periodo. Occorre insomma che comuni e province siano in grado di spendere, nell'anno di realizzo, risorse che altrimenti non costituirebbero entrate utili ai fini del patto negli anni futuri.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Pagamenti. La verifica preventiva deve coinvolgere i dirigenti

Controllo condiviso sulle spese

PROSPETTIVE INCERTE Difficile stabilire che i programmi pluriennali rispettino le norme che cambiano anche più volte in un anno

È tra le norme più controverse del 2009, e potrebbe tornare presto sui tavoli di confronto fra governo e comuni in vista della conversione in legge del DI salva-enti. La nuova regola (articolo 9 del DI 78/2009) che impone ai funzionari di firmare solo gli atti di spesa i cui pagamenti siano compatibili «con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica» è stata scritta con l'occhio rivolto alle amministrazioni statali (ci sono evidenti indizi "linguistici" come il riferimento ai «debiti pregressi») ma negli enti locali rischia di paralizzare del tutto la spesa per investimenti. Per capire se un piano di spesa che si svolge su un orizzonte pluriennale sia del tutto compatibile con le regole di finanza pubblica, che cambiano e si aggiustano in continuazione, spesso occorre essere degli indovini più che dei bravi funzionari, e lo spauracchio della «responsabilità disciplinare e amministrativa» in capo a chi sbaglia spinge a evitare il più possibile ogni atto di audacia. Tanto più che al mosaico delle regole contabili per gli enti locali mancano ancora tasselli importanti (per esempio il decreto con i nuovi limiti all'indebitamento, annunciato dalla manovra dell'estate 2008 ma mai tradotto in un testo), e la contabilità finanziaria che disciplina i bilanci (con funzione autorizzatoria) dei comuni certo non aiuta la programmazione puntuale dei flussi finanziari.

Per aiutare i funzionari, e nel tentativo di evitare per quanto possibile la paralisi, la circolare informativa dell'Ifel precisa i confini della norma e, soprattutto, suggerisce le possibili contromisure organizzative per estendere a tutti i dirigenti il compito di cooperare con il responsabile finanziario nel controllo sulla «compatibilità» dei vari pagamenti.

Un «forte rallentamento» nell'avvio di nuovi investimenti, sottolineano i tecnici dell'Istituto per la finanza locale, è inevitabile, ma la chiamata a raccolta dei dirigenti può rendere decisamente più efficace il controllo preventivo e aiutare il responsabile finanziario a dare il via libera agli atti. Per effettuare la verifica, quest'ultimo deve conoscere le previsioni sui tempi di pagamento delle diverse spese in conto capitale, e la circolare suggerisce che sarebbe opportuno farsi consegnare per iscritto, sotto forma di allegato alla determina, tutte le informazioni necessarie. Le soluzioni organizzative, com'è ovvio, sono lasciate alle decisioni autonome dei singoli enti, ma una regola opportuna per rendere sistematico il controllo diffuso potrebbe essere quella di prevedere obbligatoriamente che tutte le determinazioni siano accompagnate dall'indicazione sui relativi tempi di pagamento. Un ruolo importante nel controllo, poi, è lasciato all'organo di revisione interna, che deve informare sui risultati delle sue verifiche le sezioni regionali di controllo della corte dei conti.

G.Tr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Enti locali I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA

Il patto di stabilità 2010 perde sconti e deroghe

L'importo può superare anche il 20% delle uscite

Alessandro Beltrami

Ancora intatto il patto di stabilità 2010. Non sono bastati tre provvedimenti in meno di un mese per modificare l'impostazione, e soprattutto l'importo della manovra, sancita nel 2008. Proprio nell'anno in cui le autonomie speravano in una svolta, vista la progressione che la manovra 2009/2011 impone al miglioramento dei saldi, l'Economia ha mantenuto ferma la barra del rigore. Restano così invariati anche il metodo di calcolo (competenza mista) e la base su cui applicare i coefficienti (2007).

Partendo dal dato più rilevante, resta confermato nelle intenzioni del Governo l'importo con cui gli enti locali devono concorrere per il risanamento della finanza pubblica: ai 1.650 milioni di euro previsti per il 2009 (di cui 1.340 milioni in carico ai comuni), si aggiungono per il 2010, 1.250 milioni di euro (1.030 milioni per i comuni), per un totale di 2.900 milioni di euro di miglioramento rispetto al 2007.

A legislazione vigente, il rispetto degli obiettivi è molto più impegnativo rispetto all'esercizio appena passato. Vengono meno, infatti, anche alcune deroghe concesse nel corso del 2009, e solo per quell'anno. Conscio dell'impatto della manovra sui bilanci degli enti locali, il legislatore ha limitato al 2009 anche la "clausola di salvaguardia" indicata dall'articolo 77-bis, comma 9 del DI 112. Per il prossimo triennio, l'importo massimo della manovra, per gli enti con saldo 2007 negativo, può superare il 20% della spesa finale 2007. Ad oggi, poi, non è riproposto l'articolo 9, comma 1 del DI 78/2009, che ha escluso dal saldo valido ai fini della determinazione dell'obiettivo il 4% dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto 2007. Nel 2009 la norma ha valeva 1.650 milioni.

