



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Novembre 2012

a cura
DELL' ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI



Stefano Ranucci

Roma, 8 gennaio 2013

Indice

NORMATIVA

3

LEGGE DI STABILITÀ 2013: LE DISPOSIZIONI PER GLI ENTI LOCALI	3
Modifiche alla disciplina dell'imposta municipale propria.	3
Modifiche alla disciplina della Tassa sui rifiuti e sui servizi (TARES).	5
Modifica delle disposizioni sulla “spending review” e contenimento della spesa degli enti territoriali.	5
Modifiche al Patto di stabilità interno	7
<i>La disciplina degli enti virtuosi</i>	7
<i>Gli obiettivi programmatici per gli enti</i>	8
<i>Il patto orizzontale nazionale</i>	10
<i>Patto regionale incentivato</i>	10

NORMATIVA

Legge di stabilità 2013: le disposizioni per gli enti locali

La Legge n. 228 del 24 dicembre 2012, Legge di stabilità per l'anno 2013, stabilisce gli interventi per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. La norma si compone di un solo articolo per complessivi 561 commi. Con la Legge di stabilità sono individuate tutte le misure di riduzione e redistribuzione della spesa pubblica e l'individuazione delle fonti di entrata per la loro copertura finanziaria. Alcune delle disposizioni contenute nella Legge di stabilità 2013 intervengono sui livelli di spesa e sulle entrate delle amministrazioni territoriali, definendo il contributo di Province e Comuni alla manovra finanziaria per l'anno 2013.

Nello specifico la Legge di stabilità prevede:

- modifiche alla disciplina dell'imposta municipale propria (IMU);
- modifiche alla disciplina della TARES;
- modifica delle disposizioni sulla spending review;
- modifiche al patto di stabilità interno.

Il contenuto delle citate modifiche introdotte con la Legge di stabilità è illustrato nel seguito del presente documento.

Modifiche alla disciplina dell'imposta municipale propria.

La legge di stabilità prevede alcune lievi modifiche alla disciplina dell'Imposta municipale propria. Le correzioni riguardano in particolare la destinazione del gettito proveniente dall'imposta e ridefiniscono i rapporti di compartecipazione al gettito tra i Comuni e lo Stato.

Nello specifico il comma 380 dell'art. 1 della Legge di Stabilità modifica la disciplina dettata dall'art. 13 del D.L. 201 del 2011 che ha disposto l'entrata in vigore dal 2012 dell'Imposta municipale propria in via sperimentale, prevedendo una disciplina differente rispetto a quella dettata dal D.Lgs n.23 del 2011 sul federalismo municipale che aveva originariamente disposto l'introduzione del tributo. In base al comma 380 dell'art. 1 della Legge di stabilità è eliminata, a partire dal 2013, la compartecipazione dello Stato al gettito derivante dall'imposta diverso da quello sulla prima casa che diviene, pertanto, di competenza esclusiva dei Comuni. L'unica eccezione prevista dalla Legge di stabilità è relativa al gettito derivante da immobili ad uso produttivo sul quale permane la compartecipazione statale.

Il medesimo comma prevede la soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio e del meccanismo di individuazione dei trasferimenti fiscalizzabili. È inoltre sospeso per gli anni

2013 e 2014 la devoluzione del gettito della fiscalità immobiliare e della partecipazione dei Comuni al gettito Iva (prevista dal D.L. 23 del 2011) che alimentavano il fondo sperimentale di riequilibrio. In sostituzione del fondo sperimentale di riequilibrio il comma 380 dell'art. 1 della Legge di stabilità dispone l'istituzione del Fondo di solidarietà comunale alimentato dal gettito dell'Imu. I criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale, individuati con successivo DPCM, dovranno tener conto per ciascun Comune:

