

CRISTINA BARGERÒ, MAURIZIO DELFINO E MAGDA ZANONI

LE STRATEGIE FINANZIARIE DEI COMUNI PIEMONTESI 2007 - 2008

234/2009



CRISTINA BARGERÒ, MAURIZIO DELFINO E MAGDA ZANONI

LE STRATEGIE FINANZIARIE DEI COMUNI PIEMONTESI 2007 - 2008

234/2009

L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

L'IRES è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- *la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;*
- *l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;*
- *rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- *ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- *ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di programmazione economico finanziaria (art. 5 l.r. n. 7/2001).*

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Angelo Pichierri, *Presidente*

Brunello Mantelli, *Vicepresidente*

Paolo Accusani di Retorto e Portanova, Antonio Buzzigoli, Maria Luigia Gioria, Carmelo Inì,
Roberto Ravello, Maurizio Ravidà, Giovanni Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Giorgio Brosio, *Presidente*

Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,
Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

COLLEGIO DEI REVISORI

Emanuele Davide Ruffino, *Presidente*

Fabrizio Allasia e Massimo Melone, *Membri effettivi*
Liliana Maciariello e Mario Marino, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga,
Maria Teresa Avato, Marco Bagliani, Davide Barella, Cristina Bargerò, Giorgio Bertolla,
Paola Borrione, Laura Carovigno, Renato Cogno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno,
Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero,
Anna Gallice, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini,
Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso,
Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Giovanna Perino, Santino Piazza, Stefano Piperno,
Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Giuseppe Virelli

©2009 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18 – 10125 Torino – Tel. 011/6666411 – Fax 011/6696012
www.ires.piemonte.it

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

RICONOSCIMENTI

Il lavoro è stato svolto da un gruppo di ricerca composto da Magda Zanoni e Maurizio Delfino su incarico dell'IRES e Cristina Bargerò (IRES) nell'ambito dell'attività dell'Osservatorio sulla finanza locale. Renato Cogno (IRES) e Stefano Piperno (IRES) hanno coordinato la ricerca.



INDICE

PRESENTAZIONE	3
1. SINTESI	5
1.1 <i>Lo scenario di riferimento</i>	5
1.2 <i>Le iniziative messe in campo dal campione di comuni piemontesi negli anni 2007-2008</i>	6
1.3 <i>Uno sguardo al 2009</i>	9
2. TREND DEGLI INDICATORI FINANZIARI DAL 2001 AL 2008	13
2.1 <i>Le entrate correnti</i>	13
2.2 <i>I trasferimenti statali della parte corrente</i>	15
2.3 <i>L'autonomia finanziaria dei comuni</i>	17
2.4 <i>Contributi statali e regionali</i>	21
2.5 <i>Le principali entrate tributarie ed extra tributarie</i>	26
2.6 <i>Le entrate da alienazioni, oneri di urbanizzazione e prestiti</i>	33
2.7 <i>La spesa corrente e in conto capitale</i>	37
3. RISULTATI DELL'INDAGINE: LE STRATEGIE PER AUMENTARE LE ENTRATE	45
3.1 <i>Manovre su entrate tributarie</i>	45
3.2 <i>Manovre su entrate extra-tributarie – Tariffe</i>	49
3.3 <i>Manovre su entrate extra tributarie – Patrimonio</i>	52
3.4 <i>Manovre su entrate extra tributarie – Altre</i>	55
3.5 <i>Manovre fiscali</i>	57
3.6 <i>Manovre di bilancio – Competenza</i>	59
3.7 <i>Manovre di bilancio – Cassa</i>	61
3.8 <i>Fonti di finanziamento per investimenti non onerose</i>	62
4. RISULTATI DELL'INDAGINE: LE STRATEGIE PER RIDURRE LE SPESE	67
4.1 <i>Azioni per ridurre la spesa di personale</i>	68
4.2 <i>Azioni per ridurre la spesa per acquisto di beni</i>	71
4.3 <i>Azioni per ridurre la spesa per prestazioni di servizi</i>	73
4.4 <i>Azioni per ridurre la spesa per utilizzo beni di terzi e trasferimenti</i>	76
4.5 <i>Azioni per ridurre la spesa per interessi passivi e per imposte e tasse</i>	78
5. LA LEGGE FINANZIARIA E LE LINEE DI TENDENZA PER IL 2009	83
5.1 <i>Verifica delle opportunità che la recente normativa consente in termini di manovra sulle entrate e di azioni gestionali</i>	83
5.2 <i>Rispetto dei vincoli posti dalla recente normativa</i>	86
5.3 <i>Controllo dei limiti di spesa di personale</i>	91
5.4 <i>Verifica degli equilibri finanziari e monetari a livello di saldo programmatico patto di stabilità interno (differenza tra entrate finali e spese finali in competenza mista)</i>	92
5.4.1 <i>Definizione di saldo finanziario</i>	93
5.4.2 <i>Determinazione del concorso alla manovra per gli anni 2009, 2010 e 2011</i>	94
5.4.3 <i>Determinazione degli obiettivi programmatici per gli anni 2009, 2010 e 2011</i>	96



5.4.4	Enti commissariati ai sensi dell'art. 141 del TUEL e enti di nuova istituzione	96
5.4.5	Eccessivi prelevamenti dai conti di tesoreria statale	97
5.4.6	Esclusione dal saldo delle entrate e delle spese a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza	97
5.4.7	Contenimento della consistenza del debito	97
5.4.8	Meccanismo di premialità	97
5.4.9	Disapplicazione delle sanzioni per gli enti inadempienti al patto nel 2008	98
5.4.10	Il monitoraggio e la certificazione	98
5.4.11	Sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno 2008/2011	99
5.4.12	Difficoltà gestionali e possibile decurtazione 4% pagamenti a titolo II	100
ALLEGATI DISPONIBILI SUL SITO www.ires.piemonte.it		103
1. <i>La metodologia adottata</i>		
2. <i>Glossario delle sigle</i>		
3. <i>Base dati rilevati nell'indagine</i>		
4. <i>Base dati indicatori</i>		



PRESENTAZIONE

I comuni hanno la necessità di avere informazioni il più possibile aggiornate, accurate ma tempestive che li guidino nelle strategie da adottare nel percorso di formazione dei bilanci di previsione. I vincoli normativi e finanziari rendono tale percorso sempre più complesso, da qui la necessità di uno studio specifico che, oltre a fornire il trend degli indicatori finanziari tradizionali, consenta il benchmarking, quasi in tempo reale, delle strategie finanziarie adottate dagli enti. A tale proposito questo studio si focalizza sulle politiche di bilancio e le strategie finanziarie, negli anni 2007-2008, di 36 comuni piemontesi (tra cui tutti i capoluoghi di Provincia) sopra i 5.000 abitanti (ossia soggetti al Patto di Stabilità Interno), attraverso un'indagine di tipo qualitativo, complementare rispetto all'attività di analisi dei dati secondari svolta dall'Osservatorio sulla finanza locale dell'IRES.

Questa indagine, inoltre, essendo la naturale prosecuzione di due precedenti lavori svolti dall'IRES nel 2004 e nel 2007, permette di verificare l'evoluzione delle strategie finanziarie dei comuni piemontesi considerati dal 2001 al 2008, attraverso una valutazione aggiornata dello stato di salute finanziaria degli enti locali, un confronto tra i diversi comuni e le strategie adottate da ciascuno, uno spunto per le politiche statali e regionali rivolte alle amministrazioni locali. Tali lavori sono stati considerati strumenti utili sia dai comuni che dall'ANCI Piemonte¹.

La finalità è quella di cogliere i *comportamenti prevalenti* degli amministratori e delle burocrazie tecniche della nostra regione, in un contesto di crescenti difficoltà per gli enti locali, legate a una serie di fattori di carattere finanziario e normativo, strettamente connessi tra loro.

La scarsità delle risorse a disposizione degli enti locali si colloca, infatti, in un quadro normativo incerto e in continuo mutamento. Le ultime Leggi Finanziarie hanno continuamente mutato le regole riguardanti i tetti di spesa e i vincoli del Patto di Stabilità, l'autonomia tributaria ecc..., rendendo sempre più difficile una programmazione economico-finanziaria di medio-lungo periodo.

Inoltre, i comuni hanno visto erosa nell'ultimo biennio la loro autonomia finanziaria, proprio mentre viene approvata la legge delega sul federalismo fiscale.

L'impatto dell'instabilità del quadro istituzionale sulle politiche di bilancio non è però facilmente identificabile solo attraverso l'analisi dei dati finanziari di entrata e di spesa dei comuni. Queste molteplici evoluzioni normative possono, invece, essere meglio colte attraverso una specificazione delle varie modalità di gestione finanziaria che gli enti possono seguire in risposta ai diversi condizionamenti esterni. Le strategie finanziarie dei comuni possono declinarsi secondo modalità diverse: lo scopo di questo lavoro è stato proprio quello di identificare una batteria di manovre possibili di incremento delle entrate e di riduzione delle spese e verificarne il loro peso relativo.

Si sono identificate 60 possibili manovre di incremento delle entrate e 43 possibili manovre di riduzione delle spese che, ovviamente, possono essere combinate fra loro. Infine, proprio in vista dei mutamenti legislativi e delle restrizioni del Patto di Stabilità 2009-2010-2011, si sono individuate 13 possibili manovre da effettuare per il 2009, in un'ottica di programmazione futura.

La combinazione delle varie manovre che emerge dall'indagine evidenzia come la gestione finanziaria sia un processo complesso e differenziato dalle mille sfaccettature ecc..

¹ IRES-Regione Piemonte-Osservatorio sulla Riforma Amministrativa (2005), Analisi delle strategie finanziarie dei comuni, in risposta alla riduzione dei trasferimenti statali (2004-2005), Torino; IRES (2008), Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi, contributo di ricerca 218/2008, Torino





1. SINTESI

1.1 Lo scenario di riferimento

Le politiche di bilancio e le strategie finanziarie dei comuni negli anni 2007 e 2008 sono state condizionate, da una molteplicità di fattori, che hanno limitato l'operato degli amministratori locali. Tali fattori possono essere così riassunti:

- stretti **vincoli sugli equilibri finanziari di bilancio**, in particolare di parte corrente;
- crescente difficoltà al rispetto del saldo programmatico patto di stabilità per effetto di una manovra obiettivo crescente e da **basi di calcolo "casuali" e costantemente modificate**;
- vincoli **sulla spesa di personale** in termini di limiti all'espansione e di contenimento del turnover (per i soli comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti);
- **limiti alle aziende partecipate** in termini di numero amministratori, loro compensi, incompatibilità;
- costante **eterogeneità degli strumenti normativi di riferimento**, determinata anche dalla modifica della compagine di governo.

Il patto di stabilità, ancora una volta, si è rivelato l'elemento più difficile (anche se riguarda solo i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti), sia per lo sforzo profuso dagli enti per il raggiungimento dei limiti stessi, sia per gli effetti conseguenti sulla gestione del bilancio.

Analogamente al triennio precedente, nel medesimo contesto di fondo caratterizzato da tensione sulla finanza pubblica e doveroso rispetto degli obiettivi assunti a livello comunitario, il cambio del governo centrale, avvenuto nel corso del 2008, ha inciso sulle leve strategiche a disposizione degli enti locali. Si è ripassati da una **logica di parziale apertura sulle entrate** (e quindi dell'espansione delle entrate) e sulle spese, seppur nel rispetto dei vincoli comunitari, espressa dal governo Prodi nella legge Finanziaria 2007 (L. 296/2006) e 2008 (legge 244/2007) ad una successiva chiusura determinata dal DL 112/2008, convertito in Legge 133/2008, elaborato dal governo Berlusconi, che ha previsto il "blocco" delle aliquote dei tributi locali, eccezion fatta per la TARSU, in attesa della definizione del federalismo fiscale (la cui delega è stata approvata con L. 42/2009).

Tale blocco, che ha inciso sui bilanci 2009, si inseriva in un contesto di parziale apertura alle entrate, sia dal punto di vista dello sblocco di alcune aliquote (addizionale IRPEF, di cui si è prevista l'istituzione dalla finanziaria 2007), sia dal potenziamento di strumenti di contrasto all'evasione fiscale.

Dal punto di vista delle **entrate**, le manovre tributarie degli enti hanno risentito delle leggi finanziarie 2007 e 2008 (e relativi collegati DL 262/2006 e DL 159/2007) che hanno fortemente inciso sulla disciplina dei tributi locali. La finanziaria 2007 ha, in particolare, ridisegnato la disciplina dei tributi, prevedendo norme comuni in materia di accertamento, applicazione degli interessi, rimborso, compensazione dei tributi locali, e, soprattutto, sbloccando l'addizionale IRPEF, istituibile con regolamento con aliquota massima dello 0,8% a partire dal 1° gennaio 2007.

La finanziaria 2008 ha, invece, cercato di fornire ulteriori leve agevolative, nonché strumenti per il contrasto all'evasione ed al recupero della base imponibile ICI.

In particolare l'art. 1 comma 5 della legge 244/2007 aveva previsto una ulteriore detrazione dell'1,33 per mille della base imponibile, per un importo non superiore a 200 euro per l'abitazione principale ad eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9. Tale detrazione è stata successivamente trasformata in una vera e propria esenzione per l'abitazione principale dall'art. 1 del DL 93/2008 che ha inciso già sui bilanci, approvati, del 2008.



Nell'ottica del contrasto all'evasione sono state approvate, invece, le disposizioni sui fabbricati c.d. "rurali", sulle variazioni colturali e di modifica dei criteri di classamento e relativa base imponibile di alcune tipologie di unità (B ed E) previste dai "collegati" alle manovre finanziarie. Di particolare importanza sono l'art. 2 del DL 262/2006 – che disciplina le variazioni, anche d'ufficio, dei fabbricati rurali che hanno perso le caratteristiche di ruralità e che modifica anche i requisiti stessi, previsti dal DL 557/1993, prevedendo l'iscrizione al registro delle imprese per gli imprenditori agricoli – e l'art. 42 del DL 159/2007 che, nel riscrivere l'art. 9 DL 557/1993, specifica anche la spettanza del requisito di ruralità per i fabbricati rurali destinati "alla manipolazione, trasformazione, conservazione, valorizzazione o commercializzazione dei prodotti agricoli, anche se effettuate da cooperative e loro consorzi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228" (lettera i) comma 3bis art. 9 DL 557/1993), oggetto di diversi interventi giurisprudenziali. Su quest'ultimo punto, l'art. 2 comma 4 della legge 244/2007 ha inibito il rimborso per periodi di imposta precedenti al 2008 ai soggetti destinatari delle disposizioni di cui alla lettera i).

Dal punto di vista della **spesa**, nel 2007, al fine di allargare per quanto possibile i margini di flessibilità a disposizione degli enti locali, la disciplina del patto di stabilità è stata oggetto di una nuova definizione, assumendo come obiettivo di riferimento i saldi finanziari, pertanto non più basata sulla logica dei rigidi tetti di spesa previsti nel 2005 e nel 2006. Tale impostazione, non meno difficile e problematica, ha comportato l'obbligo per gli enti (con popolazione superiore ai 5.000 abitanti) di migliorare il proprio saldo finanziario tra entrate finali e spese finali, di competenza e di cassa, rispetto a quello registrato nel precedente triennio 2003-2005, determinato con il medesimo criterio. Successivamente, la finanziaria 2008 ha introdotto ulteriori novità nella disciplina del Patto di stabilità con l'adozione del criterio della competenza "c.d. mista" (le stesse voci del 2007 sono da considerarsi in termini di accertamento/impegno per la parte corrente e di incassato/riscosso – competenza e residui – per la parte capitale). Soluzione che ha permesso di superare alcune criticità, seppur parziali, nell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese di investimento. Inoltre, la disciplina del Patto di stabilità è stata affiancata da una serie di misure finalizzate al contenimento della spesa corrente degli enti locali.

1.2 Le iniziative messe in campo dal campione di comuni piemontesi negli anni 2007-2008

Manovra sulle entrate

Nell'ambito della **manovra tributaria**, nel periodo considerato le amministrazioni non hanno puntato sull'aumento delle aliquote dei tributi locali, ma piuttosto sul recupero *dell'evasione tributaria*.

Ad eccezione di un massiccio e prevedibile ricorso all'addizionale IRPEF, utilizzata in modo consistente dal 78% dei comuni sia nel 2007 che nel 2008, la pressione tributaria si è mantenuta sostanzialmente stabile. È da evidenziare che anche per gli anni 2007 e 2008 **è stato inibito il passaggio a tariffa rifiuti** (art. 1 comma 166 L. 244/2007).

Il recupero dell'evasione, in particolar modo dell'ICI, è stato favorito dalle leggi finanziarie e manovre fiscali del 2005 e 2006 (art. 1 comma 336 L. 311/2004) ed i cui effetti si sono manifestati negli esercizi successivi.

Dal punto di vista **delle entrate extratributarie**, si è evidenziato il costante adeguamento del livello tariffario **sui servizi a domanda individuale** a dimostrazione dell'evidente necessità di un adeguamento dei proventi in base all'evoluzione della domanda, in particolare per i servizi a



minore valenza sociale. Ampio ricorso è stato fatto ***all'ISEE*** per concedere agevolazioni, riduzioni o esenzioni su base reddituale, specialmente per i servizi ai minori e mense.

Nell'ambito degli interventi sulle entrate extra tributarie, sono stati considerati a parte le iniziative afferenti il ***patrimonio disponibile comunale***, oggetto sempre più di analisi strategica per la possibile entrata che sono in grado di assicurare. L'analisi ha evidenziato un maggiore ricorso agli strumenti classici di valorizzazione (locazione ed alienazione), rispetto a forme meno tradizionali (spin off immobiliare).

Per quanto riguarda ***le altre entrate extratributarie***, sono sempre utilizzate le *sponsorizzazioni* di eventi sportivi, culturali, turistici (come pure le inserzioni di spazi). Sempre rilevante è la percentuale di enti che dichiara di avere un aumento di entrate derivanti da violazione codice della strada – fenomeno di grande portata nazionale – ma tale percentuale tende a diminuire dal 2007 al 2008.

Le ***manovre fiscali*** si pongono l'obiettivo di ridurre il carico tributario per l'ente. L'analisi ha evidenziato una certa maturità degli enti nei tre principali strumenti a disposizione in relazione ai tributi erariali a cui sono soggetti, ovvero l'IVA e l'IRAP, con una buona percentuale di enti che attua la *compensazione del credito IVA* con le ritenute e gli altri tributi versati mediante F24 e verifica la convenienza alla tenuta di *una contabilità separata IVA*, optando per *il sistema misto IRAP*. Le leve fiscali esaminate si traducono in vantaggi in ordine alla liquidità dell'Ente. Tale manovra è esaminata anche nel lato della *spesa*.

Nelle ***manovre di bilancio***, finalizzate ad utilizzare, con l'autorizzazione normativa, alcune voci di entrate per finalità differenti dalla loro natura tipica, si evidenzia un utilizzo ricorrente agli *oneri di urbanizzazione* (in via di riduzione dal 2007 al 2008), alle *opere a scomputo* (specie nei comuni oltre 15mila abitanti e capoluoghi) ed all'*avanzo presunto*. Limitato, ma in crescita, l'*utilizzo di plusvalenze patrimoniali*.

Dal punto di vista delle ***manovre di cassa***, utilizzate prevalentemente dagli enti di maggiori dimensioni, è stabile l'uso *dell'anticipazione di cassa* (anche se riguarda solamente i grandi comuni), mentre quasi inutilizzato lo strumento della *cessione dei crediti*. Anche l'utilizzo di entrate vincolate in soli termini di cassa è utilizzato dai comuni medio grandi e comuni capoluogo e da nessun comune sotto i 15 mila abitanti.

L'analisi ***delle fonti di finanziamento per investimenti non onerose*** ha voluto considerare non solo le entrate correnti, destinate ad assicurare la sempre più difficile quadratura del bilancio corrente, ma anche le entrate da capitali destinate al finanziamento degli investimenti. Gli strumenti considerati sono stati utilizzati prevalentemente da comuni capoluogo e maggiori, mentre strutturalmente limitato è il ricorso alle fonti di finanziamento non onerose per i piccoli comuni.

Nell'ottica della preferenza per strumenti "tradizionali", i comuni hanno fatto ampio ricorso all'alienazione di cespiti patrimoniali (immobili, diritti di superficie, "valorizzazione" di immobili) con la precisazione nessuno è ricorso all'alienazione immobiliare *per estinguere mutui*.

Molto limitato il ricorso a *sponsorizzazioni* ed aumento delle sanzioni in materia di norme urbanistiche, mentre la *cessione di partecipazioni* o aziende e l'attivazione dei finanziamenti comunitari UE è esclusivo appannaggio dei comuni maggiori e dei capoluoghi.

Limitato anche il ricorso a strumenti di c.d. "finanza strutturata" *quali leasing pubblico* (nel 2008 si è azzerata la percentuali di enti che ne fanno ricorso), *project financing* e *spin off*, data la complessità di tali strumenti e la loro onerosità, che ne giustifica il ricorso per patrimoni di valore elevato.



Manovra sulle spese

L'analisi dell'indagine condotta evidenzia che una percentuale consistente dei comuni del campione (l'84% nel 2007 e il 78% nel 2008) hanno ridotto **la spesa di personale** per effetto dei limiti di cui ai commi 557 e 562 della legge 296/2006 e s.m.i. La riduzione della spesa di nuove assunzioni su turn-over è operata maggiormente dai comuni capoluogo e da quelli con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Tra il 2007 e il 2008 si registra un incremento della percentuale dei comuni che hanno ridotto la spesa per lavoro straordinario, mentre ancora sostanzialmente limitato è il ricorso ad *esternalizzazioni*. In aumento, invece, tra il 2007 e il 2008, il ricorso alla costituzione di uffici per la gestione associata di servizi, specie nei piccoli comuni.

Nell'ambito della **riduzione della spesa per acquisti**, una percentuale molto alta dei comuni, pari al 95% del campione, ha fatto ricorso agli acquisti tramite procedura CONSIP e risultano in ascesa gli acquisti con procedura telematica. Ridotta la spesa per abbonamenti, riviste e cancelleria nell'ambito di un generale processo di razionalizzazione della spesa pubblica nello svolgimento dei procedimenti amministrativi.

Dal lato della spesa per **prestazioni di servizi**, si evidenzia il sempre maggiore ricorso all'ISEE per razionalizzare la spesa, un costante impegno delle amministrazioni nella revisione delle utenze, dei rischi assicurativi e delle concessioni sui tributi (ancorché con percentuali in calo), con un incremento dell'utilizzo del brokeraggio, nonché una tendenza alla riduzione delle spese per la gestione immobiliare tramite strumenti classici (manutenzioni immobiliari) piuttosto che innovativi (global service).

Incisiva è stata la riduzione delle spese per collaborazioni coordinate e continuative e per consulenze professionali, anche come conseguenza del nuovo assetto normativo in materia di affidamento di incarichi a soggetti estranei all'amministrazione, che ha reso più stringenti i presupposti giuridici legittimanti il ricorso a professionalità esterne.

Sempre in ossequio ai maggiori limiti normativi, ridotti anche i compensi per amministratori e le spese per trasferte e convegni.

Nell'ambito delle azioni messe in atto per **ridurre la spesa per utilizzo beni di terzi e trasferimenti**, si rileva una (limitata, ma in crescita) riduzione della spesa per locazioni passive ed una bassissima percentuale di comuni che hanno proceduto alla riduzione dei contratti di leasing, peraltro strumento in generale poco utilizzato.

La riduzione dei trasferimenti, sotto forma di contributi ad enti e associazione continua ad essere un impegno costante per molte amministrazioni.

Lo studio ha evidenziato come, per **ridurre la spesa per interessi passivi**, il 16% del campione (il 14% nel 2007) ha fatto ricorso a contratti di *swap* (strumento finanziario derivato) su mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti o con altri istituti finanziatori, mentre una percentuale inferiore (ma in crescita) ha provveduto all'estinzione anticipata dei mutui. Ha contribuito all'utilizzo di tale leva, anche il disposto normativo contenuto nell'art. 11 del DL 159/2007, convertito in legge n. 222/2007 che, al fine di contenere il livello di indebitamento degli enti locali, ha previsto specifici contributi a valere sul fondo ordinario (fino all'importo massimo di 30 milioni di euro) per incentivare l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari.

Una percentuale molto bassa del campione, pari al 3% degli enti (sia nel 2007 che nel 2008), ha utilizzato lo strumento *dell'apertura di credito*, introdotto per gli enti locali nella finanziaria 2005, ma comunque già oggetto di disciplina nel Codice Civile.



Percentuali più elevate si riscontrano, invece, nell'attuazione di un *confronto competitivo* tra nuovi mutui (interessa il 41% dei comuni nel 2008, rispetto al 38% del 2007). Infine il 22% dei comuni nel 2008 (il 24% nel 2007) dichiara di effettuare un confronto tra mutui e BOC.

Infine, i risultati della ricerca hanno evidenziato che sempre più enti adottano **azioni gestionali** dirette a modificare alcuni comportamenti interni, al fine di conseguire maggiori utilità e sinergie. Ne è un esempio evidente la costruzione del *bilancio di previsione* non più per capitoli ma *per attività*, con l'individuazione di obiettivi, tempi, indicatori, linee guida, vincoli, secondo un criterio gestionale orientato all'efficacia e all'efficienza, costituito da circa il 30% dei comuni intervistati. Tuttavia, solo 4 comuni nel 2007, 6 nel 2008 hanno *analisi sui singoli servizi in perdita*, al fine di individuare possibili alternative di gestione, per il contenimento di tali perdite, pur dovute a scelte di politica amministrativa per l'assorbimento di costi sociali. Infine, nel 2008, il 73% dei comuni dichiara *l'attivazione o meglio lo sviluppo del controllo di gestione* (il 70% nel 2007).

1.3 Uno sguardo al 2009

Anche per l'esercizio 2009, la manovra di bilancio dei comuni ha dovuto tenere conto di molteplici variabili: gli equilibri finanziari di bilancio di parte corrente, sempre più tesi, e di parte capitale; gli equilibri del Patto di stabilità, le disposizioni sui tributi locali, il controllo delle dinamiche della spesa pubblica.

Dal punto di vista delle entrate, la legge finanziaria 2009 non ha apportato significative modifiche al quadro "pesante" delineato dal DL 112/2008, con il totale blocco della leva fiscale da parte dei comuni: fatta eccezione per la TARSU, non è più possibile, almeno per il triennio 2009-2011, aumentare le aliquote di ICI, Addizionale IRPEF, TOSAP, Imposta Pubblicità.

Tensione finanziaria deriva anche dall'esenzione ICI su abitazione principale e sul relativo rimborso, dove, a fronte dell'iniziale orientamento ministeriale (risoluzione n. 5/DF 2008) teso a considerare in tale ambito e nel relativo rimborso statale, tutte le fattispecie assimilate con regolamento comunale, con successiva risoluzione n. 12/DF 2009 si è ristretta l'esenzione alle sole abitazioni assimilabili in base a legislazione statale, con obbligo per gli enti di provvedere al recupero dell'imposta non versata 2008 e presumibile contenzioso.

In tale contesto, un contributo al superamento del blocco dei tributi è certamente rappresentato dall'attività di recupero dell'evasione tributaria. L'impostazione del bilancio di previsione 2009 degli enti evidenzia come tale attività costituisce anche un'opportunità per attuare una politica più equa per recuperare risorse da destinare ai propri obiettivi istituzionali. Infatti, circa il 90% dei comuni con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 abitanti dichiara di attuare politiche di recupero evasione, mentre percentuali più basse si riscontrano nei comuni sopra i 15.000 abitanti e nei comuni capoluogo, rispettivamente pari al 56% e 63%.

La ricerca dell'equilibrio di bilancio di parte corrente mediante utilizzo di risorse derivante da permessi di costruire (ex concessioni edilizie) interessa circa l'80% del campione.

Sul lato dei trasferimenti erariali si registra un doppio taglio, sia per presunti risparmi costi della politica (come già avvenuto nel 2008), sia per effetto della disposizione dell'art. 61 comma 11 Legge 133/2008, che ha disposto una riduzione pari a 200 milioni di euro per i comuni sul fondo ordinario.

Dal lato tributario – fiscale, poi, possibili ripercussioni negative sul bilancio possono derivare da tre sentenze della corte costituzionale. Si tratta:

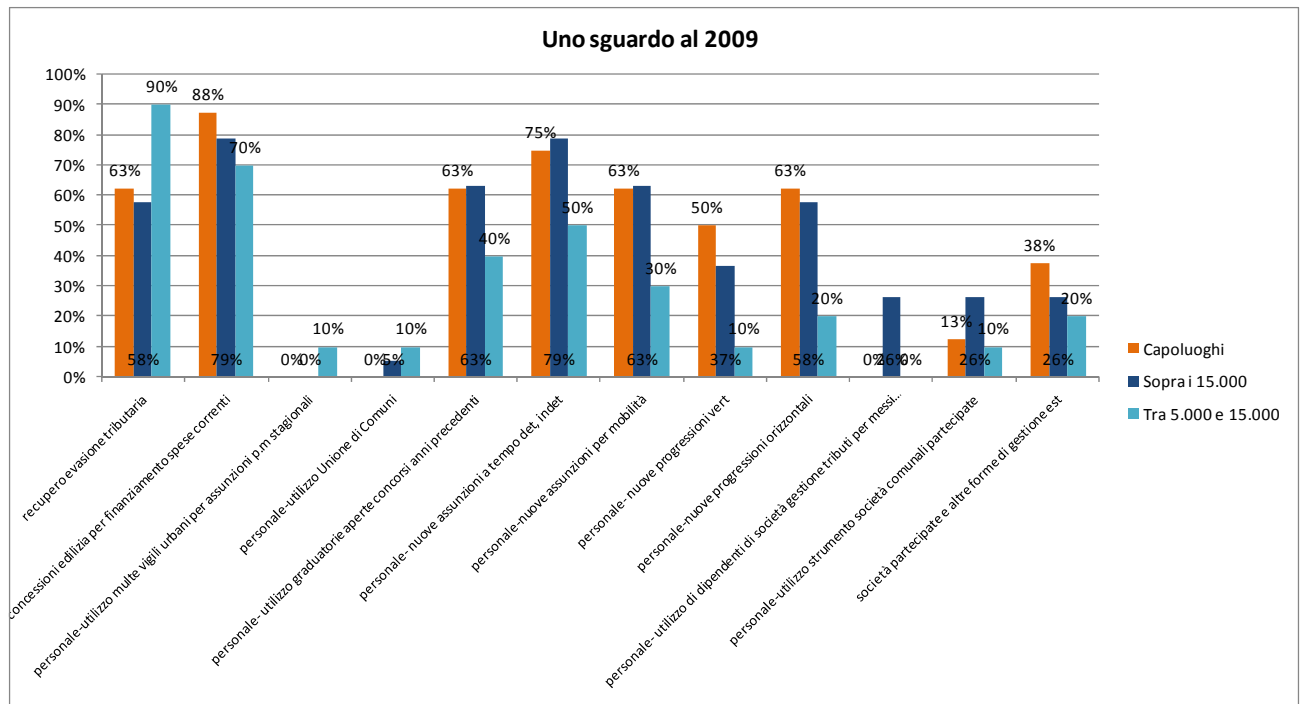


- della sentenza n. 335 del 18 ottobre 2008 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, L. 36/1994 e del corrispondente art. 156 comma 1 D.Lgs. 152/2006 nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti "anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi", con conseguente obbligo di rimborso per gli enti (rimborso ancora da definire in quanto non è stato emanato il decreto attuativo dell'art. 8 sexies DL 208/2007 che dovrebbe disciplinarne le modalità);
- della sentenza n. 238 del 24 luglio 2009, che ha dichiarato la natura tributaria dell'entrata da TIA, con la conseguente illegittimità dell'applicazione dell'IVA sulla stessa. Questo comporta la necessità di rivedere, tra l'altro, i rapporti finanziari con i gestori e di calcolare gli effetti della restituzione dell'IVA indebita richiesta dall'utenza;
- della sentenza n. 227 del 22 luglio 2009, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della L.244/2007 che, a seguito delle modifiche apportate all'art. 9 comma 3 DL 557/1993 dall'articolo 42-bis del DL 159/2007, aveva precluso alle cooperative il rimborso dell'ICI pagata al 2008 sui fabbricati considerabili rurali. Tale norma, di per sé già irragionevole, è incompatibile con la norma interpretativa con cui si afferma che i fabbricati aventi le caratteristiche di ruralità sono escluse da ICI (art. 23 comma 1 bis DL 207/2008).

Sul fronte spesa, un obiettivo consolidato è il processo di razionalizzazione e contenimento della spesa corrente, da attuare anche attraverso l'ottimizzazione dei servizi offerti ed una migliore redistribuzione delle risorse.

Permangono anche per il 2009 i vincoli sulla spesa di personale. Per gli enti non soggetti al patto di stabilità, al di fuori del quadro normativo di cui al comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 e dal comma 121 dell'art. 3 della legge n. 244/2007, come modificato dall'art. 76 del DL n. 112/2008 (ora legge n. 133/2008), resta preclusa la possibilità di incrementare le spese di personale. Eventuali nuove assunzioni sono condizionate dal limite di spesa, non superiore a quella sostenuta nel 2004 e dalle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno. Rimane comunque il divieto di procedere ad assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale qualora la spesa di personale risulti essere pari o superiore al 50% delle spese correnti.

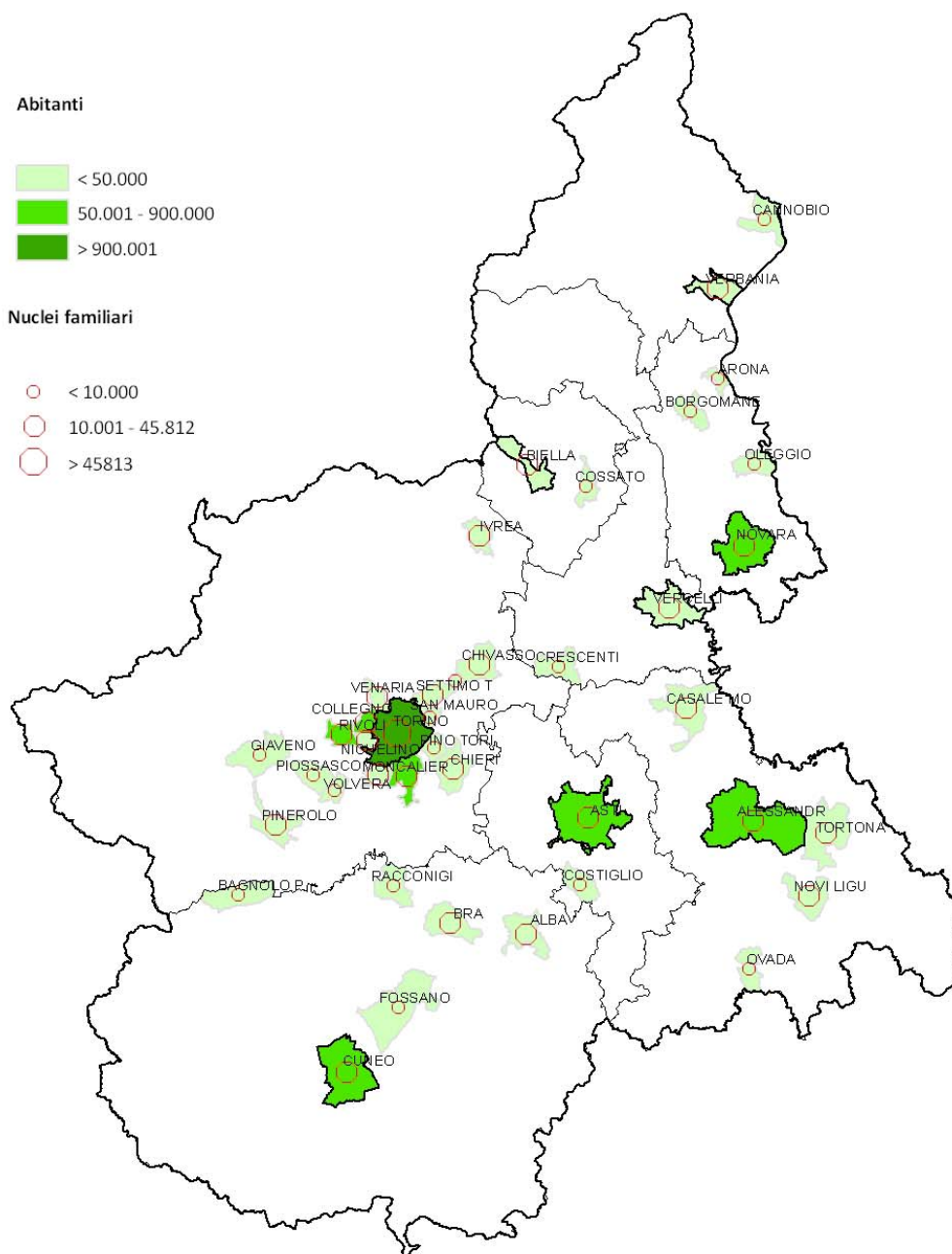
Per gli enti soggetti al patto di stabilità, la possibilità di effettuare nuove assunzioni è connessa al rispetto di determinate condizioni: rispetto patto esercizio precedente, incidenza delle spese di personale inferiore al 50% delle spese correnti, non incidenza delle nuove assunzioni sull'obbligo di riduzione delle spese di personale. È concessa, comunque, la possibilità di derogare ai limiti di spesa come previsto dall'art. 3, comma 120 della legge n. 244/2007.





COMUNI OGGETTO D'INDAGINE:

I CAPOLUOGHI, I COMUNI CON POP.> 15.000 ABITANTI E UN CAMPIONE CON POP.>5.000



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati Consuntivi 2007



2. TREND DEGLI INDICATORI FINANZIARI DAL 2001 AL 2008

La costruzione e l'analisi dei più comuni e frequenti indicatori, costruibili con le **basi dati messe a disposizione dal Ministero degli Interni**², consentono di delineare il quadro all'interno del quale collocare l'analisi qualitativa finalizzata a conoscere le linee strategiche finanziarie tendenziali dei comuni per gli anni 2008-2009.

In particolare, si costruiscono e si commentano i seguenti fenomeni e indicatori relativi alle **entrate**: le entrate correnti procapite, il flusso dei trasferimenti statali, il grado di autonomia finanziaria, le entrate tributarie ed extratributarie, il ricorso alle alienazioni patrimoniali e l'uso degli oneri di urbanizzazione.

Per quanto riguarda la **spesa** si analizzano, in special modo, gli indicatori relativi alla spesa corrente procapite e la spesa in conto capitale.

2.1 Le entrate correnti

Nel bilancio locale le entrate correnti, ovvero quelle che concorrono a coprire la spesa corrente, comprendono

- le entrate tributarie del Titolo I che derivano da tasse, imposte e tributi;
- i trasferimenti del Titolo II che derivano da contributi e trasferimenti da parte di Stato, Regione e altri enti del settore pubblico;
- le entrate extra tributarie del Titolo III che derivano da esercizi pubblici, da proventi dei beni dell'ente, da utili delle aziende partecipate e da rimborsi e recuperi diversi.

Dopo una valutazione complessiva delle entrate correnti procapite e della conseguente spesa pro capite, i paragrafi che seguono si riferiranno, pertanto, ai primi tre titoli delle entrate del bilancio.

Le entrate correnti procapite

L'indicatore più sintetico, per valutare la congruità delle entrate correnti e consentire un primo confronto fra i comuni, viene costruito rapportando le entrate alla popolazione.

<i>Indicatore</i>	<i>Formula</i>
Entrate correnti procapite	$(\text{Entrate Titolo I+II+III}) / \text{popolazione}$

È un indicatore grezzo, ma che offre un primo dato significativo del livello di entrate e che mette in luce valori pro capite molto differenti fra gli enti; nel 2007, da un minimo di 400 euro ad un massimo di 1.300 euro, che rappresenta oltre tre volte il valore minimo.