Non valgono per il nuovo esercizio nemmeno le numerose modifiche apportate dal DI 5/2009, convertito nella legge 33/2009, tra cui assume rilievo il destino del comma 8 dell'articolo 77-bis della legge 133/2008. Nella costruzione del bilancio 2010 il "doppio binario" che si è creato sulla base della data di approvazione del bilancio di previsione 2009 non esiste più. Tutti gli enti adottano il saldo misto senza detrazioni, sia relativamente alla base di calcolo sia nella determinazione del saldo rilevante ai fini del patto 2010. I saldi obiettivo del 2010 e 2011 sono da conteggiare sempre senza tenere conto delle esclusioni di alienazioni ed entrate straordinarie.

L'abrogazione del comma ripropone tutte le criticità emerse in sede di conversione del DI 112/2008, ossia la notevole penalizzazione per gli enti nell'anno 2007 avevano realizzato entrate eccezionali consistenti e non ripetibili. Questa criticità poteva almeno essere attenuata negli effetti, spostando la base di calcolo ad un anno più vicino nel tempo (2008 come da rendiconto o 2009 come saldo programmatico).

Resta invariato il sistema sanzionatorio, il sistema premiale, l'obbligo di evidenziare in un prospetto allegato al bilancio di previsione il rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno (compresi i vincoli dettati dall'articolo 9 della legge 102/2009 sull'obbligo di accertare preventivamente che i pagamenti conseguenti ai provvedimenti che comportano impegni di spesa risultino compatibili con le regole della finanza pubblica) e il sistema di monitoraggio. Quest'ultima disposizione rende di fatto inutile il decreto, pur previsto ai commi 10 e 11 dell'articolo 77-bis, relativo al contenimento dell'indebitamento. L'obbligo di attestare la congruità dei pagamenti con i vincoli di finanza pubblica, che a loro volta impongono saldi di bilancio positivi, impediscono di fatto l'incremento dell'indebitamento.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Ragioniere generale comune di Milano

Controlli

Il Patto «certificato»

Gli enti locali devono dimostrare che il bilancio preventivo del 2010 rispetta i vincoli del patto di stabilità, non solo per la competenza ma anche per la cassa.

Tale vincolo si accompagna, costituendone il corollario, all'obbligo di deliberare il bilancio preventivo 2010 in modo da rispettare i vincoli dettati dal patto di stabilità, il che ne costituisce condizione di legittimità. La prescrizione dettata dal DI 112/2008 (articolo 77-bis, comma 12) è quindi ancora pienamente in vigore. Tale disposizione stabilisce anche che i comuni soggetti al patto di stabilità e le province debbano allegare documento di bilancio anche uno specifico prospetto contenente le «previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità interno».

La dimostrazione del rispetto del patto di stabilità non presenta rilevanti problemi per la parte corrente, sia come competenza sia come cassa: basta infatti assumere le previsioni contenute nel bilancio preventivo, sia per le entrate sia per le spese. Analogamente non si presentano specifici problemi per le previsioni di competenza della parte investimenti.

I problemi si presentano invece per i flussi di cassa in conto capitale, sia per le entrate sia per le spese. La circolare dell'Ifel offre un insieme di suggerimenti assai utili, che sono ispirati alle regole del buon senso e ai principi di contabilità e che ci indicano il metodo migliore per applicare queste prescrizioni.

Viene suggerito ai responsabili economico finanziari di accertare, di conserva con i dirigenti o responsabili che gestiscono queste risorse sia per la parte entrate che per le spese, la composizione concreta delle stesse.

Con questo supporto sarà possibile formulare una previsione attendibile delle somme che, vuoi come proventi derivanti da alienazioni che come trasferimenti in conto capitale, «realmente si potranno incassare e le somme che si dovranno pagare nel corso del prossimo triennio con riferimento alle spese in conto capitale».

Occorre rilevare che questa previsione può essere inoltre utilizzata, ai sensi delle prescrizioni dettate dal DI 78/2009, per accertare che il programma dei pagamenti sia compatibile con gli «stanziamenti di bilancio e con i vincoli di finanza pubblica», ovviamente per quanto ciò sia possibile, così da evitare il maturare di nuovi ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

È evidente, come evidenzia la circolare dell'Ifel, che in questo ambito assume un ruolo centrale il dirigente del settore dei lavori pubblici, in quanto gestore diretto della maggior parte di queste risorse. Operativamente, il suggerimento si traduce nella necessità di effettuare un attento ed analitico esame dei residui passivi che sono maturati, così da potere indicare quelli che nel corso dell'anno si tradurranno in concreti pagamenti. Da tale analisi potrà inoltre scaturire, il che torna utile anche ai fini del rispetto delle norme sulla accelerazione dei pagamenti, la redazione

di una pianificazione temporale dei pagamenti.