- 1) degli effetti finanziari derivanti dall'attribuzione dei maggiori gettiti da Imu prevista dalla Legge di stabilità;
- 2) della definizione dei costi e dei fabbisogni standard;
- 3) della dimensione demografica e territoriale;
- 4) della dimensione del gettito dell'imposta municipale propria ad aliquota base di spettanza comunale;
- 5) della diversa incidenza delle risorse soppresse sulle risorse complessive per l'anno 2012;
- 6) delle riduzioni di risorse disposte al comma 6 dell'articolo 16 del decreto-legge 26 luglio 2012, n. 95¹;
- 7) dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento ed in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia;

Il successivo comma 384 dell'art. 1 della Legge di stabilità dispone, inoltre, che tutte le disposizioni di legge che prevedono sanzioni per gli enti e che richiamano il fondo sperimentale di riequilibrio o i trasferimenti erariali in favore dei Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna si intendono riferite al fondo di solidarietà comunale.

In ultimo, il comma 128 art. 1 prevede, a decorrere dal 1 gennaio 2013, il recupero integrale delle somme a qualsiasi titolo dovute dagli Enti locali al Ministero dell'interno a valere su qualunque assegnazione finanziaria; in caso di incapienza delle assegnazioni finanziarie è affidata all'Agenzia delle entrate il compito di provvedere al recupero delle somme dovute a valere sul gettito dell'IMU per i Comuni e del gettito dell'imposta RC auto per le Province.

¹ Come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Modifiche alla disciplina della Tassa sui rifiuti e sui servizi (TARES).

La disciplina della tassa sui rifiuti e sui servizi è modificata dal comma 387 dell'art.1 della Legge di stabilità. Le modifiche interessano i commi 1, 9, 12, 34 e 35 dell'art. 14 del DL 201 del 2011 e l'introduzione del comma 9-bis.

La Tares entrerà in vigore, con le modifiche apportate dalla legge di stabilità, già a partire dal 1 gennaio 2013 creando, con elevata probabilità, notevoli difficoltà e disagi per gli enti locali che dovranno applicarla, a causa del limitato tempo per assimilare le modifiche contenute nella norma di finanza pubblica.

La modifica più rilevante alla disciplina del tributo riguarda la definizione e il calcolo della base imponibile dell'imposta. In base al riformulato comma 9 dell'art. 14 è stato soppresso il dispositivo di calcolo ancorato alle superfici catastali ed è stato previsto che la determinazione della base imponibile sia effettuata in funzione della superficie calpestabile già acquisita dai Comuni con le dichiarazioni dei contribuenti o tramite accertamento in vigore dei precedenti regimi impositivi della Tarsu, TIA1 e TIA2.

Tale regime rappresenta tuttavia un regime provvisorio per la determinazione della base imponibile della Tarsu e resterà in vigore (in base a quanto stabilito dal nuovo comma 9-bis dell'art. 14 DL n.201 del 2011) fino a quando non vi sarà un pieno e definitivo allineamento tra i dati catastali relativi alle unità immobiliari a destinazione ordinaria (disponibili presso il Catasto) e i dati, in possesso dei Comuni, relativi alla toponomastica e alla numerazione civica interna ed esterna delle unità immobiliari. Solo a seguito del predetto aggiornamento dei dati catastali sarà possibile determinare la base imponibile in funzione della superficie catastale. Tuttavia, la superficie catastale delle unità immobiliari a destinazione ordinaria sarà comunque utilizzabile, nella misura cautelativa dell'80%, ai fini dell'attività di accertamento e controllo effettuata dai Comuni.

Modifica delle disposizioni sulla “spending review” e contenimento della spesa degli enti territoriali.

La Legge di stabilità prevede interventi modificativi delle disposizioni relative alla revisione e razionalizzazione della spesa delle amministrazioni territoriali.

