

TOP NEWS FINANZA LOCALE

TOP NEWS FINANZA LOCALE

03/10/2011 Il Sole 24 Ore	3
Un «Patto» intelligente per aiutare la crescita	
03/10/2011 Il Sole 24 Ore	4
Conti locali, quattro correttivi sul tavolo	
03/10/2011 Il Sole 24 Ore	6
ANCI RISPONDE	
03/10/2011 Il Sole 24 Ore	8
Gli investimenti crollano al Nord	
03/10/2011 Il Sole 24 Ore	10
«Serve un'agenzia per gestire il debito»	
03/10/2011 Il Sole 24 Ore	12
L'abbandono facile della cartella taglia i crediti dei sindaci	
03/10/2011 Il Sole 24 Ore	13
Il regolamento può dribblare gli obblighi sulla «spontanea»	
03/10/2011 Il Sole 24 Ore	14
Per la riscossione in arrivo la proroga con i «correttivi»	
03/10/2011 La Repubblica - Affari Finanza	16
Derivati dei Comuni sui contenziosi con il credito la parola passa al "superesperto"	
03/10/2011 ItaliaOggi Sette	17
Il collegio di revisione fa virtù	

TOP NEWS FINANZA LOCALE

10 articoli

L'ANALISI

Un «Patto» intelligente per aiutare la crescita

Alberto

Zanardi Nell'aggiornamento del Def i potenziali effetti depressivi delle manovre estive, oltre al peggioramento del quadro internazionale, hanno costretto il Governo a tagliare le previsioni di crescita 2011-14. Una parte di questo impatto recessivo passa attraverso gli interventi sulla finanza locale. La stretta di luglio ha alzato gli obiettivi imposti sui bilanci locali dal Patto di stabilità interno. L'inasprimento si cumula ai tagli dei trasferimenti già stabiliti dalla manovra 2010. I sindaci sono scesi in piazza denunciando la sproporzione del peso della manovra tra ministeri e autonomie, l'insostenibilità dei sacrifici, l'impossibilità a garantire servizi adeguati. Ma c'è un aspetto che dovrebbe ancor più preoccupare. Alle strette su trasferimenti e Patto i sindaci hanno risposto innanzitutto riducendo drasticamente gli investimenti. Le regole del Patto, il blocco delle imposte locali (in attesa del federalismo fiscale!), insieme al maggior costo politico e alle rigidità normative che rendono poco attraenti i tagli sulla spesa corrente, hanno portato a questo drammatico crollo degli investimenti locali (il 70% del totale di quelli pubblici). Questo toglie benzina a uno dei potenziali motori della ripresa, indebolendo anche le prospettive di un rientro duraturo della nostra finanza pubblica su binari meno drammatici. La manovra bis ha aperto nuovi scenari. Lo Stato ha imposto obiettivi ancor più stringenti, ma ha concesso in cambio qualche spazio sulle imposte locali, a partire dalle addizionali Irpef. Gli enti decentrati hanno un margine di libertà in più che sfrutteranno (come già alcuni Comuni hanno fatto), insieme con possibili inasprimenti delle tariffe. L'aumento dell'Irpef (di fatto un'imposta sul reddito da lavoro) però deprime i consumi, e questo certo non fa bene a una domanda in affanno. Come andrebbe costruito allora un intervento sulla finanza locale più amico della crescita? Si dovrebbe ripensare (ancora!) il Patto. Per stimolare gli investimenti andrebbero fissati obiettivi differenziati tra parte corrente (più stringenti) e in conto capitale (più laschi), pur senza arrivare a una golden rule che incentiva manovre elusive ed è incoerente con il saldo rilevante per il patto europeo. Dall'altro lato, dovrebbe essere diverso il tax mix attribuito all'autonomia locale. La letteratura economica suggerisce che sono le imposte ordinarie sulla proprietà immobiliare a produrre gli effetti distorsivi minori sulle decisioni economiche di famiglie e imprese, meglio delle imposte sui consumi e ancor di più di quelle sui redditi. Perché allora non sbloccare i margini di variazione dei Comuni sulle aliquote Ici? Certo la base imponibile dovrebbe essere il più possibile ampia per richiedere, a parità di gettito, aliquote contenute e non gravare, come oggi, su imprese e lavoratori autonomi, oltre che sulle seconde case. Una ragione in più, oltre a quelle che richiamano la necessità di una corrispondenza stretta tra chi finanzia e chi riceve i servizi locali, per riportare nell'Ici, con le dovute agevolazioni sui patrimoni più limitati, la prima casa.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Manovra e mercati L'INTRECCIO CON IL FEDERALISMO

Conti locali, quattro correttivi sul tavolo

I «DOSSIER» Oltre al ritocco delle rendite e all'anticipo dell'Imu, allo studio l'applicazione progressiva della «virtuosità» e la compartecipazione Irpef

PAGINA A CURA DI

Gianni Trovati

La casa domina il cantiere condiviso fra manovra e federalismo intorno ai conti degli enti locali, ma non è da sola: tra i dossier che affollano i tavoli dei tecnici e della politica, e che saranno al centro del confronto con i sindaci per ricucire gli strappi provocati dalla manovra, ci sono anche i nodi della «virtuosità», che dovrebbe distribuire sconti ai migliori, e della Robin Tax, chiamata ad alleggerire il conto complessivo su Comuni, Province e Regioni. Tutte le biglie sono in movimento, e da come si fermeranno dipende la sorte di molti bilanci locali per il prossimo anno.