Arturo Bianco

foto="/immagini/milano/photo/202/16/60/8/20100125/n8_conti_corbis.jpg" XY="307 203" Croprect="14 1 305 196"

Enti locali I FINANZIAMENTI ORDINARI

Rimborsi avari sull'Ici del gruppo D

Cambiati i criteri di calcolo degli indennizzi per gli immobili delle imprese

Silvia Scozzese

La legge 448/1998 introduceva un sistema di versamento di contributi per gli anni 1998 e 1999 dallo stato ai comuni che avessero avuto minori introiti Ici per il riclassamento catastale degli immobili del gruppo D. Il trasferimento compensativo era pari alla differenza tra il gettito dei fabbricati calcolati al 1993 con aliquota del 4 per mille e il gettito 1998. Queste modalità di rimborso sono ridefinite dall'articolo 64 della legge 388/2000: dal 2001 i comuni, con minori entrate Ici derivanti dall'autodeterminazione provvisoria delle rendite catastali degli immobili di categoria D, possono chiedere il trasferimento statale se l'importo è superiore a 1.549 euro e allo 0,5% della spesa corrente prevista per ciascun anno. Le modalità sono stabilite con il Dm 197/2002, che definisce un sistema di certificazione annuo su cui calcolare i trasferimenti. Il Dl 154/2008 prevede che i comuni interessati presentino entro il 31 gennaio 2009, per ciascuno degli anni 2005 e precedenti, la dichiarazione sul minore gettito, anche se già presentata, per ottenere l'incremento dei trasferimenti erariali.

In attesa delle istruzioni dell'Economia e del Territorio, il Viminale dirama la circolare F.L. 6/2008 per facilitare gli adempimenti dei comuni, chiarendo che gli importi indicati per ogni anno devono essere pari alla perdita dell'anno di riferimento; nel caso di minore gettito pari a zero, la certificazione sarà uguale a quella dell'anno precedente.

Per la compilazione delle certificazioni l'Economia, con un semplice comunicato pubblicato sul sito il 23 gennaio 2009 (a soli 7 giorni dalla scadenza) precisa che le singole annualità vanno tenute distinte e quindi la soglia di accesso è calcolata solo sulla differenza rispetto all'anno precedente. Viene così ribaltata l'interpretazione fino ad allora fornita dalle circolari e contenuta nel modello utilizzato per tutte le certificazioni; l'intempestività e l'irritualità della comunicazione ha generato disparità di trattamento tra le certificazioni con il vecchio metodo e quelle con il nuovo. Il Viminale quindi, il 2 dicembre 2009, comunica l'importo delle somme spettanti a tale titolo, con ipotesi di recupero di trasferimenti già consolidati negli anni.

A prescindere dalla discussione sull'interpretazione della norma ciò che più stupisce sono le modalità di gestione del problema: le certificazioni dei comuni sono state avallate dai ministeri competenti per ben 8 anni, in base a queste certificazioni sono stati erogati trasferimenti erariali e chiusi consuntivi; gli enti vengono invitati con una norma a ritrasmettere le certificazioni senza chiarire che nel frattempo erano probabilmente maturate diverse decisioni interpretative, in ogni caso quando i comuni hanno trasmesso nuovamente le certificazioni, circolari e decreti indicavano un'interpretazione diversa da quella definitivamente adottata per costruire le spettanze.

L'Anci ha manifestato grave allarme per gli effetti sui bilanci dei comuni, ha chiesto la sospensione di qualunque procedura di recupero, ma soprattutto propone un confronto reale sul tema, in modo che siano individuate, se le norme lo consentono, nuove modalità. Potrebbe sembrare superfluo, ma è necessario ribadire che, nel rispetto dei principi giuridici vigenti, ogni novità in materia dispone per il futuro, e non è occasione per nuovi tagli alle esigue risorse dei comuni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Direttore scientifico Ifel

I numeri chiave

1.549 €

I PARAMETRI PER I RIMBORSI SUL GETTITO DEGLI IMMOBILI «D»

La legge prevedeva un rimborso statale

per il minor gettito legato alla riclassificazione catastale degli immobili di categoria «D»;

per ottenere l'indennizzo, era necessario

che la differenza di gettito rispetto al periodo precedente alla riclassificazione fosse superiore a 1.549 euro e allo 0,5% della spesa prevista per ciascun anno. Con un comunicato di inizio 2009, il Viminale ha modificato la regola prevedendo che il parametro fosse da calcolare solo in riferimento all'anno precedente.

819 milioni

IL TAGLIO AI TRASFERIMENTI 2009 PER L'ICI PROMESSA DAGLI EX RURALI

Il 2009 è l'ultimo anno in cui è stato in vigore

il taglio progressivo ai trasferimenti introdotto dal DI 262/2006, che avrebbe dovuto compensare l'extragettito Ici determinato dalla stretta sui requisiti per la ruralità. A metà dicembre è stato disposto un "acconto" dell'80% sui rimborsi 2009 (che arrivano

nel 2010); la differenza fra il mancato gettito certificato da ogni comune e la somma ricevuta a titolo di acconto va iscritta nel bilancio preventivo come residuo attivo.

30%

LA QUOTA DEI FONDI RECUPERATA PER I COMUNI DI «ALTA QUOTA»

La finanziaria 2010 ha azzerato i finanziamenti statali alle comunità montane, per un valore di circa 35 milioni.