Tra le principali modifiche, il comma 115 dell'art.1 prevede lo slittamento di un anno, dal 31 dicembre 2012 al 31 dicembre 2013, del progetto di riordino delle Province sancito dal Decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 ai commi 18 e 19 dell'art. 23. In base al dettato della Legge di stabilità, il trasferimento a Comuni e Regioni delle funzioni delle Province e delle connesse risorse umane e finanziarie nonché le disposizioni relative alla composizione degli organi e-

lettivi delle Province, alla soppressione e al riordino complessivo delle Province e all'istituzione delle Città metropolitane sono tutte rinviate al 31 dicembre 2013. Lo stesso comma 115 dispone, inoltre, la nomina di un commissario straordinario per la gestione provvisoria fino al 31 dicembre 2013 di quelle Province nelle quali la scadenza naturale o anticipata del mandato degli organi si verifichi in una data compresa tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013.

Il successivo comma 138 dell'art. 1 sancisce il divieto per l'anno 2013 di acquisizione di immobili e di sottoscrizione di locazioni passive per tutti gli enti della PA. In base al citato comma nel corso del 2013 le amministrazioni pubbliche non possono acquistare immobili a titolo oneroso né stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti o nei casi in cui la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi o per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti.

Sono escluse dal divieto le operazioni di acquisto di immobili:

- già autorizzate da decreto ministeriale prima dell'entrata in vigore della Legge di stabilità;
- in materia di edilizia residenziale;
- inserite nell'ambito di piani e programmi finalizzati alla promozione e allo sviluppo economico e alla coesione sociale e territoriale.

La Legge di stabilità prevede, inoltre, ai commi 141 e 145 dell'art. 1 dei limiti all'acquisto di mobili, arredi ed autovetture per gli enti della PA. Per il biennio 2013 – 2014 le amministrazioni pubbliche non potranno acquistare autovetture o stipulare contratti di leasing aventi ad oggetto autovetture. Nel medesimo biennio non potranno sostenere spese per acquisti di mobili ed arredi per un importo superiore al 20% della spesa media sostenuta per tali acquisti nel biennio 2010 – 2011.

Ulteriore limitazione alla spesa degli enti locali riguarda le consulenze informatiche. In base al comma 146 dell'art.1, il ricorso a consulenze informatiche è strettamente limitato ai soli casi eccezionali in cui sia necessario risolvere specifici problemi connessi al funzionamento dei sistemi informatici, in tali casi vi è l'obbligo di dare adeguata motivazione del ricorso a consulenti esterni pena la responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

Sempre in tema di incarichi di consulenza, il comma 147 dell'art. 1 vieta la possibilità di rinnovo delle consulenze e degli incarichi conferiti a soggetti estranei all'amministrazione e ne limita la possibilità di proroga solo ai casi in cui la proroga sia finalizzata al completamento del progetto per ritardi non imputabili al collaboratore. Il divieto di rinnovo delle consulenze si estende, in base al comma 148 dell'art. 1, anche a tutte le società a controllo diretto

dell'amministrazione pubblica con fatturato da prestazione di servizi a favore della stessa amministrazione superiore al 90%.

Modifiche al Patto di stabilità interno

La Legge di stabilità interviene sulla disciplina del Patto di stabilità interno (il Patto) e sul contributo alla manovra finanziaria degli enti locali per gli anni 2013 e 2014. Le modifiche al Patto di stabilità interno per Comuni e Province sono contenute ai commi compresi tra il 428 ed il 447 dell'art. 1.

La Legge di stabilità per il 2013 interviene modificando lievemente la disciplina del Patto per il 2013-2016, lasciandone inalterata la struttura ed il funzionamento.

Le principali variazioni apportate alle disposizioni che regolano il Patto sono sintetizzabili in:

- previsione di nuovi indicatori per l'individuazione degli enti virtuosi;
- modifiche alle modalità di calcolo dell'obiettivo del Patto;
- individuazione di una nuova modalità di calcolo del saldo obiettivo per l'anno 2013 per i Comuni con popolazione compresa tra i 1.001 e 5.000 abitanti che applicano il patto per il primo anno;
- modifica dei termini di comunicazione dei Comuni previsti dalla disciplina del patto orizzontale nazionale;
- definizione degli incentivi per il ricorso al patto incentivato regionale anche per il 2013.