Dal momento che i saldi sono "sacri", il campo d'azione principale per chi vuol dare più spazio finanziario ai sindaci è quello delle entrate, con una sorta di scambio fra riduzione di risorse e maggiore autonomia fiscale. Una parte di questo scambio è già stata scritta nella manovra-bis, con l'anticipo al 2012 dello sblocco totale per l'addizionale Irpef, ma non è bastata ad abbassare la temperatura nel rapporto fra Governo e Comuni. Nasce da qui l'idea di anticipare al 2012 il debutto dell'imposta municipale unica (si veda anche Il Sole 24 Ore del 19 settembre), che metterebbe nelle mani dei sindaci una leva in più al posto dell'Ici, ancora congelata dal blocco tributario introdotto nel 2008. L'ipotesi presenta dei rischi, al punto che tra le opzioni potrebbe affacciarsi anche quella di un anticipo più "morbido" al 2013, perché se in tanti sfruttassero la possibilità di alzare l'aliquota (il massimo è il 10,6 per mille, contro il 7 per mille dell'Ici, ma bisogna considerare che l'Imu assorbe anche l'Irpef pagata sui redditi fondiari) l'equazione «federalismo fiscale = più tasse locali» diventerebbe difficile da combattere. Un rischio, questo, tanto più concreto per imprese e commercianti, che subirebbero la nuova aliquota senza nemmeno compensarla parzialmente con l'addio all'Irpef sui redditi fondiari.

Rientra in questo scenario anche il lavoro sulle rendite catastali (si veda Il Sole 24 Ore di ieri), il cui ritocco amplia una base imponibile generatrice soprattutto di tributi locali, e quindi di diretto interesse dei sindaci. Questa strada presenta meno rischi della prima perché l'aggiornamento dei valori non sarebbe figlio del federalismo, e i sindaci si vedrebbero aumentare le risorse senza dover toccare le aliquote.

Il ventaglio degli interventi non si esaurisce comunque sulla casa. L'ondata post-manovra si intreccia con il ticket al federalismo municipale, il decreto che più degli altri ha bisogno di revisioni per poter funzionare al meglio. Qui il punto più delicato riguarda la compartecipazione all'Iva, sulla quale la distribuzione pro capite su base regionale zoppica per l'attendibilità dei dati (il quadro Vt delle dichiarazioni, su cui si basa, spesso non è compilato) e non offre al Comune nessun reale premio anti-evasione. L'idea, al riguardo, sarebbe quella di tornare alla compartecipazione Irpef, pensata inizialmente, che permetterebbe al Comune di trattenere una quota del gettito nato sul territorio.

Resta poi tutta da risolvere la questione dei «virtuosi», che secondo la manovra-bis dovrebbe premiare già nel 2012 gli enti che ottengono le performance migliori in base al panel di indicatori scritto nel decreto di luglio. Il problema, sul punto, è che molti degli indicatori non sono applicabili perché mancano i dati, o perché misurano un'evoluzione che può essere registrata solo dopo anni. Da qui nasce l'ipotesi di un'applicazione a tappe, che nel 2012 misuri i Comuni sulla base dei soli indicatori applicabili subito (per esempio l'equilibrio corrente, il rispetto del patto e la capacità di riscossione). Si tratta di un ritocco necessario anche perché, come spiega il presidente della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale Luca Antonini, «il meccanismo della virtuosità ha un'applicazione progressiva, che sta procedendo, e nel giro di qualche anno metterà a disposizione un pacchetto completo di strumenti. Oggi stiamo completando le rilevazioni dei fabbisogni standard sulle prime due funzioni, e gli enti che vanno al voto dal prossimo anno avranno l'obbligo

del bilancio "certificato" e della relazione di fine mandato».

gianni.trovati@ilsole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Al centro del confronto

01 | RENDITE CATASTALI

Tra le misure di cui si discute in queste settimane c'è la revisione delle rendite catastali, sulla cui base sono calcolati Ici, Irpef sui redditi fondiari, imposte di registro, catastali, ipotecarie e di successione. Una parte consistente del gettito aggiuntivo finirebbe ai Comuni

02 | IMU

L'imposta municipale unica dovrebbe sostituire l'Ici dal 2014, ma si ipotizza un anticipo al 2012. Tra i punti su cui si riflette nei tavoli del Governo c'è anche l'ipotesi di riportare l'abitazione principale fra i beni tassati, anche se il tema è delicato e i meccanismi vanno studiati a fondo

03 | «VIRTUOSITÀ»

La manovra-bis anticipa al 2012 l'applicazione dei parametri di virtuosità per individuare gli enti locali «migliori» da escludere dal contributo alla finanza pubblica. Dal momento che alcuni dei parametri sono al momento inattuabili, si ipotizza di selezionare per il debutto un panel di criteri più ristretto

04 | COMPARTECIPAZIONE

Il Dlgs sul federalismo municipale ha introdotto la compartecipazione Iva, che però nel caso dei Comuni presenta grossi problemi nel definire una distribuzione territoriale. Tra le ipotesi per superare il problema

c'è il ritorno alla compartecipazione Irpef

ANCI RISPONDE

Comuni pronti al censimento popolare Antonio Ragonesi

È alla fase di avvio il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni che coinvolgerà quasi 61 milioni di persone. I Comuni saranno in prima linea a fianco ai cittadini per assicurare il corretto svolgimento delle operazioni.

L'Anci ha inviato a tutti i Sindaci una nota esplicativa nella quale viene evidenziata la novità della compilazione e restituzione telematica del questionario, che potrà snellire i tempi di raccolta e di elaborazione dei dati.