Il 30 per cento di questi fondi, attraverso le regioni, sono però destinati ai comuni di «alta quota», vale a dire quelli in cui in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare.

Prorogati al 2011 anche i tagli a giunte e consigli dei comuni e delle province, ma gli enti che vanno al voto al 2011 subiranno un taglio

ai finanziamenti proporzionale agli abitanti.

Rinviata la «dieta» ai politici mentre resta quella ai trasferimenti

I PICCOLI Azzerati i fondi destinati alle comunità montane Il 30% delle somme è però dirottato ai comuni di alta quota

Come ogni anno, la finanziaria (insieme al Dl «salva-enti» che l'ha seguita di pochi giorni) fa partire la girandola delle modifiche alle regole sui trasferimenti erariali ai comuni. Sul versante dei tagli i comuni devono registrare quello di 200 milioni di euro sul fondo ordinario (previsto dal Dl 122/2008), quello di 12 milioni di euro previsto dalla finanziaria 2010 e la riduzione di 10 milioni dei trasferimenti aggiuntivi destinati ai piccoli comuni che hanno un'incidenza elevata nel rapporto fra bambini, anziani e il totale della popolazione. Come risorse aggiuntive la finanziaria destina ai comuni montani una quota dei vecchi trasferimenti alle comunità montane e, per tutti i comuni, compensa il minore gettito derivante dalla abrogazione dell'Ici sulla prima casa. Sono poi confermati i 30 milioni destinati a coprire le sanzioni per l'estinzione anticipata di mutui finanziata dall'avanzo di amministrazione.

Il Dl sulla finanza locale conferma il taglio di 12 milioni di euro ai trasferimenti ai comuni nonostante il rinvio di un anno delle misure destinate a produrre i risparmi che dovevano essere compensati da questo taglio. I comuni che vanno a votare a marzo non dovranno ridurre né i consiglieri né le giunta, E non saranno abrogati i difensori civici, le circoscrizioni, i direttori generali e le partecipazioni ai consorzi di funzione. L'unico taglio riguarda i trasferimenti erariali alle comunità montane, che sono azzerati dal 1° gennaio scorso con la destinazione ai comuni montani (quelli in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sul livello del mare) del 30% di tali risorse, nelle more della attuazione del federalismo fiscale.

Con la legge finanziaria 2010, i tagli collegati alla riduzione del «costo della politica» erano concentrati esclusivamente sui comuni che rinnovano i propri organi. Il decreto sulla finanza locale approvato due settimane fa rinvia l'entrata in vigore delle misure di contenimento del costo della politica al 2011 (introducendo anche per le province la riduzione del numero dei consiglieri) e modula in modo diverso i tagli; sono spalmate su tutti i comuni le riduzioni previste per il 2010 (12 milioni), mentre quelle per il 2011 e 2012 (86 e 118 milioni) riguarderanno i soli enti interessati dalle elezioni amministrative. Sulla effettiva entrata in vigore delle misure di contenimento del costo della politica, che comunque nel bilancio pluriennale occorre considerare, la palla è sostanzialmente rinviata al Codice delle autonomie che il Parlamento dovrebbe varare nel corso dell'anno.

Ar.Bi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Fondi statali. Non più in vigore le decurtazioni del 2006

Il preventivo 2010 riallinea gli ex rurali

LE ISTRUZIONI CONTABILI Va iscritta a residuo attivo la differenza fra l'acconto dell'80% e il mancato gettito certificato per il 2009

Arturo Bianco

Con i preventivi 2010 si chiude finalmente la vicenda dei tagli ai trasferimenti per i presunti, e solo in minima parte realizzati, proventi che i municipi avrebbero dovuto conseguire con la riclassificazione degli immobili ex rurali e di altre categorie di immobili a destinazione commerciale. L'acconto dell'80% degli indennizzi 2009 disposto a metà novembre, sottolineano le istruzioni Ifel, determina la necessità della iscrizione come residuo attivo della differenza tra trasferimento erogato e certificazione. Dal 2010, invece, il problema si chiude perché cessano gli effetti del Dl 262/2006, che tagliava i trasferimenti ai comuni in relazione al maggior gettito previsto in modo troppo ottimista per i nuovi requisiti di ruralità. Entro il 31 marzo, comunque, gli enti locali devono inviare al ministero dell'Interno una nuova certificazione con l'importo delle maggiori entrate effettivamente realizzate, che servirà per l'ultimo giro degli indennizzi.