La disciplina degli enti virtuosi

La disciplina degli enti virtuosi è stata introdotta dall'art. 20, comma 2 del Decreto legge n. 98 del 2011 e determina effetti sul Patto di stabilità interno. In base a tale disciplina gli enti virtuosi ricevono vantaggi in termini di miglioramenti del saldo obiettivo del Patto. La virtuosità degli enti è calcolata in base a specifici parametri che sono stati modificati dalla legge di stabilità 2013, tali le modifiche sono relative a:

- proroga al 2014 nell'applicazione di alcuni parametri ai fini della valutazione della virtuosità;
- introduzione di due nuovi parametri che tengono conto del livello socioeconomico; rispettivamente individuati in: a) valore delle rendite catastali; b) numero di occupati nel territorio comunale.

A seguito delle modifiche introdotte dalla Legge di stabilità ai commi 428 e 429 dell'art.1 la valutazione dei parametri di virtuosità che consentono di dividere il comparto dei Comuni in due classi, punta sulla valutazione ponderata dei seguenti elementi:

1. convergenza tra spesa storica, costi e fabbisogni standard (parametro valutato a decorrere del 2014)
2. rispetto del Patto di Stabilità Interno;
3. incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'Ente in relazione al numero dei dipendenti, in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio (parametro valutato a decorrere del 2014);
4. autonomia finanziaria;
5. equilibrio di parte corrente;
6. tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale (parametro valutato a decorrere del 2014);
7. effettiva partecipazione degli Enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale (parametro valutato a decorrere del 2014);
8. rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate;
9. operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente (parametro valutato a decorrere del 2014);
10. valore delle rendite catastali;
11. numero di occupati nel territorio comunale.

Il comma 429 dell'art. 1 dispone, inoltre, che gli enti locali che risultano collocati nella classe degli enti virtuosi, conseguono un saldo obiettivo pari a zero.

Gli obiettivi programmatici per gli enti

La legge di stabilità per il 2013, modifica la base di calcolo del saldo obiettivo del patto di stabilità interno e introduce una percentuale diversa per i comuni con popolazione compresa tra i 1001 e i 5000 abitanti.

In base alle disposizioni previste dalla Legge di stabilità gli enti locali devono conseguire, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, un saldo finanziario calcolato in termini di competenza mista non inferiore al valore dell'obiettivo. Il saldo obiettivo del Patto è determinato secondo le modalità descritte di seguito.

La prima fase del calcolo prevede la quantificazione, per ciascun Comune, del contributo alla manovra finanziaria del comparto e si determina applicando alla media della spesa corrente (impegni del Titolo I) degli anni 2007, 2008 e 2009 le percentuali del:

- 15,8% per gli anni dal 2013 al 2016 per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti non virtuosi;

- 13% per l'anno 2013 per i Comuni con popolazione compresa tra i 1001 e 5000 abitanti e la percentuale del 15,8% a partire dal 2014 e fino al 2016.

L'importo determinato applicando la percentuale per la classe di appartenenza del Comune, va neutralizzato del taglio dei trasferimenti erariali previsto dall'articolo 14, comma 2, del decreto legge n. 78 del 2010 e che corrispondono, per gli Enti sopra i 5.000 abitanti, ad un importo complessivo di 1500 milioni a partire dal 2011 e di 2500 milioni a partire dal 2012.

La seconda fase del calcolo del saldo obiettivo tiene conto della classe di virtuosità di appartenenza del Comune. Gli Enti che rientrano nella classe degli enti virtuosi dovranno conseguire l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario di competenza mista pari a zero.

La legge di stabilità prevede, inoltre, che per l'anno 2013, per gli enti locali che hanno aderito alla sperimentazione dei nuovi sistemi contabili, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, sia previsto un miglioramento di complessivi 20 milioni di euro degli obiettivi del Patto di stabilità interno del 2013.

La Legge di stabilità al comma 439 dell'art. 1 interviene anche sulle misure sanzionatorie connesse al mancato raggiungimento dell'obiettivo del Patto di stabilità interno. Il citato comma 439 sostituisce integralmente il contenuto del comma 26 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011, relativa alle sanzioni applicabili, a regime, agli enti locali che non rispettano gli obiettivi del Patto.