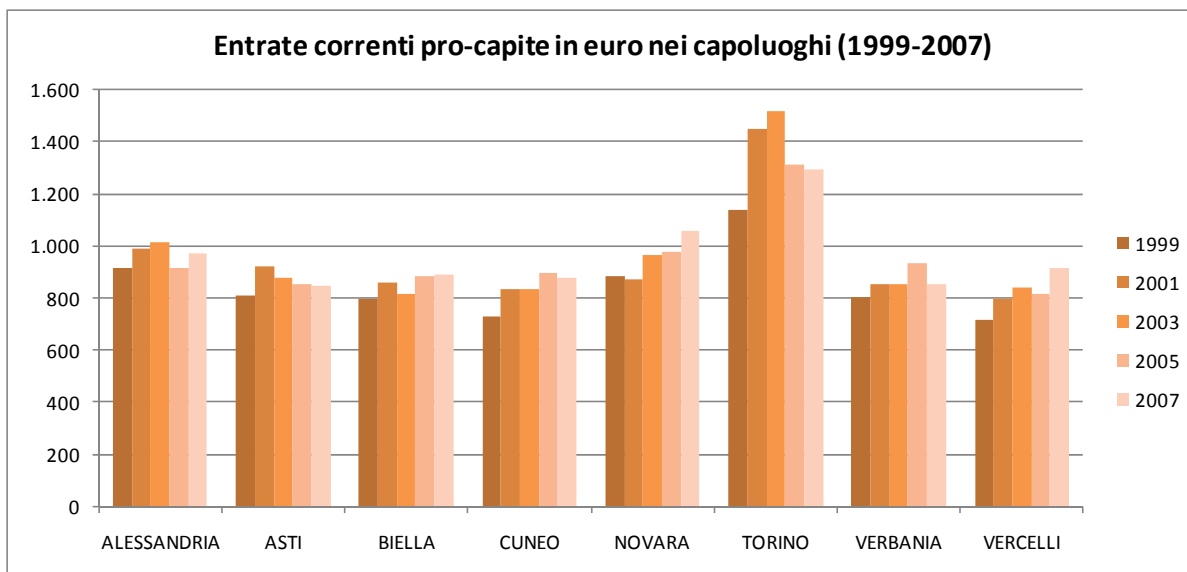
L'analisi delle basi dati del Ministero ci dicono che i capoluoghi di provincia hanno entrate più elevate dei restanti comuni e che, in Piemonte, la Città di Torino si distacca anche dai livelli degli altri capoluoghi. I dati 2007 confermano tale distribuzione: **Torino** con circa **1.300 euro** di entrate procapite si conferma il comune con maggiori entrate, non solo ovviamente in termini assoluti, ma anche relativi rispetto alla popolazione. È altresì evidente che questa città fornisce servizi e supporto all'intera Regione e in particolare nei confronti dell'area metropolitana. Seguono **Novara**, con entrate poco sopra i **1.000 euro** procapite, e gli **altri capoluoghi** con valori compresi fra gli **800 e i 1.000 euro**.

² Le basi dati utilizzate sono quelle disponibili sul sito del Ministero degli Interni:
<http://www.finanzalocale.interno.it>

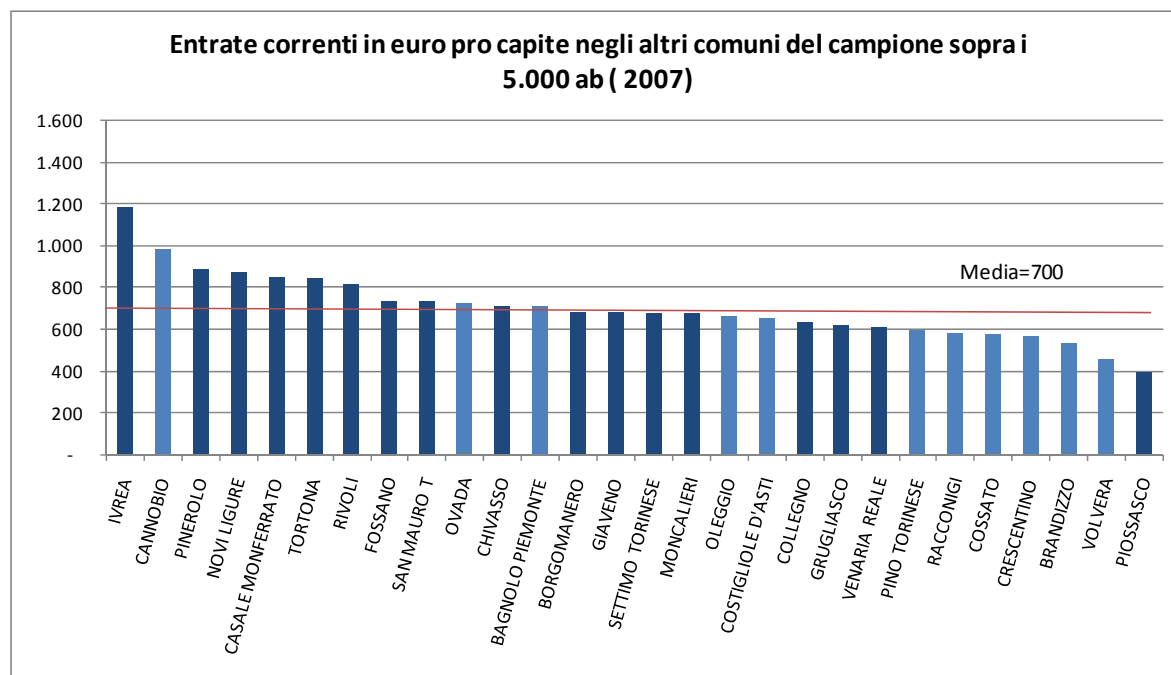


Nei **comuni superiori ai 5.000 abitanti la media è di 700 euro**, quindi notevolmente al di sotto dei capoluoghi (che offrono però mediamente più servizi), ma con alcune eccezioni, come **Ivrea**, che si colloca **sopra i 1.000 euro**. All'opposto, **Piossasco** è il comune con le entrate correnti procapite più basse, **400 euro**.

L'analisi del **trend temporale** evidenzia che le entrate correnti, dopo la tendenziale crescita del 2001 e 2003 e la riduzione del 2005, vengono sostanzialmente consolidate nel 2007. Novara e Vercelli hanno un andamento chiaro in crescita negli otto anni considerati; Torino, dopo il picco del 2001/2003 oltre i 1.400 euro pro capite, si assesta intorno ai 1.300 euro.



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007



Il livello delle entrate correnti è determinato in parte da variabili esogene (es. trasferimenti), ma anche dalle scelte degli enti (ad esempio le aliquote ICI, le tariffe dei servizi) e dalla capacità di ricercare risorse (come i contributi provinciali, regionali, statali). Dalla disponibilità di risorse, infatti, è condizionata la possibilità di spesa del singolo ente.

Raffrontando le entrate correnti con le spese correnti procapite, si nota come esse siano più elevate nei capoluoghi più popolosi: al primo posto c'è Torino (1.296), seguita da Novara (1.007 euro) e da Alessandria. Spicca nuovamente Ivrea che, pur essendo un comune di medie dimensioni, ha un'elevata spesa corrente pro-capite (1.039 euro)³.

2.2 I trasferimenti statali della parte corrente

Un primo dato, che giustifica la situazione di difficoltà sul lato delle entrate dei comuni, è la ripresa della **riduzione dei trasferimenti statali**.

Tranne poche eccezioni e di entità contenuta, la maggior parte dei comuni oggetto di indagine ha visto, sia nel 2007 che nel 2008, una riduzione più o meno significativa dei trasferimenti statali che, sommandosi, porta ad una riduzione di circa il **39% nei due anni**.

Come si evince dai grafici, che riportano la percentuale di variazione nei trasferimenti correnti e totali rispetto all'anno precedente, quasi tutti i comuni si collocano nella parte sinistra del grafico, ovvero quella dove sono rappresentati i valori negativi. Nel secondo grafico, al fine di consentire il confronto fra entità omogenee, la variazione percentuale del 2008 sul 2007 è stata depurata del trasferimento per l'ICI prima casa. Se, invece, si inserisse il trasferimento statale a compensazione della riduzione del gettito dell'ICI prima casa si otterrebbe un aumento dei trasferimenti correnti (e conseguentemente totali) percentualmente molto significativo, anche se per ora non copre l'intero mancato gettito.

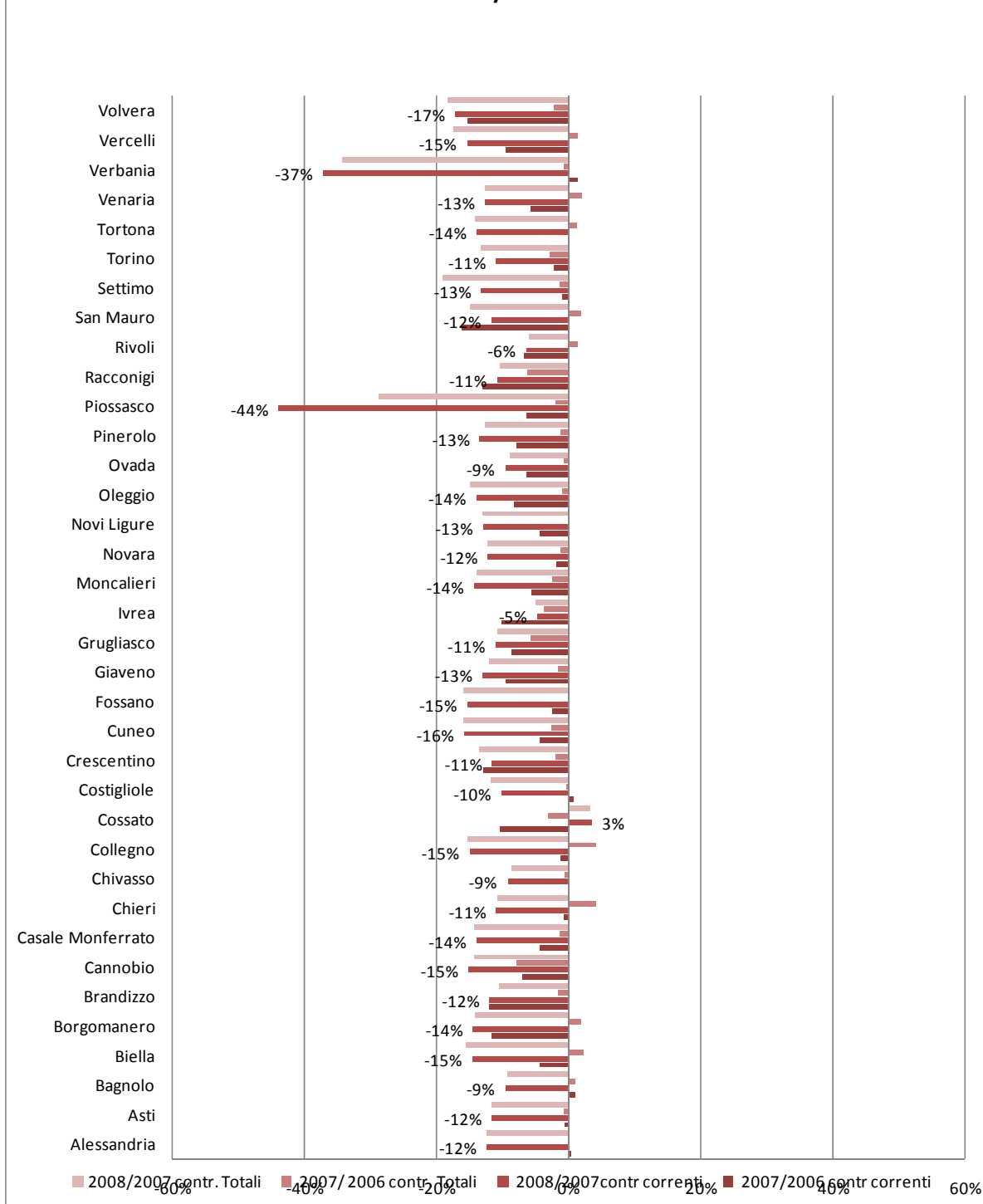
I comuni di **Venaria e Pino Torinese** risultano quelli con le **variazioni negative più significative** in entrambi gli anni.

Al contrario, pochi comuni, come Cossato, Collegno e Chieri, mostrano una situazione più variegata anche con piccoli incrementi.

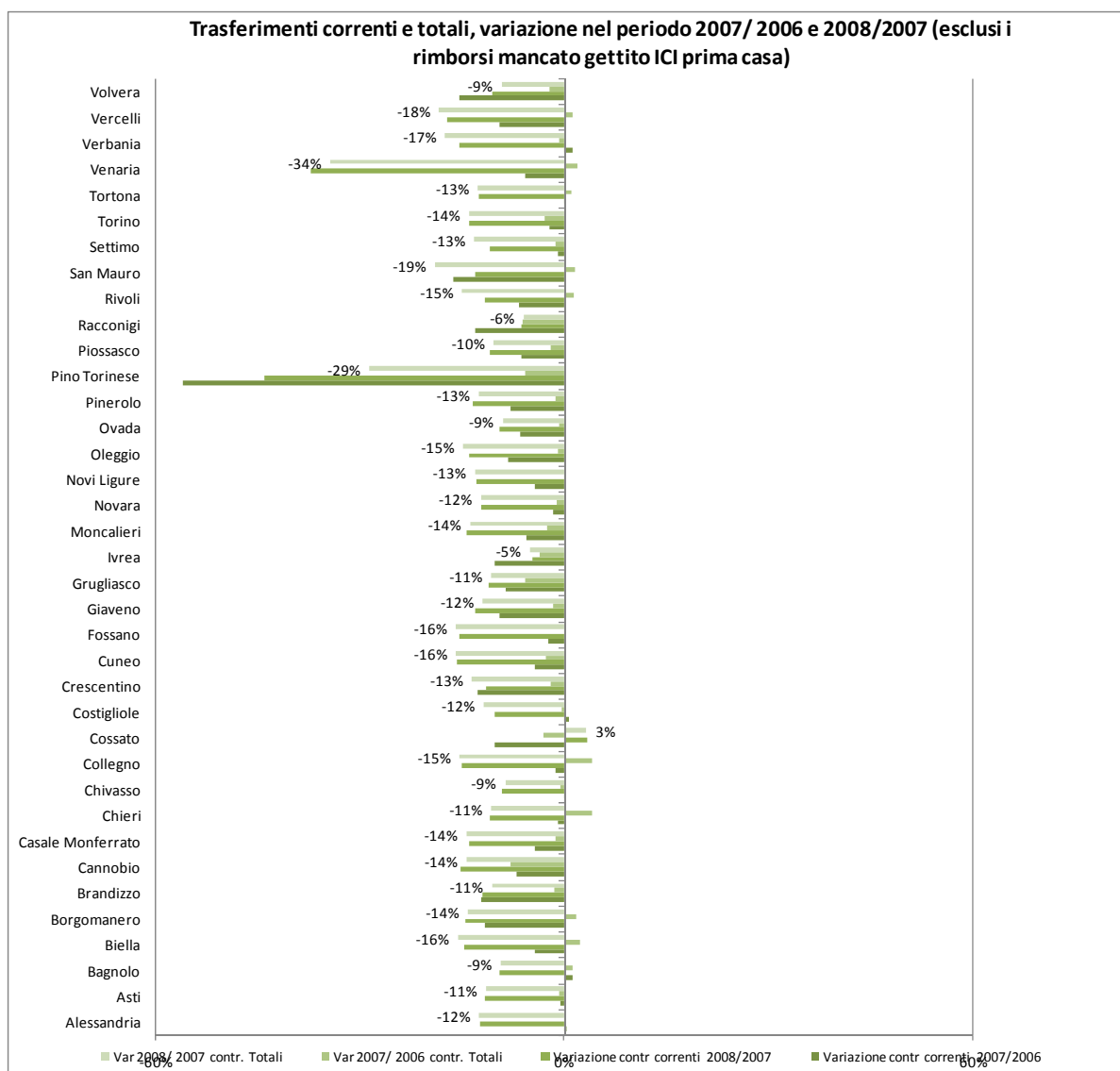
³ Per la trattazione della spesa procapite si rinvia al § 2.9.



Trasferimenti correnti e totali, variazione nel periodo 2007/ 2006 e 2008/2007



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Spettanze 2006, 2007, 2008



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Spettanze 2006, 2007, 2008

2.3 L'autonomia finanziaria dei comuni

Principio cardine su cui si basa il Federalismo è l'autonomia finanziaria degli enti locali che si può misurare, in estrema sintesi, con i seguenti due indicatori che misurano il grado di autonomia finanziaria e, al suo interno, il grado di autonomia tributaria.

Indicatore	Formula
1. Grado di autonomia finanziaria	$((\text{Titolo I} + \text{Titolo III delle entrate correnti}) / \text{entrate correnti}) \times 100$
2. Grado di autonomia tributaria	$((\text{Titolo I delle entrate correnti}) / \text{entrate correnti}) \times 100$

L'analisi storica dei valori dei due indicatori evidenzia che, in media, l'autonomia comunale diminuisce dal 1999 al 2001, per poi crescere in modo sensibile nel periodo 2001-2006, fino a raggiungere valori intorno al 90% nei capoluoghi e anche superiori negli altri comuni piemontesi.



Aumenta nuovamente la dipendenza dai trasferimenti statali

Dopo questo quinquennio, in cui l'autonomia finanziaria dei comuni oggetto di indagine è andata crescendo, si assiste ad una riduzione di autonomia e ad una attestazione dell'indicatore su un valore medio del 68% per i comuni capoluogo e del 75% per gli altri comuni del campione.

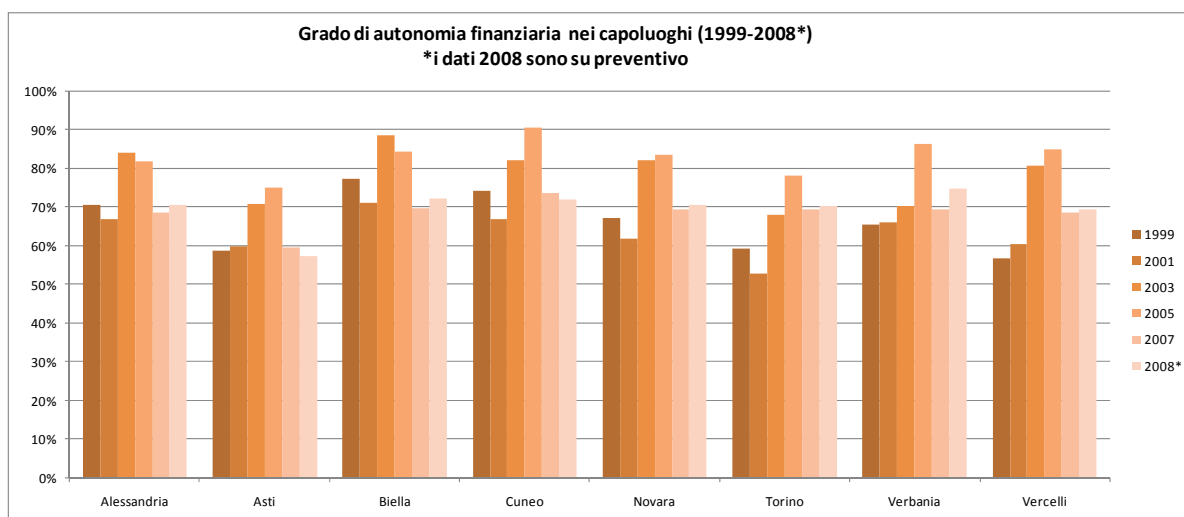
Appare curioso come, a fronte del forte interesse in questi anni verso le tematiche del Federalismo fiscale e in concomitanza con l'approvazione della prima legge sul Federalismo (L. 42/2009), venga abrogata l'ICI sulla abitazione principale e il mancato gettito dei comuni venga compensato con un trasferimento da parte dello Stato. L'ICI infatti è la maggiore voce di entrata per i comuni; abrogandone una quota consistente (variabile per ente) i comuni si troveranno nella situazione di dover cercare nuove fonti di entrata, se il suo mancato gettito non sarà totalmente compensato dai trasferimenti statali.

Al di là di ogni valutazione sulla "popolarità" dell'imposta, ***l'ICI è un'imposta di tipo federale*** per eccellenza in quanto viene prodotta in loco, le aliquote sono in parte determinate dal governo locale, la riscossione è diretta e, pertanto, il gettito produce una liquidità immediata; infine, tutto quanto l'imposta produce resta al comune ove l'immobile è collocato. Ancora una considerazione: la trasformazione in trasferimento statale di una parte dell'imposta (quella relativa all'abitazione principale) ne ha ***congelato*** il gettito alla data del 18 giugno 2008 e, pertanto, i comuni, che avevano in atto un piano di recupero evasione che forniva un gettito in crescita, si sono visti ridurre anche le entrate potenziali immesse nei bilanci di previsione pluriennali.

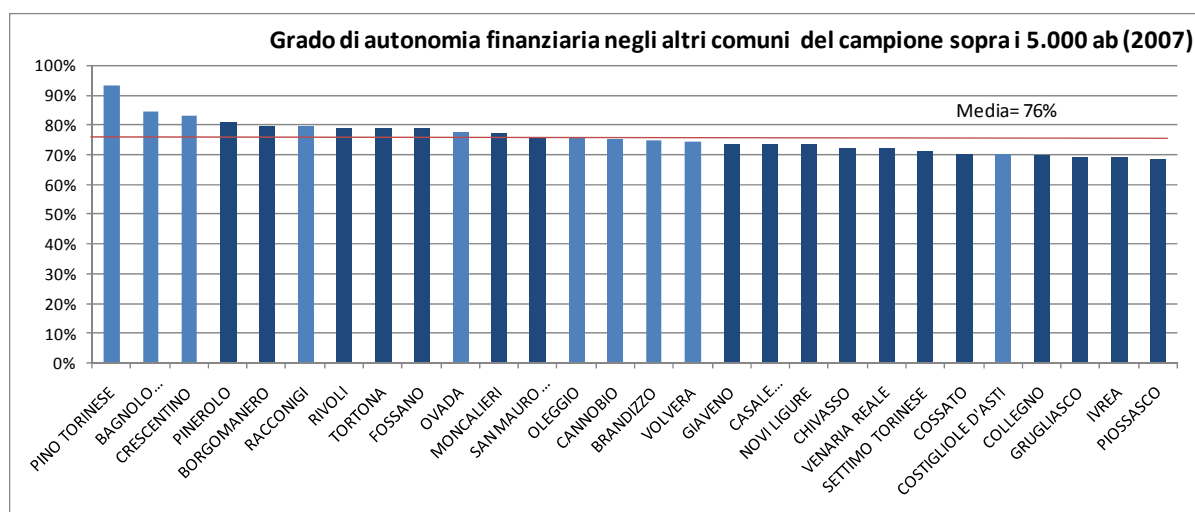
Un'ultima considerazione è legata al grado di incertezza dell'entrata che, mentre nel caso dell'ICI viene governata a livello locale, nel caso del trasferimento essa diventa oggetto di trattativa insieme a tutti gli altri trasferimenti statali.

Si conferma la minor autonomia finanziaria dei capoluoghi

Nel 2007, con l'eccezione di Cuneo, gli altri capoluoghi hanno un livello di autonomia finanziaria ***inferiore al 70%***, mentre negli altri comuni del campione la media è del 76%.



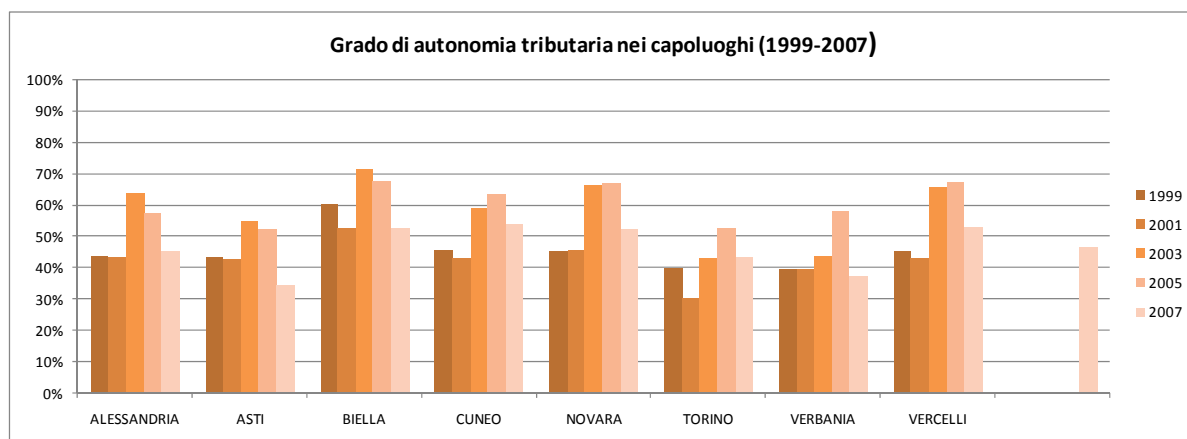
Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, Certificati preventivi 2008



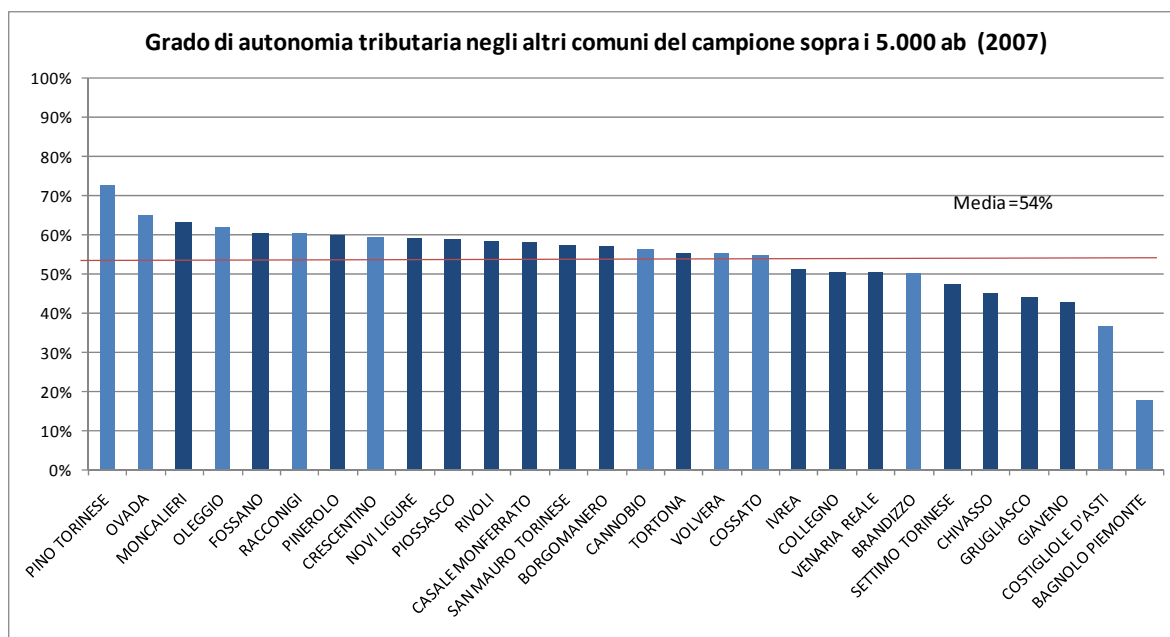
Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007*

Legenda comuni: Sotto i 15.000 Sopra i 15.000

Le entrate tributarie hanno un peso rilevante all'interno delle entrate correnti e, quindi, in coerenza con quanto sopra esposto, si evidenzia il diverso comportamento dei capoluoghi rispetto agli altri comuni per quanto riguarda la sola **autonomia tributaria**: nel 2007, Asti e Verbania non arrivano al 40%, Torino si attesta poco sopra il 40%, Biella, Cuneo, Novara e Vercelli poco sopra il 50%. Al contrario, gli altri comuni del campione si attestano intorno ad una media del 54% di autonomia tributaria, con agli estremi Pino Torinese (oltre il 70%) e Bagnolo Piemonte (meno del 20%).

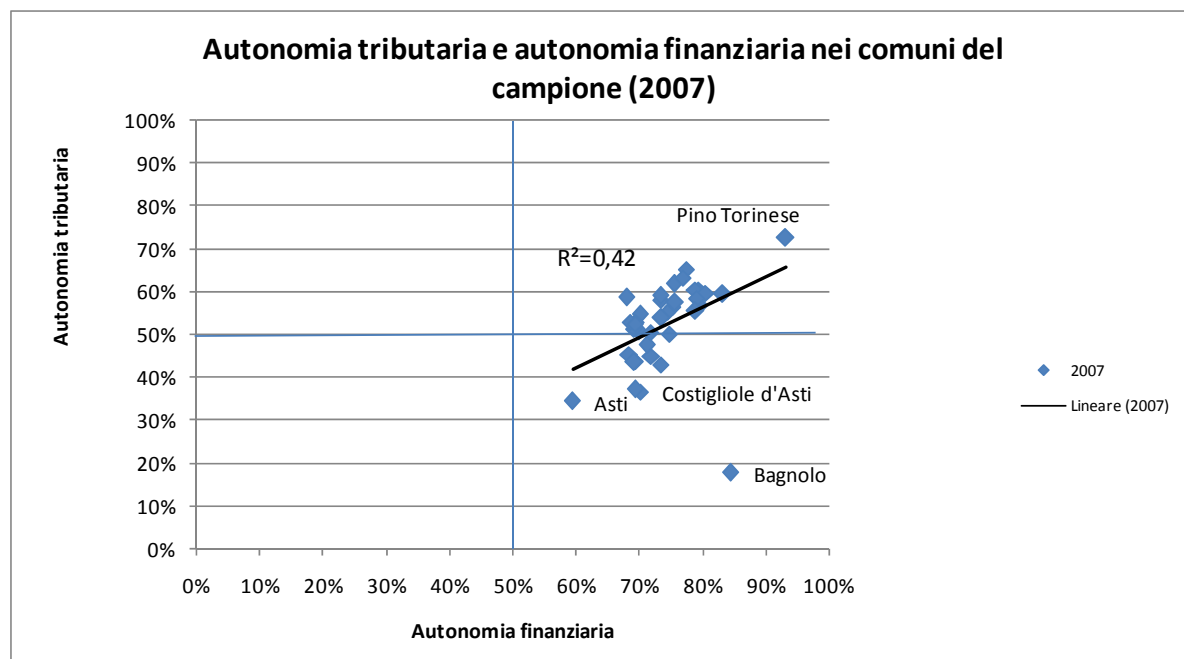


Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

Com'è abbastanza ovvio aspettarsi, visto il peso delle entrate tributarie, **il grado di autonomia finanziaria cresce al crescere dell'autonomia tributaria** con una relazione abbastanza significativa; i comuni hanno valori abbastanza vicini alle medie dei due indicatori; si discostano solo Asti che si colloca nel quadrante in basso a sinistra, con scarsa autonomia sia finanziaria che tributaria, Bagnolo con elevata autonomia finanziaria e scarsa autonomia tributaria e Pino con entrambe elevate.



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

Nel grafico sopra riportato, si nota come i due quadranti a sinistra siano totalmente vuoti perché nessuno dei comuni ha un'autonomia finanziaria inferiore al 50%. I valori distribuiti nei quadranti a destra mettono in evidenza la **relazione positiva tra i due indicatori** che sta a



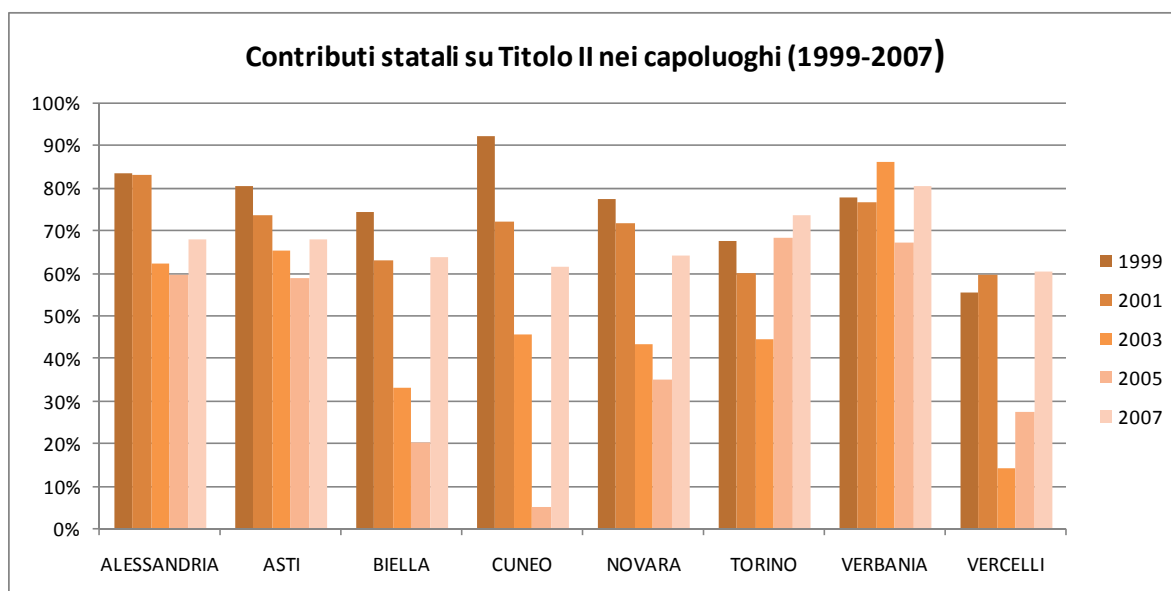
significare che l'autonomia finanziaria è in buona parte determinata dal grado di autonomia tributaria; anche se, visto il forte peso in valori assoluti delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti, forse ci si aspetterebbe un R^2 ancora più significativo. Segno che le manovre messe in atto dai comuni sulle entrate extra tributarie assumono sempre più rilevanza.

2.4 Contributi statali e regionali

Al fine di analizzare le entrate del Titolo II, vengono costruiti due indicatori relativi ai contributi statali sul totale del Titolo II (con la variante anche sui contributi regionali) e al grado di dipendenza erariale.

<i>Indicatore</i>	<i>Formula</i>
Incidenza dei contributi statali sul totale del Titolo II	$(\text{Trasferimenti statali} / \text{Titolo II}) \times 100$
Grado di dipendenza erariale	$(\text{Trasferimenti statali} / (\text{Titolo I} + \text{II} + \text{III})) \times 100$

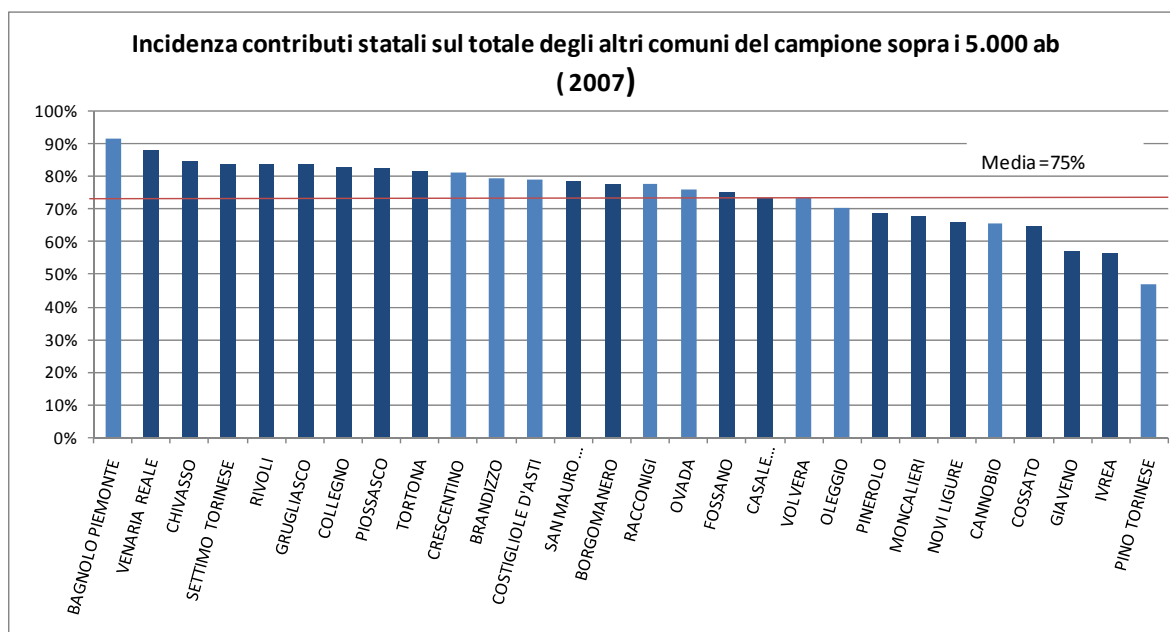
Il primo di questi indici esprime ***l'importanza dei contributi statali nella composizione del titolo II del bilancio comunale***, corrispondente alle entrate da contributi correnti (siano esse statali o provenienti da altra fonte). L'incidenza dei contributi statali nella formazione del titolo II del bilancio comunale si è ridotta considerevolmente nel periodo 1999-2003, scendendo dal 70% al 46% dei contributi totali. Nel corso del 2005, si rileva un nuovo aumento a circa il 60%, influenzato per buona parte dai comuni capoluogo, in particolare da Torino, che, ovviamente, pesa molto in termini di media ponderata. Nel 2007, i contributi statali diventano nuovamente determinanti sul totale degli investimenti: in tutti i comuni capoluogo superano il 60% e nei comuni sopra i 5.000 abitanti superano il 70%.



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007

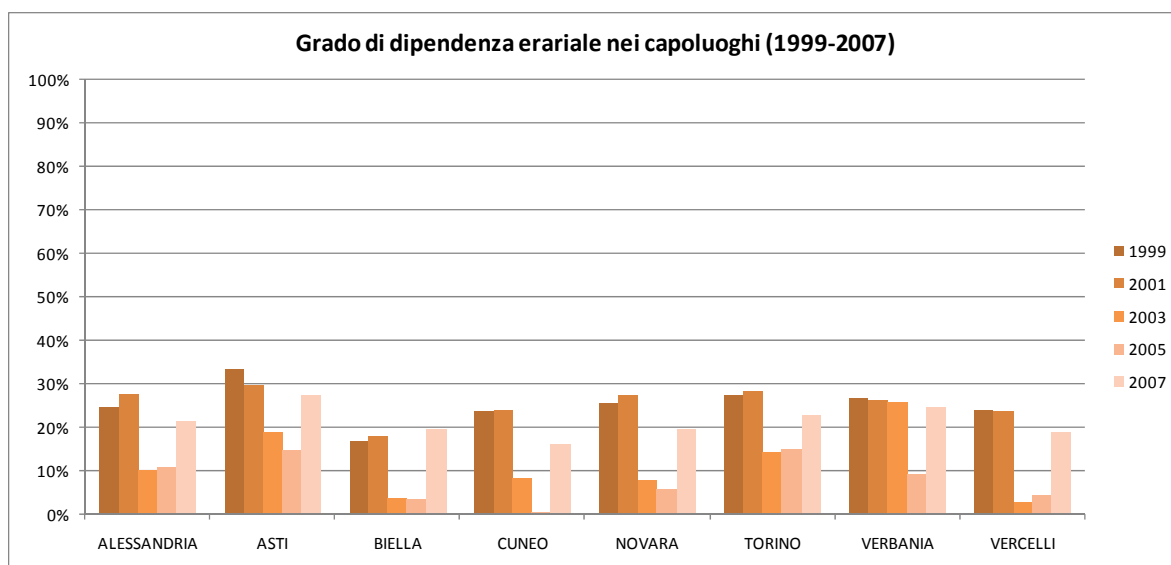


Normalmente i contributi statali sono una percentuale alta del totale del titolo II, ma ci sono alcune eccezioni come i valori assunti dall'indicatore di Biella nel 2005, di Vercelli nel 2003 oppure di Cuneo nel 2005. Peraltro sempre a Cuneo, nel 1999, si è avuta un'incidenza di contributi statali di oltre il 90%.

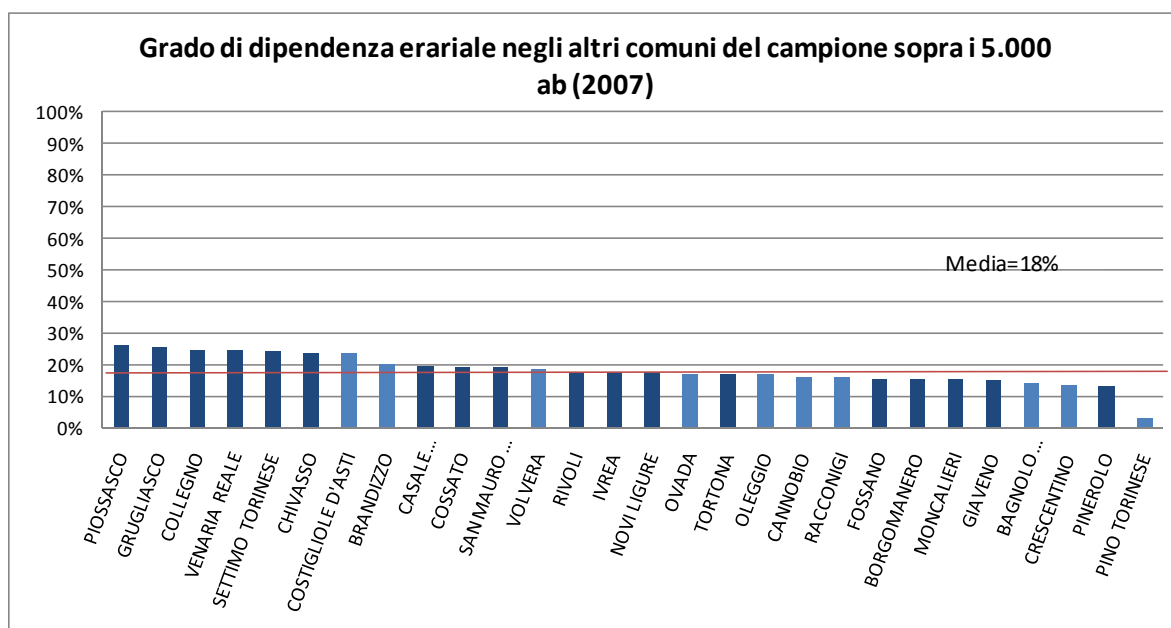


Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

Il **grado di dipendenza erariale** è dato dal rapporto tra i trasferimenti statali e le entrate correnti del comune (rappresenta quindi l'importanza dei trasferimenti statali nella composizione delle entrate correnti comunali). Come si può intuitivamente vedere dal grafico la cui parte alta è vuota, il grado di dipendenza erariale è stato, nell'ultimo decennio, molto contenuto. Il valore dell'indicatore cresce leggermente nel periodo che va dal 1999 al 2001 (pur rimandando intorno al 27%) per poi crollare fino al 10% nel 2005 (anche per effetto del trasferimento sul titolo I della compartecipazione IRPEF). Nel 2007, in tutti i capoluoghi torna a risalire a valori intorno al 20%; negli altri comuni del campione il valore medio è del 18%.