È questa una vicenda esemplificativa di un meccanismo diventato tipico nei rapporti fra le istituzioni, caratterizzati da tentativi di scaricare sui livelli decentrati gli oneri e delle carenze della tecnica legislativa. Con il Dl 262/2006, la misura che ha anticipato soprattutto sul terreno delle entrate la legge finanziaria 2007, sono stati disposti provvedimenti di riclassificazione ai fini catastali degli immobili ex rurali e di immobili a destinazione commerciale, che pagavano imposte in misura molto inferiore al loro valore reale. Il beneficio derivante da questo intervento interessa anche i comuni, con l'effetto di aumento del gettito Ici. A fronte di ciò è stato disposto il taglio dei trasferimenti erariali. La misura del taglio, per essere corrispondente alle effettive maggiori entrate, doveva essere determinata sulla base della maggiore base imponibile per singolo ente comunicata al Viminale dall'agenzia del Territorio. Questa comunicazione, per difficoltà operative, non è avvenuta nei tempi previsti. Ma il taglio è stato comunque effettuato nella misura di 609,4 milioni di euro per il 2007, 789 per il 2008 e 819 per il 2009, nonostante le maggiori entrate che i comuni hanno effettivamente conseguito sono state quantificate in appena 73 milioni di euro. I tagli sono stati accompagnati da successivi interventi obbligati di riequilibrio: in fase di assestamento di bilancio è stato incrementato il fondo ordinario della differenza tra quanto tagliato e quanto certificato. Una operazione che ha determinato la conseguenza di dovere effettuare interventi "creativi" sul terreno contabile, in particolare in sede di approvazione dei bilanci preventivi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Enti locali I TRIBUTI

Anche con il fisco fermo le entrate possono crescere

Le chance di incremento dall'Ici sulle aree all'antievazione RIFIUTI La «deroga» al blocco dovrebbe abbracciare anche la Tia che per la Corte costituzionale è analoga alla Tarsu

PAGINA A CURA DI

Luigi Lovecchio

Il blocco dei tributi comunali per il triennio 2009-2011 restringe di molto gli spazi di manovra per i bilanci preventivi 2010. La circolare dell'Ifel ricorda ai comuni lo stop all'aumento della pressione fiscale imposto prima dal DI 78/2008 e poi confermato dall'articolo 77-bis, comma 30, del DI 112/2008.

La norma non si limita a vietare gli aumenti delle aliquote, ma blocca in generale l'incremento dei tributi. Da qui l'interpretazione fornita da diverse sezioni regionali della Corte dei conti secondo cui sarebbe impedita qualunque manovra che direttamente o indirettamente provochi un aggravio di imposizione. Così, solo per fare degli esempi, non si potranno revocare agevolazioni già accordate, né si potranno rivedere clausole regolamentari di favore per i contribuenti. Il "fermo" opera per tutte le entrate che hanno natura tributaria, con la sola eccezione della tassa smaltimento rifiuti. In ordine a quest'ultimo prelievo, si pone il problema della possibilità di far valere l'eccezione anche per la Tia, disciplinata nell'articolo 49 del Dlgs 22/1997 e definita come «tributo» dalla Corte costituzionale (sentenza 238/2009). Si ritiene che la risposta debba essere positiva, alla luce di un'interpretazione sistematica della previsione del DI 112. Da un lato va rilevato che la norma è stata scritta prima della pubblicazione della sentenza 238, quando da più parti si riteneva che la tariffa rifiuti fosse un'entrata patrimoniale e potesse quindi, in quanto tale, essere liberamente incrementata. Sotto altro profilo, risulterebbe irragionevole la discriminazione che deriverebbe tra comuni in Tarsu, che possono elevare le aliquote, e comuni in Tia, che invece dovrebbero tener fermo il prelievo. L'irragionevolezza è tanto più evidente visto che si è in presenza di prelievi omogenei, quanto a natura giuridica.

L'unica strada per incrementare il gettito, segnala l'Ifel, è dunque quella di agire sulle entrate non tributarie e incrementare la lotta all'evasione.

Con riferimento al primo aspetto, uno dei suggerimenti è quello di trasformare la Tosap in Cosap e l'imposta sulla pubblicità in canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari (senonché, mentre il Cosap è pacificamente una entrata patrimoniale dalla sentenza 64/2008 della Consulta, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari è stato invece dichiarato un prelievo di natura tributaria dalla sentenza 141/2009). Si ipotizza anche la possibilità di agire, in aumento, sugli oneri di urbanizzazione, verificando i margini di manovra all'interno delle tariffe regionali e la concreta possibilità di aumento (prevista da alcune sezioni regionali della Corte dei conti).

Una leva senza dubbio disponibile per i comuni è poi quella della partecipazione all'accertamento delle entrate erariali. In Emilia Romagna, per esempio, la collaborazione con l'agenzia delle Entrate ha già dato buoni frutti, soprattutto nel settore dell'evasione immobiliare. In particolare, un gettito significativo è scaturito dalle segnalazioni in materia di cessioni di aree edificabili, con conseguente evasione di imposta di registro e di Irpef sulla plusvalenza da redditi diversi (articolo 67 del Tuir). Occorre al riguardo ricordare come la cooperazione dei comuni sia ricompensata con il 30% del maggior gettito (imposte, interessi e sanzioni), riscosso a titolo definitivo.

Un campo di azione tradizionale è poi rappresentato dal recupero dell'Ici sulle aree edificabili. In proposito, va infatti ricordato che la Corte dei conti della Lombardia ha confermato che l'aggiornamento dei valori di riferimento per le aree edificabili, ai fini Ici, non rientra nel blocco dei tributi.