Nella nota, l'Associazione segnala l'opportunità di costituire anche in forma associata gli Uffici Comunali di Censimento (Ucc) con il compito di gestire sul territorio la rilevazione censuaria. Tra i principali compiti spettanti agli Ucc figura quello di costituire uno o più centri di raccolta dei questionari, prevedendo anche compiti di assistenza ai cittadini per la loro compilazione via web. Nell'ambito dell'autonomia organizzativa, i Comuni potranno favorire la diffusione dei centri di raccolta, anche per fornire l'assistenza necessaria alla trasmissione telematica dei questionari, ad esempio utilizzando forme di coinvolgimento dei Caf o di altre organizzazioni con caratteristiche di sportello per i cittadini anche per facilitare l'assistenza ai "soggetti deboli" e prevedendo in tal caso tutte le specifiche organizzative per i centri di raccolta medesimi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Le spese non vanno in conto terzi

In sede di predisposizione del bilancio di previsione 2011-2013 è sorta l'esigenza di prevedere delle somme in entrata e in uscita relative al censimento che si terrà nel corso del 2011. Vorremmo un parere in merito alla possibilità di inserire tali previsioni tra i servizi per conto di terzi, ovvero al titolo 6 dell'entrata e 4 della spesa, e in generale in casi come questi se vi sono delle limitazioni o prescrizioni da parte della Corte dei Conti circa la possibilità di utilizzare tali titoli di entrata e spesa.

Le entrate e le spese per il censimento della popolazione (e anche per quello dell'agricoltura) non trovano collocazione tra i servizi per conto terzi in quanto riguardano, seppur parzialmente, servizi generali che sono di competenza comunale. La riprova di ciò si ha anche dall'articolo 50 del DI 78/2010, nonché dal comma 100, articolo 1 della legge 220/10 che escludono tali movimenti dal Patto di stabilità. Cosa che non avrebbe senso se i movimenti stessi fossero collocati nei Servizi per conto di terzi (articolo 77bis DI 112/08).

Gli incarichi

Con riferimento al Censimento della popolazione 2011, vista la circolare Istat n. 6 del 21.6.2011, nella quale è specificato che l'incarico di rilevatore è affidato prioritariamente a personale dipendente, si chiede se questa priorità sia da applicare anche al personale assunto a tempo determinato o se invece sia riferita solo al personale di ruolo.

Poiché la citata Circolare Istat non fa riferimento a personale con rapporto a tempo indeterminato, parrebbe possibile applicare questa "priorità" anche al personale a tempo determinato, con rapporto di lavoro subordinato che sia però in servizio per tutto il periodo di durata del censimento.

Le assunzioni

La circolare n. 6 del 21 giugno 2011 emanata dall'Istituto nazionale di statistica, al punto 7) fornisce indicazioni riguardo all'utilizzo dei contributi censuari per spese di personale. Nello specifico precisa che le spese di personale impiegato dai Comuni nelle operazioni censuarie possono non essere considerate ai fini del rispetto del vincolo di contenimento della spesa per il personale. Questa amministrazione, pur avendo ridotto la spesa per il personale rispetto all'anno precedente, ha un'incidenza sulle spese correnti superiore al 40 per cento. È comunque possibile, per sopperire alle esigenze straordinarie e temporanee previste dalle operazioni censuarie, ricorrere ad un'assunzione a tempo determinato ?

Le assunzioni connesse alla realizzazione del censimento e finanziate dall'Istat potrebbero essere effettuate in considerazione del carattere del tutto straordinario ed eccezionale delle stesse. «Il Sole 24 Ore del lunedì» pubblica in questa rubrica una selezione delle risposte fornite dall'Anci ai quesiti (che qui appaiono in forma anonima) degli amministratori locali. I Comuni possono accedere al servizio «Anci-risponde» - solo se sono abbonati - per consultare la banca dati, porre domande e ricevere la risposta, all'indirizzo Internet Web www.ancitel.it. I quesiti non devono, però, essere inviati al Sole 24 Ore. Per informazioni, le amministrazioni possono utilizzare il numero di telefono 06762911 o l'e-mail «ancirisponde@ancitel.it».

Gli investimenti crollano al Nord

Da Trieste a Rimini, da Venezia a Torino le aree più colpite dalla frenata della spesa in opere

Come mai mercoledì scorso i costruttori che partecipavano all'assemblea annuale del l'Ance hanno messo in scena una protesta urlata così lontana dall'aplomb che di solito non abbandona le uscite pubbliche degli imprenditori anche nei momenti di tensione? Tanta esasperazione non si costruisce in un giorno, e i numeri contenuti nel rapporto annuale dell'Ifel (l'istituto per la finanza e l'economia locale dell'Anci) che sarà presentato in settimana all'assemblea nazionale dei Comuni offrono ottimi argomenti alla spiegazione del problema.

Mentre nelle ragionerie dei Comuni si cominciano a fare i conti con una manovra chiede fra tagli e strette sul Patto 6,7 miliardi senza (almeno per ora) toccare le regole di base, l'analisi di Ifel e Ref punta l'attenzione sulla dinamica degli investimenti decentrati, cioè sul cuore del rapporto fra enti locali e imprese all'interno delle economie territoriali, andando a vedere che cosa è successo in questi anni.

La frenata degli investimenti è generalizzata, ma ha colpito duro soprattutto nell'Italia settentrionale, cioè nelle aree che prima di incontrare le regole di finanza pubblica nell'impostazione attuale erano le più vitali: dietro a Trieste e provincia, dove fra 2007 e 2009 i Comuni hanno investito in media il 37,1% in meno rispetto al 2005/2007, otto delle dieci province più colpite dalla gelata della spesa in conto capitale effettuata dai sindaci sono al Centro-Nord, e anche concentrando lo sguardo sulle aree intorno ai capoluoghi di regione la musica non cambia e il palmares delle più colpite vede in testa Venezia e Torino.