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

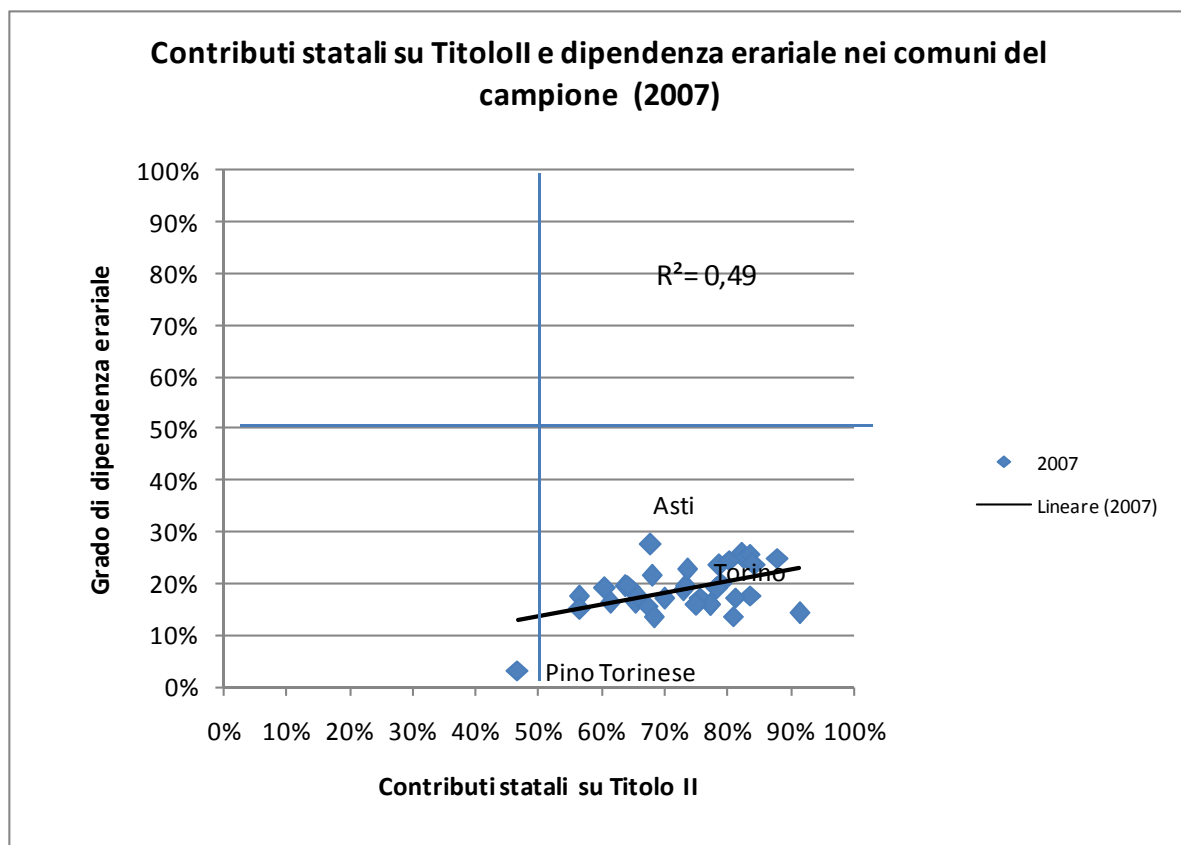
La correlazione tra dipendenza erariale (da trasferimenti) e incidenza dei contributi statali sul titolo II delle entrate

La correlazione tra i due indicatori rimane intorno allo 0,5, come per il 2005. Pertanto, quello che intuitivamente si percepisce, viene confermato, dall'analisi pluriennale degli indicatori (con la sola eccezione del 1999 con un R^2 dello 0,2): la maggiore importanza dei contributi statali accresce considerevolmente il grado di dipendenza erariale complessivo, mentre, al contrario, la bassa incidenza dei contributi statali nel titolo II corrisponde ad una bassa dipendenza erariale complessiva.



Si differenziano dai valori medi i seguenti comuni:

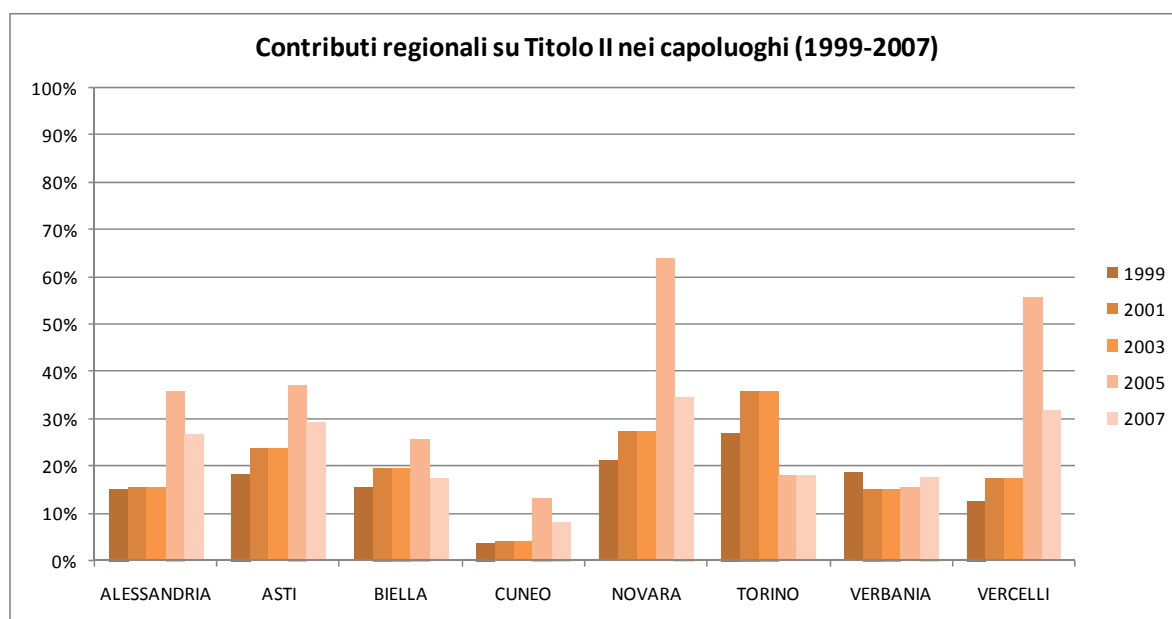
- Pino Torinese, unico comune nel quadrante in basso a sinistra, con bassa percentuale di contributi statali sul titolo II e con bassissimo grado di dipendenza erariale
- Asti, con il più alto grado di dipendenza erariale sia nel campione di comuni sia tra tutti i capoluoghi.



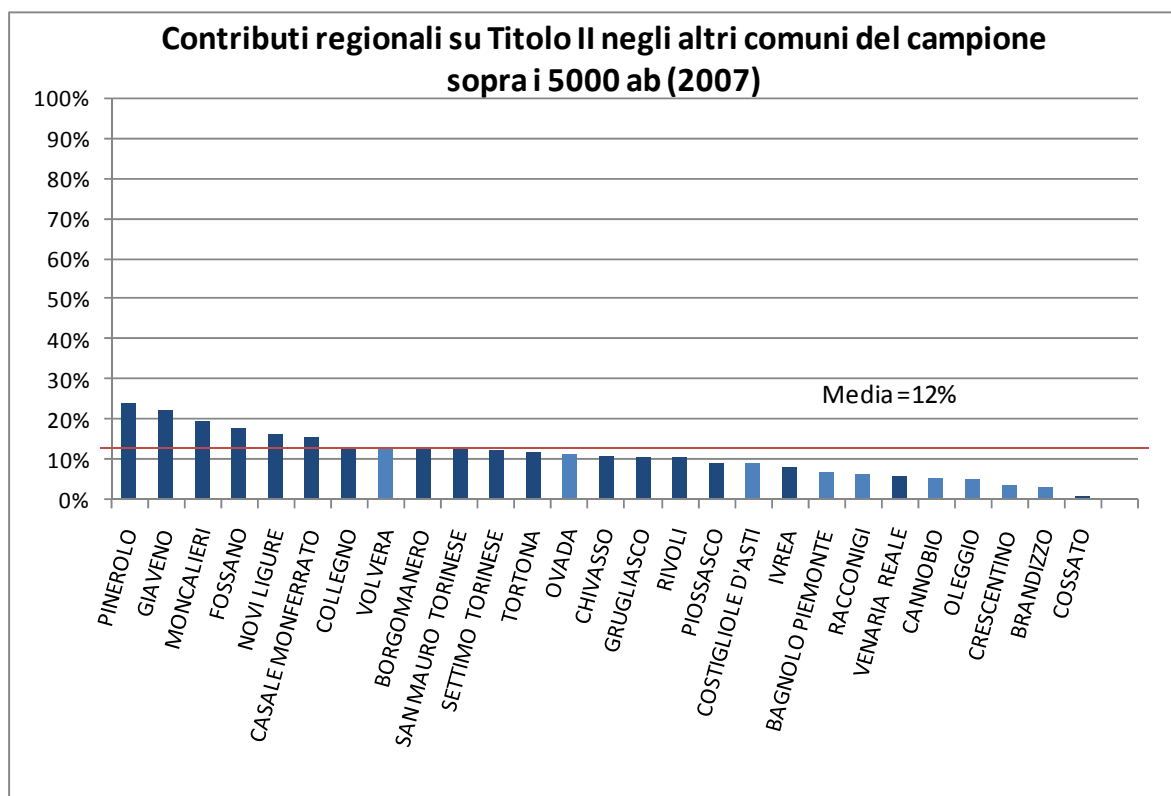
Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

I contributi regionali ritornano a pesare di meno sul totale degli investimenti

A parte il comune di Torino che mantiene inalterata la quota di contributi regionali, in tutti gli altri capoluoghi, nel 2007, i contributi regionali tornano ad essere relativamente meno determinanti sul totale degli investimenti come conseguenza della crescita percentuale dei contributi statali. Nei comuni sopra i 5.000 abitanti la media 2007, relativamente modesta, è del 13%; emergono, Pinerolo e Giaveno dove l'incidenza regionale supera il 20% e una manciata di comuni, Crescentino, Brandizzo, Cossato dove il contributo regionale agli investimenti è inferiore al 5%.



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007

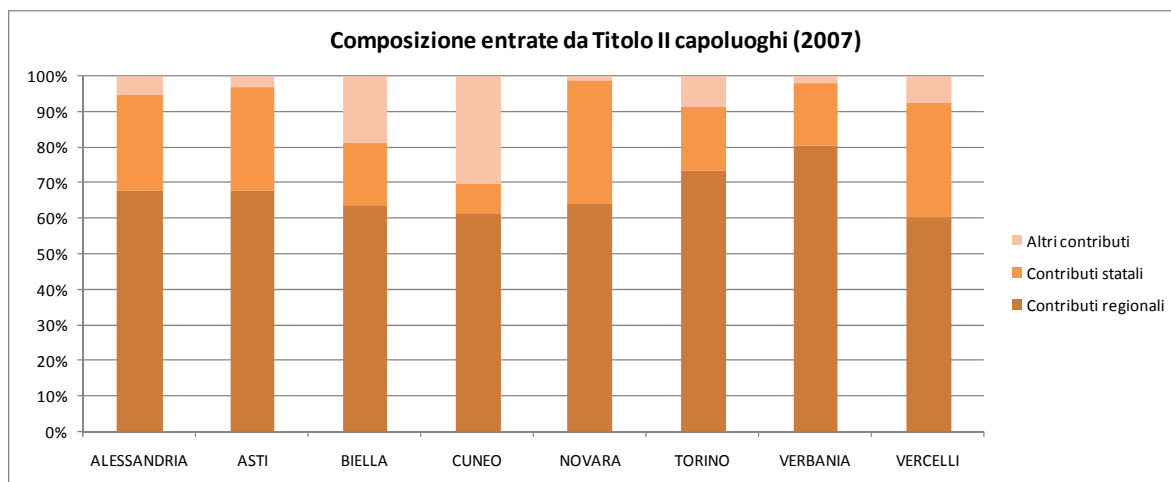


Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

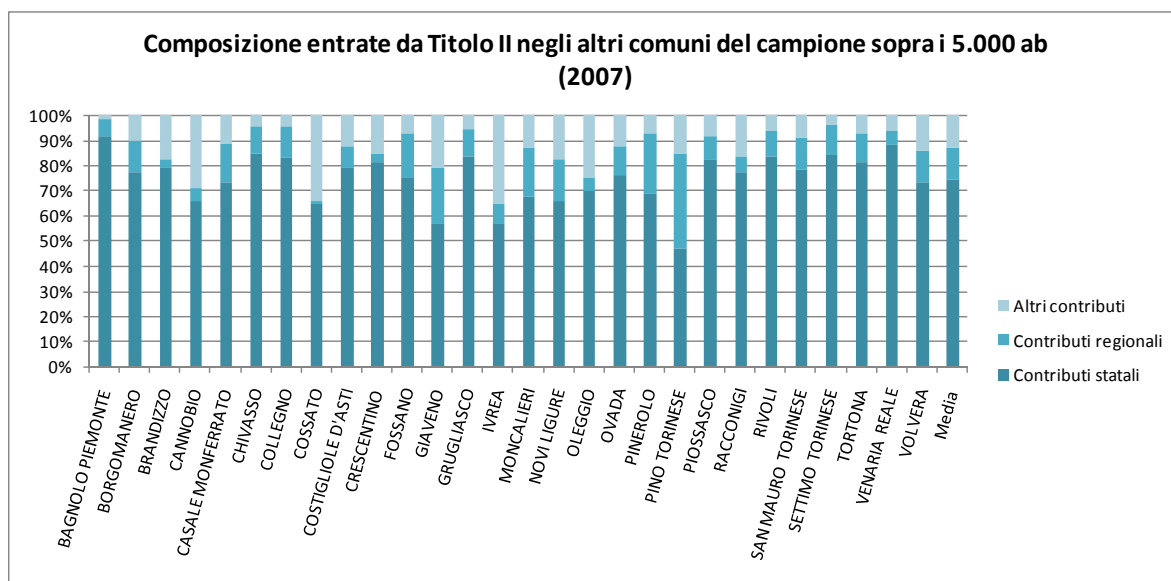
Se si guarda alla composizione delle entrate da Titolo II, sia nei Capoluoghi che negli altri comuni del campione, è preponderante il peso dei contributi statali. A Cuneo è più alta rispetto agli altri capoluoghi l'incidenza di Altri contributi. Se, inoltre, ai contributi statali viene aggiunta la Compartecipazione IRPEF, il peso di essi sul Titolo II cresce ulteriormente fino ad arrivare



all'87% di Verbania e all'80% di Torino, con una media, negli altri comuni del campione di circa il 75% (a Venaria è oltre il 90%).



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

2.5 Le principali entrate tributarie ed extra tributarie

Le entrate correnti comunali sono articolate e variegate, soprattutto in relazione alla dimensione dell'ente, ma, per tutti, tre sono quelle fondamentali per importanza di ammontare e per la valenza strategica:

- l'ICI è un'imposta che serve da "fiscalità generale" dell'ente: si pagano con l'ICI, ad esempio, la spesa dei servizi a domanda individuale non coperta dalle tariffe come tutto quanto non finanziato in modo vincolato;
- la TARSU, la tassa rifiuti solidi urbani che, correlata alla spesa del servizio, dovrebbe coprirne tendenzialmente il 100%, ma alcuni comuni continuano a finanziare con la fiscalità generale parte della spesa. I comuni passati a tariffa, non hanno più né l'entrata né la spesa sul bilancio dell'ente;



- l'addizionale all'IRPEF che alcuni comuni hanno applicato fin dall'inizio, alcuni solo recentemente e che attualmente è preclusa sia nella sua nuova adozione che nelle sue variazioni in aumento.

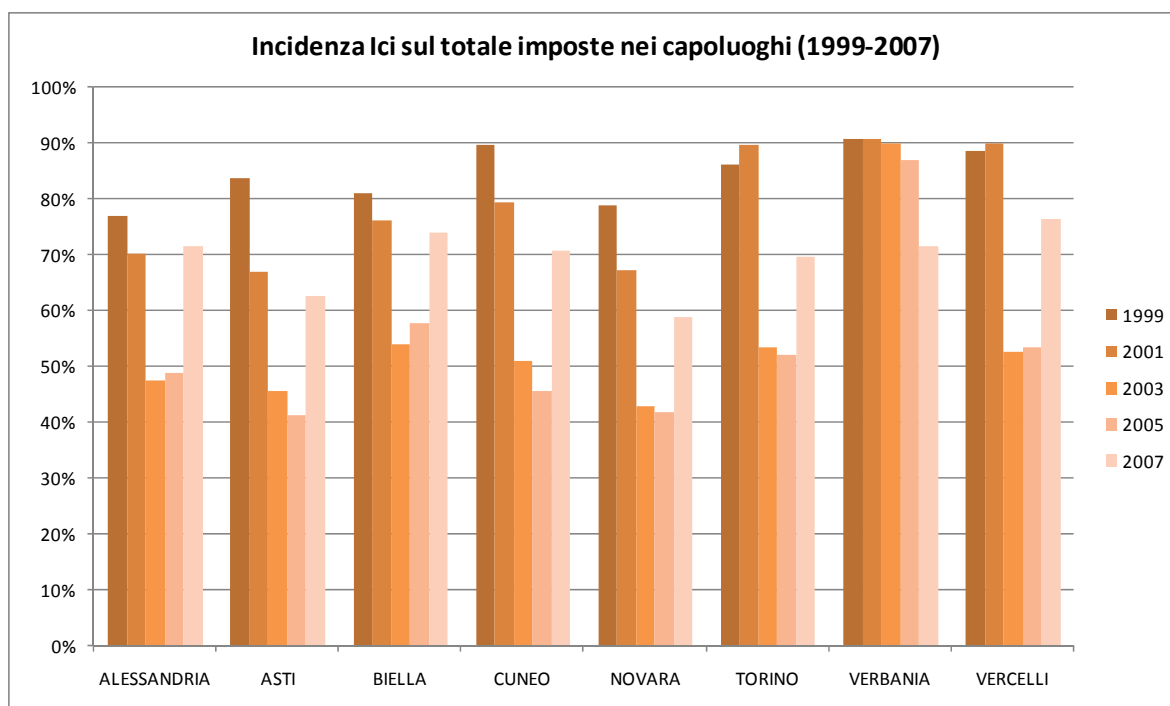
Per analizzare e confrontare le politiche relative a queste entrate vengono costruiti i seguenti quattro indicatori.

<i>Indicatore</i>	<i>Formula</i>
Incidenza ICI sul totale imposte	(Gettito ICI/Imposte totali, Categoria I del Titolo I) X100
ICI pro capite	Gettito ICI/Popolazione
TARSU pro capite	Gettito TARSU/Popolazione
Addizionale IRPEF pro capite	Addizionale IRPEF/Popolazione

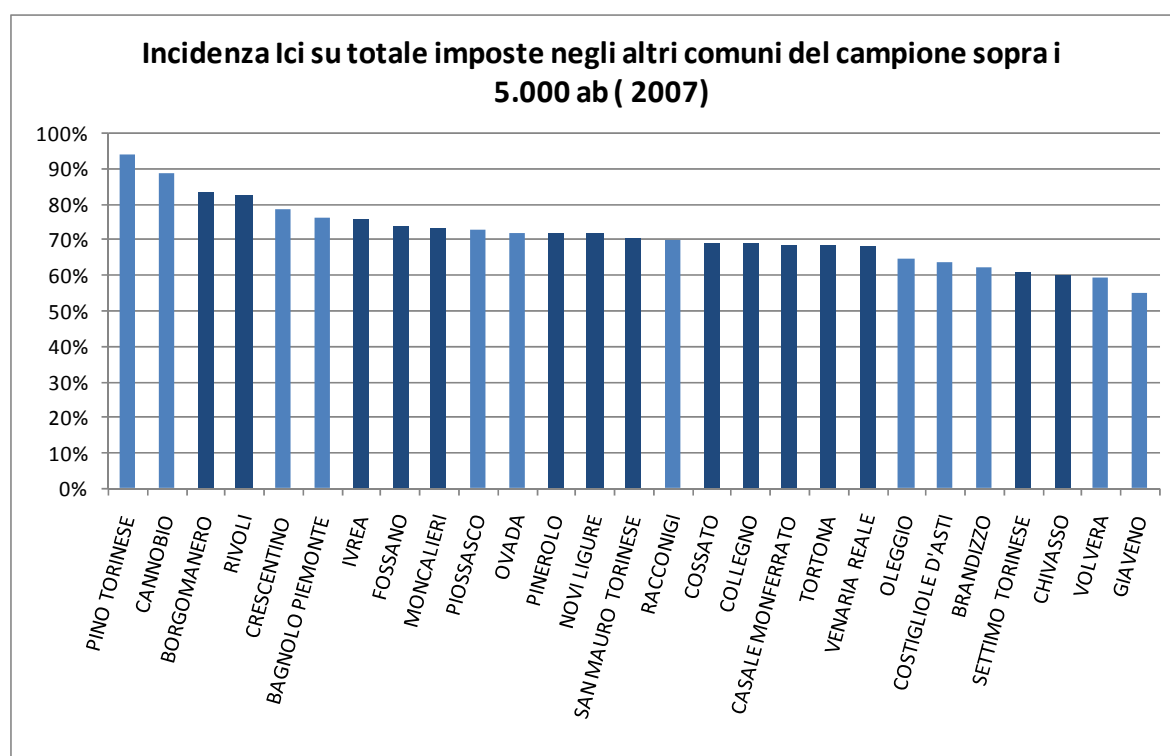
L'Imposta comunale sugli immobili

Un approfondimento particolare merita l'ICI, in quanto è stata la principale delle imposte comunali, almeno fino al 2007. I **capoluoghi** di provincia traggono da questa voce circa il **70% delle entrate tributarie**; il massimo a Vercelli con il 76 %, il minimo a Novara con il 59%.

I **comuni sopra i 5.000 abitanti** hanno un comportamento analogo con la media del **72%** delle imposte derivanti da ICI: la maggior parte dei comuni si raccoglie intorno alla media, con alcune significative diversità, come **Pino Torinese** che trae dall'ICI oltre il **90%** delle proprie imposte e **Giaveno** poco più del **50%**.



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

L'analisi del trend temporale evidenzia come il passaggio al titolo I della compartecipazione IRPEF ha ridimensionato il peso dell'ICI degli anni 2003-2005, ma poco è cambiato per i cittadini in termini di imposta procapite.

Come si vede dal grafico, il **gettito pro capite di ICI** ha avuto un andamento molto eterogeneo fra i capoluoghi di provincia:

- Asti, Biella, Cuneo e Novara, che partivano da livelli sostanzialmente più bassi nel 1999, hanno in modo lineare progressivamente aumentato il gettito ICI procapite; con la particolarità di Biella che nel 2007 è il capoluogo con il massimo di gettito di 332 euro;
- Torino, sempre sopra i 200 euro procapite, ma con un andamento altalenante, nel 2007 è a 277 euro;
- Alessandria costantemente oltre i 250 euro procapite, ma con una leggera flessione dal 2001 in poi;
- Verbania e Vercelli, intorno ai 200 euro con una leggera flessione dal 2003 in poi.

Nei comuni sopra i 5.000 i cittadini pagano mediamente 217 euro a testa di ICI, con, però, una variabilità notevole: si passa dagli 86 euro di Bagnolo ai 403 euro di Pino torinese.

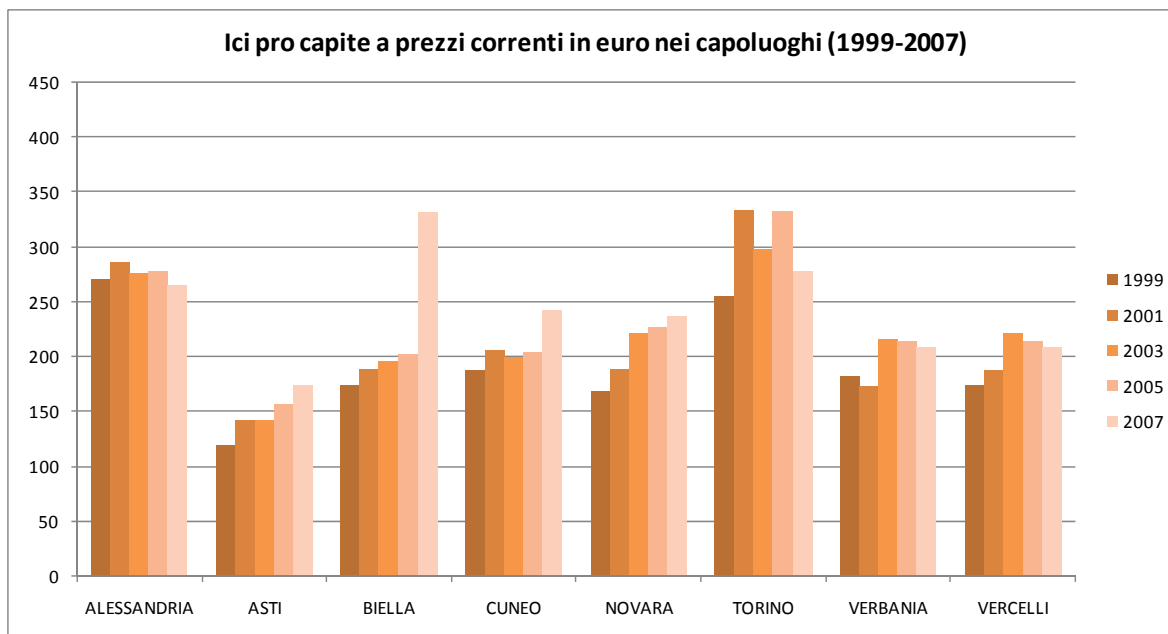
Le **motivazioni di questa eterogeneità** di imposta pro capite sono molteplici, i cui effetti producono algebricamente il risultato, e che sinteticamente si possono così raggruppare:

- le manovre effettuate dagli enti sulle aliquote
- le manovre effettuate dagli enti sulle detrazioni
- i valori dei beni immobili su cui vengono applicate le aliquote
- la determinazione con cui l'ente tende al recupero dell'evasione.

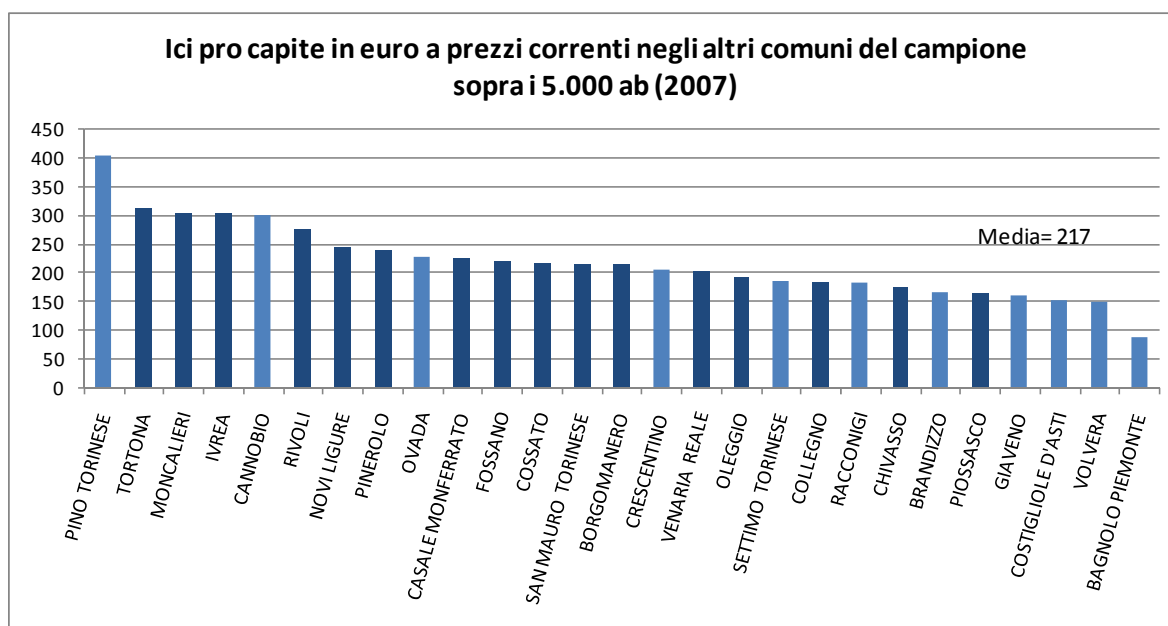
Con i dati del Ministero non è possibile effettuare un'analisi così approfondita, in quanto per tutti i comuni è disponibile il solo dato complessivo del gettito. L'analisi qualitativa condotta in



Piemonte è commentata nel cap. 3 consente, invece, di comprendere meglio le politiche adottate dagli enti.



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007



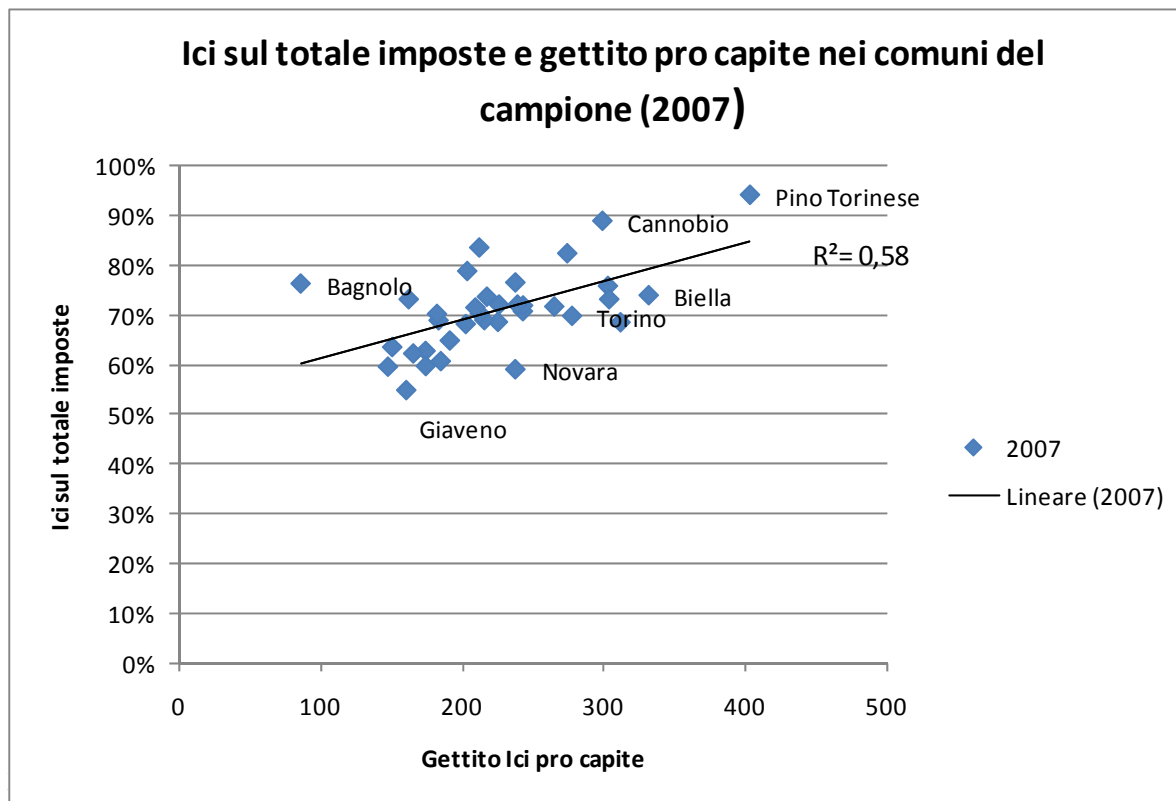
Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

Il grafico seguente evidenzia una relazione positiva fra la percentuale di ICI sul totale delle imposte e il gettito ICI procapite.

Nel 1999, i comuni si posizionavano in un unico gruppo intorno ai valori medi con il 90% delle imposte derivanti dall'ICI, mentre dal 2003 fino ad arrivare al 2007 si delinea una relazione positiva tra questi due indicatori. Nel 2007, mediamente, un gettito ICI pro capite alto determina una maggiore percentuale di incidenza dell'imposta sul totale delle imposte.



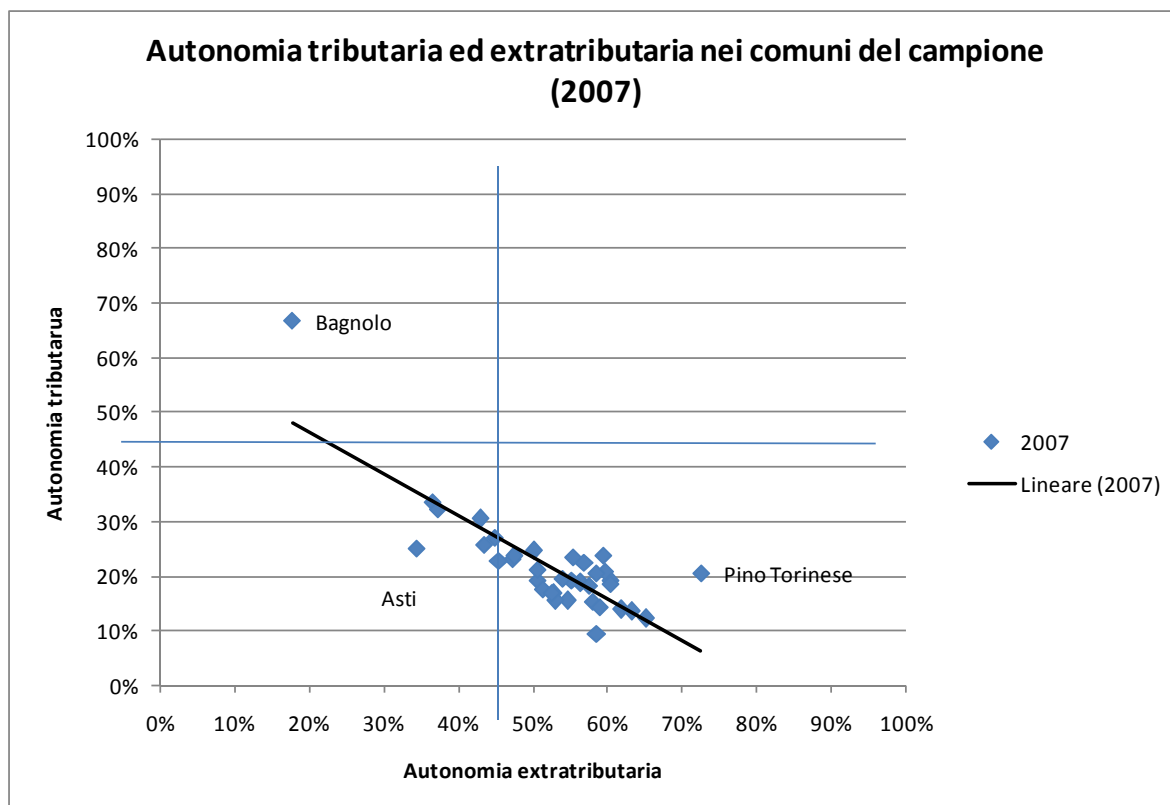
Pino Torinese, con valori alti di entrambi gli indicatori e che confermano la relazione positiva, si colloca nel quadrante in alto a destra, mentre Bagnolo (piccolo comune) ha un comportamento abbastanza particolare: ha l'ICI pro capite più bassa in assoluto, la cui incidenza sul totale delle imposte è però perfettamente in media degli altri comuni (76%).



La relazione inversa tra autonomia tributaria ed extra tributaria

L'indicatore sull'autonomia tributaria è già stato oggetto di analisi nel §2.3, ora si vuole mettere in evidenza la relazione fra questo indicatore e quello relativo alla autonomia extratributaria.

L'analisi di questi due indicatori è la sintesi di un comportamento compensativo dei comuni rispetto alle due manovre: chi tiene basse le entrate tributarie, aumenta il gettito delle extratributarie e viceversa. Come si vede dal grafico, i comuni hanno valori che si concentrano vicino alla retta di interpolazione che rendono particolarmente significativo il dato medio. Viene messa in luce una strategia fondamentale della gestione delle entrate correnti dei comuni: posto che i contributi siano *dati*, i comuni possono privilegiare le entrate da *fiscalità generale* come l'addizionale IRPEF o l'ICI oppure puntare sulle entrate extratributarie, ovvero sulle tariffe dei servizi a domanda individuale. E' evidente che si tratta di due approcci molto diversi, anche se oggi la portata più o meno redistributiva di una scelta piuttosto che dell'altra è stata di gran lunga modificata dagli interventi legislativi occorsi.



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

Tuttavia, se un tempo la scelta di privilegiare la fiscalità generale poteva significare compiere scelte di carattere redistributivo, in quanto l'ICI era un'imposta fortemente redistributiva, l'addizionale IRPEF locale, essendo appunto un'addizionale, non una sovrimposta, non può essere discriminata più di tanto per scaglioni di reddito, nonostante la possibilità di introdurre qualche soglia esente.

Come strumento distributivo, l'IRPEF subisce una serie di limitazioni, in quanto, da un lato, azioni redistributive attuate tramite l'IRPEF non possono avvantaggiare chi l'IRPEF non la paga perché troppo povero, e dall'altro lato, la base imponibile dell'IRPEF è composta solo da una loro parte assai limitata, per oltre il 75 per cento redditi da lavoro dipendente o assimilati. Molti redditi sono legalmente esclusi dalla base imponibile dell'IRPEF (tutti i redditi da capitale) o assoggettati a una tassazione volutamente bassa (tutti i redditi catastalizzati).

Un'analisi comparativa delle principali entrate di parte corrente

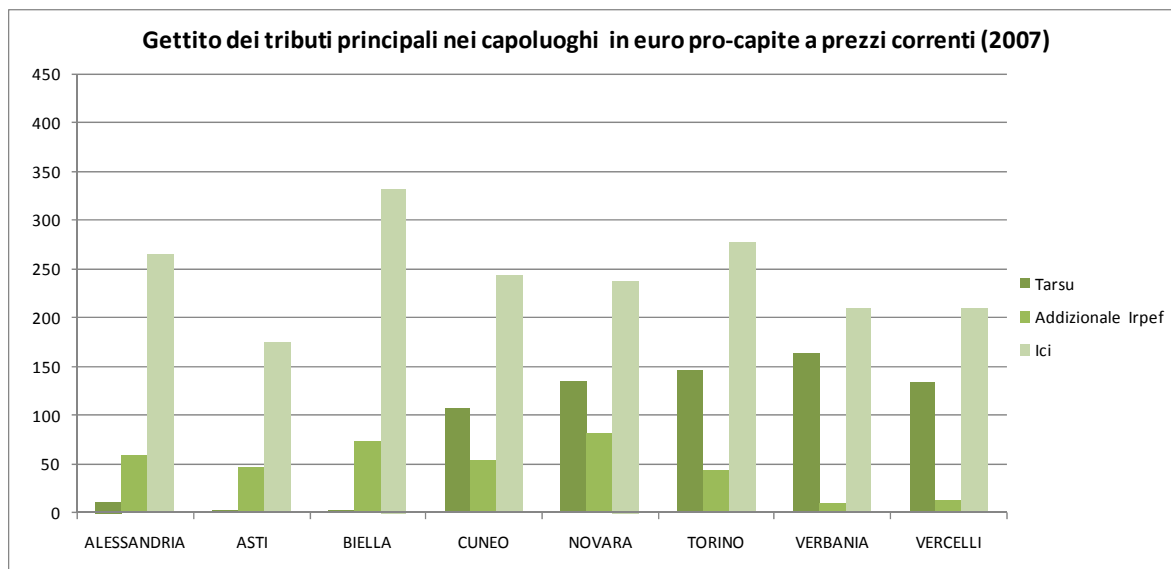
L'ICI si conferma in tutti i comuni come l'entrata che dà il maggior gettito, seguita dalla TARSU (se ancora presente in bilancio; tra i capoluoghi, Alessandria, Asti e Biella sono passati a TIA) e infine con ampio distacco il gettito dell'addizionale. I valori dell'ICI procapite sono già stati analizzati; si propongono invece alcune riflessioni sulle altre due entrate pro capite.

I valori massimi del ***gettito pro-capite della TARSU*** si riscontrano a Ivrea (190 euro), Cannobbio (177 euro) Verbania (164 euro) Vercelli (133 euro), mentre i valori minimi si registrano in piccoli comuni come Crescentino (67 euro) e Racconigi (82 euro).