Per gli enti inadempienti, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, si determina:

- una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato raggiunto e l'obiettivo programmatico predeterminato;
- il divieto di impegnare spese di parte corrente in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti;
- il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale;
- l'obbligo di procedere ad una rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza, apportando una riduzione del 30% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Un'ulteriore modifica alla disciplina del Patto di stabilità riguarda la riduzione delle sanzioni per gli enti locali che nel 2012 non hanno raggiunto l'obiettivo finanziario del Patto, a condizione che nello stesso anno abbiano avviato le procedure di privatizzazione delle società partecipate e ne conseguano la relativa riscossione entro il 28 febbraio 2013.

Il patto orizzontale nazionale

La Legge di stabilità apporta modifiche alla disciplina del patto orizzontale nazionale previsto dal decreto legge n. 16 del 2012. In base al patto orizzontale nazionale gli enti locali potranno redistribuire gli obiettivi (patto orizzontale) su scala nazionale fra coloro che hanno spazi finanziari da cedere e coloro che ne fanno richiesta.

La legge di stabilità ha modificato i termini per le comunicazioni relative agli spazi finanziari oggetto di trasferimento che devono essere effettuate dai Comuni al Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Patto orizzontale nazionale consente, infatti, ai Comuni che prevedono di conseguire un differenziale negativo rispetto all'obiettivo previsto dalla normativa nazionale, di comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze, entro il termine perentorio del 15 luglio (in precedenza 20 settembre), l'entità degli spazi finanziari di cui necessitano nell'esercizio in corso per sostenere spese per il pagamento di residui passivi di parte capitale. Viceversa, i Comuni che prevedono di conseguire un differenziale positivo, entro la stessa data, possono comunicare gli spazi finanziari che cedono. Agli Enti che cedono spazio finanziario viene riconosciuta, nel biennio successivo, una modifica migliorativa dell'obiettivo commisurata annualmente alla metà del valore degli spazi finanziari ceduti. A questo miglioramento, ovviamente, corrisponde un peggioramento degli obiettivi per gli Enti che acquisiscono maggiori spazi finanziari, per un importo annuale pari alla metà del miglioramento ottenuto nell'anno in cui è stata fatta la richiesta.

Sulla base delle richieste pervenute al Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Ragioneria Generale dello Stato ha tempo fino al 10 settembre (in precedenza 5 ottobre) per aggiornare il prospetto degli obiettivi degli Enti interessati dalla rimodulazione dell'obiettivo.

Patto regionale incentivato

I commi da 122 a 127 dell'art. 1 della Legge di stabilità attribuiscono alle Regioni a statuto ordinario, alla Sicilia e alla Sardegna un contributo per complessivi 800 milioni per l'anno 2013. Le Regioni dovranno utilizzare tale contributo per consentire ai Comuni e alle Province di rimodulare gli obiettivi del Patto di stabilità. Nello specifico il contributo attribuito alle Regioni è destinato all'estinzione anche parziale del debito, la determinazione dell'importo che ciascuna Regione riceverà (e che sarà "distribuito" ai Comuni) è condizionato dall'ampiezza degli spazi finanziari che le Regioni stesse metteranno a disposizione dei Comuni e delle Province del proprio territorio attraverso il meccanismo del Patto di Stabilità regionale verticale.

Gli spazi finanziari sono ceduti dalle Regioni attraverso le stesse modalità definite dal comma 138 dell'art. 1 della Legge n. 220 del 2010, ossia con il c.d. "patto regionale verticale". Le Regioni hanno tempo fino al 31 maggio 2013 (termine perentorio) per comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze gli spazi finanziari ceduti a ciascun Comune e gli elementi informativi necessari per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica, ossia consentire al Ministero di verificare che la somma degli spazi ceduti sia pari al peggioramento dell'obiettivo della Regione.