Le poche province che nello stesso periodo sono andate in controtendenza, registrando un aumento negli investimenti effettivi dei Comuni, sono concentrate nel Mezzogiorno e offrono una spiegazione semplice: in quei territori la spesa locale viaggia strutturalmente a ritmi minimi, difficili da comprimere ulteriormente ma possibile oggetto di incrementi percentualmente significativi, ma alla fine dei conti leggeri in valore assoluto. È il caso, per esempio, di Catanzaro, Cosenza, Ragusa e Crotone, le quattro aree che si mostrano più "vivaci" dal punto di vista delle dinamiche: andando ai valori assoluti, però, si scopre che questi Comuni investono in media fra i 100 e i 160 euro ad abitante, cioè il 40-60% in meno della media nazionale.

I numeri complessivi offerti dall'analisi territoriale, insomma, disegnano un quadro difficile, ma a tinte ancora rosee se confrontate con quelle che emergeranno quando saranno disponibili i dati territoriali di questi mesi. A livello nazionale, infatti, nel 2010 gli investimenti locali hanno subito una flessione del 23%, e l'anno in corso non può che segnare un altro scalino in questa discesa.

Se ai lavori che diminuiscono si aggiungono i tempi sempre più lunghi per i pagamenti delle opere che sopravvivono al taglio degli investimenti, il mix che mercoledì ha fatto esplodere l'ira degli imprenditori edili è bell'e pronto. Senza ritocchi alle regole di fondo, la nuova stretta arrivata con la manovra-bis rischia di accentuare ulteriormente questa evoluzione, anche perché le previsioni mostrano che dal comparto locale arriverà una bella spinta al pareggio di bilancio: già dall'anno scorso il "consolidato" dei Comuni viaggia in positivo per 664 milioni, che diventeranno 1,35 miliardi nel 2013: risorse chiamate ad aiutare i conti dello Stato ma non quelli delle imprese.

© RIPRODUZIONE RISERVATA Il conto 2009 51.519 2010 2011 2012 2013 52.507 52.779 53.077 53.563
2009 17.180 2010 2011 2012 2013 15.118 15.439 15.729 16.025 ILTREND Manovre a carico dei comuni
(anni 2011-2014). Valori in miliardi di euro Manovra sul patto di stabilità interno Manovra sui trasferimenti o
risorse trasferite dallo Stato 2,5 2,5 2,5 2,5 4,0 6,7 1,7 7,0 1,7 0,3 7,0 0,3 DI 138/2011 1,7 emendamento
relatore 1.1000 TOTALE DI 78/2010 1,5 DI 112/2008 Manovre / anni 2011 2012 2013 2014 Manovre / anni
2011 2012 2013 2014 2,5 2,5 2,5 Icontidelleamministrazionicomunali2010-2013.Valoriinmillionidieuro 01 |
SPESE CORRENTI 02 | SPESEINCONTOCAPITALE Fonte: elaborazioni Ifel-Ref su dati Istat
L'appuntamento

8L'assemblea nazionale dell'associazione dei Comuni italiani, durante la quale sarà presentato il rapporto Ifel 2011 sul «Quadro finanziario» dei Comuni, si terrà a Brindisi da mercoledì a sabato prossimo. Il programma sarà avviato dall'elezione del nuovo presidente dell'associazione, nelle giornate successive saranno affrontati tutti i temi chiave per gli amministratori locali, dal patto a federalismo, welfare e gestione del territorio

IL TREND

01|SPESE CORRENTI

02|SPESE IN CONTO CAPITALE

I conti delle amministrazioni comunali 2010-2013. Valori in milioni di euro

- Fonte: elaborazioni Ifel-Ref su dati Istat

INTERVISTA Angelo Rughetti Segretario generale Anci
«Serve un'agenzia per gestire il debito»

«Partiamo da un dato: negli ultimi dieci anni la spesa complessiva della Pa è aumentata in modo vertiginoso, mentre gli investimenti locali frenavano. Il Patto ha tolto al territorio e portato spesa al centro, proprio mentre si sarebbe dovuto attuare il Titolo V federalista». Angelo Rughetti, il segretario generale dell'associazione dei Comuni, tenta lo scarto e prova a uscire dalla logica del braccio di ferro numero per numero fra sindaci e Governo, sulla base del presupposto che «servono proposte nuove».

L'assemblea dei sindaci che parte dopodomani arriva in un momento in cui il rapporto con il Governo è ai minimi. Su che cosa volete rilanciare?

La rivendicazione non basta più, perché occorre dare risposte che vadano oltre all'orizzonte dei soli Comuni per rispondere al Paese. La vicenda dell'assemblea Ance, oltre a dimostrare che avevamo ragione quando in questi anni abbiamo detto che il Patto non funziona, mostra che servono risposte complessive.

Il primo nodo è sempre quello degli investimenti. I saldi non si toccano e liberare spesa costa. Come se ne esce?

Guardando a esempi esteri, proponiamo un modello avviato con successo in Francia. Un'agenzia del debito, partecipata da Regioni, Province e Comuni virtuosi, ha dato vita a una società privata che emette bond per finanziare la spesa per investimenti degli enti partecipanti. In questo modo si esternalizza il debito e si libera spesa buona senza compromettere l'indebitamento pubblico. Il secondo aspetto, più tecnico, è una moratoria sui mutui Cdp, perché oggi i Comuni continuano a pagare rate per risorse che non possono investire.

Sul lato delle entrate, l'interesse è concentrato sui ritocchi al calendario federalista. Che cosa ne pensate?

L'anticipo dell'Imu è una nostra richiesta, ma occorre chiarire l'aliquota di riferimento che per noi deve essere intorno all'8,5 per mille, anziché al 7,6, per pareggiare i conti. L'altro fronte è quello degli estimi catastali, che sono fermi dal '98 e vanno aggiornati.