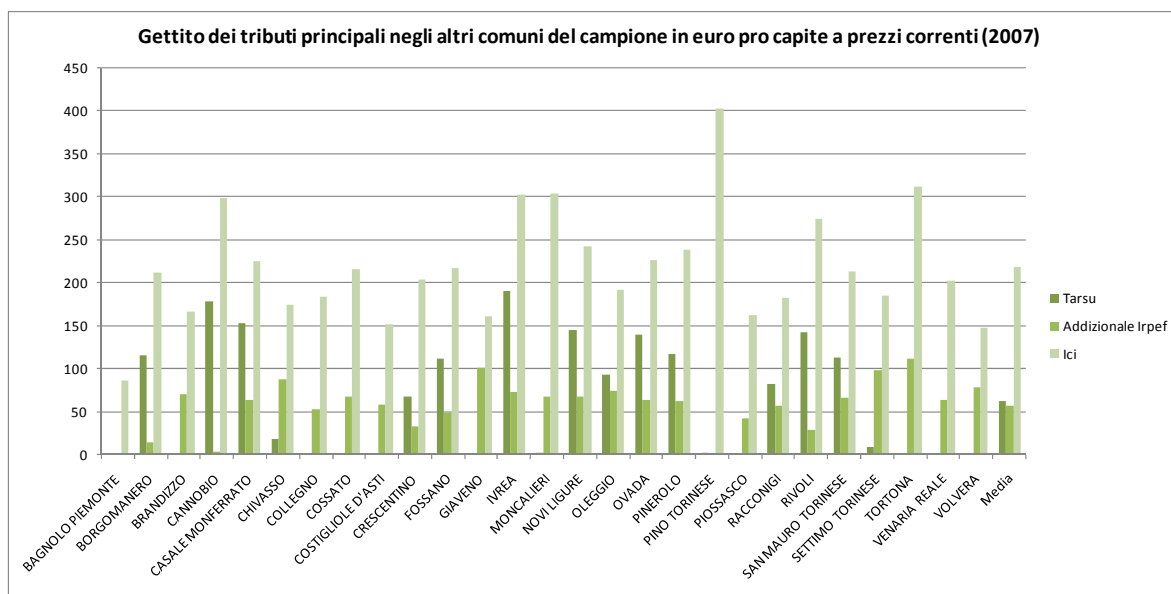
Nonostante lo sblocco delle aliquote dell'addizionale IRPEF consentito dalla Finanziaria 2007, ***il gettito dell'Addizionale IRPEF si mantiene basso***. Per i capoluoghi i valori maggiori li abbiamo a Novara (81 euro) e Biella (73 euro), i valori più bassi a Verbania (10 euro) e Vercelli



(13 euro). La media nei capoluoghi è di 47 euro. Per quanto riguarda gli altri comuni del campione, Tortona ha un gettito da addizionale IRPEF particolarmente elevato (111 euro), così come Giaveno (100 euro), mentre a Bagnolo e Pino esso è pari a 0 e a Cannobio a 2 euro. La media è di circa 55 euro.



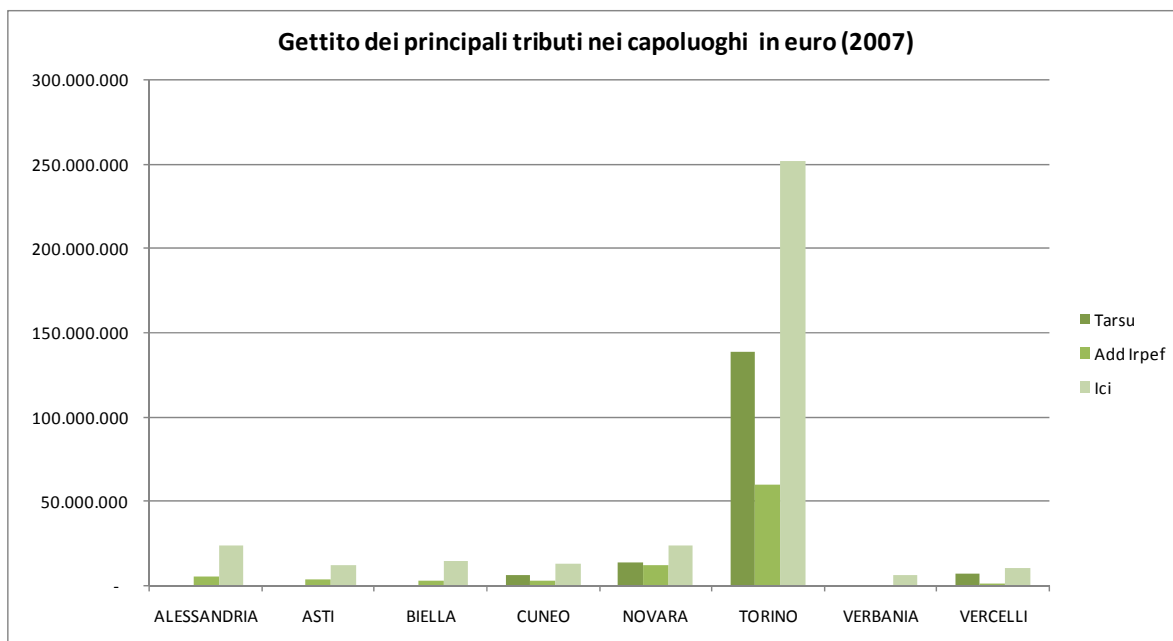
Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007



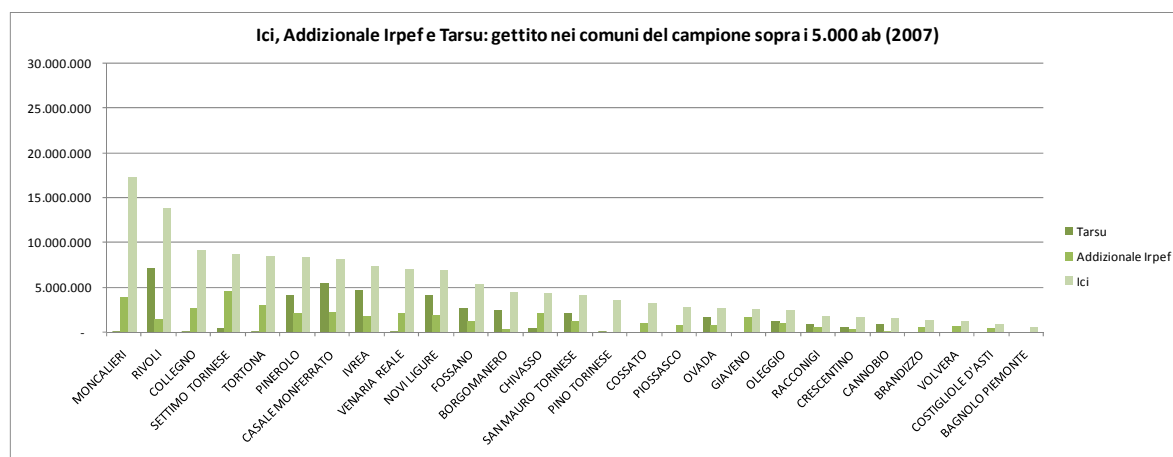
Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

Appare utile riportare anche qualche dato quantitativo assoluto del gettito delle tre entrate per cogliere la dimensione degli indicatori analizzati. Ovviamente, Torino svetta con una entrata da ICI che vale 250 milioni di euro, mentre tutti gli altri capoluoghi hanno entrate inferiori ai 25 milioni.

Sempre a Torino, la TARSU genera un gettito di poco meno di 150 milioni di euro, mentre l'addizionale vale poco più di 50 milioni.



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

2.6 Le entrate da alienazioni, oneri di urbanizzazione e prestiti

Le entrate del Titolo IV del Bilancio derivano da cessioni di aree o immobili di proprietà dell'ente, da oneri di urbanizzazione e da contributi in conto capitale di altri enti o privati per realizzare investimenti previsti nelle spese in conto capitale.

Indicatore	Formula
Incidenza Alienazioni patrimoniali sulla spesa in conto capitale	Gettito Alienazioni patrimoniali (Categoria I del Titolo IV, Quadro 2/Spese in Conto Capitale (Titolo II, Quadro 3) X100

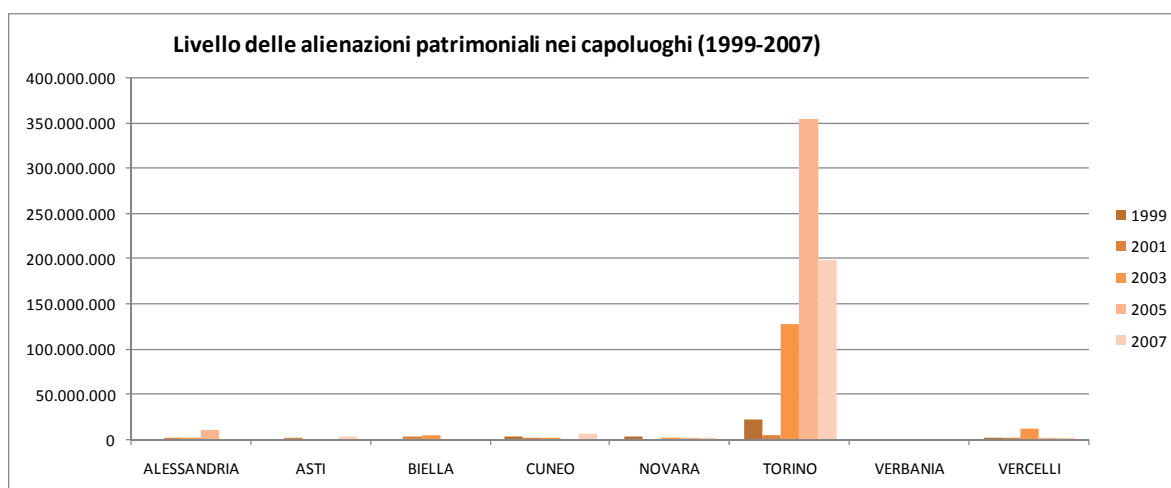


Le alienazioni

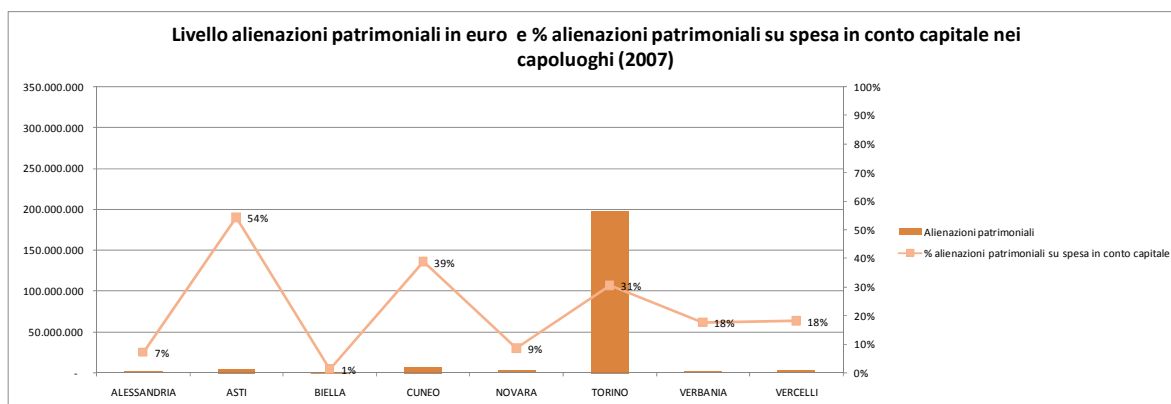
Le possibili alienazioni di aree o di immobili comunali vanno analizzate nel più ampio contesto del Piano della valorizzazione e alienazioni del patrimonio comunale, Piano che dal 2008 deve essere allegato al Bilancio di previsione. Le entrate che derivano da tali operazioni vanno attentamente valutate e sono delle “una tantum”, perché, una volta alienato tutto ciò che non è funzionale al raggiungimento degli obiettivi istituzionali, la voce di entrata si è esaurita.

I comuni più grandi hanno patrimoni consistenti e sovente la gestione degli immobili è inefficiente, non produce reddito e, pertanto, l’alienazione appare anche come una manovra atta a razionalizzare il patrimonio. Ad esempio, è evidente quanto le alienazioni siano state importanti per il comune di Torino che ha visto un picco di alienazioni nel 2005, ma che riguarda una tendenza consolidata a snellire il patrimonio comunale, mantenendo il solo patrimonio utile al conseguimento degli obiettivi della struttura.

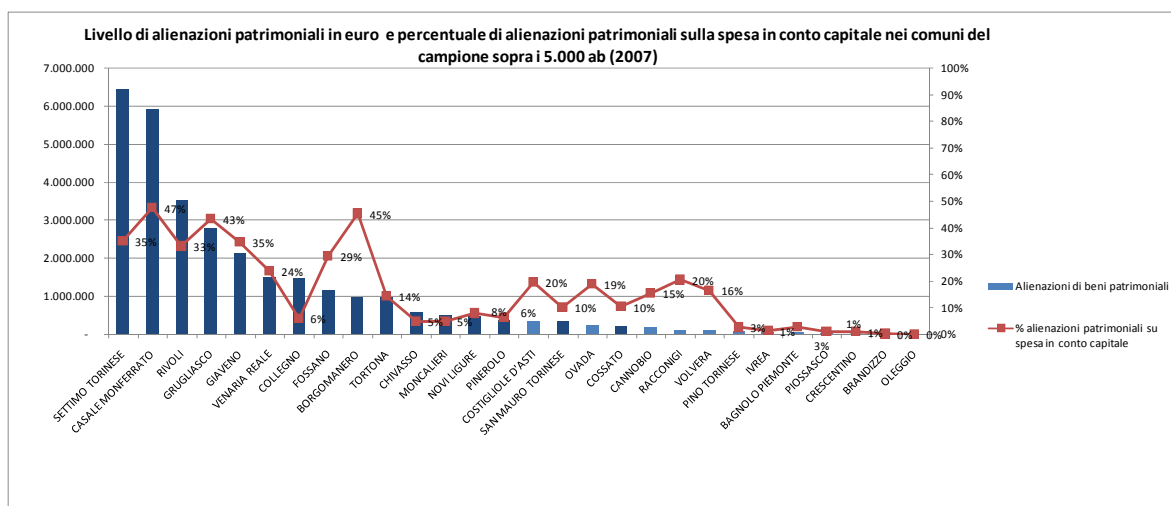
In termini percentuali, nel 2007, la percentuale di spesa in conto capitale coperta dalle entrate da alienazioni raggiunge l’81% a Torino e il 54% ad Asti; la media nei capoluoghi è di circa il 22%. Negli altri comuni le alienazioni sono state di una certa rilevanza a Settimo e a Casale Monferrato.



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell’Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007



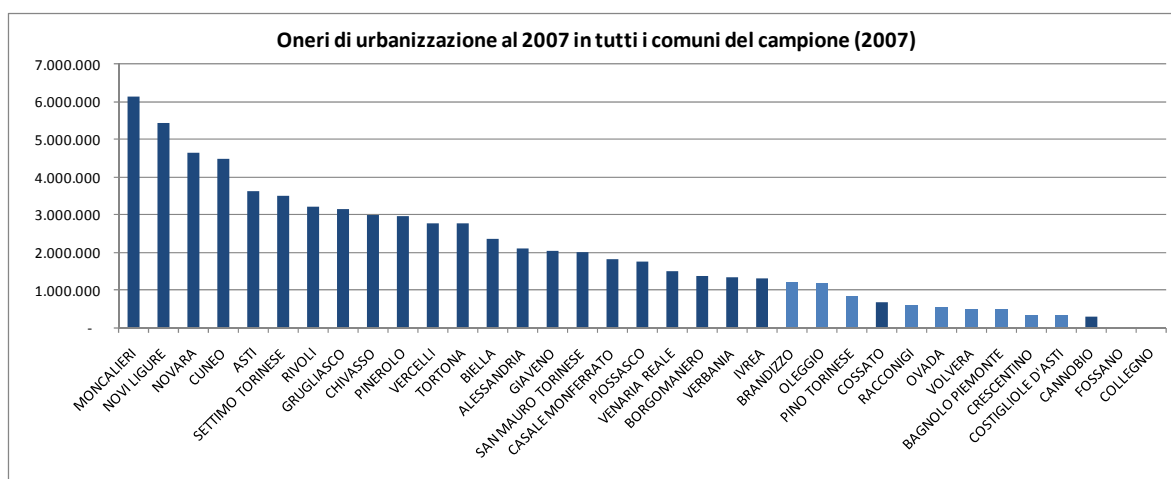
Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell’Interno, Certificati consuntivi 2007



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

Gli oneri di urbanizzazione

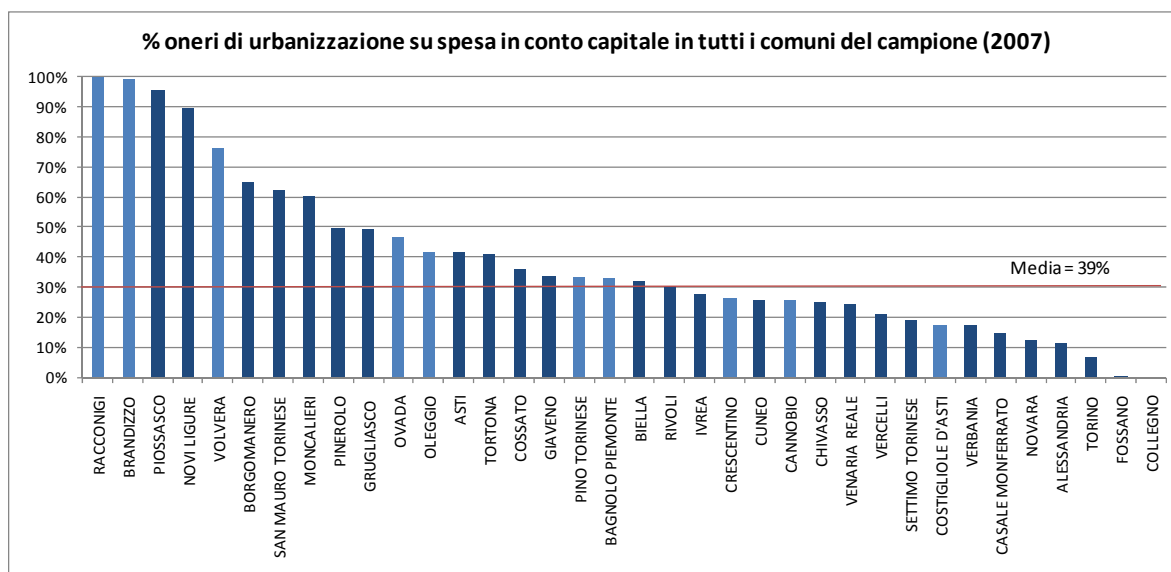
I comuni hanno cercato negli ultimi anni di sviluppare strategie finanziarie alternative alla diminuzione dell'autonomia finanziaria e al taglio dei trasferimenti statali in direzione di entrate in qualche misura straordinarie quali quelle connesse agli oneri di urbanizzazione e concessione. È stato inoltre confermato nella Finanziaria 2009 la possibilità di utilizzo degli oneri di urbanizzazione per il finanziamento di spese correnti; è stabilito, infatti, che i proventi delle concessioni edilizie, e delle sanzioni in materia di edilizia possano essere utilizzati per non più del 50% nella spesa corrente, per non più del 25% nelle spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, e per il restante 25% nella spesa in conto capitale. Di qui è derivato il peso crescente degli oneri di urbanizzazione, che, tuttavia, può avere come contraltare mutamenti nelle scelte di politica urbanistica, dettati soprattutto da esigenze di carattere fiscale ed un uso indiscriminato del suolo. Nel 2007 Torino ha incassato da oneri di urbanizzazione circa 43 milioni di euro. Elevate sono le entrate da oneri in molti comuni dell'area metropolitana (Moncalieri, Settimo Torinese, Rivoli e Grugliasco), a Novi Ligure (dove vi è uno sviluppato distretto commerciale), Novara, Cuneo ed Asti.



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007*

*Per motivi grafici Torino non è stata inserita nel grafico, ma sono state considerate nel testo le entrate da oneri di urbanizzazione del capoluogo

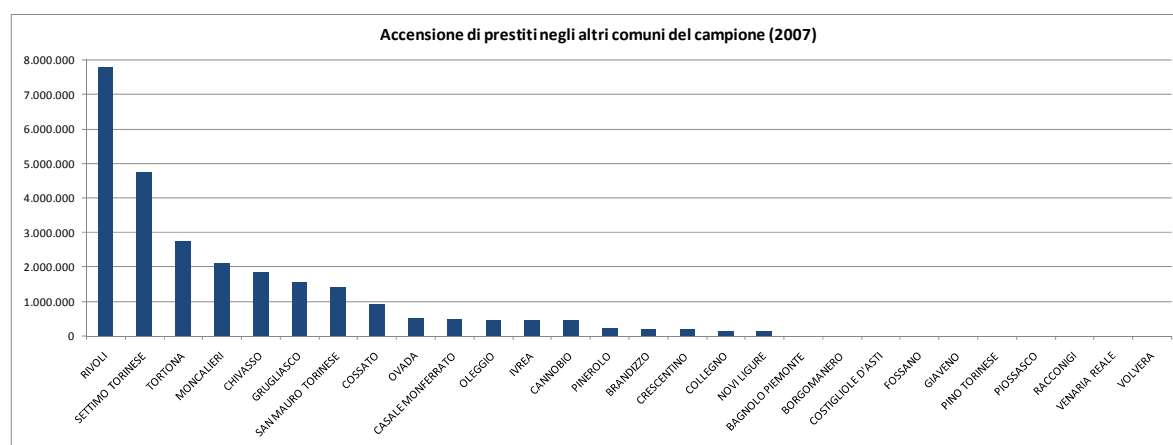
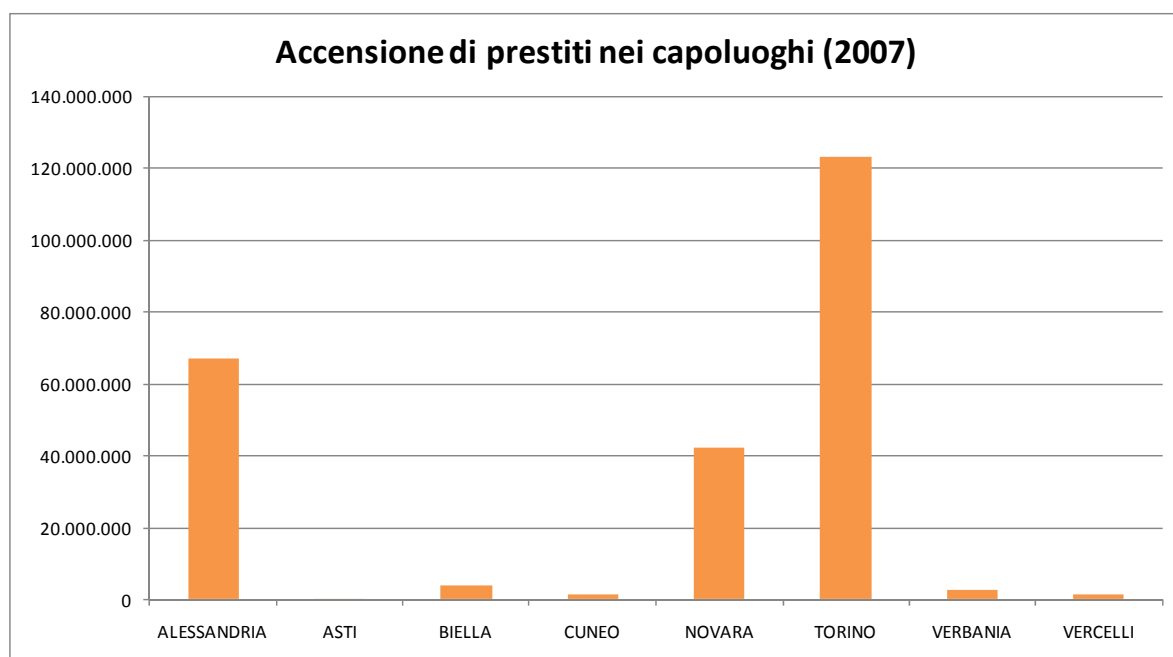
Il peso gli oneri di urbanizzazione sulla spesa in conto capitale (che dovrebbe esserne la destinazione naturale, a parte le eccezioni ormai consentite dalle ultime Finanziarie a favore della spesa corrente) si ottiene una media del 39% con alcuni picchi come Racconigi e Brandizzo che raggiungono il 100% circa e Piossasco e Novi Ligure che si collocano intorno al 90% di copertura.



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

Le Entrate da Titolo V: Accensione di prestiti

Per quanto riguarda le entrate del Titolo V, relative all'accensione di prestiti, sono soprattutto i comuni di maggiori dimensioni a ricorrere a tale fonte di entrata: in valori assoluti la voce per Torino ammonta a 123 milioni; Alessandria e Novara seguono, seppure distanziate, con valori intorno ai 65 e 40 milioni di euro.

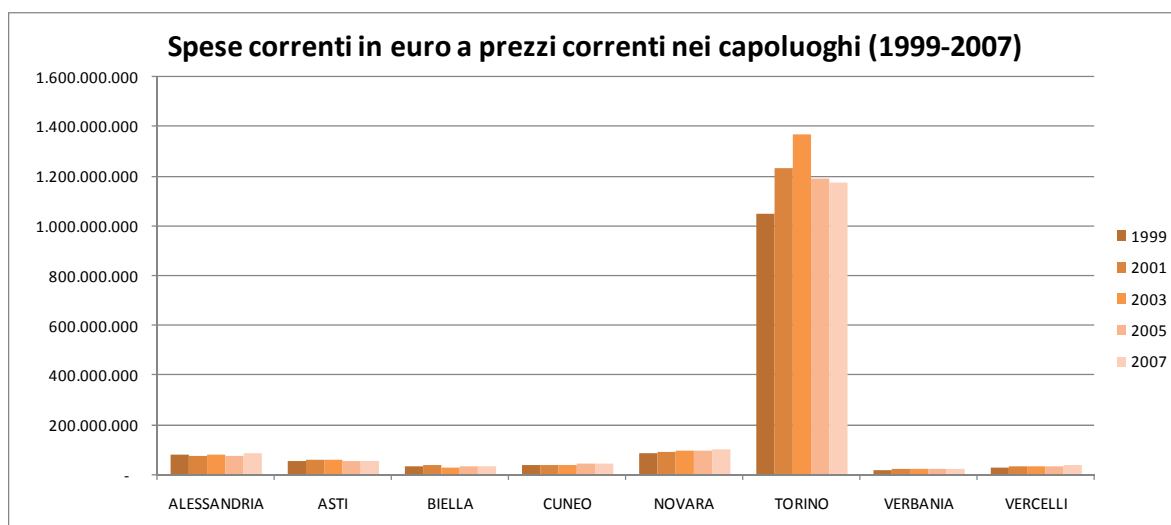


2.7 La spesa corrente e in conto capitale

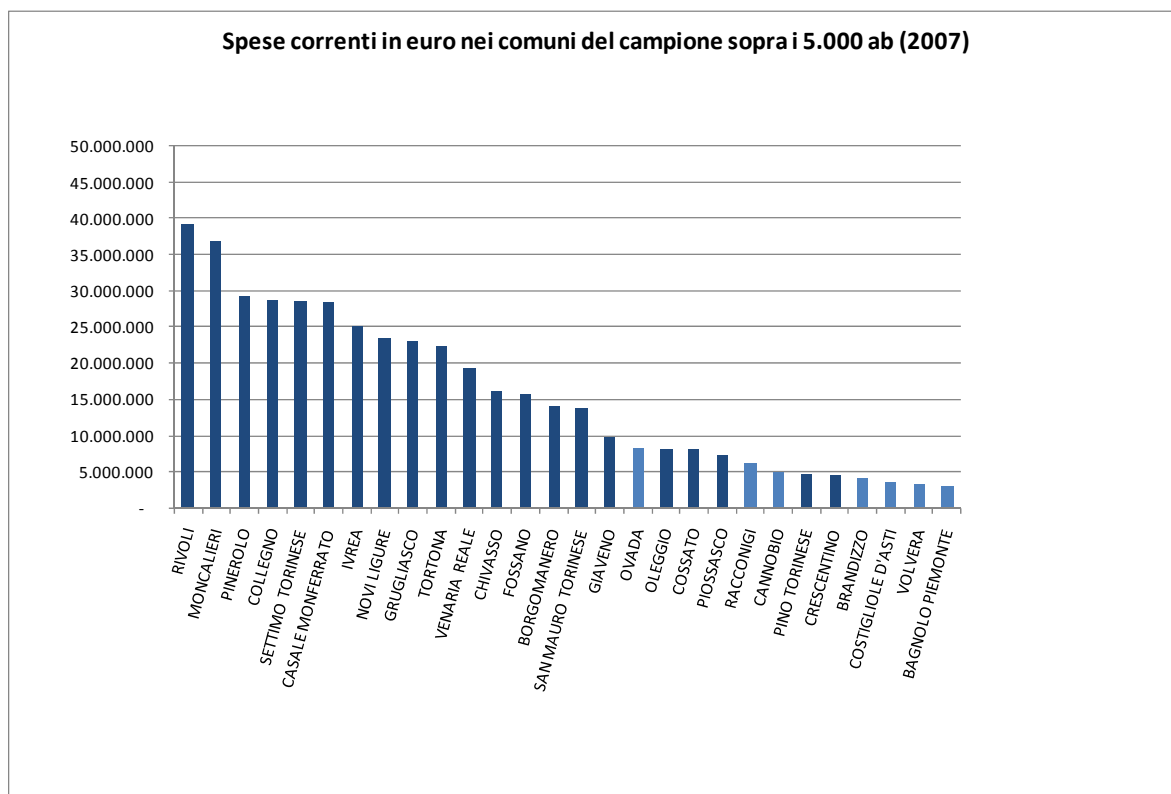
La spesa corrente, di cui al Titolo I del bilancio, è volta a garantire il funzionamento dei servizi rivolti ai cittadini e il funzionamento degli uffici come la spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi. Di norma rappresentano uscite che si ripetono anno per anno, mentre una più modesta percentuale di spesa è destinata a specifiche iniziative o a spese di funzionamento non ripetitive.

L'andamento della spesa corrente nei capoluoghi è oscillante ed è in gran parte determinato dai tentativi di riduzione di tale voce, imposta nelle Leggi Finanziarie degli scorsi anni: a Torino vi è una crescita continua dal 1999 al 2003, una diminuzione più accentuata nel 2005 e più lieve nel 2007.

Nel 2007, la spesa corrente scende in valori assoluti, oltre che a Torino, a Cuneo, a Biella e a Verbania. Negli altri comuni del campione la spesa corrente media è di circa 15,7 milioni di euro.



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

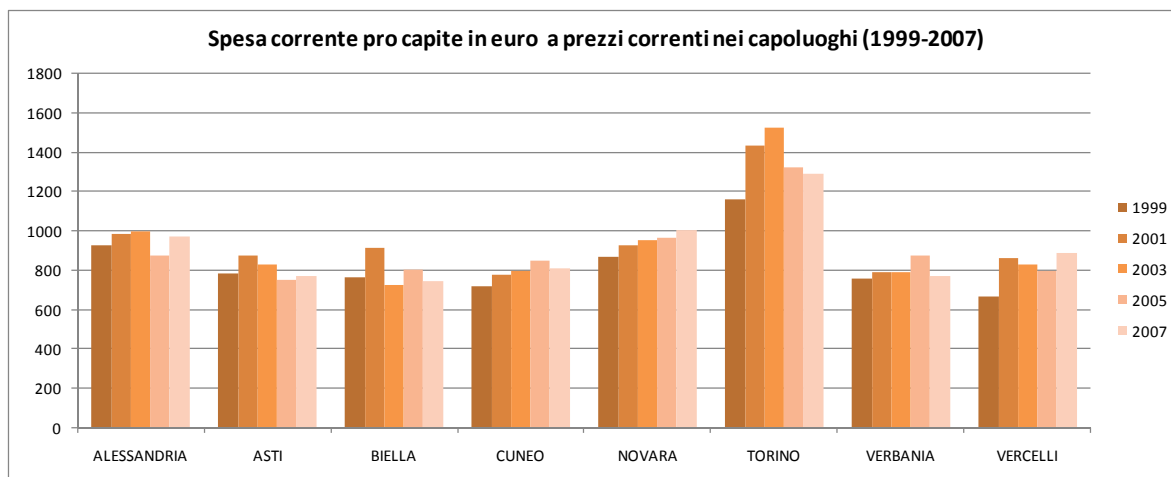
Spese correnti procapite

Altra faccia della medaglia delle entrate correnti procapite, analizzate nel §2.1, sono le spese correnti procapite. I valori della spesa corrente pro capite, al 2007, nei capoluoghi toccano i **1.296 euro a Torino** e i 1.004 euro a Novara (che registrano anche i valori più alti per le entrate tributarie pro-capite) e come valore minimo i 750 euro di Biella. **La media nei capoluoghi è di 910 euro procapite**, in flessione rispetto ai 1.169 euro del 2005.

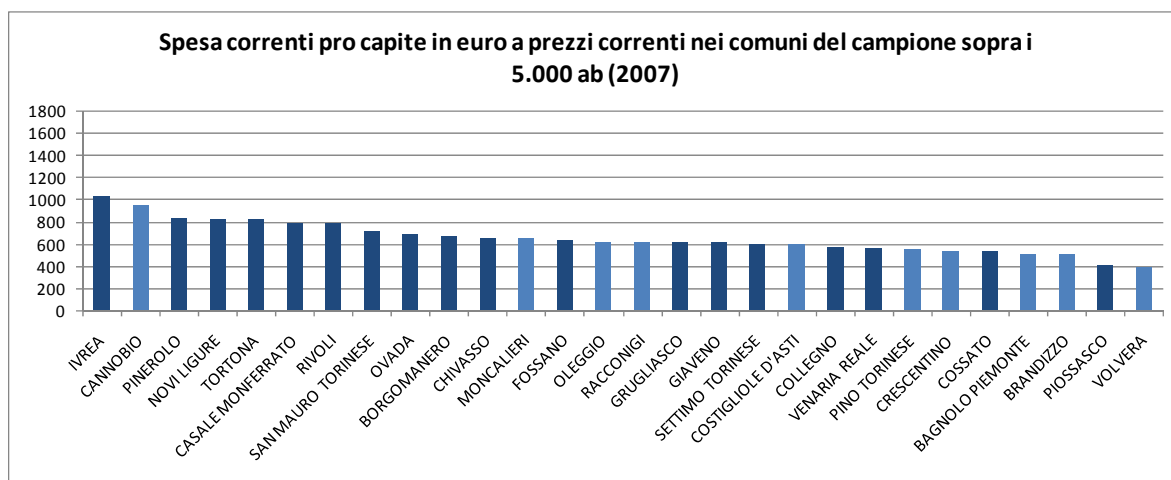


Complessivamente, nel 2007, le spese correnti pro-capite aumentano a Novara, Alessandria, Vercelli ed Asti, mentre diminuiscono negli altri capoluoghi.

Negli altri comuni del campione, Ivrea e Cannobbio hanno il livello di spesa corrente pro-capite più elevato (rispettivamente 1.004 euro e 984 euro), Volvera e Piossasco hanno la spesa corrente procapite più bassa (rispettivamente 388 euro e 413 euro), mentre la **spesa media procapite è di 654 euro**.

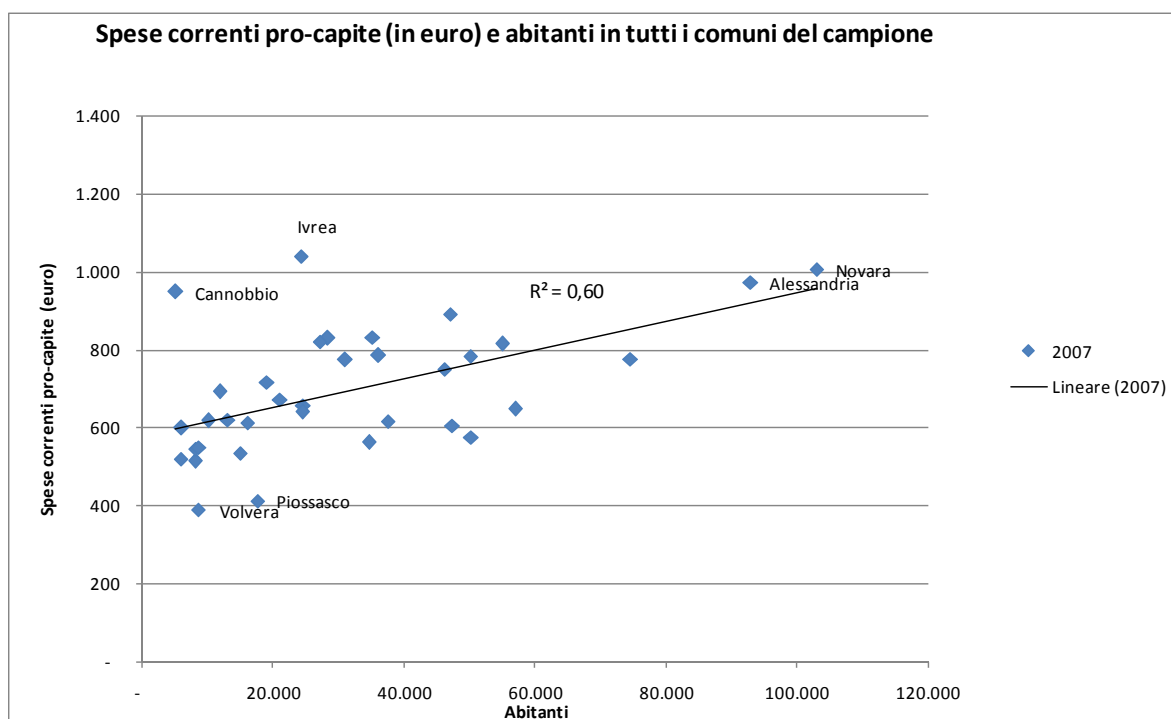
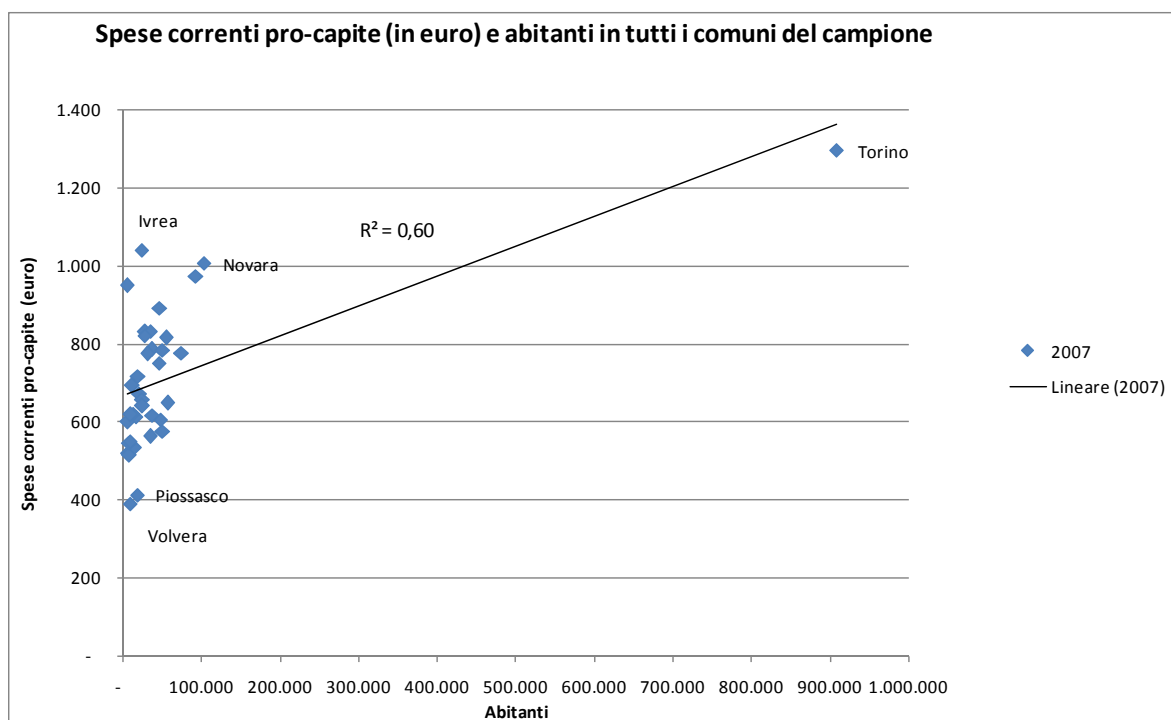


Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007



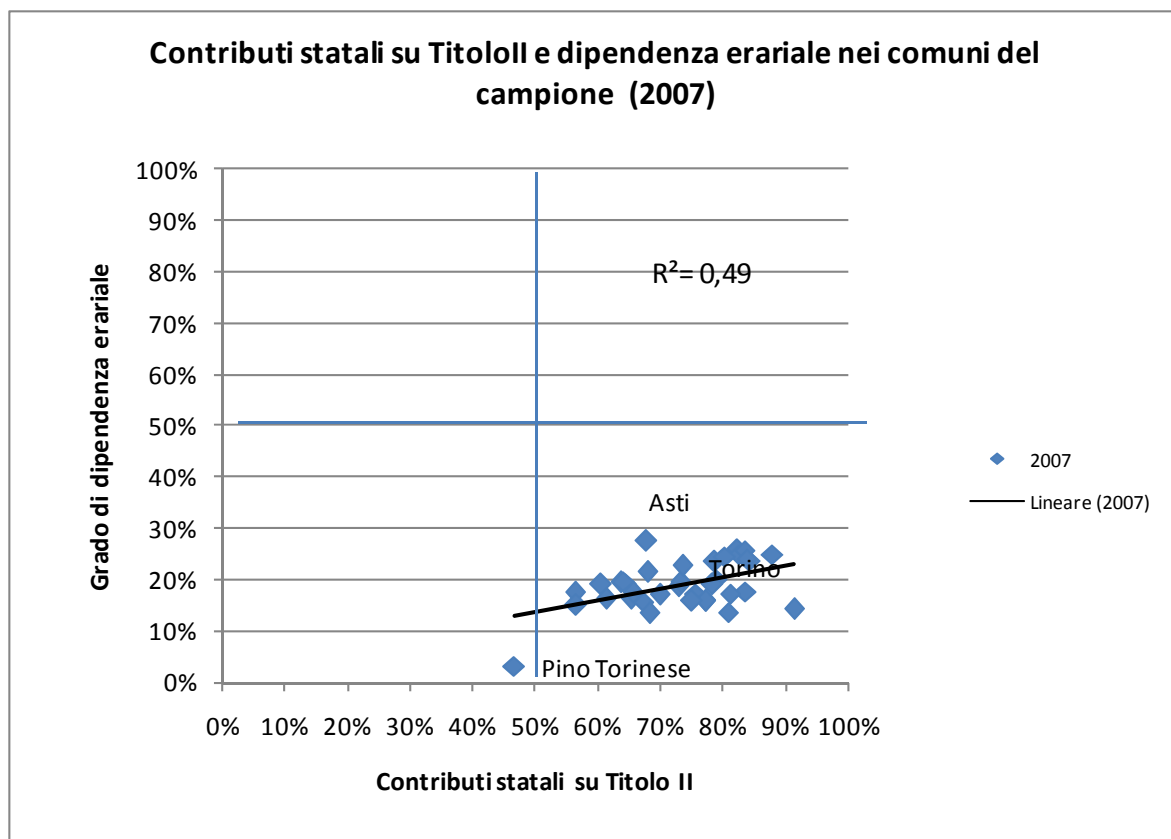
Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

La spesa procapite aumenta all'aumentare della dimensione del comune: questo emerge dal grafico seguente dove la relazione positiva è particolarmente evidente perché la retta è spostata verso l'alto dai valori di Torino. Ma la relazione si mantiene anche nel grafico successivo dove è stato eliminato il valore di Torino; la retta mantiene l'inclinazione positiva, ma vi sono alcuni comuni che si differenziano allontanandosi anche in modo evidente dalla retta: come Ivrea e Cannobbio, con alta spesa procapite e poche abitanti.