Per i comuni che non vi abbiano già fatto ricorso, non è superfluo ricordare la possibilità di accompagnare la lotta all'evasione con una manovra eccezionale di condono sui tributi locali. L'articolo 13, legge 289/2002, contiene infatti una disposizione a regime che permette di introdurre sanatorie o riaperture di termini sulle

entrate comunali.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Le altre leve

Tarsu «libera» dai vincoli

Spazi pubblici dalla tassa al canone

2

Aree edificabili da aggiornare

3

Come evidenziato nel pezzo di apertura, la Tarsu non rientra nel blocco dei tributi.

Si ritiene che, alla luce di una interpretazione sistematica, anche la Tia possa essere incrementata. In proposito, va segnalato che l'articolo 8, Dl 194/2009 (milleproroghe) ha differito al 30 giugno 2010 la possibilità del passaggio da Tarsu a Tia.

Se ne parlerà quindi l'anno prossimo. Non è stata invece riproposta la disposizione, di cui al comma 184 della legge 296/2006, che imponeva l'invarianza del regime di prelievo adottato per l'anno precedente. Ne deriva che diventa possibile il passaggio inverso, da Tia a Tarsu. Poiché il principio comunitario «chi inquina paga» obbliga ad avvicinare il più possibile il prelievo sui rifiuti al grado di fruizione del servizio pubblico, sono auspicabili modifiche che tendano al miglior raggiungimento di questo risultato.

Oltre ad elevare il grado di copertura dei costi del servizio, si potrà quindi procedere ad un riequilibrio tariffario fondato su indici obiettivi di produttività di rifiuti.

Accade infatti spesso che alcune attività paghino molto di più della loro teorica produttività dei rifiuti mentre altre sono avvantaggiate. Al riguardo occorre ricordare il monito della Corte di Giustizia Ue (sentenza C-254/08 del 2009), secondo cui è contrario ai principi comunitari addebitare a determinare categorie di contribuenti costi manifestamente sproporzionati rispetto ai rifiuti prodotti.

Una simile operazione risulterà comunque utile, a prescindere da quale sarà il futuro (tuttora oscuro) del prelievo sui rifiuti. La citata sentenza della Corte di giustizia, peraltro, ha chiarito che il principio "chi inquina paga" non richiede necessariamente l'adozione di un prelievo tariffario: anche la tassa quindi va bene.

I comuni possono istituire, in luogo della Tosap, il canone per l'occupazione dei suoli ed aree pubbliche (Cosap), ai sensi dell'articolo 63 del Dlgs 446/1997. Si tratta di una entrata a carattere patrimoniale che si fonda sul medesimo presupposto della tassa. Il canone non ha limiti prefissati di importo ed è determinato sulla base del valore economico dell'area oggetto di occupazione e del sacrificio imposto alla collettività. Questo consente di approvare tariffe superiori a quelle stabilite dalla legge per la Tosap. Deve essere adottato con regolamento comunale (atto di consiglio) nel quale deve essere contenuta la disciplina dell'entrata. Occorre tra l'altro prevedere: a) le procedure per le autorizzazioni; b) la classificazione delle strade per categoria di importanza; c) la determinazione del canone; d) i termini e le modalità per il pagamento; e) le agevolazioni per le attività di pubblico interesse; f) le sanzioni amministrative, dal 100% al 200% dell'importo dell'indennità di occupazione,

in caso di occupazione abusiva
di suolo pubblico.

È inoltre possibile sostituire l'imposta sulla pubblicità con

il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari (articolo 62 del Dlgs 446/1997). Per tale prelievo è stabilito che la tariffa non possa superare di oltre il 25% la misura dell'imposta sulla pubblicità applicata nell'anno solare precedente a quello di istituzione. Anche in questo caso occorre una delibera regolamentare del consiglio comunale. Bisogna tuttavia rimarcare come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 141/2009, abbia affermato che il canone suddetto, diversamente dal Cosap, abbia natura tributaria. Ne deriva che dalla sua istituzione non potrebbe comunque derivare un incremento del gettito rispetto a quanto ricavato dall'imposta sulla pubblicità.

Ai sensi dell'articolo 59, lettera g), del Dlgs 446/1997, i comuni possono prevedere dei valori minimi di riferimento per le aree edificabili, al fine di orientare i contribuenti nella dichiarazione e pagamento dell'Ici. Se il contribuente accetta tali valori, è preclusa la possibilità di effettuare accertamenti comunali. Se invece il contribuente non si adegua od omette di dichiarare e pagare il tributo comunale, l'ufficio tributi potrà effettuare accertamenti anche applicando valori superiori a quelli deliberati. Non si tratta quindi di intervenire sul presupposto dell'Ici, che resta ancorato al valore di mercato delle aree edificabili, ma di agire sul lato della preclusione degli accertamenti. Per adottare questa decisione occorre a monte una delibera consiliare. I valori di riferimento delle aree possono invece essere periodicamente aggiornati anche con delibera di Giunta.