G.Tr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Fonte: elaborazione Ifel-Ref su certificati consuntivi dei Comuni Provincia Provincia Provincia Media Media
 Diff. Media % Diff. % Diff. 2005-07 2007-09 % 2005-07 2007-09 2005-07 2007-09 1 Trieste 419 264 -37,1 2
 Rimini 300 234 -22,2 3 Ancona 271 212 -21,8 4 Olbia -Tempio 556 435 -21,7 5 Rovigo 199 159 -19,9 6
 Mantova 264 213 -19,4 7 Venezia 351 283 -19,3 8 Como 254 206 -18,8 9 Ravenna 229 186 -18,8 10 Viterbo
 236 193 -18,4 11 Macerata 325 265 -18,4 12 Pistoia 165 135 -18,0 13 Massa Carrara 215 176 -17,8 14
 Pescara 235 193 -17,6 15 Torino 266 220 -17,6 16 Belluno 330 274 -17,2 17 Parma 318 264 -17,0 18 Latina
 187 156 -16,5 19 Roma 200 167 -16,5 20 Frosinone 197 165 -16,5 21 Alessandria 273 228 -16,5 22 Catania
 131 110 -16,4 23 Piacenza 185 155 -16,3 24 Reggio Emilia 218 183 -16,2 25 Udine 386 324 -16,0 26
 Modena 251 211 -15,7 27 Bologna 192 162 -15,6 28 Cagliari 344 292 -14,9 29 Ascoli Piceno 225 192 -14,9
 30 Savona 299 255 -14,8 31 Oristano 505 432 -14,6 32 Asti 225 192 -14,5 33 Firenze 203 174 -14,4 34
 Vercelli 275 236 -14,1 35 Sondrio 435 375 -13,8 36 Ferrara 186 160 -13,7 37 Arezzo 172 149 -13,1 38
 Verbano -C.- Ossola 312 274 -12,2 39 Brescia 248 218 -12,1 40 Genova 204 179 -12,0 41 Nuoro 484 427 -
 11,9 42 Biella 235 208 -11,8 43 Pordenone 366 324 -11,4 44 Varese 180 159 -11,3 45 Lucca 258 230 -10,6
 46 Carbonia- Iglesias 421 377 -10,4 47 Pisa 222 199 -10,3 48 Novara 215 193 -10,1 49 Pesaro e Urbino 182
 164 -10,1 50 Verona 225 204 -9,4 MEDIA ITALIA 261 241 -7,7 AL PALO
 SpesaperinvestimentideiComuniperprovincia:europrocipiterealiingraduatoriainbasealdecremento%maggiore(
 prime50province)

AL PALO

Spesa per investimenti dei Comuni per provincia: euro procapite reali in graduatoria in base al decremento %
 maggiore (prime 50 province)

- Fonte: elaborazione Ifel-Ref su certificati consuntivi dei Comuni
Foto: Angelo Rughetti

La proprietà intellettuale è riconducibile alla fonte specificata in testa alla pagina. Il ritaglio stampa è da intendersi per uso privato

Inesigibilità. Diritto ampliato per l'agente

L'abbandono facile della cartella taglia i crediti dei sindaci

LA REGOLA Il mancato svolgimento di azioni esecutive diverse dall'esproprio mobiliare non impedisce a Equitalia di rinunciare al credito

Pasquale Mirto

Il decreto Sviluppo che ha preceduto le due manovre estive interviene anche sul complicato nodo dei discarichi. L'articolo 23, comma 32, lettera c) del DI 98/2011 modifica l'articolo 19, comma 2, lettera d) del Dlgs 112/1999, prevedendo che non costituisca causa di perdita del diritto al discarico il mancato svolgimento dell'azione esecutiva «diversa dall'espropriazione mobiliare».

La norma non specifica la data di decorrenza della modifica, che potrebbe essere applicabile a tutte le comunicazioni di inesigibilità presentate dopo l'entrata in vigore del DI 98/2011, e quindi alla quasi totalità delle comunicazioni di inesigibilità, visto che in forza di vari rinvii normativi (l'ultimo dei quali contenuto nello stesso DI 98/2011) per i ruoli consegnati fino al 30 settembre 2009 le comunicazioni di inesigibilità dovranno essere presentate entro il 30 settembre 2012.

L'ente locale ha poi tre anni per verificare, ed eventualmente negare, il discarico; decorso questo termine, il concessionario è automaticamente discaricato. In caso di diniego del discarico, il concessionario è deve versare all'ente creditore la somma maggiorata degli interessi legali, pari a un quarto dell'importo iscritto a ruolo. L'esclusione della mancata esecuzione mobiliare, tra le cause che determinano la perdita del diritto al discarico, e il rinvio al 30 settembre 2012 del termine per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità sembra preparare il terreno per un alleggerimento dei carichi da parte di Equitalia, senza troppi intoppi e senza il rischio di dover rendicontare l'attività effettivamente svolta per portare a riscossione i crediti comunali, visto che i controlli degli enti creditori sono, di norma, volti a verificare proprio l'effettivo svolgimento delle azioni esecutive.

Rimane comunque la possibilità per i Comuni di segnalare l'esistenza di beni da sottoporre a esecuzione, e il mancato svolgimento delle azioni esecutive, anche mobiliari, su tali beni dovrebbe portare al diniego del diritto al discarico (articolo 19 del Dlgs 112/1999).

Il nuovo quadro normativo potrebbe incidere pesantemente sui bilanci dei Comuni che presentano consistenti residui attivi, derivanti da poste iscritte a ruolo non ancora incassate che non possono essere depennate senza una comunicazione di inesigibilità del concessionario.