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

Infine, vi è una correlazione abbastanza elevata tra livello dei trasferimenti erariali e spese pro-capite come si evince dal grafico seguente: in particolare, la Città di Torino a fronte dei 1.296 euro di spesa a cittadino vi è un trasferimento statale di 293 euro, all'opposto Pino Torinese dove il trasferimento è di soli 19 euro a fronte di una spesa di 549 euro.



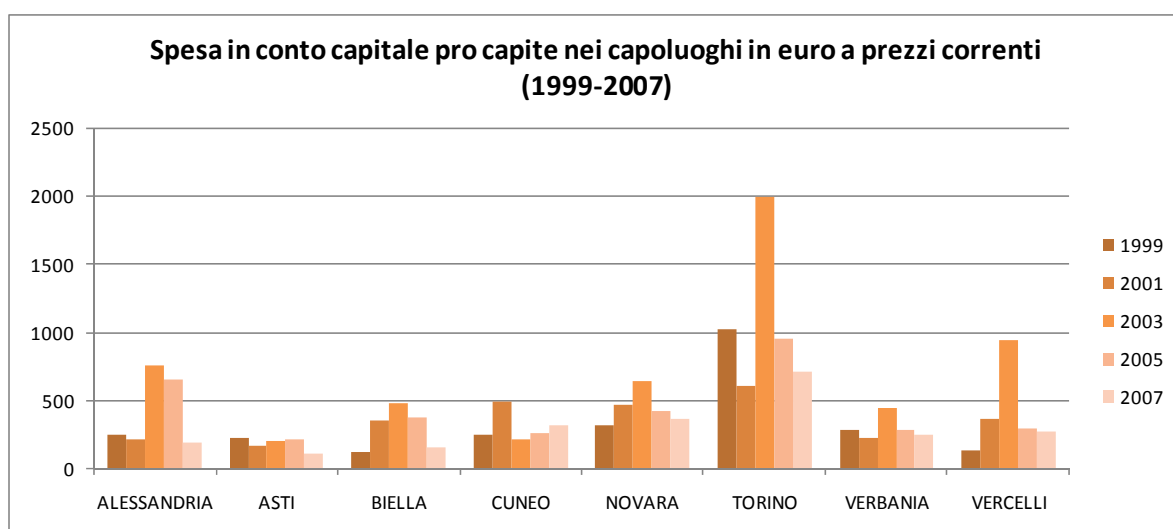
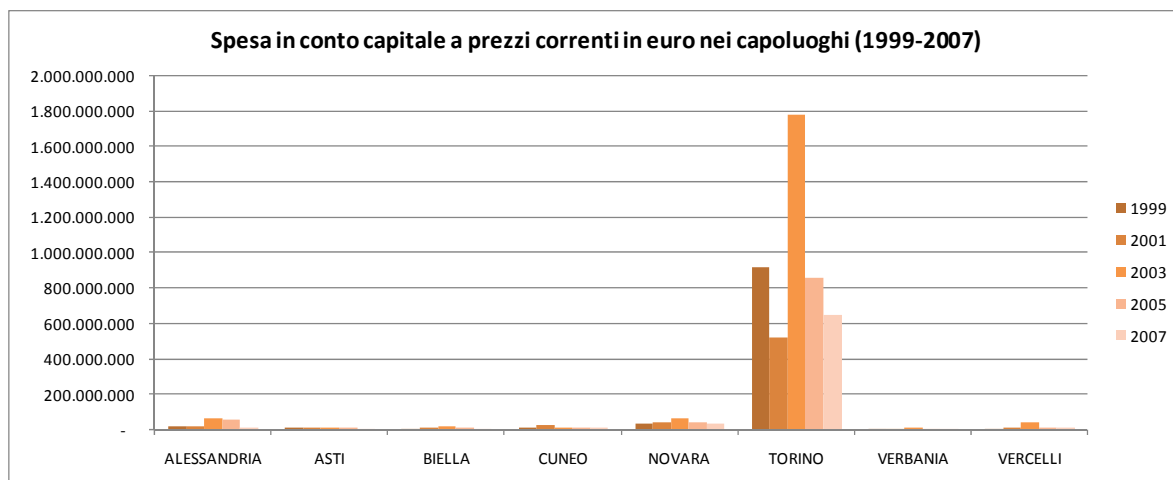
Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007

La spesa in conto capitale

La spesa in conto capitale del Titolo II del Bilancio finanzia l'attività straordinaria, come la realizzazione e la manutenzione straordinaria di opere pubbliche, l'acquisto di beni durevoli, i trasferimenti e i conferimenti di capitali.

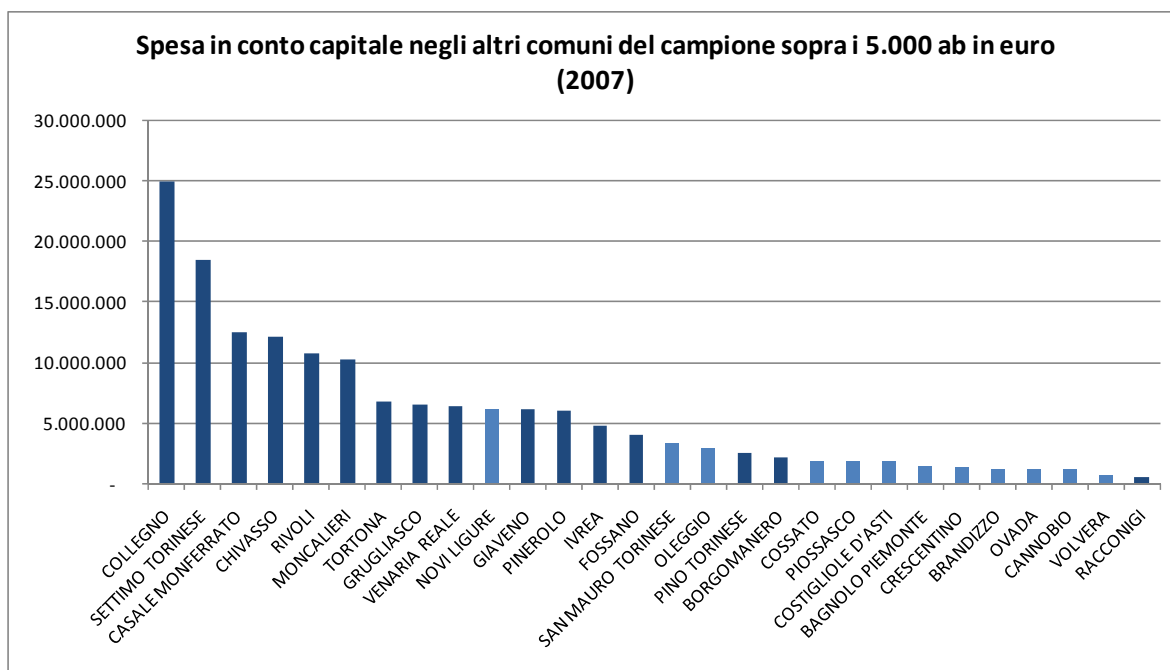
Per tutti i comuni capoluogo vi è stata una crescita delle spese del Titolo II fino al 2003, nei periodi successivi è seguita una flessione, particolarmente elevata, il che denota il sussistere di una situazione di difficoltà ad effettuare investimenti in opere pubbliche e per lo sviluppo del territorio, da parte degli enti locali. Tra il 2005 e il 2007 Alessandria e Biella hanno visto scendere percentualmente in maniera più consistente le loro spese in conto capitale.

Il livello di spese in conto capitale pro-capite è più alto a Torino (717 euro) e Novara (363 euro), mentre tocca i livelli più bassi ad Asti ed Alessandria (118 e 197 euro).

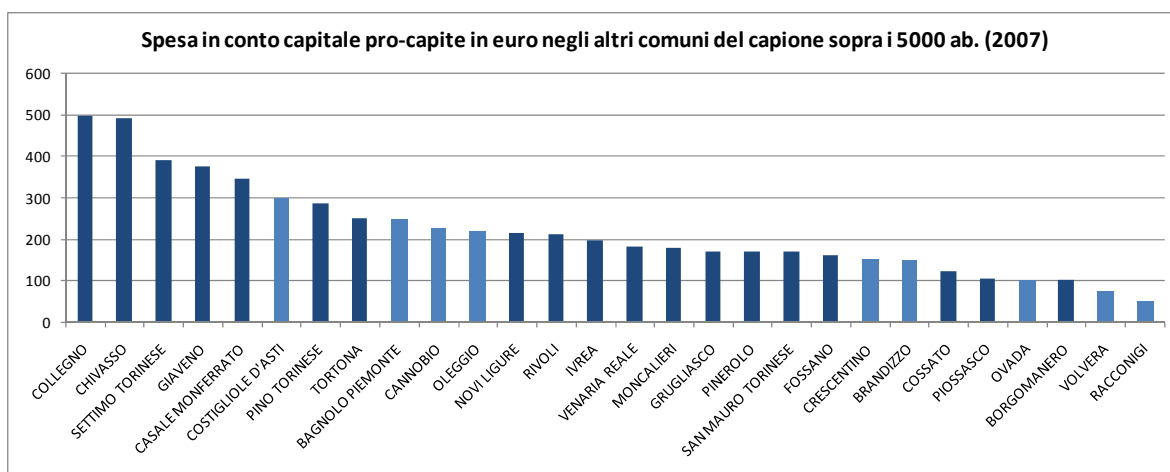


Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 1999, 2001, 2003, 2005, 2007

Per quanto concerne gli altri comuni del campione, la spesa in conto capitale più elevata in valori assoluti si registra a Collegno, Settimo e Casale Monferrato (tutti sopra i 15.000 abitanti). Collegno conferma tale tendenza anche se si considera la spesa pro-capite, che raggiunge quasi i 500 euro. Da segnalare, tra i comuni sotto i 15.000 abitanti, Giaveno con una spesa pari a 377 euro.



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007



Fonte: Elaborazione da dati del Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi 2007





3. RISULTATI DELL'INDAGINE: LE STRATEGIE PER AUMENTARE LE ENTRATE

3.1 *Manovre su entrate tributarie*

Le possibili manovre per influenzare il livello delle entrate si riferiscono innanzitutto all'aumento o alla differenziazione delle aliquote delle quattro principali fonti tributarie, ovvero l'ICI, la TARSU, la TOSAP e l'Imposta di pubblicità indipendentemente dal loro eventuale passaggio a canone (per il quale assume rilievo l'entrata patrimoniale extratributaria).

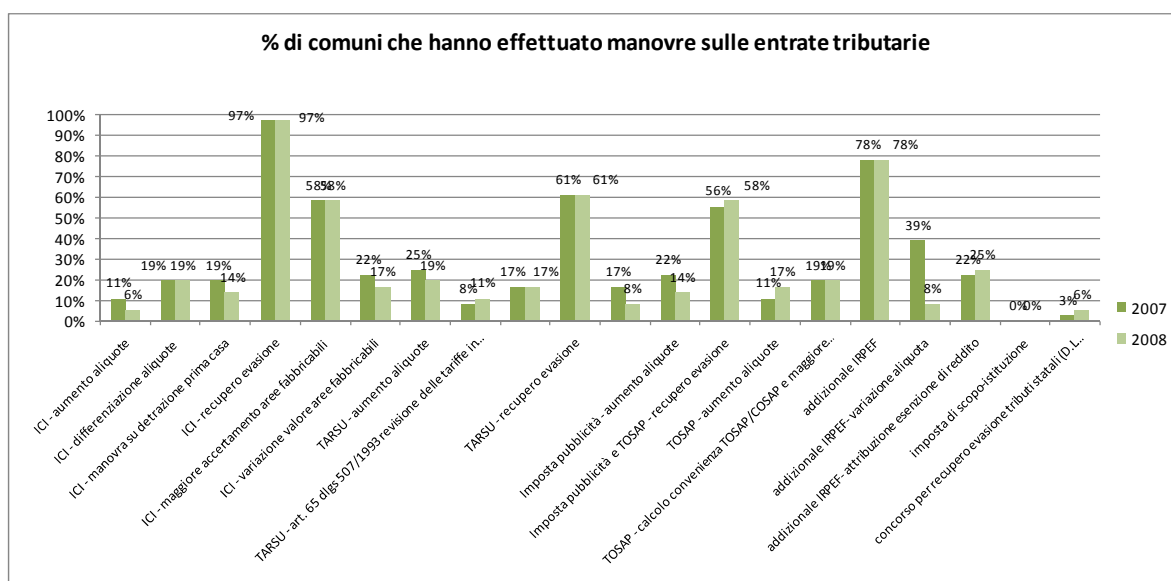
Nel periodo considerato, ***le amministrazioni non hanno puntato sull'aumento delle aliquote dei tributi locali***. In particolare, la manovra sul tributo principale, ovvero l'ICI, è caratterizzata da appena un 6% di comuni che hanno aumentato le aliquote (in particolare, nel 2008 solo 2 comuni hanno aumentato le aliquote, tra cui nessun capoluogo, mentre nel 2007 erano 4 di cui 3 capoluoghi), con scarsa differenziazione delle stesse, neanche operando molto sulla detrazione prima casa. Poche variazioni anche della TOSAP e dell'Imposta di pubblicità. In alcuni casi le aliquote non sono state aumentate perché già si trovavano al massimo consentito oppure hanno già ritoccato le aliquote negli anni precedenti.

Al contrario, ***tutti hanno puntato al recupero dell'evasione tributaria***, su cui naturalmente interessa l'entità del gettito come fonte di entrata e non certo la strategicità dell'azione, posto che il recupero dell'evasione rientra tra i compiti istituzionali del comune. Su tale gettito occorre comunque distinguere la parte relativa alle annualità pregresse, comprensive di interessi e indennità, che ha carattere di una tantum, rispetto al recupero di imponibile, che rappresenta fonte di entrata sicura anche per gli anni successivi.

Sia nel 2007 che nel 2008, le manovre più utilizzate per tutti i comuni sono proprio quelle volte al recupero dell'evasione, il 97% per l'ICI e il 58% per la TARSU e in leggero aumento per la TOSAP (dal 56% del 2007 al 58% del 2008).

Il recupero dell'evasione, in particolar modo dell'ICI, è stato favorito da alcuni provvedimenti presi dalle leggi finanziarie e manovre fiscali del 2005 e 2006 che hanno, ad esempio, dato la possibilità di richiedere atti di variazione del classamento catastale per gli immobili non più coerenti con la situazione di fatto o non denunciati (art. 1 comma 336 L. 311/2004) o la revisione dei requisiti di accatastamento dei fabbricati rurali oltreché ad un controllo incrociato con Agenzia del Territorio per le variazioni culturali e la sussistenza dei requisiti di ruralità stessi (DL 262/2006). La stessa legge finanziaria 2005 (art. 1 comma 340 L. 311/2004) ha poi previsto una superficie catastale minima denunciabile per la tassa/tariffa rifiuti (80%).

Nessun comune, invece, nel biennio ***ha fatto ricorso all'imposta di scopo*** (una addizionale all'imposta comunale sugli immobili vincolata a determinati investimenti).



Tiepida la partecipazione dei comuni al contrasto all'evasione fiscale

L'articolo 1 del DL 203/2005 prevede la partecipazione dei comuni all'accertamento ed il conseguente riconoscimento di una quota pari al 30% delle maggiori somme relative a tributi erariali riscossi a titolo definitivo a seguito di interventi che abbiano contribuito al buon esito dell'accertamento stesso (es. le somme riscosse entro 60 giorni dalla notifica dell'avviso di accertamento, le somme riscosse a seguito di accertamento con adesione, le somme riscosse a seguito di sentenza divenuta definitiva o conciliazione). Il Provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate del 3/12/2007 ha fornito le prime disposizioni applicative. La partecipazione del comune all'accertamento fiscale può essere attuata direttamente dall'ente locale ovvero tramite le società ed enti partecipati o comunque incaricati per le attività di supporto ai controlli fiscali sui tributi comunali. Il provvedimento prevede che i comuni primariamente segnalino elementi ed informazioni sintomatici di fenomeni evasivi ed elusivi relativi alle annualità di imposta 2004 e 2005 oggetto di programmazione operativa dei controlli fiscali sostanziali dell'Agenzia delle Entrate a partire dall'anno 2007. Le informazioni sono strutturate in termini di segnalazioni qualificate, intendendosi per tali le posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi. Le informazioni sono altresì costituite da archivi strutturati, con preminente riferimento ai cespiti immobiliari già oggetto di accertamento definitivo ai fini dei tributi locali. Sono individuati alcuni ambiti di intervento: a) commercio e professioni; b) urbanistica e territorio; c) proprietà edilizie e patrimonio immobiliare; d) residenze fittizie. Le segnalazioni sono trasmesse all'Agenzia tramite il sistema S.I.A.T.E.L. in modalità web. Tuttavia, nell'anno 2008, in mancanza del provvedimento attuativo (Provvedimento n. 2008/175466), il flusso delle informazioni poteva avvenire tramite supporto cartaceo (es. raccomandata). Le segnalazioni trasmesse sono oggetto di valutazione da parte dell'Ufficio dell'Agenzia competente in relazione al domicilio fiscale del contribuente. Gli avvisi di accertamento notificati e gli accertamenti con adesione perfezionati, riferiti in tutto o in parte alle segnalazioni trasmesse dai comuni, sono tracciati sino alla fase della definitiva riscossione delle maggiori imposte, interessi e sanzioni correlati agli specifici elementi di rettifica o accertamento. A seguito della definitiva riscossione, il 30% degli importi di riferimento è destinato ai comuni che hanno contribuito all'accertamento.



Per contro, l'Agenzia delle Entrate, rende disponibili ai comuni che ne faranno richiesta i flussi informativi relativi a:

- bonifici bancari e postali per ristrutturazioni edilizie;
- contratti di somministrazione di energia elettrica, gas e acqua disponibili in Anagrafe Tributaria;
- contratti di locazione di immobili.

L'Agenzia delle Entrate si impegna anche a ricercare soluzioni al fine di rendere disponibili ai comuni che ne facciano richiesta, le informazioni relative alle denunce di successione che abbiano ad oggetto immobili.

È da rilevare come, ai sensi della Legge 383 del 18 ottobre 2001 art. 15, comma 2 gli Uffici delle entrate che hanno ricevuto la dichiarazione di successione devono comunque trasmetterne una copia a ciascun comune nel cui territorio sono ubicati gli immobili (Cm 91/E del 18 ottobre 2001), a fini ICI.

Tali dati sono quindi utili anche per l'attività di accertamento dei tributi locali.

Anche il 30% delle somme riscosse a seguito di accertamento catastale va ai comuni.

L'ambito di intervento è però limitato agli accertamenti scaturiti dalle richieste di atti di aggiornamento catastale rivolte dai comuni ai contribuenti:

- a norma dell'art. 1, comma 336, della legge 311/2004 (immobili non accatastati o che hanno subito interventi che ne hanno modificato la consistenza catastale e quindi la rendita);
- per i fabbricati rurali che hanno perso i requisiti di ruralità o che non risultano dichiarati in catasto (art. 2 comma 36 DL 262/2006);
- per l'individuazione delle porzioni a destinazione commerciale, industriale, studi privati o ad usi diversi, presenti in unità censite in categorie E1, E2, E3, E4, E5, E6 ed E9 (art. 41 DL 262/2006);
- per le richieste relative al completamento dell'accatastamento per le unità immobiliari censite nelle categorie F3 e F4, che risultino ultimate.

Anche gli avvisi di accertamento notificati dall'Agenzia e riferiti alle segnalazioni trasmesse dai comuni sono tracciati per poter attribuire il 30% degli importi di riferimento destinato ai comuni che hanno contribuito all'accertamento.

Negli anni 2007 e 2008, tuttavia, ***il concorso dei comuni al recupero dell'evasione di tributi statali, è stato minimo*** (solo 2 comuni: un capoluogo, un comune sopra i 15mila abitanti). Gli altri comuni non hanno ancora sfruttato tale opportunità a causa, nel 2007, dell'attuazione incompleta della norma (esisteva solo un accordo in sede di conferenza unificata del 27 marzo 2006) ed una ancora scarsa elasticità degli enti a fornire tali informazioni, dovuta all'assenza di procedure operative consolidate, alla carenza di organico per effettuare i controlli ed alla oggettiva difficoltà di estrapolare i dati dalle anagrafi tributarie, specie nei comuni minori. ***La percentuale di comuni coinvolti sarà comunque destinata ad aumentare negli anni successivi*** visto anche l'accordo con l'ANCI Regione Piemonte.

Variate le aliquote dell'addizionale IRPEF nel 78% dei comuni

Un discorso a parte meritano le manovre relative all'addizionale IRPEF, utilizzate in modo consistente, dal 78% dei comuni sia nel 2007 che nel 2008.

L'addizionale comunale all'IRPEF è stata istituita dal D.lgs. 380/1998 ma l'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge n. 289/2002 stabilì che, in attesa dell'accordo fra Stato, regioni ed enti locali, in sede di Conferenza unificata, sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale (mai conseguito), fossero sospesi gli aumenti delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF, nonché della maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP deliberati successivamente al 29 settembre 2002 (data di presentazione del disegno di legge finanziaria per il 2003), non confermativi delle



aliquote in vigore per l'anno 2002. La sospensione è stata quindi confermata anche negli anni successivi, salvo alcune deroghe, fino al 2007.

La legge finanziaria 2005 (art. 1 comma 51 legge 311/2004)⁴ ha introdotto una parziale apertura, concedendo un incremento dello 0,1% solo nei comuni dove, al 1° gennaio 2005 (data di entrata in vigore della legge n. 311/2004), non si erano adottate precedenti delibere di variazione – o istituzione – della misura dell'aliquota di compartecipazione. Al 2006, quindi, la manovra dell'addizionale era quindi limitata ad un aumento o ad una istituzione dell'addizionale dello 0,1%.

I comma 142 e 143 della legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006 n. 296), oltre a modificarne parzialmente la disciplina rispetto a quella regionale, interruppero, di fatto, la sospensione dell'addizionale comunale all'IRPEF prevedendo che i comuni potessero disporre la variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale comunale IRPEF per un ammontare non eccedente, complessivamente, gli 0,8 punti percentuali. Con il medesimo regolamento istitutivo potevano anche essere stabilita una soglia di esenzione in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali.

Tale possibilità ha quindi permesso agli enti di utilizzare anche l'addizionale tra le manovre di bilancio, il che ne giustifica il sensibile ricorso da parte dei comuni esaminati a partire dal 2007.

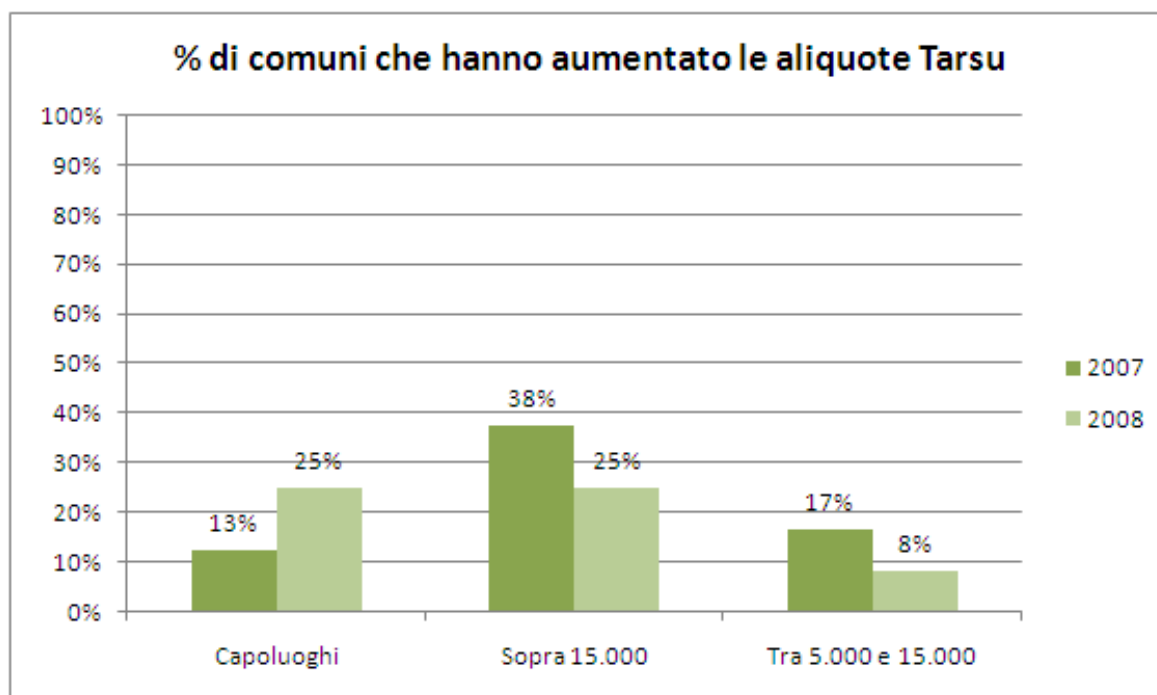
La Tassa Rifiuti Solidi Urbani

Per quanto riguarda la TARSU, molti comuni avevano aumentato le aliquote già tra il 2001 e il 2006, per cui nel 2008 aumenta solo il numero di capoluoghi che utilizza tale manovra. Occorre sottolineare che molti comuni hanno adottato, negli anni precedenti la TIA (o Tariffa rifiuti).

A differenza della TARSU, la TIA impone la copertura integrale del costo del servizio, ancorché in un periodo transitorio. Tuttavia, nel 2007 e 2008 (come per il 2009), nelle more della concreta attuazione del Codice ambientale, è stato “congelato” il regime fiscale adottato dagli enti al 2006, impedendo il passaggio a Tariffa per ulteriori enti. Le simulazioni tariffarie, quindi, “bloccate” per gli enti, per passare a tariffa o per comunque avvicinarsi alla copertura del 100% dei costi hanno avuto comunque l'effetto di aumentare le aliquote, soprattutto nei comuni sopra i 15mila abitanti proprio nel 2007.

Si possono invece definire in “controtendenza” i capoluoghi dove la TARSU è stata aumentata nel 2008 e non nel 2007, quando ormai l'effetto delle simulazioni doveva già essere stato assorbito. È probabile che l'avvicinarsi della scadenza del periodo transitorio o del congelamento, con la previsione di un passaggio a Tariffa comunque prossimo, ha spinto i comuni capoluogo a procedere comunque verso la copertura della quasi totalità del costo del servizio.

⁴ La circolare n. 1/DPF/UFF del 18 marzo 2005 affermò che l'addizionale comunale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche poteva essere deliberata nella misura dello 0,1% solo dai comuni che alla data del 1° gennaio 2005 non avevano in vigore detta addizionale. Gli effetti di tale deliberazione sarebbero decorsi dal 1° gennaio 2005. Tuttavia, il Tar Lazio, con sentenza n. 12414 del 12 ottobre 2005, precisò invece che la facoltà di aumentare le aliquote di cui al comma 51 della legge 311/2004 è attribuita anche a quei comuni che avevano deliberato l'aumento dopo il 29 settembre 2002, ma che, ricadendo nella fase della sospensione legale degli effetti, di fatto non si erano potuti avvalere dei potenziali aumenti deliberati. Tale orientamento è stato condiviso anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 5158/2005 espresso nell'adunanza del 17 gennaio 2006. Così, con circolare n. 1/DPF del 10 maggio 2006, il ministero delle Finanze chiarì che anche i comuni che avevano deliberato l'aumento delle addizionali IRPEF dopo il 29 settembre 2002 avrebbero potuto incrementarla dello 0,1 %.



3.2 Manovre su entrate extra-tributarie – Tariffe

Oggetto di analisi sono i possibili interventi sulle tariffe dei servizi indispensabili (quali trasporti, rifiuti, acquedotto e depurazione, gas, cimiteriali) e sulle tariffe dei servizi a domanda individuale (quali sport, cultura, turistici, mense, asili, corsi extrascolastici). Presupposto dell'intervento dell'amministrazione è l'analisi dell'attuale grado di copertura delle tariffe rispetto alla spesa (in contabilità finanziaria) e ai costi (in contabilità economica), necessari per l'erogazione del servizio.

Il metodo proposto nella scheda di rilevazione porta i comuni a considerare in un'ottica aziendale la gestione di tali servizi, analizzando con schede analitiche le entrate e le spese; i proventi e i costi, certamente comprendendo tra i costi anche il costo sociale a carico dell'ente.

Il controllo centrale sulla copertura tariffaria del costo di alcuni servizi è attualmente previsto dal TUEL solo per gli enti deficitari e per quelli che non hanno approvato il rendiconto, ma è indubbiamente leva strategica per tutti i comuni l'analisi gestionali e la correlata manovra sui contratti di servizio.

I dati sulle entrate extratributarie evidenziano un ricorso a strumenti "classici" per la manovra di bilancio come l'aumento delle tariffe dei servizi a domanda individuale o la valorizzazione del patrimonio immobiliare tramite la locazione e l'alienazione (cfr. paragrafi successivi).

Appare rilevante il costante adeguamento del livello tariffario sui servizi a domanda individuale (cfr. oltre), che, nonostante non siano più soggette al vincolo di copertura 36%, se non in caso di enti deficitari, mostrano l'evidente necessità di un adeguamento dei proventi in base all'evoluzione della domanda, in particolare per alcuni servizi laddove è meno rilevante la valenza sociale. Lo scarso ricorso all'aumento delle tariffe dei servizi indispensabili è dovuto, invece, alla volontà, anche politica, di non incidere eccessivamente su servizi particolarmente sentiti dai cittadini, preferendo adeguare i servizi a domanda individuale o, soprattutto, ricorrere all'ISEE per concedere agevolazioni, riduzioni o esenzioni su base reddituale.

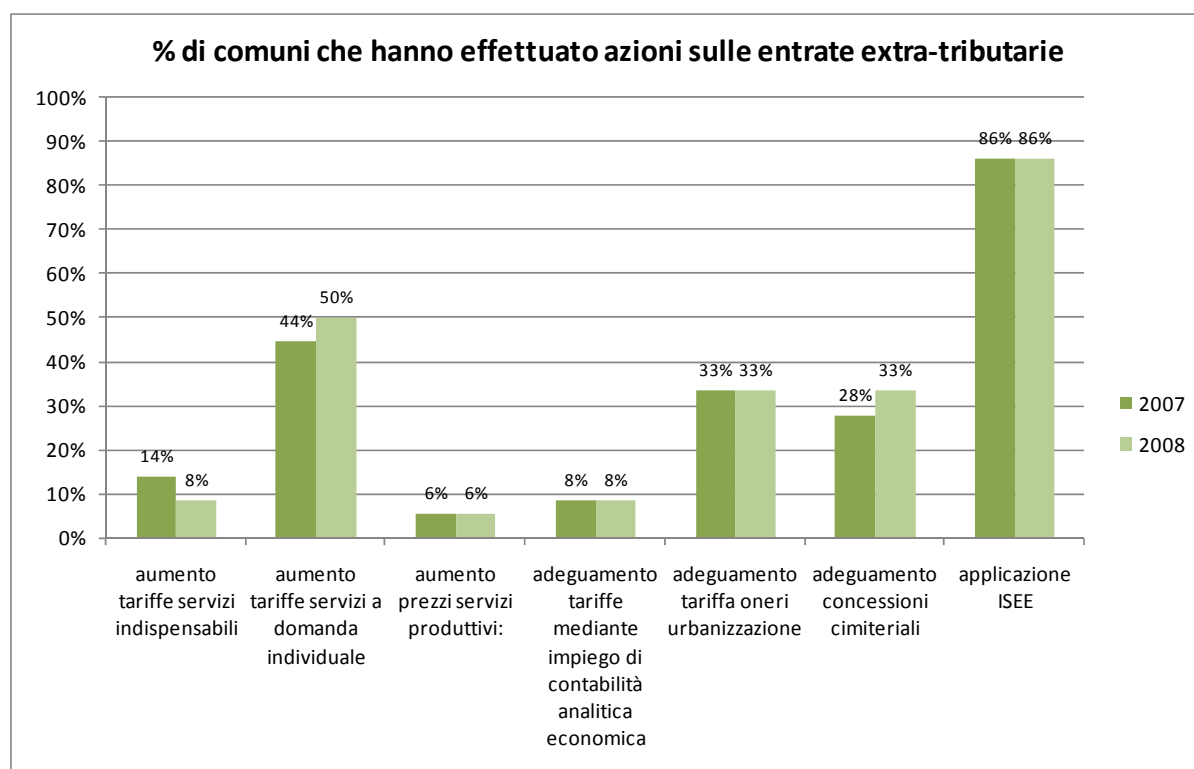


Tra gli interventi tariffari sono stati considerati i possibili aumenti sui *proventi da permesso di costruire*, già proventi da concessioni edilizie, fonte di entrata per la copertura degli oneri di urbanizzazione. Le entrate da concessioni edilizie, oneri di urbanizzazione, che pur avendo natura di onere accessorio possono essere destinate alla copertura di spesa di parte corrente nella misura fissata dal legislatore in via eccezionale. Al di là della possibile utilizzazione in parte corrente, si rileva come un terzo degli enti, principalmente di maggiori dimensioni, abbia aumentato le tariffe unitarie delle medesime concessioni edilizie.

Un terzo degli enti è poi ricorso all'adeguamento delle *concessioni cimiteriali*.

Limitato invece *l'adeguamento dei servizi produttivi*. Questi sono una categoria residuale prevista solo in un capoluogo di provincia ed un comune sopra i 15mila abitanti, per questo la loro variazione è minima.

Minimo il ricorso alla contabilità analitico economica per la revisione delle tariffe, in virtù di una scarsa propensione, nei comuni minori, all'utilizzo di un metodo diverso da quello basato sulla contabilità finanziaria e sulla percentuale di copertura. Solo tre comuni dichiarano di adeguare le tariffe mediante l'impiego della contabilità analitica economica; questo sembra contrastare con le risposte date relativamente allo sviluppo del controllo di gestione.



I servizi a domanda individuale

Per quanto riguarda i servizi a domanda individuale, **le tariffe sono state aumentate nel 44% dei comuni nel 2007 e nel 50% nel 2008**: significativo è l'aumento dell'utilizzo di tale strumento soprattutto nei Capoluoghi.

L'adeguamento del livello tariffario sui servizi a domanda individuale è dovuto all'adeguamento dei proventi in base all'evoluzione della domanda, in particolare per alcuni servizi laddove è meno rilevante la valenza sociale. La maggiore incidenza di incremento tariffario è rilevabile, a livello generale, nei servizi a domanda: colonie e soggiorni stagionali; impianti sportivi; mense

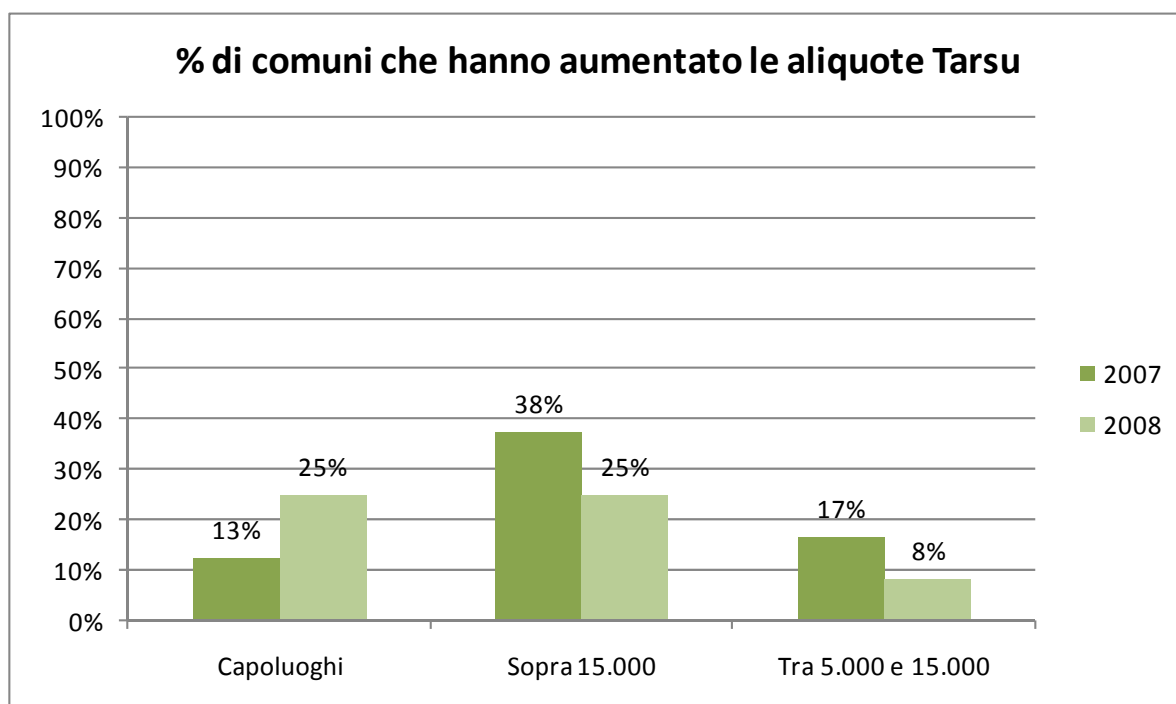


scolastiche; parcheggi custoditi e parchimetri; uso di locali adibiti stabilmente ad auditorium, palazzo congressi e simili. Sul gettito delle tariffe ha inciso anche l'applicazione, oramai molto estesa dell'ISEE, indicatore socio economico equivalente, che consente agevolazioni tariffarie sulla base del reddito per nucleo familiare.

D'altro canto, volendo mantenere lo stesso grado di copertura dei costi è chiaro che le tariffe vanno ritoccate (se non tutti gli anni, con una certa periodicità) verso l'alto, essendo i costi di produzione di questi servizi (se erogati in proprio) fortemente correlati al mercato (per quanto attiene ad esempio le derrate alimentari) e al rinnovo del Contratto Collettivo di lavoro della categoria.

Nel caso di una gestione esternalizzata, la proroga di un appalto prevede normalmente almeno il riconoscimento dell'inflazione.