La manovra in esame non deve essere confusa con la determinazione dei valori che servono invece a orientare gli accertamenti dell'ufficio tributi. È frequente il caso in cui il comune decide di non adottare alcuna disciplina di limitazione degli accertamenti ma, più semplicemente, di "mappare" il territorio comunale, al fine di attribuire alle diverse zone edificabili dei valori di riferimento per i controlli. In tale ipotesi, i valori in oggetto hanno la sola funzione di servire come indice segnaletico del valore di mercato all'ufficio tributi, ai fini degli accertamenti Ici. È evidente che trattandosi di operazione di mera gestione del tributo, non esiste una riserva di competenza né della giunta né tantomeno del consiglio. Si è infatti in presenza di una semplice attività ricognitiva dei prezzi delle aree edificabili, assimilabile a quella degli studi di settore.

foto="/immagini/milano/photo/202/16/60/7/20100125/spazzatura-fotogramma.jpg" XY="307 204" Croprect="0 2 295 204"

foto="/immagini/milano/photo/202/16/60/7/20100125/cartellonivirati.jpg" XY="309 205" Croprect="4 22 245 187"

foto="/immagini/milano/photo/202/16/60/7/20100125/costruzioni-fotogramma.jpg" XY="307 204" Croprect="4 22 264 201"

INTERVENTO

Fermi in cassa 44 miliardi

di Angelo Rughetti L'Anci ha più volte evidenziato la grave crisi finanziaria in cui versano i bilanci dei Comuni, in un contesto di finanza pubblica sensibilmente destabilizzato ed indebolito dalla crisi economica.

Rispetto all'andamento delle varie componenti della pubblica amministrazione, la finanza locale presenta significativi risultati di miglioramento dei conti pubblici. Lo confermano i dati Istat: i Comuni hanno migliorato il proprio deficit di circa 2,5 miliardi di euro dal 2004, circa la metà della riduzione del deficit complessivo. È quindi evidente che il contributo al miglioramento dei conti pubblici offerto dai comuni è stato ben superiore al peso del comparto sul totale delle Pa: il 4,8% se si considera l'incidenza sulle entrate, e il 9,2% se si confrontano le uscite al netto degli interessi. Tutto ciò è il risultato di un forte controllo della spesa.

Sembrava quindi logico pensare che buona parte del percorso di risanamento fosse già realizzato dai comuni, invece la manovra varata nell'agosto del 2008 richiede un miglioramento dei saldi per il triennio 2009-2011 pari a 4.145 milioni. Ciò comporta che tutti i comuni entro il 2011 saranno in avanzo, e che per raggiungere tale risultato saranno costretti a ridurre la spesa totale del 10%, la sola spesa per investimenti almeno del 30 per cento.

È evidente la necessità di modificare l'importo della manovra per permettere ai comuni di gestire le funzioni istituzionali loro attribuite, dalla tutela del territorio alla realizzazione e manutenzione delle infrastrutture di interesse locale, fino alla corretta erogazione dei servizi ai cittadini. La sola idea che attraverso la manovra vigente i comuni soggetti al patto portino i propri bilanci in avanzo è una contraddizione in termini; infatti in tale condizione non avranno più spazio per contrarre mutui per sostenere gli investimenti, condizione normale di qualunque "economia" per contribuire allo sviluppo. Le risorse comunali impegnate e non spese a causa delle regole del patto di stabilità interno ammontano a 44 miliardi.

A tutto ciò si aggiunge, mentre è in corso l'attuazione del federalismo fiscale, l'impossibilità di attuare alcuna manovra sulle entrate, che genera molti effetti indesiderabili: interruzione del percorso di responsabilizzazione degli amministratori locali iniziato con le riforme degli anni 90; impossibilità di diffondere una disciplina di bilancio basata sul principio di correlazione tra entrate e spese, rischiando di frustrare in modo irreversibile i comportamenti virtuosi finora osservati; iniquità di trattamento dei contribuenti, poiché inevitabilmente vengono premiati coloro che avevano già esercitato la leva fiscale invece di correggere la spesa.

Dal punto di vista poi della finanza derivata la situazione non è delle migliori, a causa della continua riduzione delle risorse e dell'instabilità in cui versano i fondi erariali sui quali i comuni dovrebbero contare per costruire i propri bilanci; dall'abolizione dell'Ici sull'abitazione principale alla revisione delle modalità di certificazione della perdita di gettito Ici per gli immobili industriali, l'unica certezza è la riduzione anche retroattiva delle risorse.

In attesa della compiuta realizzazione del federalismo fiscale è necessario che si trovi il giusto equilibrio tra le esigenze di risanamento dei conti pubblici e la stabilizzazione della finanza locale, per realizzare la pari dignità istituzionale sancita dalla Costituzione tra tutti i livelli di governo, consentendo agli amministratori locali di disporre dei mezzi giuridici e finanziari per compiere la propria funzione istituzionale. Quale migliore occasione per un nuovo inizio il decreto legge di finanza locale?

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Segretario generale Anci

Finanza decentrata. In una circolare tutte le contromisure per rimediare al blocco delle entrate e ai tagli dei trasferimenti

Corso di sopravvivenza per i conti

Le istruzioni Ifel per chiudere i preventivi 2010 e rispettare il patto di stabilità

Gianni Trovati

Un manuale di sopravvivenza per i bilanci comunali, in attesa che il quadro della finanza locale si stabilizzi e che magari arrivi qualche buona notizia dalle parti del patto di stabilità.