È facile intuire che al mancato pagamento di una cartella relativa a un credito comunale di modesta entità il concessionario non abbia fatto seguire alcuna azione esecutiva, forse anche per ragioni di economicità.

In questo contesto, il rischio evidente è che nel 2012 i Comuni siano inondati da comunicazioni di inesigibilità che, salvo la verifica delle altre e residuali cause che possono far perdere il diritto al discarico, dovranno essere tutte accolte, seppure nel termine triennale sopra ricordato, con conseguente depennamento dei residui attivi. A ciò va aggiunto che il Comune sarà anche tenuto al rimborso delle spese comunque sostenute dall'agente della riscossione; il DI 98/2011 ha modificato non solo il regime dei rimborsi contenuto nell'articolo 17 del Dlgs 112/1999, prevedendo un rimborso con cadenza annuale, ma ha anche chiarito che in caso di inesigibilità le somme sono a carico del Comune.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il workshop

L'appuntamento

«Federalismo fiscale e riscossione delle entrate» è il titolo del convegno organizzato dall'Anacap per la mattina di venerdì 7 ottobre, all'interno dell'assemblea nazionale dell'Anci a Brindisi. Ne discutono, tra gli altri il dg delle Finanze Fabrizia Lapecorella, il presidente della commissione anagrafe tributaria Maurizio Leo, i senatori Garavaglia (Lega) e D'Ubaldo (Pd) e il presidente Anacap Pietro Di Benedetto

Esternalizzazioni. Lo snodo attuativo

Il regolamento può dribblare gli obblighi sulla «spontanea»

DEROGA IMPLICITA La riforma punta a imporre la gestione interna ma la potestà locale potrebbe modificare la disciplina generale

Giuseppe Debenedetto

Siamo ormai alle porte del 2012 e sono ancora tutti in piedi i dubbi sulla possibilità di esternalizzare la riscossione spontanea delle entrate locali. La questione nasce dall'articolo 7 comma 2 lettera gg-quater della legge 106/2011, il quale stabilisce che dal 2012 i Comuni «effettuano» la riscossione spontanea delle loro entrate. La seconda parte della norma contiene poi l'indicazione sulla riscossione coattiva, che i Comuni «effettuano» secondo due modalità alternative: gestione interna/società in house o affidamento all'esterno.

Dalla lettura combinata delle due parti emerge l'intenzione del legislatore di obbligare i Comuni a internalizzare dal 2012 la riscossione spontanea delle entrate. La conclusione trova conferma nei lavori parlamentari e si pone in linea con l'interpretazione fornita da Ancitel tramite Anci Risponde, che si è espresso su alcuni bandi per l'affidamento in concessione anche della riscossione spontanea. Ancitel ha affermato che il Dl Sviluppo ha modificato il contesto in cui le attività devono essere svolte - in particolare introducendo l'obbligo di gestione diretta della riscossione volontaria da parte del Comune - per cui le gare andrebbero revocate e riproposte prevedendo per la riscossione spontanea la gestione diretta del Comune e il supporto operativo dell'affidatario. In pratica dal 2012 sarebbe possibile esternalizzare solo le attività di supporto alla riscossione volontaria (stampa e spedizione degli avvisi di pagamento, acquisizione dei flussi informativi dei versamenti...).

Sta però emergendo anche una diversa interpretazione, basata sulla potestà regolamentare dei Comuni. Secondo questa linea la legge 106/2011 introduce la regola generale della riscossione spontanea in forma diretta, che diventa dal 2012 la modalità di riscossione naturale, salvo diversa previsione regolamentare. Vengono così superate tutte le disposizioni dei singoli tributi che prevedono una disciplina diversa, tra cui l'articolo 72 del Dlgs 507/93 che impone la riscossione della Tarsu a mezzo ruolo e l'articolo 10 del Dlgs 504/92 che affida a Equitalia i versamenti Ici. Finora per derogare a queste disposizioni i Comuni avrebbero dovuto prevederlo nel regolamento. Dal 2012 invece ciò non sarà più necessario in quanto la regola è la riscossione diretta, mentre l'eccezione sarà l'affidamento all'esterno.

Si valorizzerebbe così la potestà regolamentare degli enti locali, avvalendosi in particolare dell'articolo 52 del Dlgs 446/97 che non viene derogato dalla legge 106/2011 e quindi continua a essere in vigore anche nella parte riguardante la possibilità di affidare all'esterno la riscossione, senza limitazione o distinzione di specie, come ha peraltro evidenziato l'Anacap.

Si tratta di una lettura costituzionalmente orientata che tuttavia rischierebbe di vanificare lo spirito della legge. È necessario quindi che sia il legislatore a chiarire urgentemente questi snodi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Tributi. Da Equitalia al «buco» Tarsu, tutti i nodi critici

Per la riscossione in arrivo la proroga con i «correttivi»

Parlamento al lavoro verso la legge di stabilità

Luigi Lovecchio

Gianni Trovati

Le modifiche portate con il decreto «Sviluppo» di maggio alla riscossione delle entrate locali (articolo 7 del DL 70/2011) ha avuto un solo pregio: mettere d'accordo tutti, Comuni, interpreti e operatori degli enti locali, in un coro di critiche serrate all'intervento. L'obbligo di internalizzare la riscossione coattiva delle entrate comunali, privando i concessionari locali della possibilità di utilizzare l'ingiunzione fiscale con il rito abbreviato del ruolo, è infatti talmente eccentrico da produrre una bocciatura totale, senza appello.