Nei comuni minori, la possibilità di manovra è comunque limitata. In valore complessivo, un aumento contenuto o fisiologico delle tariffe non produce rilevanti effetti di cassa, data l'esiguità, in termini assoluti, degli utenti dei servizi, mentre è ugualmente avvertito in maniera negativa dagli utenti stessi. Tuttavia, la tendenza è ormai quella di ricorrere, anche nei comuni sotto i 15mila abitanti, all'adeguamento dei prezzi per mantenere invariata la percentuale di copertura.

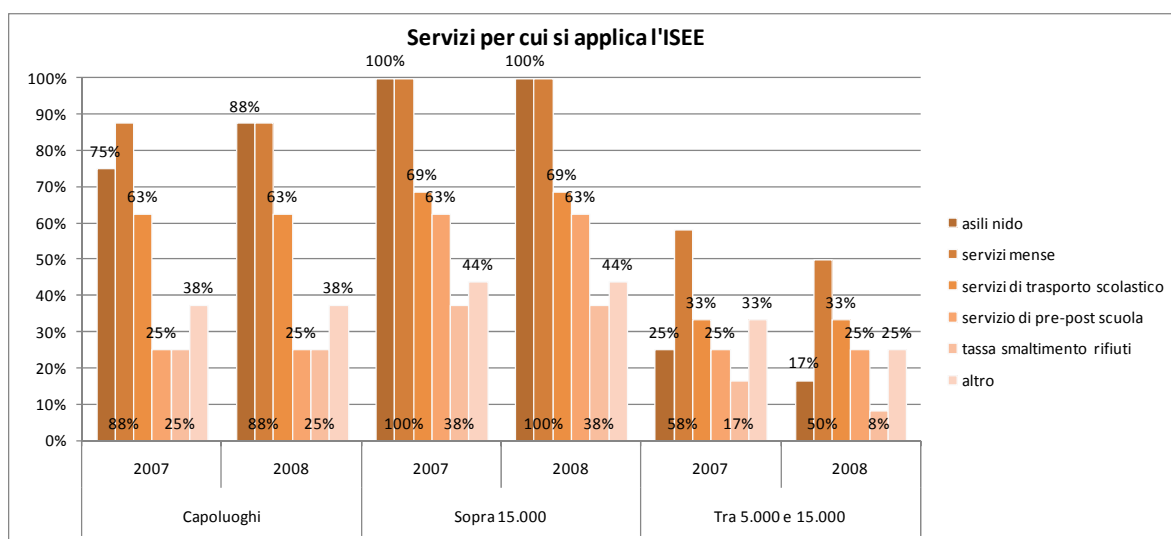


L'applicazione dell'ISEE

Consistente è stato il ricorso, nel 2007 così come nel 2008 all'applicazione dell'ISEE. L'ISEE è un indicatore di situazione economica equivalente, ossia uno strumento che permette di misurare la condizione economica delle famiglie. Esso tiene conto di [reddito](#), [patrimonio \(mobiliare-immobiliare\)](#) e delle caratteristiche di un [nucleo familiare](#) (per numerosità e tipologia). I servizi per cui si applica sono soprattutto servizi di tipo sociale, nello studio quelli rivolti all'infanzia come asili nido e mense e, in maniera minore, trasporto scolastico. In particolare nei capoluoghi vi è stato una crescita dell'applicazione dell'ISEE per gli asili nido dal 75% al 86%.



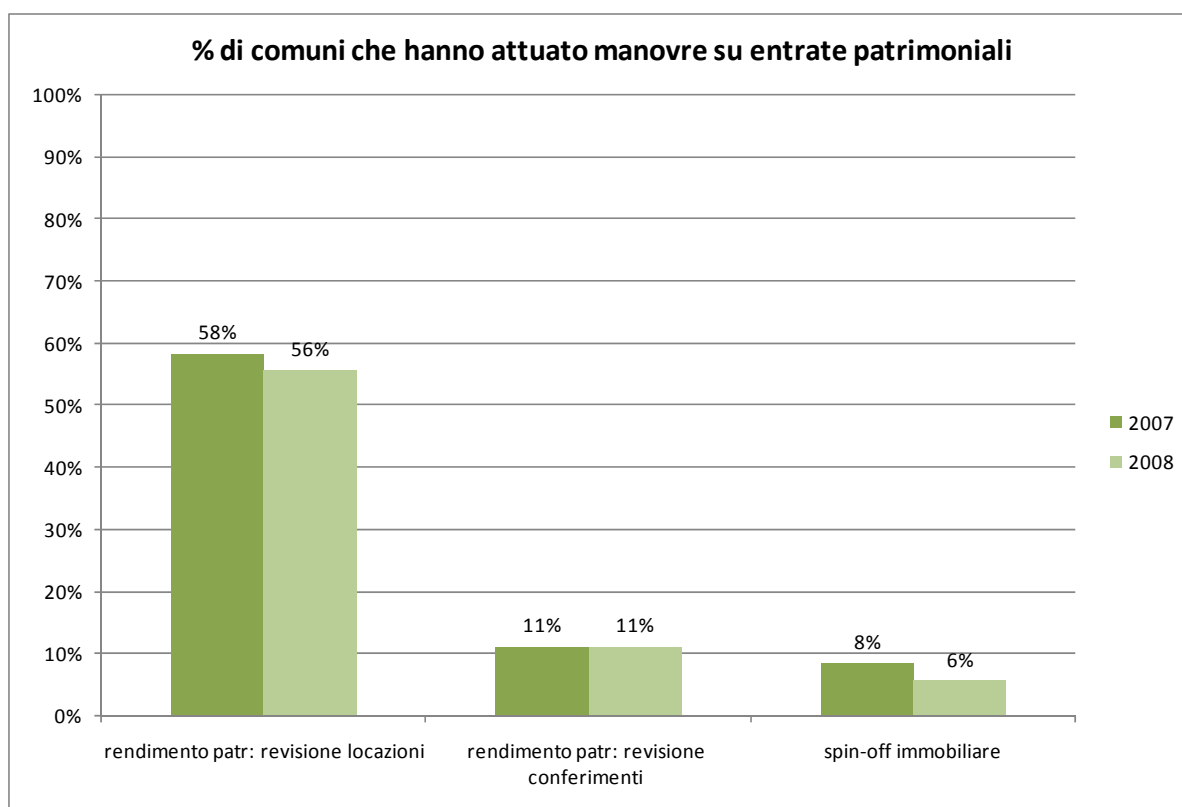
Minore è stato invece il ricorso nella TARSU dove l'art. 67 D.Lgs. 507/1993 prevede la possibilità di concedere c.d. "agevolazioni sociali" a carico del bilancio comunale. Il costo del servizio, particolarmente incidente sul bilancio comunale, fa sì che la previsione di agevolazioni di tipo sociale aumenti ulteriormente la differenza tra costo servizio coperto dall'entrata specifica e quello coperto dalla generalità delle entrate bilancio. La TARSU, peraltro, ha obblighi di copertura che variano da un 55% al 100% (nel caso di passaggio o pre-passaggio a TIA). Di conseguenza, il dato è dovuto non è tanto la mancata utilizzazione dell'ISEE nelle agevolazioni, quanto la scarsa incidenza delle agevolazioni stesse. Anche perché, le altre riduzioni della tassa, inoltre, prescindono da criteri di tipo reddituale, riferendosi ad abitazioni con unico occupante e occupazioni stagionali, che presuppongono una minore capacità di rifiuti.



3.3 Manovre su entrate extra-tributarie – Patrimonio

Nell'ambito degli interventi sulle entrate extra tributarie, sono stati considerati a parte le iniziative afferenti il patrimonio disponibile comunale, oggetto sempre più di analisi strategica per la possibile entrata che sono in grado di assicurare. Oltre alla revisione, dovuta per legge, dei canoni di locazione in base all'indice di rivalutazione monetaria, sono stati considerati le concessioni a privati di compendi patrimoniali e lo spin off immobiliare.

Anche la gestione del patrimonio immobiliare denota un maggiore ricorso agli strumenti classici di valorizzazione (locazione ed alienazione), rispetto a forme meno tradizionali (spin off immobiliare).



Conferimenti patrimoniali

La concessione di compensi patrimoniali richiede sempre più una approfondita elaborazione, in base ai valori di mercato, del canone concessorio e degli eventuali oneri imposti ai privati gestori per motivi di ordine sociale. Appare significativo, a questo proposito la gestione di impianti sportivi affidata a privati, che traggono dall'impiantistica comunale fonte di reddito, e che devono necessariamente riconoscere al comune un canone commisurato all'utenza servita, secondo canoni di mercato concorrenti, e decurtato dei costi di gestione, di eventuali ammortamenti per manutenzioni straordinarie assicurate dal privato sul patrimonio comunale e di eventuali costi sociali imposti e assorbiti dal comune.

Nel 2007 e 2008 la revisione dei compensi patrimoniali riguarda appena quattro comuni (due capoluoghi e due comuni sopra i 15mila abitanti).

Non decolla lo Spin off immobiliare

Lo spin off immobiliare consiste nel costituire da parte del comune, una propria società di gestione immobiliare, a cui conferire, o vendere, parte del proprio patrimonio comunale ai fini della sola gestione. A differenza della cartolarizzazione, che ha la finalità di vendere il patrimonio comunale tramite la società, lo spin off immobiliare si pone l'obiettivo di gestire gli immobili secondo logiche aziendalistiche e di beneficiare di vantaggi fiscali e gestionali. Con questa operazione, dal patrimonio comunale escono gli immobili conferiti o venduti ed entrano liquidità immediate. A livello di contabilità finanziaria, invece, l'ente non sostiene più spese di manutenzione ordinaria e straordinaria e non introita più i proventi dei locazioni e canoni diversi.



L'istituto, peraltro già poco utilizzato negli anni precedenti, nel 2007 e 2008 ha scontato, probabilmente, una certa incertezza nel panorama degli affidamenti in house a società partecipate oltretutto una penalizzazione di tipo fiscale.

Il comma 275 della legge finanziaria per il 2005 (L. 311/2004), così come modificato dal comma 576 della legge finanziaria 2006, ha previsto che, ai fini della valorizzazione del patrimonio immobiliare dei comuni, gli atti, i contratti, i conferimenti ed i trasferimenti di immobili di proprietà dei comuni, ivi comprese le operazioni di cartolarizzazione di cui alla legge n. 410 del 2001, in favore di fondazioni o società di cartolarizzazione, associazioni riconosciute sono esenti dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale e da ogni altra imposta indiretta, nonché da ogni altro tributo o diritto.

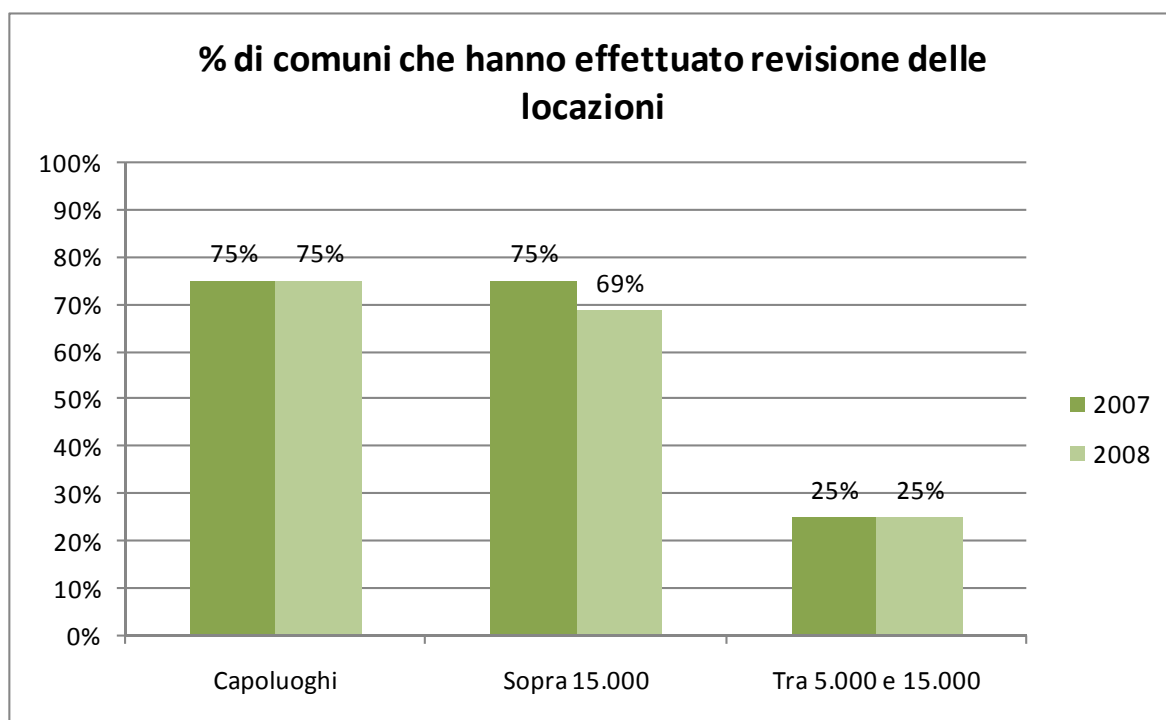
La specificazione, operata dalla legge finanziaria 2006, che le società erano quelle di "cartolarizzazione" ha, di fatto, portato la valorizzazione verso istituti (fondazioni o società di cartolarizzazione) o non proprio funzionali allo scopo e di difficile gestione (enti del terzo settore) o a società di cartolarizzazione, caratterizzate da procedure complesse che devono necessariamente fondarsi su patrimoni immobiliari aventi discreto valore commerciale, il che svantaggia i comuni di minori dimensioni.

Lo spin off è stato quindi utilizzato **solo da 3 comuni nel 2007** (due capoluoghi e uno sopra i 15mila abitanti) **e da 2** (un capoluogo e uno sopra i 15mila abitanti) **nel 2008**.

La revisione delle locazioni

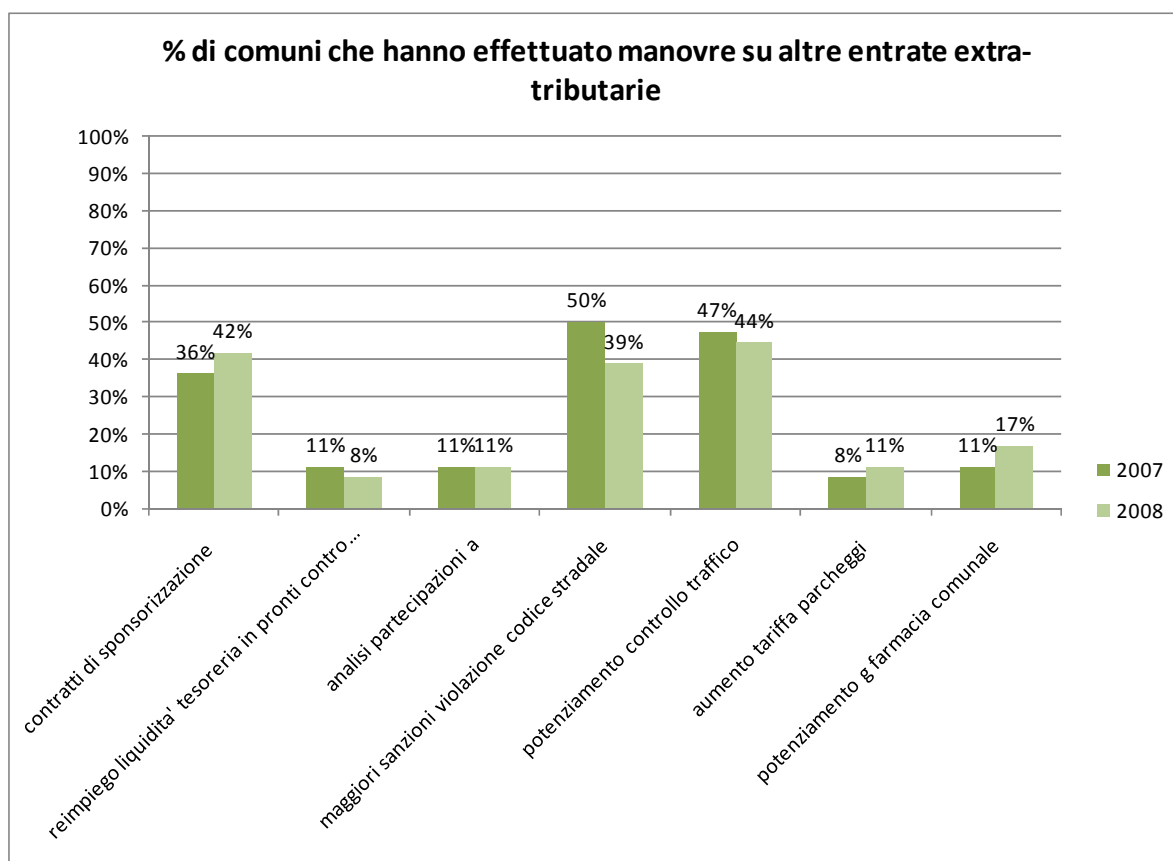
La maggior parte dei comuni ha espletato quanto di dovere in base all'aggiornamento annuale del canone, ma ***pochi sono quelli che procedono ad un esame del rendimento del patrimonio.***

La revisione delle locazioni è, comunque, uno strumento scarsamente adottato dai comuni minori (per capoluoghi e comuni sopra i 15 mila abitanti il dato si attesta sul 75%, ad eccezione del 2008 per i comuni sopra i 15mila – dove il dato è al 69%, dato peraltro fisiologico vista la durata legale dei contratti e la loro minore numerosità e turn over). Il valore, oltre che ad una oggettiva minore numerosità delle locazioni da aggiornare, può essere anche legato alla minore valore commerciale degli stessi ed anche ad una minore domanda, rispetto ai comuni maggiori, che porta, al di là del mero adeguamento all'ISTAT, al consolidarsi dei contratti di locazione e delle relative rendite senza l'effettiva possibilità di procedere ad una loro revisione anche in occasione dei rinnovi.



3.4 Manovre su entrate extra tributarie – Altre

Altre entrate extra tributarie appaiono interessanti per fronteggiare la necessità di entrate, anche se producono gettiti minori.





Importanza crescente delle sponsorizzazioni

Tra le altre entrate tributarie, sono utilizzate le sponsorizzazioni di eventi sportivi, culturali, turistici (come pure le inserzioni di spazi) e l'impiego di liquidità di tesoreria, segno evidente della maggiore consapevolezza degli enti locali sulla necessità di ricorso a leve di finanziamento alternative e, nel contempo, segno della maggiore offerta di iniziative dal mondo privato. È maggiore l'utilizzo nei comuni sopra i 15mila abitanti, aumentati da 8 a 10 dal 2007 al 2009, mentre è utilizzata sempre da 3 comuni capoluogo e da due comuni sotto i 15mila abitanti.

Le sponsorizzazioni hanno assunto negli ultimi anni un'importanza crescente, per l'intervento del legislatore, che ha previsto espressamente l'operazione con la legge 449/1997 art. 43, con il TUEL, art. 119 e con la legge 166/2002, Merloni quater, art. 7. Con il contratto di sponsorizzazione un'impresa privata si impegna a corrispondere al comune una somma in denaro, oppure a prestare servizi, oppure a fornire beni, in cambio della promozione del proprio marchio assicurata dal comune, tramite diverse iniziative. L'operazione presenta una vasta gamma di tipologie, dalla semplice inserzione pubblicitaria, alla promozione degli eventi, con interessanti ritorni per l'ente e per l'azienda privata, che può contare su vantaggi di immagine e di fatturato, oltre che su vantaggi fiscali, vista la possibilità di dedurre interamente ai fini imposte dirette la fattura che il comune deve emettere a seguito dell'operazione.

Potenziamento del controllo del traffico veicolare, della presenza della polizia municipale e revisione tariffe parcheggi

Il grande sviluppo delle entrate da violazione codice della strada è invece un fenomeno di grande portata nazionale, frutto dell'impiego di nuova tecnologie di rilevazione velocità e impianti semaforici, oltre che delle maggiori restrizioni alla viabilità e alla sosta imposte dai comuni nel centro storico.

Le *sanzioni* per violazioni in materia di codice stradali hanno rappresentato in questi ultimi anni una notevole fonte di entrata, frutto di volontà amministrativa di prevenzione e di tutela della circolazione. Significativo apporto in questo ambito hanno dato gli apparecchi elettronici di misurazione della velocità.

Le entrate per utilizzo *vigili urbani* in occasione di manifestazioni derivano dalla richiesta fatta da associazioni private di vigili urbani necessari per la gestione di manifestazioni, soprattutto sportive, dalle quali le stesse associazioni possono introitare proventi da sponsorizzazioni. Il comune, che si trova in questi casi a dovere fronteggiare maggiori oneri di personale e servizi può ribaltare parte di tali costi sulle associazioni, se preventivamente deliberato. In questi anni solo due comuni capoluogo hanno adottato questa iniziativa.

Quasi la metà degli enti dichiara quindi di avere un aumento di entrate da questa voce, ma la percentuale di comuni tende a diminuire dal 2007 al 2008. Ciò perché l'utilizzo di tali metodi da un lato è probabilmente ad un apice e si è in fase di assestamento, dall'altro, è seguito ormai da diverse polemiche sull'opportunità di aumentare le entrate utilizzando metodi quali autovelox, oggetto anche di diversi interventi giurisprudenziali.

Sempre legate alla viabilità sono le maggiori entrate per utilizzo *parcheggi a pagamento*, derivanti sia da maggiori spazi adibiti a parcheggio, sia da un incremento della tariffa oraria, soprattutto nelle vie del centro. Tale manovra nel 2007 e 2008 è tuttavia scarsamente utilizzata, appena l'8% e l'11% dei comuni, tutti capoluoghi e comuni maggiori.



Il reimpiego di liquidità

Il reimpiego di liquidità è operazione interessante per gli enti che dispongono di ampia cassa eccedente gli ordinari fabbisogni, o che acquisiscono liquidità anticipata fuori tesoreria unica, a seguito dell'emissione di un prestito obbligazionario. Il reimpiego di liquidità in titoli di Stato con breve scadenza rappresenta un'operazione non rischiosa, ammessa dalla normativa, ancorché la riduzione dei tassi di interesse prima e la stretta sull'utilizzo dei c.d. "derivati" ne ha reso meno interessante l'utilizzo, rimasto costante dal 2007 al 2008, ma con mutata redistribuzione (4 comuni, un capoluogo, uno sopra i 15mila abitanti e due sotto nel 2007, due capoluoghi e due sotto i 15mila abitanti nel 2008).

Le farmacie comunali

La gestione di una farmacia comunale rappresenterebbe, infine, un'altra possibile fonte di entrata extra tributaria, su cui il comune potrebbe agire a livello strategico, mediante il potenziamento dei servizi offerti, in piena concorrenza con i privati. Molti comuni non posseggono più farmacie, avendole precedentemente vendute o conferite a proprie aziende. Dal 2007 al 2008 si è comunque assistito ad una riscoperta della farmacia da parte dei comuni. Gli enti che utilizzano la farmacia nell'ambito della manovra finanziaria sono passati da 4 a 6 di cui un capoluogo ed un comune sotto i 15mila abitanti.

3.5 Manovre fiscali

Le manovre fiscali si pongono l'obiettivo di ridurre il carico tributario per l'ente, attraverso l'utilizzo delle possibilità offerte dalla normativa e i comuni vi fanno sempre più ricorso.

La necessità di individuare fonti alternative di entrata per il finanziamento della spesa corrente ha portato i comuni ad utilizzare con maggiore disinvoltura la leva fiscale, nel rispetto della normativa vigente.

L'analisi ha evidenziato una stabilità negli anni presi a riferimento delle manovre fiscali adottate. Si sono presi a riferimento i tre principali strumenti a disposizione degli enti per poter utilizzare la leva fiscale in relazione ai tributi erariali a cui sono soggetti, ovvero l'IVA e l'IRAP.

La maggioranza degli enti attua la compensazione del credito IVA con le ritenute e gli altri tributi versati mediante F24. La diminuzione del 2008 può essere fisiologica nel caso in cui il credito utilizzato in compensazione derivi da precedenti dichiarazioni e vada via via diminuendo ad opera della progressiva compensazione interna (con la stessa IVA) o esterna (con altri tributi, in F24).

Diversi enti, comunque, non utilizzano il credito IVA in compensazione, riportandolo sistematicamente in dichiarazione. Questo comportamento, non giustificato dalla previsione di rilevanti proventi futuri, può avere conseguenze negative a livello di cassa, data la possibilità di evitare l'esborso monetario legato alle ritenute sugli stipendi.

Il 64% degli enti ha verificato la convenienza alla tenuta di *una contabilità separata IVA*. La contabilità separata permette di calcolare, per le attività commerciali esercitate e per cui si esercita l'opzione, l'IVA da versare secondo le regole proprie di ciascuna, senza che si formi, ad esempio nel caso di prestazioni esenti, un "pro rata" di detraibilità. L'opzione conviene là dove l'ente esercita molte attività esenti (es. asilo, case di riposo...), che recano IVA indetraibile o regimi particolari (es. regime dei viaggi per i soggiorni climatici). È obbligatoria in presenza di alcuni regimi forfettari (es. intrattenimenti). In assenza di contabilità separata, qualora le operazioni esenti fossero maggiori di quelle imponibili, buona parte dell'IVA sugli acquisti



diventerebbe indetraibile, in base al rapporto tra volume d'affari esente e volume d'affari complessivo. Con la separazione, invece, ferma l'indetraibilità degli acquisti per le operazioni esenti (di cui si può optare anche per la dispensa dalle operazioni, con ulteriore semplificazione degli adempimenti), l'IVA sugli acquisti inerenti le attività commerciali diventa, salvo ipotesi di indetraibilità specifica, detraibile.

Il 67% degli enti ha, invece, optato per il sistema misto IRAP. L'IRAP è, per le pubbliche amministrazioni, determinata applicando l'aliquota dell'8,50% sulle retribuzioni del personale dipendente, assimilato, delle collaborazioni, anche occasionali. Con l'opzione per il metodo commerciale, l'ente può, per tutte o alcune delle attività commerciali esercitate, determinare la base imponibile in base alle regole proprie delle società commerciali, applicando l'aliquota (per il 2007 e 2008, anni di imposta 2006 e 2007⁵) del 4,25% sulla differenza tra valore e costo della produzione, senza tener conto del costo del personale.

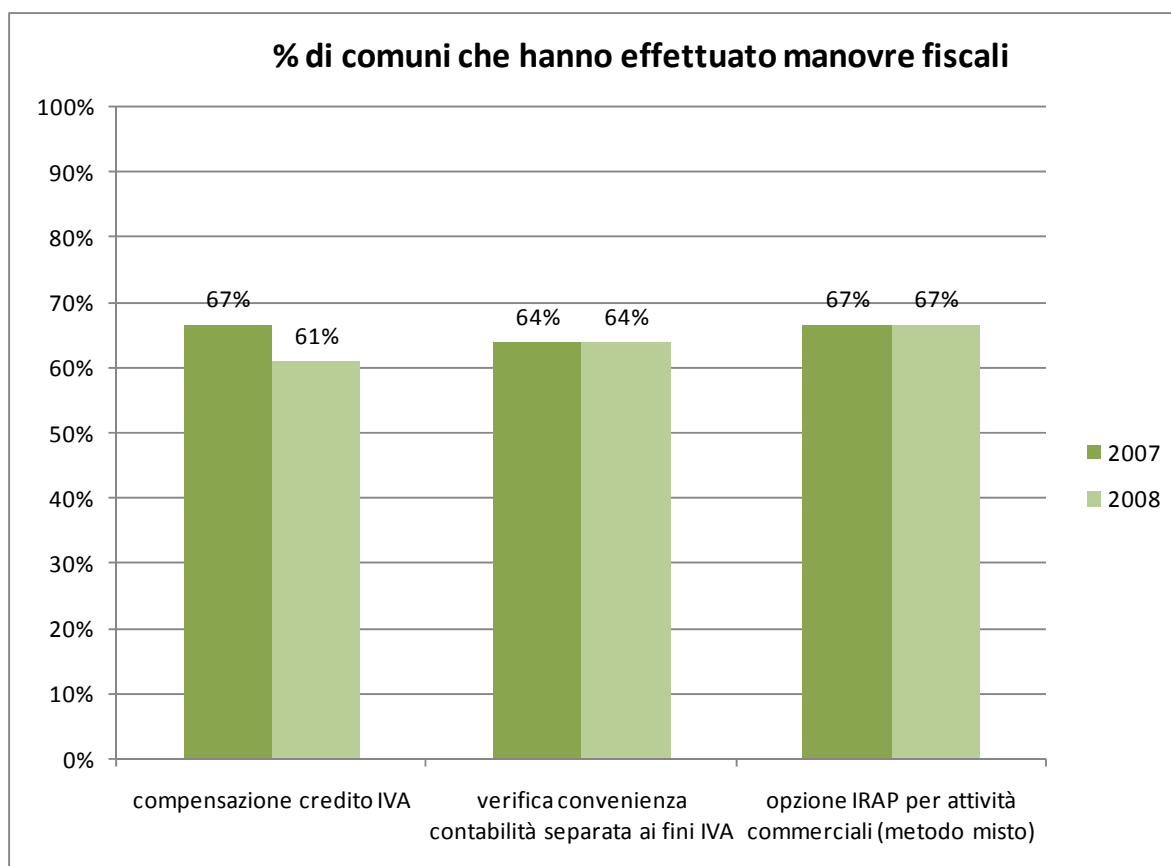
La convenienza dipende dal costo del personale impiegato nelle attività commerciali o imputato per quota per quelle promiscue.

Infatti, in assenza di opzione, tutto il costo sarebbe assoggettato all'8,50%. Con l'opzione, dalla base imponibile retributiva istituzionale va detratto il costo del personale (o quota del costo del personale per quelle promiscue), impiegato nelle attività commerciali. Per contro, per determinare correttamente la base imponibile commerciale occorre riclassificare le entrate ed uscite secondo una logica di conto economico civilistico e di competenza economica, determinando la differenza tra valore e costo della produzione.

La prima conseguenza è quella che si riduce l'esborso per gli acconti mensili IRAP rimandando la tassazione, nel caso di "utile fiscale", all'acconto ed al saldo dell'IRAP commerciale a giugno/luglio dell'anno successivo e a novembre.

Le leve fiscali a disposizione, quindi, si traducono in vantaggi in ordine alla liquidità dell'Ente. A ben vedere, le tre opzioni (compensazione, contabilità separata, metodo misto IRAP) tendono a ridurre gli esborsi monetari.

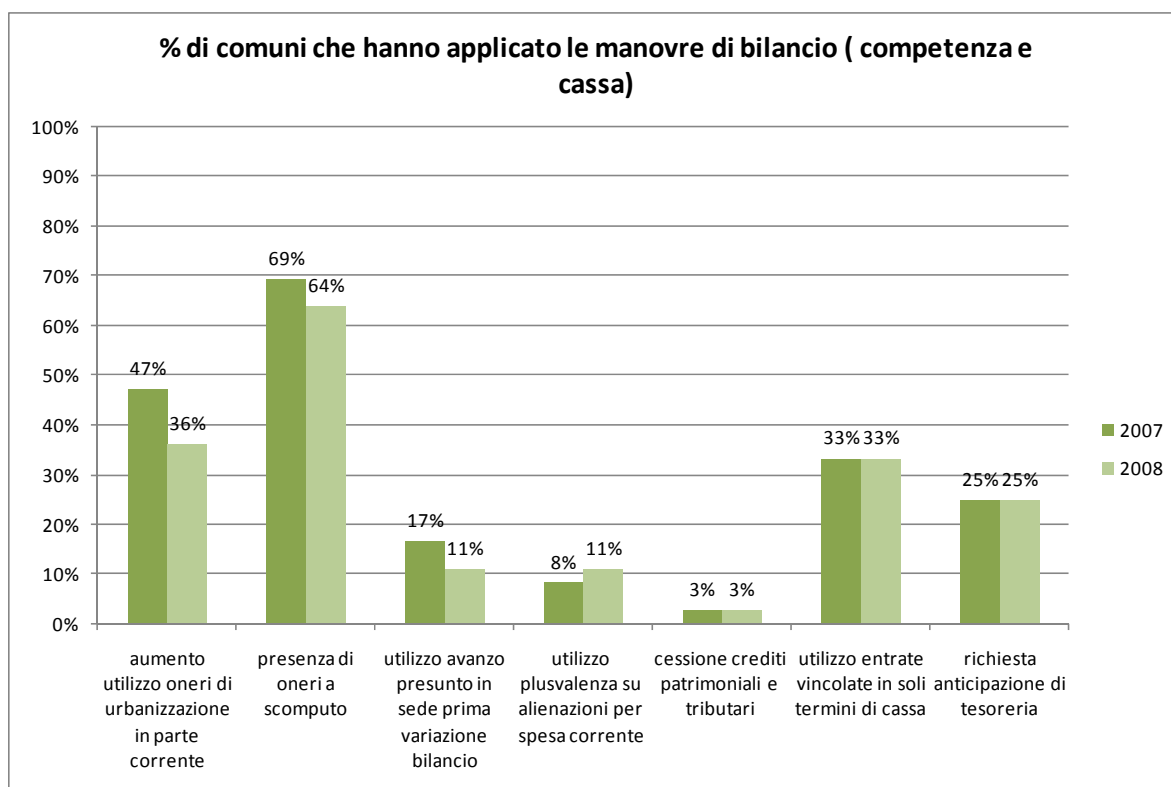
⁵ A decorrere dall'anno di imposta 2008, l'aliquota è scesa al 3,90%.



3.6 Manovre di bilancio – Competenza

Le manovre di bilancio sono essenzialmente finalizzate a utilizzare, con l'autorizzazione normativa, alcune voci di entrate per finalità differenti dalla loro natura tipica. È il caso dei proventi da concessioni edilizie, dalla contabilizzazione degli oneri a scomputo, dall'utilizzo di entrata da loculi cimiteriali in parte corrente, dall'utilizzo di plusvalenze patrimoniali in parte corrente, dall'applicazione dell'avanzo presunto.

Circa l'utilizzo di entrate eccezionali per il finanziamento di spesa corrente, si nota una decrescita in tutte le voci possibili ad eccezione dell'utilizzo delle plusvalenze su alienazioni. Ciò è dovuto al diverso assetto del patto di stabilità. Esprime invece una situazione di minore tensione finanziaria il diminuito ricorso all'applicazione dell'avanzo presunto già in sede di approvazione del bilancio preventivo, sintomo di risorse scarse o di bassa propensione all'aumento impositivo da parte degli amministratori locali.



Utilizzo degli oneri di urbanizzazione nella parte corrente

Circa i proventi da concessioni edilizie, il testo unico edilizia, DPR 380/2001, ha abrogato l'art. 12 legge 10/1997 sulla destinazione di tali proventi, eliminando contemporaneamente un vincolo, di cassa, ed una autorizzazione, di competenza, quell'autorizzazione che costituiva eccezione di legge ai sensi dell'art. 162 TUEL. ***Molti comuni hanno interpretato in senso eccessivamente estensivo il concetto di liberalizzazione dei proventi da concessioni,*** disponendo utilizzi anche in voci qualsiasi di spesa corrente, attualmente non autorizzati da alcuna norma. In ogni caso, nell'incertezza normativa, a cui hanno cercato di dare parziale e limitato rimedio le leggi finanziarie 2005 e 2006, molti comuni hanno continuato a utilizzare i proventi da concessioni edilizie e loro sanzioni in parte corrente, soprattutto per il finanziamento di manutenzioni ordinarie. La percentuale di comuni che ha aumentato l'utilizzo di oneri di urbanizzazione si va comunque sempre più riducendo dal 2007 al 2008. Connesso al tema delle entrate da Oneri di urbanizzazione è il dibattito, di crescente attenzione, sul consumo di suolo in Piemonte di questi ultimi decenni.

Le opere a scomputo

Le opere a scomputo, della cui iscrizione a bilancio finanziario si può obiettare ma complessivamente accettare, coprono invece spese già destinate, ovvero le opere realizzate dai privati. In effetti molti comuni dichiarano di consentire opere a scomputo che non girano in bilancio finanziario.

Occorre comunque chiarire che le opere a scomputo non rappresentano una forma di copertura finanziaria di nuove spese o una leva su cui agire per fare fronte al calo di altre entrate. Trattasi unicamente di una tecnica contabile per inserire nel bilancio finanziario opere realizzate direttamente dai privati, che di conseguenza non versano al comune le somme



dovute per concessione edilizia. Una volta ultimata, l'opera di urbanizzazione realizzata dai privati confluisce nel patrimonio comunale.

Negli anni scorsi la voce entrate da concessione edilizia, essendo rilevante ai fini patto, ha interessato alcuni enti sia sul fronte delle entrate da concessioni con incasso monetario (e opera di urbanizzazione realizzata dal comune), sia quelle a scomputo, ovvero senza incasso monetario (e opera di urbanizzazione realizzata dal privato). Questa tecnica, al di là dei dubbi contabili che può far nascere, in realtà non ha portato vantaggi particolari o sconvolgimenti, visto che il patto di stabilità si basa pur sempre sul principio dell'omogeneità tra le voci rilevanti, per cui se il comune decide di contabilizzare le opere a scomputo in bilancio, dovrà farlo in entrambi gli anni di confronto ai fini patto di stabilità. Se un anno ha beneficiato di opere a scomputi elevate, lo stesso anno sarà base di riferimento per altri successivi (che dovranno mantenersi su livelli più alti) e pertanto il vantaggio goduto in un periodo si sconterà nei periodi successivi.

In ogni caso il numero di comuni che vi ha ricorso è sempre molto ingente, specie nei comuni oltre 15mila abitanti (dove è ben il 79% nel 2008 e 2007) e capoluoghi (50% nel 2008 e 63% nel 2007) anche se in diminuzione rispetto al 2007 (anche nei comuni minori si passa dal 60% al 50%).

Avanzo presunto

L'utilizzo dell'avanzo presunto, infine, consente di applicare al bilancio di previsione, in sede di prima variazione, l'avanzo dell'esercizio appena chiuso contabilmente, ma non ancora deliberato, con il rendiconto, dal consiglio comunale. Per poter applicare avanzo presunto, che comunque non può essere speso, tranne casi eccezionali, fino ad avvenuta approvazione del rendiconto, occorre comunque avere approvato un pre-consuntivo, con deliberazione di giunta. ***Il suo ricorso è stato molto limitato negli anni 2007 e 2008*** ed in diminuzione (dal 16% all'11% con dimezzamento della percentuale, dal 20% al 10% nei comuni minori). Non è stato utilizzato da nessun capoluogo di provincia.

Plusvalenze patrimoniali

L'utilizzo di *plusvalenze patrimoniali* per sole spese correnti non ripetitive, e con le finalità di cui art. 187 TUEL (ovvero in sede di applicazione avanzo o di riequilibrio) è stato invece autorizzato dalla legge finanziaria 2004, legge 350/2003, all'art. 3 comma 28. La Legge Finanziaria 2005 ha consentito l'utilizzo delle plusvalenze patrimoniali per la copertura del titolo III spesa, rimborso quote capitale mutui, senza alcun vincolo. Tale possibilità consente di liberare risorse correnti per finanziare direttamente il titolo I spesa. L'utilizzo di tale strumento, sebbene limitato (solo 4 enti nel 2008 e 2 nel 2007) può dirsi in crescita in particolar modo nei comuni maggiori. Non è stato adottato da alcun comune sotto i 15mila abitanti.

3.7 Manovre di bilancio – Cassa

Le manovre di bilancio in termini di cassa sono dirette a portare equilibrio non nella competenza, già coperta, ma nella liquidità, visti i ritardi negli incassi, dovuti anche all'effetto trascinarsi del ***patto di stabilità, che porta numerosi enti a ritardare il pagamento a favore anche di altre pubbliche amministrazioni.***



L'anticipazione di cassa

L'anticipo di cassa del tesoriere, l'utilizzo di entrate vincolate in soli termini di cassa, previsto dall'art. 195 TUEL, è una forma di gestione della liquidità molto diffusa, soprattutto negli ultimi anni, e di comoda attuazione, vista la conoscenza della stessa banca tesoriere degli andamenti gestionali del comune. Pur essendo onerosa, comportando interessi passivi, questa soluzione ha consentito pagamenti in situazioni difficili.

Il suo uso è stabile nel tempo e riguarda solamente i grandi comuni (32%) ed i capoluoghi (38%).

Il ricorso all'anticipazione di cassa è utilizzato dagli enti dopo avere esperito tutte le possibili forme alternative di intervento, tra cui l'utilizzo in termini di cassa di entrate vincolate destinate ad altre spese, ma momentaneamente disponibili nell'aspetto liquido (es. entrate vincolate finalizzate a specifici interventi; mutui contratti con istituti di credito ordinario, gestite dal tesoriere, altro).

Eccezionale il ricorso alla cessione dei crediti

La cessione dei crediti ad una banca o società di factoring consente il recupero di liquidità di posizioni incagliate, in particolare in ambito tributario ed extra tributario. La normativa, dopo il via libera dato dalla legge 342/2000, consente la cessione del credito da parte del comune. È da valutare attentamente, anche per i profili di responsabilità connessi, il costo dell'operazione, posto che il cessionario che rileva il credito, pro soluto (se garantisce anche il rischio di insolvenza del debitore) o pro solvendo (se non garantisce il rischio di insolvenza), trattiene una quota del credito a titolo di compenso per l'operazione. Nel 2007 e 2008 solo un comune sopra i 15mila abitanti vi ha fatto ricorso (e si segnala che negli anni 2005 e 2006 nessun comune vi aveva fatto ricorso).