È animata da questo spirito la «circolare informativa» del l'Ifel sulle novità 2010 relative alle entrate dei comuni, che presentiamo in esclusiva in questo dossier. Nel documento l'Istituto per la finanza locale dell'Anci offre le linee guida e i suggerimenti operativi per quadrare i preventivi 2010, che in queste settimane impegnano i tecnici e gli amministratori degli enti locali. Il passaggio, però, è tutt'altro che abituale perché, complice anche la finanziaria (ex) light, il terreno di gioco non è ancora del tutto pronto e alle difficoltà di centrare gli obiettivi sempre più "ambiziosi" posti dai vincoli di finanza pubblica si accompagna anche l'incertezza sulle regole. Impossibile, però, restare fermi in attesa delle risposte da Roma, perché il treno più adatto per le nuove misure sui bilanci comunali è la legge di conversione del DI «salva-enti» approvato due settimane fa dal consiglio dei ministri, che però arriverà a destinazione solo a metà marzo.

Sull'iter parlamentare del provvedimento si concentrano le attenzioni (e le pressioni) del mondo delle autonomie, che attende prima di tutto risposte sui nodi applicativi ancora da sciogliere. Fra questi, in un'agenda delle priorità del tutto parziale tratta dalle urgenze espresse dagli amministratori nei convegni di queste settimane (l'ultimo, importante, quello di Viareggio organizzato come ogni anno da Anci Toscana), si può citare per esempio la vicenda travagliata del «comma 8», che escludeva dai calcoli del patto i proventi da dismissioni, oppure le deroghe sugli oneri di urbanizzazione. Sul primo punto, dopo lo sfortunato intervento parlamentare che aiutando una parte dei comuni ha rischiato di condannarne altri, la soluzione ecumenica proposta dalla legge 133/2009 ha messo in ordine la partita del 2009 ma crea non pochi problemi quest'anno. I comuni che nel 2007 hanno avuto un saldo gonfiato da entrate straordinarie da dismissioni (i 63 milioni di Brescia per la fusione Aem-Asm sono il caso più eclatante, ma non l'unico) che ovviamente non riusciranno a replicare nel 2010 devono fare i conti con una penalità aggiuntiva e imprevedibile. L'anno scorso, infatti, la base di calcolo su cui si applicano gli obiettivi era stata abbassata dallo "sconto", mentre quest'anno torna piena, determinando una stretta che non ha peraltro alcun legame con le dinamiche reali della finanza locale.

Sugli oneri di urbanizzazione, la "deroga" che permette di utilizzarne il 75% per la spesa corrente copre per ora solo il 2010, ma in queste settimane i comuni devono scrivere i bilanci triennali e in molti casi l'entrata è vitale per tutti i tre anni. Certo, finanziare spese correnti con un introito per sua natura instabile non è il massimo, ma il panorama attuale non permette troppe sottigliezze. Ad aggravarlo ci sono i colpi inferti ancora ai trasferimenti statali, che nonostante la dote aggiuntiva prevista dal DI «salva-enti» (760 milioni in più dal 2009 per i rimborsi sull'Ici delle abitazioni principali) mostra ancora più di un buco: il gettito perso nel 2008 non è ancora stato coperto del tutto, sull'Ici di categoria D gli indennizzi si sono rivelati più avari del previsto (ne parliamo a pagina 7) e anche il dibattito sui «costi della politica» ha rimandato la riduzione dei posti in giunta e consiglio, ma ha lasciato in eredità il taglio ai contributi ordinari.

E poi (si fa per dire) c'è il patto, che quest'anno chiede ai comuni di migliorare il proprio saldo di un altro miliardo. Con le entrate bloccate (al netto delle tante contromisure indicate dai tecnici Ifel nella circolare) la richiesta si trasferisce tutta sulla spesa, e in particolare quella per gli investimenti che già nell'anno scorso ha sofferto non poco. Lo ha ricordato, da ultimo, anche la Corte dei conti, che mercoledì scorso ha illustrato alla Camera le «distorsioni indotte dall'esigenza di rispettare i vincoli del patto» e ha sottolineato la «caduta della spesa in conto capitale». Senza contare il problema dei pagamenti ai fornitori, che quest'anno rischiano di bloccarsi ancor prima di quanto accaduto nel 2009 rendendo ancora più necessario almeno un intervento in corsa come quello che l'anno scorso ha sbloccato il 4% dei residui passivi.

gianni.trovati@ilsole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Foto: Si tratta dei milioni di euro che nel loro complesso i comuni sopra i 5mila abitanti devono ottenere centrando gli obiettivi indicati sotto. I miglioramenti dei bilanci si possono ottenere aumentando le entrate (quelle tributarie, però sono bloccate, con eccezione della tassa rifiuti) o diminuendo le uscite

Foto: Gli obiettivi della manovra dell'estate 2008 sono espressi in termini di percentuali di miglioramento da applicare ai saldi (considerando la competenza di parte corrente e la cassa in conto capitale) dell'anno di riferimento, cioè il 2007. Esempio: un comune che nel 2007 ha rispettato il patto ma ha chiuso con un saldo di bilancio negativo per un milione di euro, dovrà chiudere il 2010 con un saldo di meno 30mila euro (miglioramento del 97%)