Accanto alla critica, si è avviato un confronto a tutto campo, che ha avuto la propria sede nella commissione bicamerale per l'anagrafe tributaria e che dovrebbe produrre a breve un correttivo da inserire nella legge di stabilità. «L'idea - spiega Maurizio Leo, il presidente della commissione che ha fatto da "registra" nel confronto a tutto campo - è di arrivare a una proposta condivisa, perché per avere un quadro stabile la concertazione deve avvenire prima, e non dopo l'approvazione della norma». Proposta condivisa che, naturalmente, contiene in sé un rinvio dell'addio a Equitalia, e sui tempi si sta ancora discutendo.

Gli aspetti da correggere, del resto, non sono pochi, così come numerosi sono i punti da chiarire. Sulla riscossione volontaria per esempio, l'obbligo di internalizzazione del servizio previsto dalla norma non dovrebbe incidere sui poteri regolamentari degli enti. Prevedere che i comuni «effettuino» la riscossione volontaria è troppo poco per derogare ad una disposizione fondamentale come l'articolo 52 del Dlgs 446/1992. Senza contare che ciò potrebbe confliggere con i principi costituzionali che garantiscono le potestà regolamentari, tra gli altri, nell'articolo 117, comma 6. Anche così però l'impatto della novità sarebbe devastante.

La modifica peraltro interviene in un contesto in cui le armi per la riscossione coattiva dei crediti di piccolo importo, come quelli dei tributi locali, vengono parzialmente spuntate. Basti ricordare l'obbligo di inviare due preavvisi prima di procedere per importi non superiori a 2mila euro e l'elevazione a 20mila euro del limite per iscrivere ipoteca sull'abitazione principale del debitore, in caso di crediti in contestazione.

L'elenco delle perplessità e delle incertezze è molto lungo. Si pensi ad esempio al dubbio che il blocco di Equitalia riguardi anche le multe stradali o anche solo al rischio teorico (a nostro avviso, da escludere categoricamente) che gli agenti della riscossione restituiscano ai Comuni i ruoli non ancora riscossi, con conseguente sanatoria di fatto a vantaggio degli evasori. E che dire della riscossione della Tarsu, oggi normata esclusivamente con il sistema del ruolo, che richiederebbe l'adozione immediata di migliaia di regolamenti comunali, al fine di colmare la lacuna legislativa. Senza contare che la previsione del decreto sviluppo si pone in chiara controtendenza con l'orientamento legislativo degli ultimi dieci anni, volto a porre le basi per una reale parità tra agenti della riscossione e concessionari privati. I comuni potrebbero peraltro essere tentati di conservare formalmente la titolarità della riscossione, facendo figurare affidamenti all'esterno di singoli segmenti operativi del recupero e così sperando di poter ugualmente avvalersi dell'ingiunzione potenziata. Si tratta tuttavia di una scommessa molto rischiosa, destinata ad essere rapidamente svelata.

Di fondo, il punto fondamentale è che la riscossione coattiva delle entrate tributarie è troppo importante, da un lato, per essere affidata sempre e necessariamente al confronto concorrenziale, dall'altro, per essere gestita da realtà comunali così piccole come quelle italiane. Occorre dunque prevedere una sorta di "riscossore di ultima istanza", di natura pubblicistica, destinato a entrare in azione su libera scelta dell'ente locale oppure in caso di prevedibile fallimento della logica di mercato.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I nodi da sciogliere

L'OBBLIGO E I PICCOLI CREDITI

L'obbligo di internalizzazione del servizio previsto dall'articolo 7 del DI 70/2011 non dovrebbe incidere sui poteri degli enti. In un contesto in cui le armi per la riscossione dei piccoli crediti sono spuntate. Il riferimento è all'obbligo di inviare due preavvisi prima di procedere per importi fino a 2mila euro e l'elevazione a 20mila euro del limite per iscrivere ipoteca sull'abitazione principale del debitore

MULTE E TARSU

C'è poi il dubbio che il blocco di Equitalia riguardi anche le multe stradali e il rischio teorico che gli agenti della riscossione restituiscano ai Comuni i ruoli non ancora riscossi, con conseguente sanatoria di fatto a vantaggio degli evasori. Anche la Tarsu, oggi disciplinata con il sistema del ruolo, richiederebbe l'adozione immediata di migliaia di regolamenti comunali, al fine di colmare la lacuna legislativa

IL CASO

Derivati dei Comuni sui contenziosi con il credito la parola passa al "superesperto"

(a.bon.)

Assomiglia un po' alla dantesca legge del contrappasso, la decisione del Consiglio di Stato dello scorso 15 settembre di rinviare al direttore generale del debito pubblico, Maria Cannata, la risposta a un quesito sui derivati degli enti locali. La Cannata, che comunque è stata investita della consulenza come persona e non in quanto dirigente dell'Economia, dovrà dire una parola definitiva entro il 30 novembre sulla causa che contrappone la Provincia di Pisa a Dexia-Crediop e Depfa Bank. In particolare dovrà stabilire se vi siano stati "costi impliciti non dichiarati ovvero non conoscibili dall'amministrazione". La decisione del Consiglio di Stato ha il sapore del contrappasso perché il ministero, pur avendo nel 2003 aperto la porta ai derivati degli enti locali, in questi anni in cui sono esplosi i contenziosi (una rilevante quota dei 35 miliardi di "nozionale", ovvero l'importo dei mutui o di altri strumenti finanziari rinegoziati con l'uso dei derivati) non ha mai voluto dare un'interpretazione ufficiale delle varie casistiche possibili che fosse di riferimento anche per i tribunali. I quali, finora, si sono rivolti ai più svariati periti, con risultati differenti. Stavolta, però, il perito è un po' speciale e si può giurare che quello che la Cannata dirà farà in qualche modo, anche se solo di fatto, da "guida" per tutti gli altri casi del genere.