Utilizzo di entrate vincolate

Altra dimostrazione della criticità della finanza locale deriva dall'analisi della cassa, laddove emerge una maggiore sofferenza da parte degli enti locali, riscontrata sia dall'utilizzo di entrate vincolate ai sensi art. 195 TUEL, sia dal ricorso all'anticipazione di tesoreria. Come più volte ribadito dalla Corte dei Conti, un sostenuto e frequente ricorso all'anticipazione di tesoreria nasconde problemi non solo di cassa, ma soprattutto di competenza da parte degli enti, "colpevoli" di avere applicato avanzi di amministrazione dubbi o di avere accertato entrate non completamente esigibili. ***L'utilizzo di entrate vincolate in soli termini di cassa è utilizzato dai comuni capoluogo*** (il 65% nel 2008 e 63% nel 2007) ***e dai comuni maggiori*** (42% nel 2007 e 2008) e da nessun comune sotto i 15 mila abitanti.

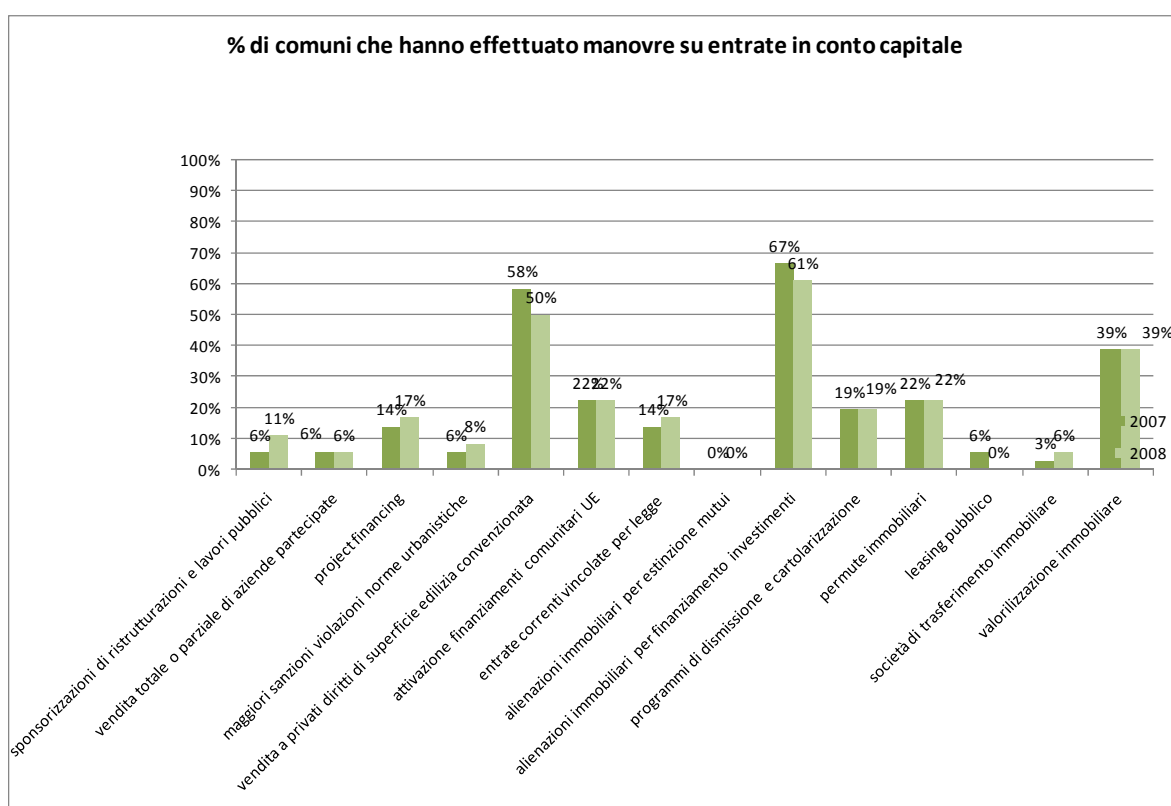
3.8 Fonti di finanziamento per investimenti non onerose

L'analisi delle fonti di finanziamento ha voluto considerare non solo le entrate correnti, destinate ad assicurare la sempre più difficile quadratura del bilancio corrente, ma anche le entrate da capitali destinate al finanziamento degli investimenti. Da alcuni anni la normativa e le disposizioni ministeriali invitano i comuni ad utilizzare per gli investimenti fonti non onerose, proprie o derivate, posto che le fonti onerose si riflettono sul bilancio degli anni successivi di parte corrente, sotto forma di maggiori interessi passivi e maggiore quote di capitale da rimborsare. A questo si aggiunge che già di per sé ogni investimento genera oneri indotti di parte corrente, per la sua gestione.



In merito alla copertura delle spese di investimento, hanno assunto maggiore vigore fonti di finanziamento in precedenza non completamente utilizzate, quali il project financing per le opere con tariffazione (in grado coprire i costi di gestione e di remunerare il capitale investito), i finanziamenti comunitari (per i progetti compatibili con il territorio) e la vendita dei diritti di superficie. Ha mantenuto livelli elevati (per gli enti che possono ancora permetterselo) l'entrata per alienazioni immobiliari, sia in forma diretta, sia tramite cartolarizzazioni.

Tra le fonti di finanziamento non onerose dedicate agli investimenti, vengono considerate le sponsorizzazioni di ristrutturazioni e lavori pubblici, le cessioni di partecipazioni non strategiche, la finanza progetto, le sanzioni urbanistiche, i diritti di superficie, le alienazioni, entrate vincolate per legge. ***Il ricorso a queste fonti di finanziamento è direttamente proporzionale alla dimensione dei comuni.***



Le ***sponsorizzazioni*** consentono, a far data dall'emanazione della legge 166/2002, che ha modificato la legge 109/1994, il finanziamento anche di investimenti, purché sia assicurata la qualificazione delle imprese appaltatrici. ***Il loro ricorso è comunque limitato***, ancorché in crescita dal 2007 ed al 2008 con due comuni sopra e sotto i 15mila abitanti che vi hanno fatto ricorso oltre a 2 capoluoghi.

Minimo è stato il ricorso all'aumento delle sanzioni in materia di norme urbanistiche, attuato solamente da 1 capoluogo e 3 (nel 2008) e 2 (nel 2007) comuni maggiori.

La ***cessione di partecipazioni*** o aziende consente il finanziamento diretto di investimenti, grazie in particolare al plusvalore normalmente conseguente, oltre che il finanziamento di rimborsi quote capitale mutui, con possibilità di liberare, così, risorse correnti. *Nel 2007 e 2008 sono state cedute solo da due comuni capoluogo.*



L'attivazione dei finanziamenti comunitari UE è stabile, ma appannaggio dei comuni maggiori e dei capoluoghi e leggermente in crescita (dal 22 al 24% con una crescita da 4 a 5 capoluoghi di provincia, mantenendo stabili a 4 i comuni maggiori).

Le entrate vincolate per legge agli investimenti si possono individuare nei proventi da pubblicità negli ascensori, destinati all'eliminazione della barriere architettoniche, le entrate da depurazione, destinate agli investimenti su impianti nuovi o esistenti per la depurazione, le entrate derivanti da ammende violazione codice stradale, che devono essere destinate, per almeno il 50% in spese dirette al miglioramento della circolazione stradale, tra cui, in larga parte, investimenti. Riguardano principalmente i comuni maggiori (nessun comune minore nel 2007 ed uno solo nel 2008).

La gestione del patrimonio immobiliare

Nell'ambito delle manovre in conto capitale, lo strumento principale è la gestione del patrimonio immobiliare, in particolar modo le alienazioni.

L'alienazione può essere assicurata direttamente dall'ente, ma con tempi maggiori posta l'esigenza di garantire una procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente, oppure mediante il ricorso a procedure di cartolarizzazione, che richiedono la costituzione di una società veicolo su cui fare transitare l'operazione.

Alienare il patrimonio è operazione corretta quando esso non è utile al raggiungimento degli obiettivi posti dall'amministrazione e soprattutto quando esso genera costi di manutenzione elevati o ancor peggio non viene mantenuto con un depauperamento del patrimonio.

Sempre nell'ambito della manovra immobiliare, è in diminuzione fisiologica, ma comunque elevata, la percentuale dei comuni, in particolar modo i capoluoghi e i grandi comuni, che vendono a privati *diritti di superficie edilizia convenzionata*, mentre risultano molto distaccate le *permuta immobiliari* e i *programmi di dismissione e cartolarizzazione*. Le prime perché la permuta presuppone il reciproco interesse di due contraenti per due immobili (è stata quindi attuata da comuni maggiori e capoluoghi), i secondi per la complessità delle procedure e la loro onerosità, che presuppone patrimoni immobiliari di notevole interesse economico (per questo presenti solo nei comuni capoluogo -5-, solo in un comune maggiore ed in un comune minore).

Nulla è l'alienazione immobiliare *per estinguere mutui*, preferendosi ricorrere ad altri strumenti che non intacchino il patrimonio. Si deve rilevare che l'alienazione immobiliare per estinzione di mutui è stata effettuata da due capoluoghi nel 2001-03 e da due capoluoghi e un comune tra 3 e 15mila abitanti nel 2004.

Finanza strutturata: leasing, project financing e spin off

La *finanza progetto*, da anni lanciata dalla legge 109/1994 Merloni, consente che un soggetto promotore esterno finanzi la costruzione e la gestione di un'opera con particolari caratteristiche, ovvero in grado di generare risorse capaci di coprire sia i costi di gestione, sia i costi di ammortamento dell'opera. Al termine della concessione di costruzione e gestione, normalmente trent'anni, l'opera confluisce nel patrimonio del comune. Si tratta sempre di grandi progetti che richiedono una preparazione complessa e soprattutto l'accordo fra l'ente pubblico e un privato che può "guadagnarci" dall'operazione. L'attenzione su tale strumento sembra essersi stabilizzata, con una diminuzione fisiologica: vi hanno fatto ricorso 2 comuni nel 2001-03, 5 comuni nel 2004, 7 comuni nel 2005; 9 comuni nel 2006, 5 nel 2007 e 7 nel 2008.

Da rilevare come nell'ambito delle manovre in conto capitale, ***nel 2008 si è azzerata la percentuale di enti che hanno ricorso al leasing pubblico.***



Con il contratto di leasing, la società di leasing concede in godimento all'ente pubblico (utilizzatore) un bene immobile in costruendo, dietro il pagamento, da parte del soggetto utilizzatore, di un canone periodico e riconoscendogli il diritto di acquisirne la proprietà, durante ovvero alla scadenza del periodo contrattuale.

L'applicazione dello strumento del leasing risulta particolarmente efficace per la realizzazione di opere finalizzate ad erogare servizi di pubblica utilità senza tariffazione sull'utenza, ovvero con un livello di tariffazione minimo che non permette il recupero del capitale impiegato (cosiddette "opere fredde" come ad esempio ospedali, scuole, carceri, caserme, uffici pubblici, ecc.). ***Tuttavia, si dimostra più oneroso per via dell'inclusione, nel canone annuo di leasing, della componente finanziaria.***

In passato, la mancanza di una specifica normativa di riferimento ha fatto sollevare dubbi sull'ammissibilità del leasing immobiliare in costruendo pubblico in merito alla sua compatibilità con la legge quadro dei lavori pubblici, nonché con i principi posti a tutela della trasparenza e della concorrenza nelle procedure ad evidenza pubblica.

Il comma 907 dell'articolo 1 della Finanziaria 2007 ha previsto che le amministrazioni pubbliche "per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità" possano avvalersi anche del contratto di locazione finanziaria. Il leasing pubblico è stato utilizzato da due comuni (particolarità, anche un comune sotto i 15mila abitanti) nel 2007 e da nessun ente nel 2008.

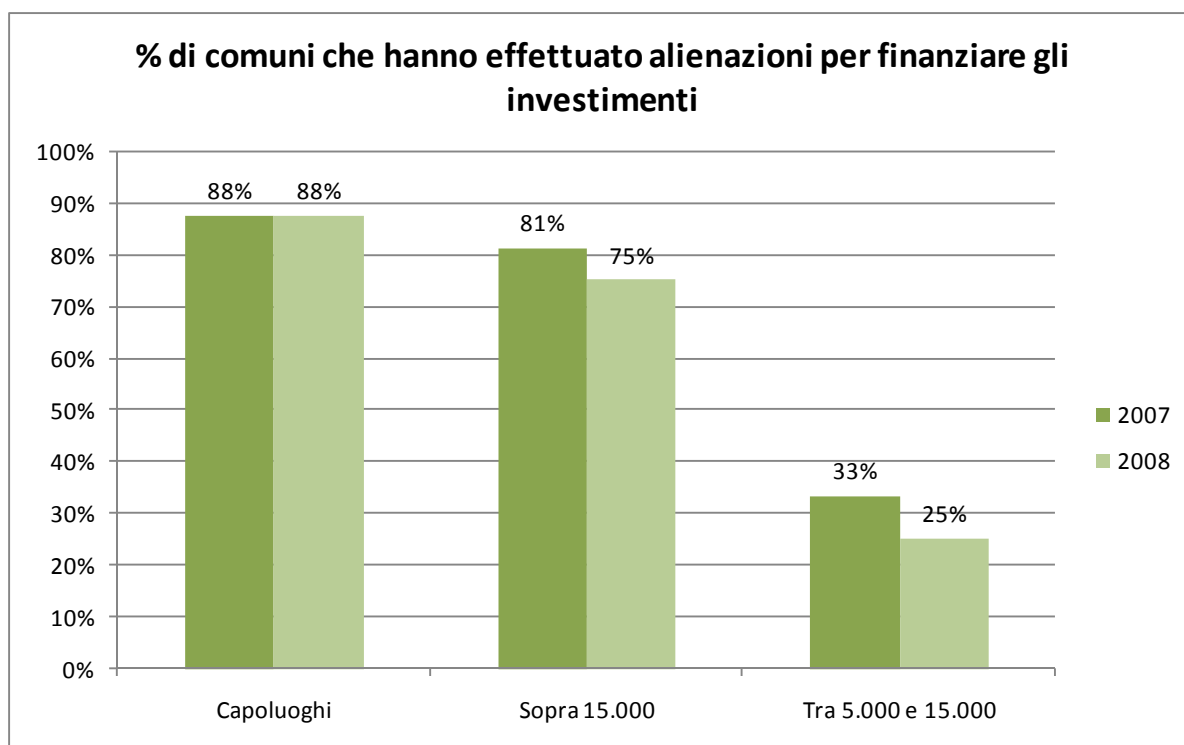
Infine, in relazione a quanto sopra affermato per lo spin off, è esiguo il ricorso a società *di trasferimento immobiliare* (si veda il paragrafo sulle manovre patrimoniali), pari ad un solo comune capoluogo nel 2007 ed un comune capoluogo ed uno maggiore nel 2008.

Le alienazioni per gli investimenti

Le alienazioni sono lo strumento maggiormente utilizzato nell'ambito delle manovre in conto capitale e come finanziamento agli investimenti, principalmente nei comuni maggiori. Lo scarso utilizzo delle alienazioni nei comuni minori può essere imputato, come per le locazioni, al minore patrimonio immobiliare e/o al suo minore valore commerciale. D'altronde, per i piccoli comuni, l'alienazione di un immobile significativo è un evento eccezionale, certe volte unico, per tutti gli altri il ricorso alle alienazioni sembra essere diventato uno strumento comune in questi anni.

I capoluoghi hanno fatto grande ricorso allo strumento delle alienazioni nel 2000, per poi scendere molto nell'incidenza percentuale sul totale delle spese in conto capitale ***negli anni a seguire***, anche se si assiste ad una certa ripresa delle alienazioni nel periodo che va dal 2001 al 2003. I comuni maggiori invece, hanno effettuato grosse operazioni di alienazioni negli anni 1999 e 2003, con situazioni intermedie comunque importanti e sempre superiori al 5% (quasi il 10% nel 2002) e anche i comuni con popolazione tra 3 e 15mila abitanti, particolarmente a partire dal 2003, hanno proceduto ad alienare il proprio patrimonio (il dato del 20% sul totale degli investimenti è sicuramente importante).

Nel 2007 e 2008 ben l'88% dei capoluoghi ed il 74% dei comuni maggiori ha finanziato investimenti con alienazioni. I comuni minori, dopo un dato piuttosto alto del 40% nel 2007, si sono assestati al 10% nel 2008.



È evidente che questa modalità di finanziamento tende a decrescere con il progressivo esaurimento dei beni disponibili da alienare.



4. RISULTATI DELL'INDAGINE: LE STRATEGIE PER RIDURRE LE SPESE

Introduzione

Come noto, in materia di finanza pubblica, i vincoli sono sempre più stringenti, sia con la stretta sui trasferimenti statali, sia con i vincoli sul patto di stabilità e i limiti alle spese di personale, aggravati dall'impossibilità di fare leva sulle entrate tributarie (non su quelle tariffarie). Le profonde innovazioni normative e il nuovo ruolo della Corte dei conti, poi, amplificano la necessità di una gestione consapevole dell'ente locale, improntata a criteri di efficacia e di efficienza. In tale contesto, quindi, gli enti si trovano a dover fronteggiare problematiche connesse non solo alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sempre più crescenti, a migliorare i servizi e le prestazioni offerte secondo standard di qualità ed efficienza, ma anche a porre maggiore attenzione ai temi della programmazione e controllo e nell'attuare concrete manovre di contenimento della spesa, oramai sempre più ristrette.

D'altra parte, ***il livello effettivo di autonomia degli enti locali dimostra una certa staticità delle potenzialità fiscali se si esclude qualche intervento***, apportato dal Legislatore con la finanziaria 2007, ***di ripristino della facoltà di variare l'aliquota dell'addizionale IRPEF***, rimasta bloccata per quattro anni; operazione resa inefficace dall'emanazione del DL n. 93 del 27 maggio 2008, convertito in legge n. 126/2008, che ha sospeso il potere degli enti locali di deliberare nuovi aumenti di tributi, di addizionali e aliquote, con eccezione per le tariffe, in attesa del federalismo fiscale.

Inoltre ***l'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale ha determinato, di fatto, un aggravio delle condizioni finanziarie dei comuni, sia per trasferimenti erariali in compensazione del minor gettito ICI*** (determinati in misura costante e rivelatisi insufficienti rispetto ad un tributo che, per sua natura, sarebbe potuto crescere nel tempo in relazione a diversi fattori, quali l'aggiornamento delle rendite catastali, la lotta all'evasione consentendo così di poter disporre di eventuali maggiori disponibilità di risorse), ***sia per la mancata operazione di semplificazione e accorpamento in un'unica imposta di tutta la fiscalità immobiliare locale che avrebbe potuto preservare gli ambiti di autonomia degli enti locali***.

Nel 2007, al fine di allargare per quanto possibile i margini di flessibilità a disposizione degli enti locali, la disciplina del patto di stabilità è stata oggetto di una nuova definizione, assumendo come obiettivo di riferimento i saldi finanziari, pertanto non più basata sulla logica dei rigidi tetti di spesa previsti nel 2005 e nel 2006. Tale impostazione, non meno difficile e problematica, ha comportato l'obbligo per i gli enti (con popolazione superiore ai 5000 abitanti) di migliorare il proprio saldo finanziario tra entrate finali e spese finali, di competenza e di cassa, rispetto a quello registrato nel precedente triennio 2003-2005, determinato con il medesimo criterio.

Successivamente, la finanziaria 2008 introduce ulteriori novità nella disciplina del Patto di stabilità con l'adozione del criterio della competenza "c.d. mista" (le stesse voci del 2007 sono da considerarsi in termini di accertamento/impegno per la parte corrente e di incassato/riscosso – competenza e residui – per la parte capitale). Soluzione che ha permesso di superare alcune criticità, seppur parziali, nell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese di investimento. Inoltre, la disciplina del Patto di stabilità è stata affiancata da una serie di misure finalizzate al contenimento della spesa corrente degli enti locali.



4.1 Azioni per ridurre la spesa di personale

Alla luce di queste considerazioni e quindi del mutato contesto normativo ed istituzionale, in cui gli enti locali sono chiamati ad operare, uno degli aspetti importanti diventa la razionalizzazione del procedimento di spesa, in particolare quello inerente la spesa corrente. Tale contenimento è da attuare anche attraverso l'ottimizzazione dei servizi offerti ed una migliore redistribuzione delle risorse, più chiara e coerente con le priorità **sociali**, politiche, economiche e finanziarie del momento.

Contenimento obbligato

Nell'individuazione dei meccanismi di contenimento della spesa di personale, il legislatore ha dettato una normativa diversificata per gli enti soggetti al patto di stabilità rispetto agli enti non soggetti al patto.

Per quanto riguarda gli enti soggetti al patto, la legge finanziaria 2007, all'art. 1, commi 557-561, in considerazione della nuova disciplina del patto di stabilità, ha imposto l'obiettivo (solo come vincolo programmatico in quanto norma di principio nel 2007, vincolo cogente a partire dal 2008) di riduzione della spesa di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale. Non stabilendo alcun vincolo puntuale gli enti, nell'ambito della propria autonomia, possono attuare detto contenimento anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. Con riferimento, invece, ai limiti alle assunzioni per gli enti non soggetti al patto, il comma 562 del medesimo articolo della legge finanziaria 2007 ha previsto che le spese di personale, al netto degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Inoltre per gli stessi enti è stata prevista la possibilità di procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compresi le stabilizzazioni.

L'impianto normativo della successiva legge finanziaria 2008 – legge n. 244/2007 – pur mantenendo la disciplina contenuta nella finanziaria 2007, consente agli enti locali, di derogare in aumento dal vincolo al contenimento. In particolare per gli enti soggetti al patto è prevista la possibilità di derogare ai limiti di spesa di cui al comma 557 della finanziaria 2007, solo alla presenza contemporanea di quattro condizioni: il rispetto dei vincoli del patto di stabilità nell'anno in corso, aver rispettato il patto nell'ultimo triennio, non superare come volume di spesa per il personale in servizio il parametro valido ai fini dell'accertamento delle condizioni di ente strutturalmente deficitario, non superare il rapporto medio tra dipendenti in servizio a tempo indeterminato e popolazione residente previsto per gli enti dissestati.

Parimenti, anche agli enti non soggetti al patto viene concessa la possibilità di derogare ai limiti di spesa, a condizione, però, che sussistano le due condizioni richieste per la sua applicazione, ovvero la spesa per il personale in servizio a tempo indeterminato non deve superare il parametro valido ai fini dell'accertamento delle condizioni di ente strutturalmente deficitario ridotto del 15%, non si deve superare il rapporto medio tra dipendenti in servizio a tempo indeterminato e popolazione residente previsto per gli enti dissestati ridotto del 20%.

Successivamente con l'emanazione del DL 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, viene irrigidito il regime di contenimento della spesa di personale contenuto nella finanziaria 2008.

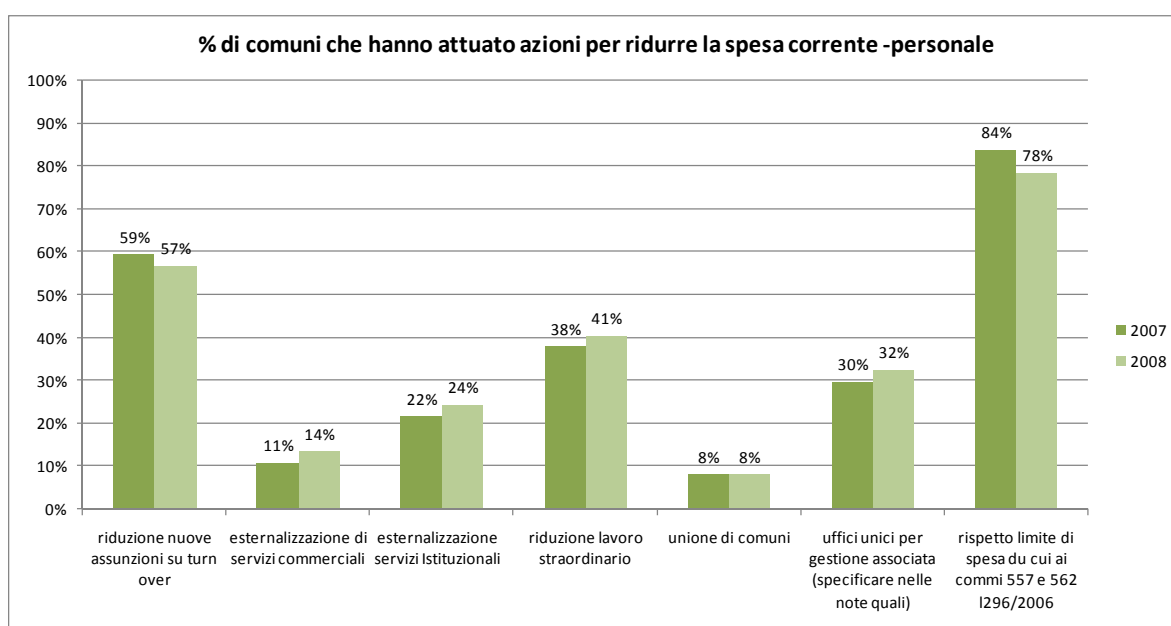
Per gli enti soggetti al patto, nel caso di non rispetto dello stesso nell'esercizio precedente, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. Inoltre viene dilatato il concetto stesso di spesa di personale, che ora comprende anche le spese sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del TUEL nonché per tutti i soggetti a vario titolo



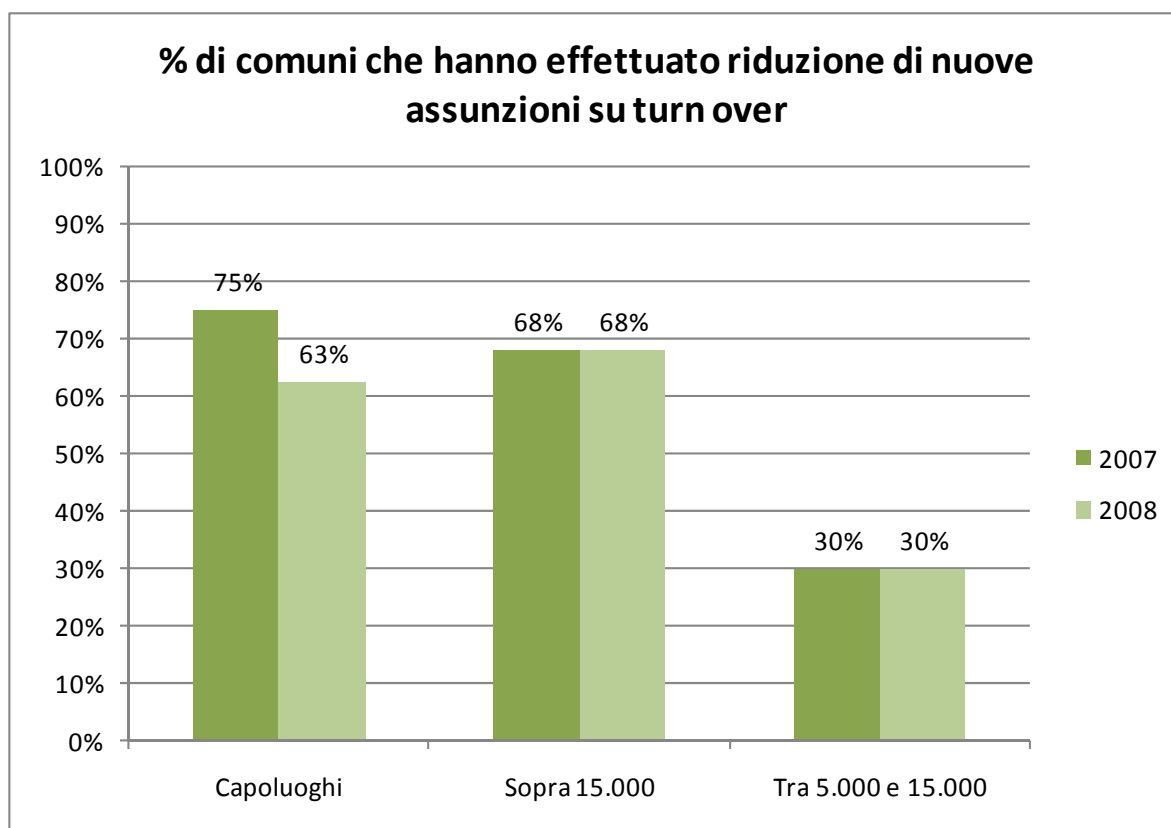
utilizzati, senza distinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Per gli enti non soggetti al patto la nuova normativa va ad abrogare la possibilità di deroga ai limiti di spesa, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci, i quali potranno effettuare assunzioni a tempo indeterminato nei limiti del turn-over. Tutti gli stessi enti, inoltre, devono assicurare la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

L'analisi dell'indagine condotta evidenzia che una percentuale consistente dei comuni del campione (l'84% nel 2007 e il 78% nel 2008) hanno ridotto la spesa di personale per effetto dei limiti di cui ai commi 557 e 562 della legge 296/2006 e s.m.i.



Si attesta su valori medi la percentuale di comuni che attuano riduzioni su nuove assunzioni su turn-over (pari al 57% nel 2008, in leggera flessione rispetto al 2007 la cui percentuale si attestava al 59%). Più in dettaglio si osserva che **la riduzione della spesa di nuove assunzioni su turn-over è operata maggiormente dai comuni capoluogo e da quelli con popolazione superiore ai 15.000 abitanti**, percentuali che si attestano rispettivamente al 75% e al 68% nel 2007, mentre nel 2008 le stesse risultano essere il 63% ed il 68%. Il dato riferito ai comuni con popolazione tra i 5.000 ed i 15.000 abitanti rileva un andamento costante degli stessi che agiscono su tale leva, pari al 30% del campione, sia nell'anno 2007 che nel 2008.



Alla luce di tale dinamica, si denota come la diversa struttura organizzativa e funzionale dei comuni di medie e grandi dimensioni, dotati di maggiori figure professionali e più specializzate, permette maggiormente l'utilizzo di tale leva, a differenza dei piccoli comuni che invece ricorrono, necessariamente, a nuove assunzioni su turn-over, essendo caratterizzati invece da un modello organizzativo più semplice e con personale ridotto senza una grossa specializzazione.

Esteralizzazioni

Il processo di esternalizzazione dei servizi degli enti locali, commerciali e istituzionali, costituisce una scelta strategica consolidata per realizzare un contenimento della spesa di personale. L'esternalizzazione dei servizi commerciali è stata attuata dal 14% dei comuni nel 2008, in leggero aumento rispetto al 2007, dove la stessa percentuale si attestava all'11%. Il ricorso all'esternalizzazione dei servizi istituzionali, invece, è stata effettuata dal 22% degli enti nel 2007 e dal 24% nel 2008.

Riduzione degli straordinari

Nel novero di interventi di riduzione della spesa di personale, quali la soppressione delle indennità di missione e di trasferta, la limitazione dell'uso dei fondi nella contrattazione integrativa, si inserisce anche quello legato alla riduzione dei compensi per il lavoro straordinario.

Tale leva di riduzione della spesa costituisce anche un obbligo per gli enti locali. Infatti l'art. 14, comma 3 del CCNL 1/4/1999 impone all'ente locale di valutare le condizioni che hanno reso l'effettuazione di lavoro straordinario e di individuare possibili soluzioni in modo da consentirne una riduzione progressiva e stabile, anche mediante interventi di razionalizzazione.



Tra il 2007 e il 2008 ***si registra un incremento della percentuale dei comuni che hanno ridotto la spesa per lavoro straordinario***, passando dal 38% del 2007 al 41% del 2008.

Unirsi per essere più efficienti

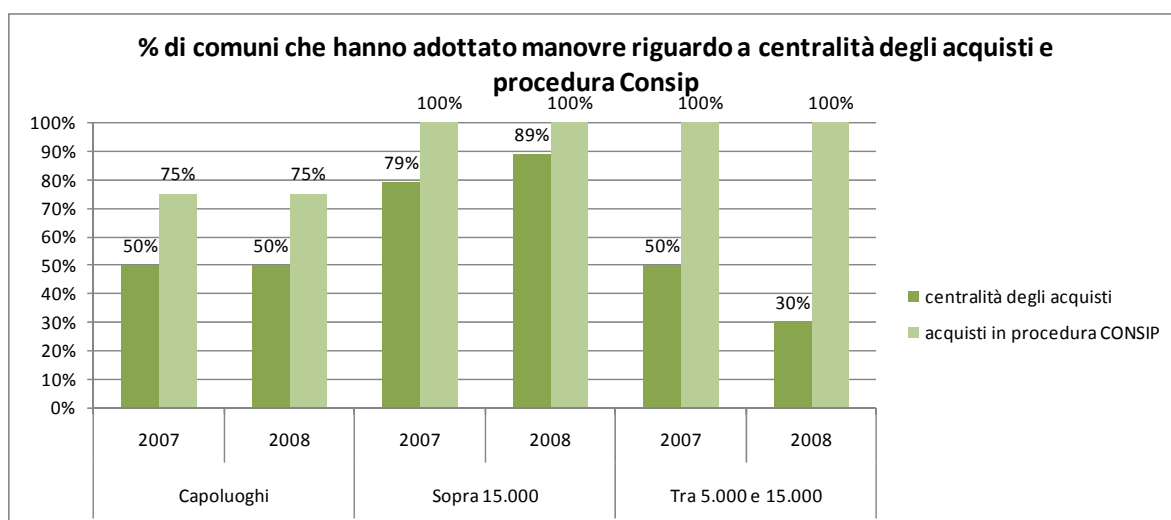
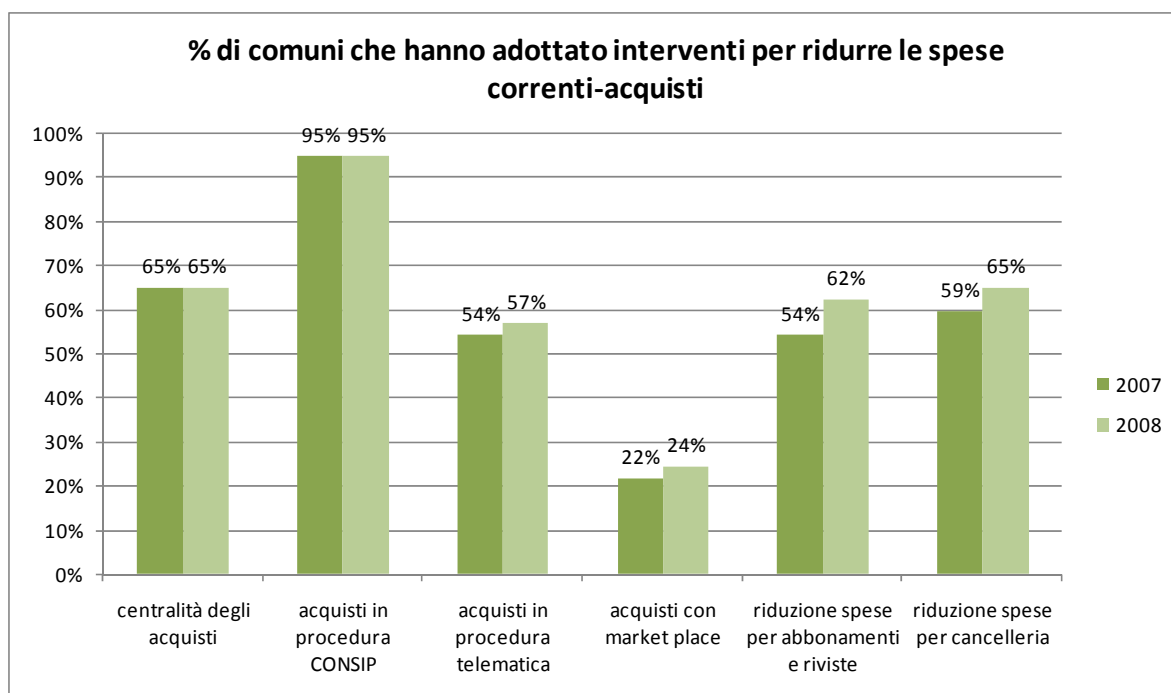
L'impatto derivante dall'ampliamento delle competenze e delle attribuzioni locali sulla struttura organizzativa degli enti locali, in particolare delle realtà comunali minori, ha determinato l'esigenza di adottare forme di associazione, al fine di garantire servizi meno costosi e più efficienti.

L'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni di loro competenza, sia attraverso la costituzione di Unioni di comuni (l'8% del campione ha utilizzato tale leva, sia nel 2007 che nel 2008) sia la partecipazione alla gestione associata di determinati servizi, oltre a garantire una uniformità di comportamento nei campi in cui si esprime l'ente locale e quindi un superamento della dimensione territoriale dell'ente, attua una forma di cooperazione che riguarda direttamente l'utilizzo del personale, con conseguente riduzione delle spese, soprattutto nei piccoli comuni, dove è più avvertita la carenza di professionalità adeguate. Tra il 2007 e il 2008 il ricorso alla costituzione di uffici per la gestione associata di servizi è passato dal 30% al 32%.

4.2 Azioni per ridurre la spesa per acquisto di beni

L'esame della dinamica di riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi rileva una differenziazione nelle scelte operate dagli enti, che hanno coinvolto aspetti di gestione sia interna che esterna. Nell'ambito della riforma organizzativa della P.A., tesa a conseguire un miglioramento dei livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nasce l'esigenza di disporre di un sistema in grado di ottimizzare gli acquisti di beni e servizi, al fine di ridurre le spese. Di conseguenza il potenziamento tecnologico, una maggiore informatizzazione hanno consentito la diffusione di strumenti innovativi quali CONSIP, gli acquisti telematici, etc.

Tra le leve gestionali a disposizione, una percentuale molto alta dei comuni, pari al 95% del campione, ha fatto ricorso agli acquisti tramite procedura CONSIP. La facoltà concessa di aderire alle convenzioni CONSIP, permette di usufruire di forniture di beni e servizi a prezzi mediamente inferiori rispetto a quelli praticati dal mercato convenzionale. Il comune, pur non essendo obbligato al ricorso a tali procedure, deve comunque utilizzare i parametri prezzo-qualità delle stesse come limite massimo per l'acquisto diretto di beni e servizi previsti, ovvero attestare che la procedura adottata dall'ente nell'acquisto risponde a criteri di massima efficienza ed economicità.



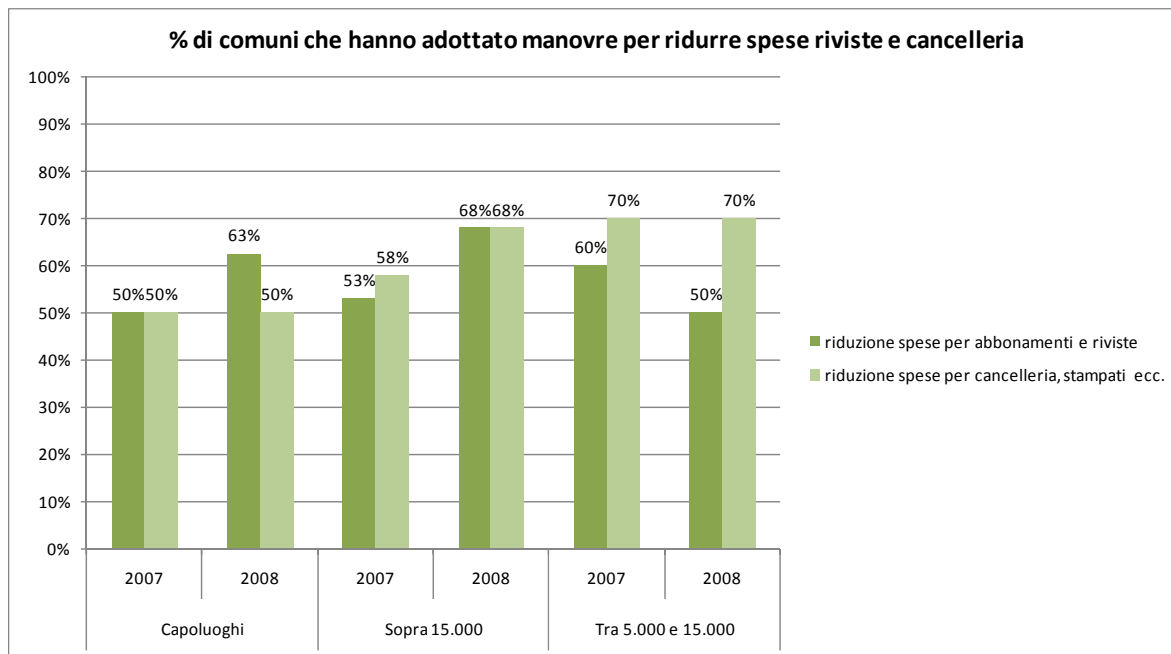
Più nel dettaglio si evince che il ricorso alla procedura CONSIP interessa tutti i comuni piccoli-medi, mentre la stessa procedura interessa solo il 75% dei comuni capoluogo.