Le indicazioni contenute nella manovra estiva che introducono il parametro di virtuosità

Il collegio di revisione fa virtù

L'organo di regolarità contabile dovrà vigilare sulle regioni

Per rientrare nella classe dei virtuosi le regioni dovranno istituire entro il 1° gennaio 2012 un collegio dei revisori dei conti che vigili sulla regolarità contabile, finanziaria e della gestione dell'ente. Il legislatore nazionale, non potendo imporre un obbligo specifico alle regioni di introdurre un organo terzo di controllo (come già accadeva per gli enti locali) stante l'autonomia riconosciuta dalla Costituzione, ha introdotto tale organo sotto forma di ulteriore parametro di virtuosità caratterizzante la nuova formulazione del patto di stabilità interno. Ne consegue che l'istituzione del collegio dei revisori non è un obbligo specifico per le regioni, ma un onere di «virtuosità». Potrebbe accadere che regioni non in grado di rispettare gli altri numerosi parametri di virtuosità possano decidere di non istituire tale organo di controllo. Altro elemento che caratterizza l'organismo di revisione nelle regioni rispetto a quello, abbondantemente testato, degli enti locali, è che occorrerà una legge regionale che andrà a declinare quali siano i reali contenuti dell'operato del collegio nell'alveo della vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria e di gestione e quali siano i poteri assegnati all'organo stesso. La gradazione dei poteri di controllo che ogni regione stabilirà determinerà la reale efficacia dell'azione di controllo. Una normativa regionale che desse meri poteri di «omologa» formale degli atti potrebbe far rientrare la regione nel parametro di virtuosità ma non raggiungere gli scopi che la norma (art. 14, legge n. 148/2011) si prefigge. L'art. 14 della legge n. 148/2011 nel qualificare il collegio dei revisori delle regioni usa il termine «vigilanza», lasciando intendere che le leggi regionali che andranno a declinare i compiti del nuovo organismo di controllo non devono limitare l'attività del collegio al mero controllo puntuale degli atti, ma devono assegnare allo stesso anche poteri di controllo concomitanti e preventivi che prevedano la valutazione delle procedure poste in essere dall'ente, delle misure adottate per prevenire rischi di mancata compliance a leggi, statuto, regolamenti, oltre che per controllare l'efficienza e l'efficacia della gestione. A tale scopo molto importante sarà inserire nelle leggi di regolamentazione del funzionamento dell'organo di revisione le modalità di partecipazione dei revisori alle riunioni del consiglio regionale e della giunta regionale. Compiti del tipo sopra delineati, pur rispettando l'autonomia legislativa e le esigenze connesse con la formazione dei documenti contabili delle regioni, consentirebbero di far finalmente chiarezza, in modo più puntuale e tempestivo, non solo sui numeri dei bilanci regionali, ma anche sulle prospettive e sullo stile di governance. L'azione di controllo intesa nel senso di attività di vigilanza renderebbe l'attività del collegio dei revisori sinergica con quella esercitata dalle sezioni regionali della Corte dei conti con le quali, come opportunamente previsto dal citato art. 14, i collegi dei revisori devono raccordarsi. A tal riguardo è significativa la relazione del governo sul federalismo finanziario del 30 giugno 2010 dove al punto 4, lett. f) viene evidenziato che: «In alcune regioni si sono verificate gravi effettive carenze cognitive sui dati reali di spesa e di bilancio. In Calabria (per la verità un'eccezione) è stato necessario incaricare una società di revisione esterna per cercare di ricostruire la contabilità, tanto questa era inattendibile. Altrimenti, per ottenere un minimo di chiarezza, si sono dovuti chiudere i tavoli di monitoraggio della spesa sanitaria sulla base «incredibile» di dichiarazioni verbali certificate dai direttori delle Asl». In un percorso federalista incalzante che prevede una crescente potestà tributaria e autonomia finanziaria, fabbisogni standard, parametri «obiettivi» economici, finanziari e gestionali, solo un organo professionale indipendente (il collegio dei revisori) che presieda alla correttezza legale delle fasi procedurali di formazione del bilancio annuale, di quello pluriennale, alla coerenza degli stessi con il programma regionale di sviluppo, può garantire, insieme all'attività della Corte dei conti reale chiarezza e trasparenza. Chiarezza che non caratterizza di certo il dettato normativo dell'art. 14 della legge n. 144/2011: numerosi sono i punti grigi che vanno chiariti. Il meccanismo della nomina deve avvenire per estrazione da un elenco in cui iscrivere professionisti aventi la qualifica di revisori legale di cui al dlgs n. 39/2010, in possesso dei requisiti previsti dai principi contabili internazionali e in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e

gestione economica e finanziaria anche degli enti territoriali, secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti. A parte il fatto che i requisiti dovrebbero essere quelli di cui ai principi di revisione internazionali (indipendenza, obiettività, formazione ecc.) e non quelli dei principi contabili internazionali, il meccanismo della selezione dovrà, cosa non facile, tener conto di specifici che esperienze e competenze che mal si concilia con la «sorte». In più l'aver richiamato espressamente la qualificazione professionale occorrente per l'aspirante revisore con riguardo anche agli enti territoriali potrebbe avvantaggiare quei soggetti che hanno partecipato a commissioni regionali, nuclei di valutazione e altri organismi non di revisione a scapito di chi ha maturato notevole esperienza nel mondo degli enti locali. Al di là degli aspetti da chiarire e da definire sicuramente è stato fatto un passo importante verso un percorso di miglioramento della governance di enti importantissimi per il sistema paese quali le regioni, che lo saranno ancora di più nell'ipotesi di «reale» soppressione delle province.