Risultano in ascesa gli acquisti con procedura telematica, introdotti con il DPR 101/2002, a cui ricorrono più del 50% degli enti (54% nel 2007 e 57% nel 2008). Il dato risulta al di sopra di quello rilevato nel 2005 e nel 2006, dove la percentuale dei comuni si attestava al 35%; sono soprattutto le amministrazioni di grandi dimensioni a far ricorso a tale strumento.

Anche l'utilizzo del market-place inizia a trovare una certa diffusione nell'ente locale. Il market-place rappresenta il luogo di intermediazione, "mercato on-line", in cui sono raggruppate le merci di diversi fornitori o diversi siti web, e favorisce l'incontro tra la domanda e offerta di beni e servizi. Tale forma di acquisto ha interessato il 24% degli enti nel 2008, in aumento rispetto al 2007, dove il dato si attestava al 22%.



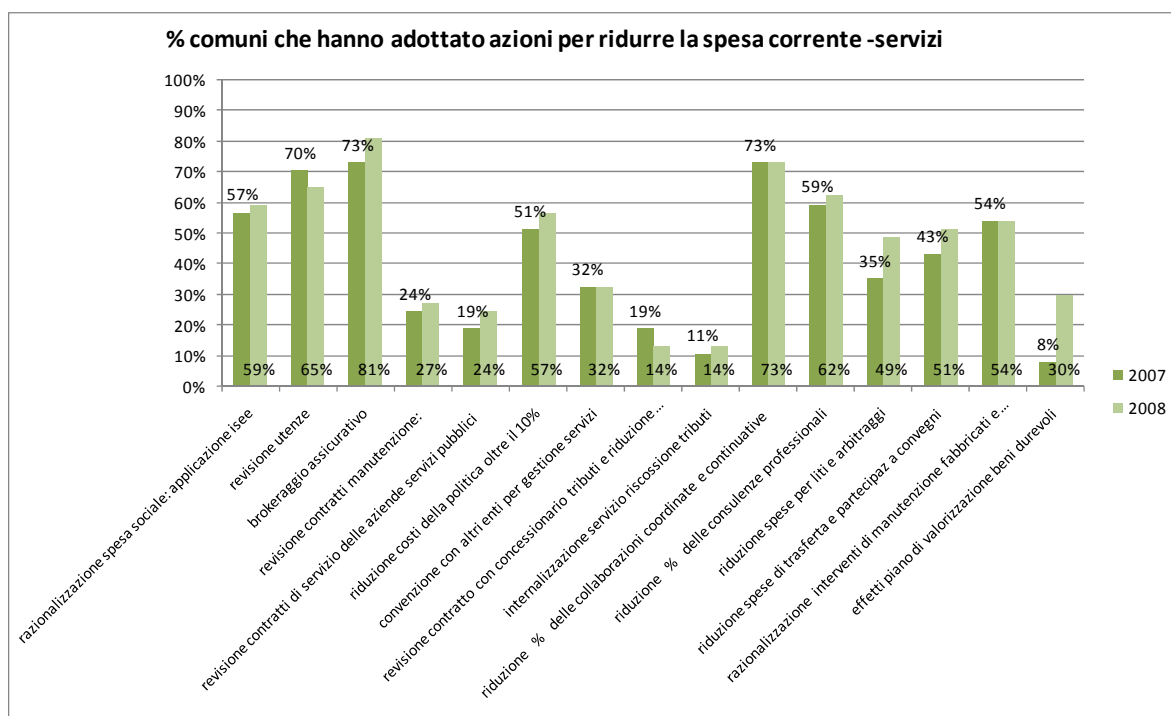
Il 54% dei comuni nel 2007 e il 62% nel 2008 ha, inoltre, ridotto la spesa per abbonamenti e riviste, mentre la riduzione di spesa per cancelleria si attesta su percentuali poco più alte (59% nel 2007 e 65% nel 2008). La riduzione di tali spese, per ovvie ragioni necessarie e non completamente eliminabili, dimostra la particolare attenzione degli enti all'oramai avviato processo di razionalizzazione della spesa pubblica nello svolgimento dei procedimenti amministrativi.



4.3 Azioni per ridurre la spesa per prestazioni di servizi

Fattore essenziale per proseguire nel possibile processo di contenimento della spesa pubblica è rappresentato dalla capacità degli enti di attuare concrete manovre di revisione e riduzione anche della spesa per prestazioni di servizi, su cui si scaricano le tensioni nella spesa corrente. È proprio in tale ottica che si innestano i diversi provvedimenti legislativi: riduzione dei costi della politica, stretta sui conferimenti di incarichi professionali, obbligo di redigere piani triennali al fine di orientare il comportamento degli enti locali verso un uso del patrimonio immobiliare coerente e razionale con le finalità istituzionali.

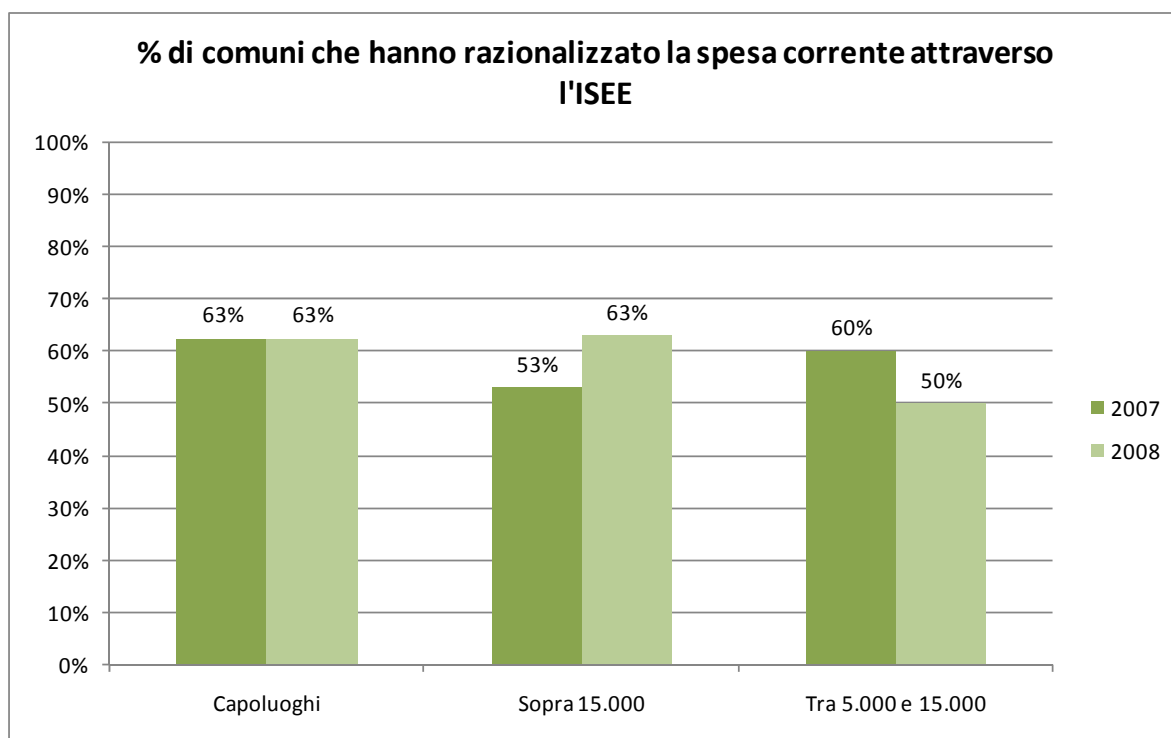
Certamente le manovre su cui agire si presentano ampie e diversificate e riguardano interventi di riduzione delle consulenze, di monitoraggio e revisione dei contratti di servizio nei rapporti con le partecipate, di revisione nei contratti di manutenzione e delle polizza assicurative, etc.



Razionalizzazione della spesa sociale tramite applicazione dell'ISEE

Come noto, l'ISEE (indicatore di situazione economica equivalente) è un parametro che permette di valutare in maniera sintetica la situazione economica del nucleo familiare, calcolato come rapporto tra l'ISE (indicatore della situazione economica) e il numero dei componenti del nucleo familiare in base ad una scala di equivalenza stabilita dalla legge. È utilizzato dagli enti per determinare l'accesso a prestazioni sociali e a contributi, nonché a fissare le tariffe dei servizi a domanda individuale (mensa, asili, nido, etc.).

Nel 2007 e 2008, oltre il 50% dei comuni applica l'ISEE (il 57% nel 2007 e il 59% nel 2008) per l'erogazione di prestazioni sociali.



Revisione delle utenze, dei rischi assicurativi, concessioni tributi

Il ricorso alla revisione delle utenze ha interessato, nel 2008, circa il 65% dei comuni, mentre nel 2007 tale percentuale raggiungeva il 75%. Nonostante la dinamica della rilevazione evidenzia una tendenza al ribasso nell'utilizzo di tale leva (80% nel 2006), le apprezzabili percentuali riscontrate **denotano un costante impegno delle amministrazioni locali** nell'ottica di contenimento della spesa.

Anche l'utilizzo del brokeraggio assicurativo rappresenta una scelta molto apprezzata dai comuni: dal 2007 al 2008 la percentuale è passata dal 73% all'81%. Tale opzione permette di usufruire di un immediato confronto di un'ampia varietà di prodotti finanziari, orientando la scelta verso quei prodotti e strumenti più adatti all'esigenza dell'ente, ricavandone anche dei risparmi di spesa.

Tra il 2007 e il 2008 si registra un decremento, in termini percentuali, dei comuni che hanno provveduto alla revisione del contratto con il concessionario dei tributi e la riduzione dell'aggio (19% nel 2007 e 14% nel 2008).

Razionalizzazione tramite manutenzioni immobiliari

L'utilizzo del *Global Service*, quale strumento per la manutenzione e gestione del patrimonio immobiliare dell'ente locale, ha interessato solo il 27% dei comuni nel 2008, in leggero aumento rispetto al dato rilevato nel 2007, pari al 24%. Nessuno dei comuni capoluogo ha utilizzato tale contratto.

Si attesta su livelli medi (pari al 54%) la percentuale dei comuni che puntano, invece, alla riduzione della spesa tramite razionalizzazione degli interventi di manutenzione di fabbricati e impianti, con una contrazione del 10% e del 19% rispettivamente sul 2005 e 2006.



Revisione dei contratti di servizio delle aziende di servizi pubblici

L'evoluzione normativa, accompagnata da un crescente attivismo della Corte dei conti relativo alla verifica dei rapporti intercorrenti tra enti locali e partecipate, nonché sui risultati economici conseguiti da queste ultime, ha comportato a livello generale una stretta sulla proliferazione delle società a capitale pubblico ed ha rinforzato l'impulso ad avviare procedure di razionalizzazione del gruppo pubblico locale. In tale ottica la revisione dei contratti di servizi, preceduta da un'approfondita analisi dell'attività svolta dalla partecipata, può rappresentare, per quanto possibile, uno strumento di razionalizzazione della spesa.

Nel 2008, il 24% degli enti dichiara di aver proceduto ad una revisione dei contratti di servizio, contro il 19% del 2007.

Incisiva è stata la riduzione delle spese per collaborazioni coordinate e continuative e per consulenze professionali, anche come conseguenza del nuovo assetto normativo in materia di affidamento di incarichi a soggetti estranei all'amministrazione, che ha reso più stringenti i presupposti giuridici legittimanti il ricorso a professionalità esterne.

Sia nel 2007 che nel 2008 la riduzione di spesa per collaborazioni coordinate e continuative ha interessato il 73% del campione, mentre si attesta a livelli poco più bassi la riduzione di spesa per incarichi professionali (59% nel 2007 e 62% nel 2008).

Inoltre, il 57% del campione nel 2008 (il 51% nel 2007) ha attuato una riduzione del 10% dei compensi spettanti agli amministratori, anche per effetto della disposizioni normativa contenuta nella legge finanziaria 2006.

Altrettanto apprezzabile è la percentuale degli enti che operano riduzioni per spese di trasferta e partecipazione a convegni (43% nel 2007 e 51% nel 2008), per spese inerenti liti e arbitraggi (35% del campione nel 2007, il 49% nel 2008).

4.4 Azioni per ridurre la spesa per utilizzo beni di terzi e trasferimenti

Azioni per ridurre la spesa per utilizzo beni di terzi

Le principali leve su cui gli enti del campione hanno agito per contenere le spese per utilizzo beni di terzi sono state la riduzione delle locazioni passive sugli immobili e la riduzione dei contratti di leasing, anche per effetto di una gestione più articolata del patrimonio immobiliare e di una contemporanea valorizzazione di spazi di proprietà dell'ente.

Nel corso del 2008 la riduzione della spesa per locazioni passive ha interessato circa il 24% degli enti (era il 19% nel 2007). Invece, la bassissima percentuale di comuni che procedono alla riduzione dei contratti di leasing (il 3% nel 2008) può indurre a pensare, al contrario, ad un incremento dello strumento della locazione finanziaria. Tale strumento di finanziamento consente, in cambio del pagamento di un canone periodico, di avere oltre alla disponibilità del bene strumentale anche una serie di vantaggi, quali coperture assicurative e servizi accessori (manutenzione e assistenza), nonché la possibilità di esercitare, alla scadenza del contratto, un'opzione di riscatto (di acquisto) del bene stesso per un corrispettivo inferiore al valore di mercato del bene.

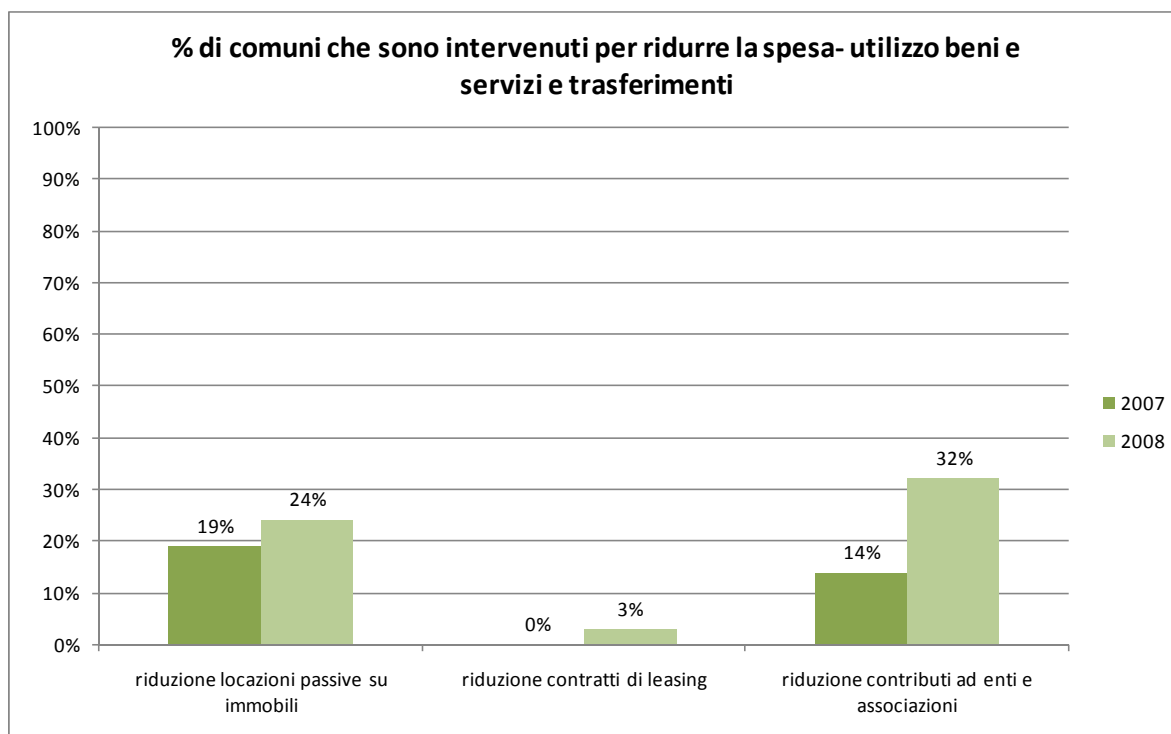


Azioni per ridurre la spesa per trasferimenti

Come noto, la spesa per trasferimenti è in gran parte determinata dal rispetto di disposizioni normative accordi di programma, convenzioni o altro. Se tali spese non sono sempre comprimibili, un'azione efficace di riduzione può essere invece esercitata sui contributi a enti e associazioni, sia nel numero di beneficiari, sia nell'entità del trasferimento/contributo.

I trasferimenti rientrano nella più ampia categoria degli ausili pecuniari pubblici (tra cui sono ricompresi i sussidi, somme di denaro, etc.) volti ad attribuire al beneficiario una somma di denaro o un bene economicamente valutabile, senza che ciò comporti obblighi di restituzione all'amministrazione erogatrice, fermo restando la ragionevolezza dell'onere a carico dell'ente in rapporto all'utilità delle attività finanziate. Certamente la finalità di detti ausili è quella di incentivare attività considerate di interesse pubblico e sociale (molte volte anche con un piccolo contributo si dà il via ad una manifestazione con ricadute positive sul tessuto sociale).

La riduzione di contributi ad enti e associazione continua ad essere un impegno costante per molte amministrazioni. Il dato evidenzia che, nel 2008, il 32% dei comuni hanno ridotto la spesa per contributi ad enti e associazioni, con un decisivo miglioramento rispetto alla percentuale registrata nel 2007, pari invece al 14%.





4.5 Azioni per ridurre la spesa per interessi passivi e per imposte e tasse

Azioni per ridurre la spesa per interessi passivi

Come noto, l'insieme dei compiti e delle funzioni attribuiti agli enti l'ente locale prevede l'erogazione di servizi diretti al soddisfacimento dei bisogni della propria collettività, nel rispetto delle condizioni di economicità ed efficacia. Tale obiettivo istituzionale comporta, necessariamente, l'impiego di risorse sia in attività e processi gestionali che offrono la loro utilità sia nell'immediato, sia nella realizzazione di opere e progetti i cui benefici si manifestano nel corso di più anni. Tradizionalmente, il ricorso al finanziamento delle opere pubbliche è avvenuto attraverso la stipulazione di contratti di mutui, oltre che con risorse proprie ovvero con contributi finalizzati. Il cambiamento istituzionale che ha interessato gli ultimi anni, il nuovo panorama normativo di riferimento, un sistema decrescente di risorse finanziarie da destinare agli investimenti hanno indotto gli enti locali a porre maggior attenzione al tema dell'indebitamento, nell'individuare fonti alternative di finanziamento (es. project financing) ovvero attuare una gestione attiva del proprio debito, al fine così di contenere le spese correnti per interessi.

Tra le strategie messe in campo dai comuni si evince che, **nel 2008, il 16% del campione** (il 14% nel 2007) **ha fatto ricorso a contratti di swap** (strumento finanziario derivato) su mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti o con altri istituti finanziatori, al fine di gestire l'esposizione ai rischi di mercato o di credito che gravano sull'ente.

L'utilizzazione di strumenti di finanza derivata da parte degli enti locali è andata aumentando progressivamente ed il fenomeno ha trovato apposita disciplina legislativa e regolamentare.

La gestione pluriennale di un contratto di swap, che può determinare vantaggi ma anche conseguenze negative, implica, comunque, una attenta valutazione delle varie componenti, attesa la sua incidenza finanziaria sul bilancio degli enti locali. Di conseguenza, per effetto di una inversione di tendenza sul mercato internazionale dei tassi, oltre che per un maggior rigore legislativo e di prassi ministeriale, accompagnato da difficoltà di carattere pratico e mancanze di professionalità, si registra una riduzione nell'utilizzo di tale strumento.

L'8% del campione, nel 2008, e il 3% nel 2007, hanno provveduto all'estinzione anticipata dei mutui. Tale scelta è inquadrabile nell'ottica di una sana gestione dell'ente, ovviamente nei limiti dell'accertata convenienza economica dell'estinzione anticipata rispetto al pagamento delle rate di mutuo (quota capitale e quota interesse) alle normali scadenze. Ha contribuito all'utilizzo di tale leva, anche il disposto normativo contenuto nell'art. 11 del DL 159/2007, convertito in legge n. 222/2007 che, al fine di contenere il livello di indebitamento degli enti locali, ha previsto specifici contributi a valere sul fondo ordinario (fino all'importo massimo di 30 milioni di euro) per incentivare l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari.

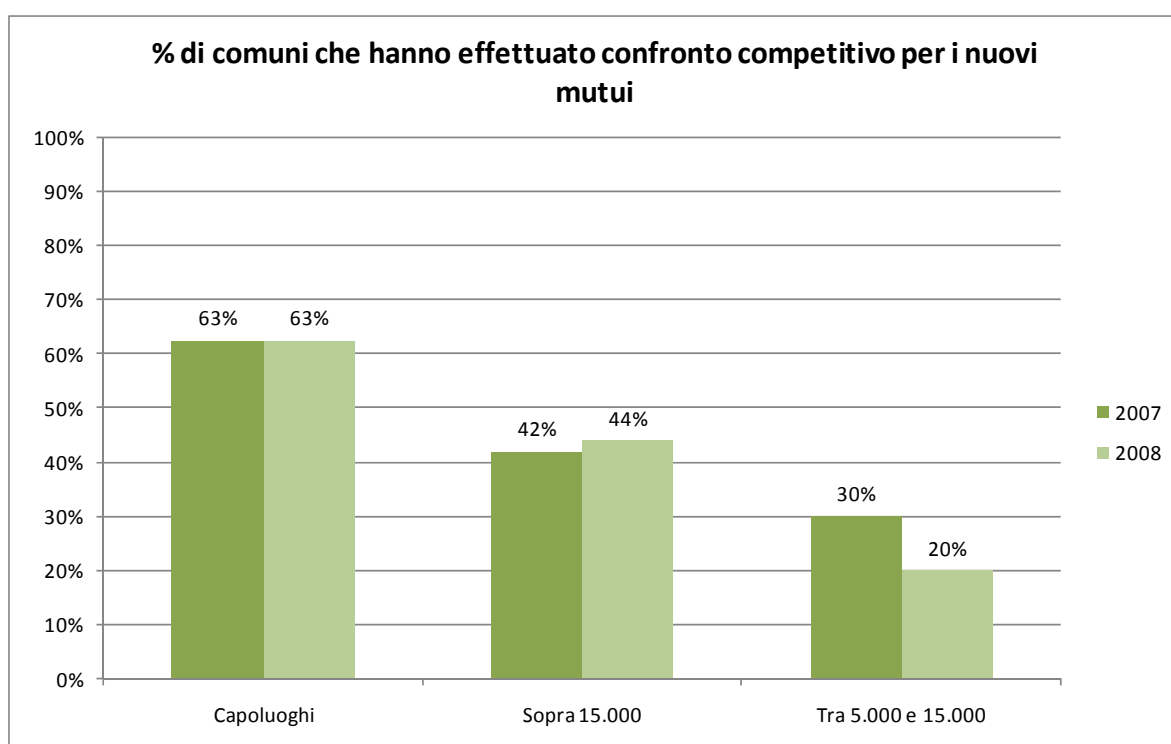
Nel quadro generale di razionalizzazione degli oneri derivanti da indebitamento si inserisce, certamente, anche la procedura di rinegoziazione dei mutui, come prevista dai commi 71-77 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005. La rinegoziazione, circoscritta ai soli mutui con oneri di pagamento a carico, integrale o parziale, dello Stato e qualora le clausole contrattuali lo consentano sulla base di criteri di valutazione collegati all'evoluzione dei tassi di mercato, si sostanzia in un procedimento teso a dare vita ad un nuovo contratto o alla revisione delle condizioni inizialmente pattuite. Tale procedura ha interessato l'8% del campione dei comuni nel 2007, mentre nel 2008 nessun comune ne ha fatto ricorso.

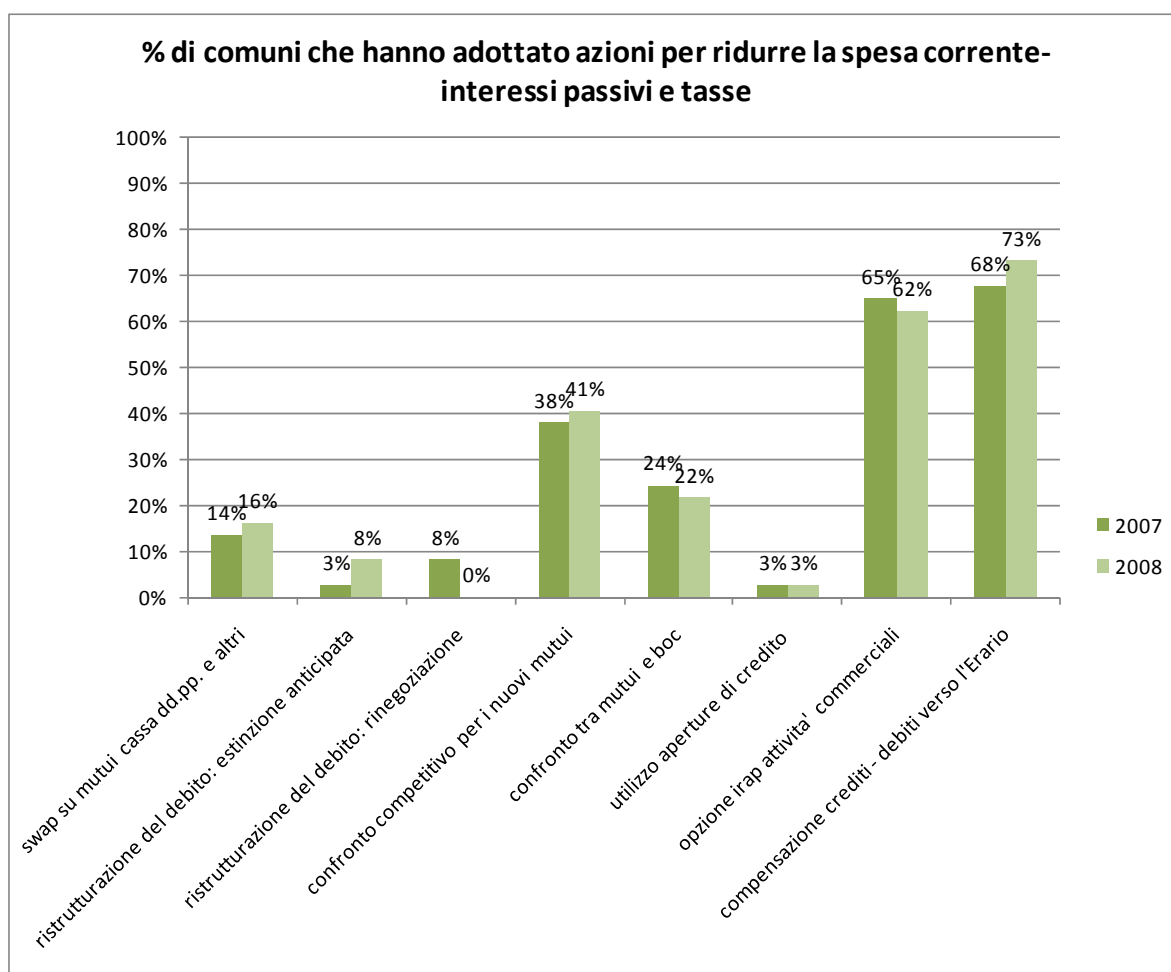


Una percentuale molto bassa, pari al 3% degli enti (sia nel 2007 che nel 2008) hanno utilizzato lo strumento dell'apertura di credito, introdotto per gli enti locali nella finanziaria 2005, ma comunque già oggetto di disciplina nel Codice Civile.

Percentuali più elevate si riscontrano, invece, nell'attuazione di un confronto competitivo tra nuovi mutui (interessa il 41% dei comuni nel 2008, rispetto al 38% del 2007). Più in dettaglio, si evince che sono soprattutto i comuni capoluogo ad effettuare un confronto competitivo per nuovi mutui, interessando il 63% del campione, mentre tale leva è utilizzata solo dal 20% dei piccoli comuni, in riduzione rispetto al 2007; percentuali più elevate si riscontrano nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti (42% nel 2007 e 44% nel 2008).

Infine il 22% dei comuni nel 2008 (il 24% nel 2007) dichiara di effettuare un confronto tra mutui e BOC.



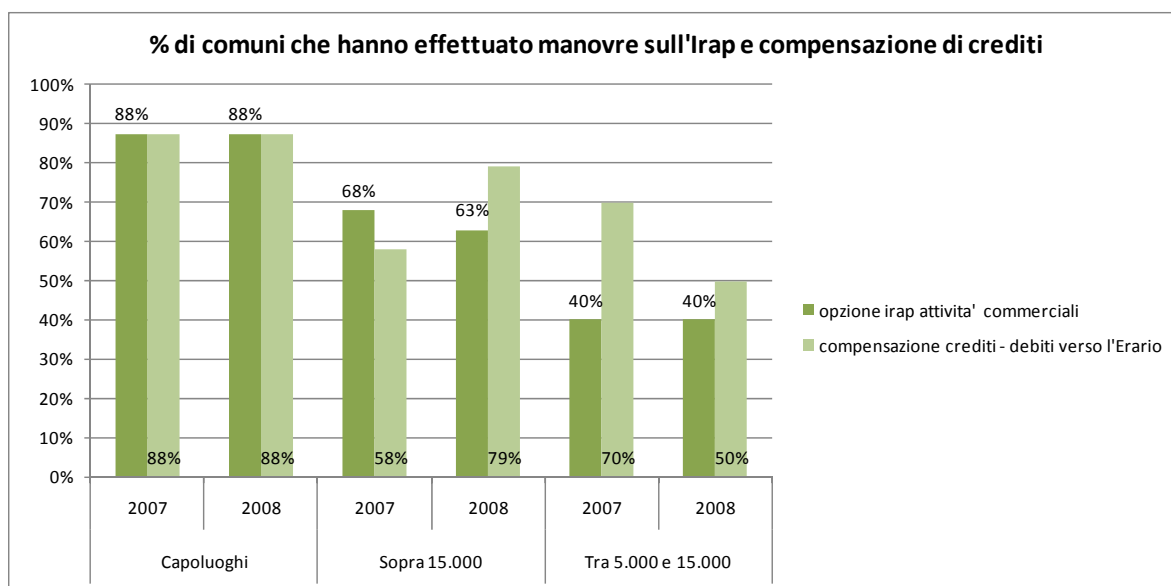


Azioni per ridurre la spesa per imposte e tasse

In materia di risparmi fiscali si registra una maggiore consapevolezza da parte degli enti sulle effettive possibilità offerte dalla normativa fiscale, soprattutto sul fronte opzione IRAP e compensazione crediti, in particolare IVA, con debiti tributari verso l'erario.

Sia nel corso del 2007 che nel 2008, l'88% dei comuni capoluogo ha fatto ricorso sia all'una che all'altra manovra. Percentuali più basse di comuni vi ricorrono nelle altre categorie in proporzione alla dimensione demografica.

Dal dato si evince che la manovra maggiormente utilizzata è quella relativa alla compensazione crediti-debiti verso lo Stato.



Azioni gestionali

Alla luce delle recenti riforme e della concezione sempre più aziendalistica, che permea la disciplina del settore della pubblica amministrazione, ed in particolare degli enti locali, si assiste a fenomeni ad alto impatto sull'organizzazione del lavoro, quali ad esempio l'adozione della contabilità economica di tipo privatistico accanto alla contabilità finanziaria, la messa appunto di meccanismi di controllo interno ed esterno, i mutamenti nel rapporto di lavoro in senso privatistico, una maggior responsabilizzazione degli operatori sugli obiettivi da raggiungere. Si tratta di un cambiamento prima che tecnico, appare di natura culturale e vede l'immagine degli amministratori e dei dipendenti completamente mutata rispetto al passato; non più semplici attuatori delle norme di legge ma veri e propri attori del cambiamento stesso.

Le azioni gestionali sono dirette a modificare alcuni comportamenti interni, al fine di conseguire maggiori utilità e sinergie. Ne è un esempio evidente la costruzione del *bilancio di previsione* non più per capitoli ma *per attività*, con l'individuazione di obiettivi, tempi, indicatori, linee guida, vincoli, secondo un criterio gestionale orientato all'efficacia e all'efficienza. L'abbandono della spesa storica incrementale, criterio avversato chiaramente dal legislatore e dal ministero, deve portare il comune a ragionare sui budget, secondo la nuova logica gestionale.

Circa il 30% dei comuni intervistati dichiara che ha costruito i bilanci 2007 e 2008 per attività.

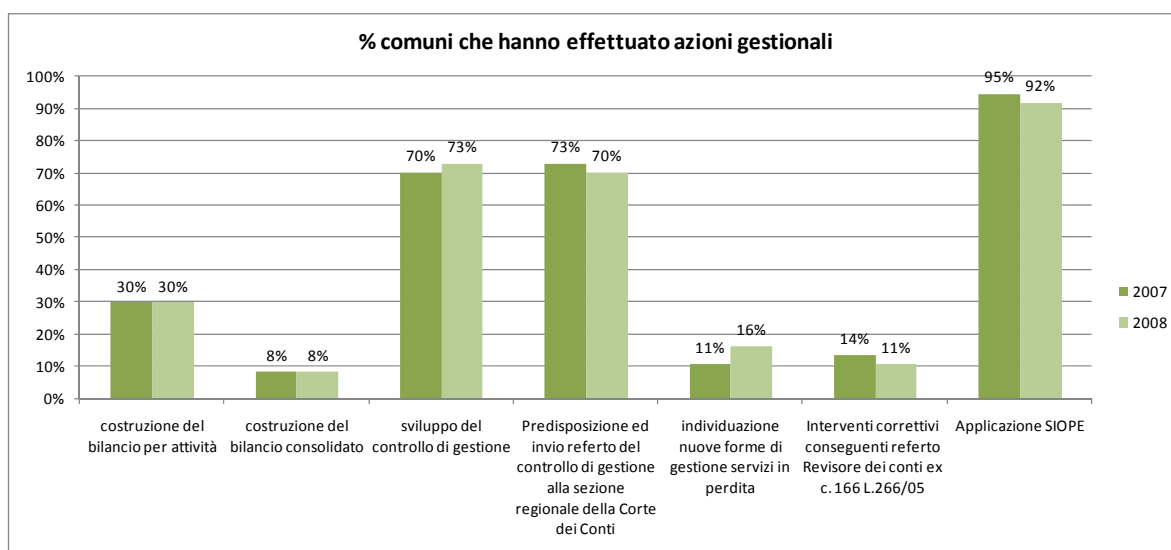
Discorso a parte meritano poi le *analisi sui singoli servizi in perdita*, al fine di individuare possibili alternative di gestione, per il contenimento di tali perdite, pur dovute a scelte di politica amministrativa per l'assorbimento di costi sociali. Solo 4 comuni nel 2007, 6 nel 2008 hanno effettuato analisi di questo tipo.

Infine, l'attuazione del *controllo di gestione*, per il monitoraggio di obiettivi di miglioramento e di sviluppo, completa il nuovo quadro gestionale degli enti pubblici, orientato ai risultati, avviato con la riforma del 1990.



Nel 2008, il 73% dei comuni dichiara l'attivazione o meglio lo sviluppo del controllo di gestione (il 70% nel 2007). In realtà il capitolo meriterebbe un approfondimento a sé stante per verificare che cosa viene sviluppato, con quali obiettivi finali e con quali risvolti operativi.

L'introduzione del controllo di gestione richiede un notevole sforzo per definire il funzionamento dello strumento e dimostrarne l'utilità. Spesso il periodo iniziale costituisce un vero e proprio ostacolo al corretto sviluppo. Certamente sono diffuse le situazioni in cui lo strumento viene interpretato come un mero adempimento burocratico ed un appesantimento della normativa, senza il raggiungimento dell'obiettivo gestionale, che è quello di aumentare l'efficienza attraverso la riduzione di eventuali sprechi di risorse e costi di gestione, nonché attuare una redistribuzione delle risorse in funzione delle priorità attuali.





5. LA LEGGE FINANZIARIA E LE LINEE DI TENDENZA PER IL 2009

L'indagine effettuata nei comuni ha riguardato gli anni 2007 e 2008, ma in questo capitolo si prova a delineare gli effetti del DL 112/2008 (convertito in Legge 133/2008), legge finanziaria 2009 e da ultimo del DL 78/009 (convertito in Legge 102/2009) e i possibili comportamenti dei comuni.

Il 2009, come gli ultimi anni, si caratterizza per un'attività di analisi finanziaria e di programmazione di bilancio che necessariamente poggia su un'articolata visione integrata:

- ✓ verifica delle esigenze delle collettività ed analisi del loro impatto finanziario;
- ✓ raccordo con il proprio piano generale di sviluppo e relazione previsionale programmatica anno precedente;
- ✓ verifica degli equilibri finanziari a livello generale di bilancio (parte corrente; parte capitale; movimento fondi; partite di giro; incroci di partite per eccezioni di legge);
- ✓ verifica degli equilibri finanziari e monetari a livello di saldo programmatico patto di stabilità interno (differenza tra entrate finali e spese finali in competenza mista);
- ✓ controllo dei limiti di spesa di personale;
- ✓ rispetto degli altri vincoli posti dalla recente normativa (da ultimo Legge 133/2008; Legge finanziaria 2009; Legge 102/2009);
- ✓ verifica delle opportunità che la recente normativa consente in termini di manovra sulle entrate e di azioni gestionali.

Analizziamo di seguito le novità più rilevanti, divise tra opportunità, vincoli, limiti spesa personale, limiti patto stabilità.

5.1 *Verifica delle opportunità che la recente normativa consente in termini di manovra sulle entrate e di azioni gestionali*

Legge 133/2008

All' *art. 83 comma 4- Partecipazione dei comuni al contrasto alla evasione fiscale* sono ampliate le possibilità per gli enti locali di conoscere lo "stato" della propria partecipazione all'accertamento. Il Ministero delle Finanze con cadenza semestrale fornisce ai comuni, anche per il tramite dell'ANCI, l'elenco delle iscrizioni a ruolo delle somme derivanti da accertamenti ai quali i comuni abbiano contribuito ai sensi del DL 203/2005. Il provvedimento di attuazione prevedeva che l'Agenzia delle Entrate fornisse trimestralmente ai comuni, mediante collegamento telematico, le informazione sullo stato di ciascun atto.

L'articolo 1 del DL 203/2005 prevede la partecipazione dei comuni all'accertamento ed il conseguente riconoscimento di una quota pari al 30% delle maggiori somme relative a tributi erariali riscossi a titolo definitivo a seguito di interventi che abbiano contribuito al buon esito dell'accertamento stesso. Le informazioni fornite sono strutturate in termini di segnalazioni qualificate, intendendosi per tali le posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi. Le segnalazioni sono trasmesse all'Agenzia tramite il sistema S.I.A.T.E.L. in modalità web.

All' *art. 83 comma 8-11 – Piano straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico e miglioramento efficienza dell'Amministrazione fiscale*, nell'ambito della programmazione dell'attività di accertamento relativa agli anni 2009, 2010 e 2011, è pianificata



l'esecuzione di un piano straordinario di controlli finalizzati alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche sulla base di elementi e circostanze di fatto certi desunti dalle informazioni presenti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria nonché acquisiti in base agli ordinari poteri istruttori.

Ai fini della realizzazione del piano i comuni segnalano all'Agenzia delle Entrate eventuali situazioni rilevanti per la determinazione sintetica del reddito di cui siano a conoscenza.

All'art. 82 comma 16 – **Contrasto all'evasione fiscale derivante dalle estero-residenze fittizie delle persone fisiche**, i comuni, entro i sei mesi successivi alla richiesta di iscrizione nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero, confermano all'Ufficio dell'Agenzia delle entrate competente per l'ultimo domicilio fiscale che il richiedente ha effettivamente cessato la residenza nel territorio nazionale.

Per il triennio successivo alla richiesta di iscrizione la effettività della cessazione della residenza nel territorio nazionale è sottoposta a vigilanza da parte dei comuni e dell'Agenzia delle entrate, che si avvale delle facoltà istruttorie di cui al titolo IV del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

In fase di prima attuazione, la specifica vigilanza ivi prevista da parte dei comuni e dell'Agenzia delle entrate viene esercitata anche nei confronti delle persone fisiche che hanno chiesto la iscrizione nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero a far corso dal 1° gennaio 2006.

L'attività dei comuni è anche in questo caso incentivata con il riconoscimento della quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative ai tributi statali riscosse a titolo definitivo previsto dall'articolo 1 DL 203/2005.

Infine all' art. 61 comma 18 – **Fondo per la sicurezza**, per l'anno 2009 è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un apposito fondo, con una dotazione di 100 milioni di euro, per la realizzazione, sulla base di apposite convenzioni tra il Ministero dell'interno ed i comuni interessati, delle iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico. Con DM dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate le disposizioni attuative.

Legge 102/2009 art. 23 comma 21: sospensione della Tariffa di igiene ambientale

L'art 23 comma 21 del DL 78/2009 differisce dal 30 giugno al 31 dicembre 2009 il termine oltre il quale i comuni possono comunque adottare la tariffa integrata ambientale (TIA), anche in mancanza dell'emanazione da parte del Ministero dell'ambiente del regolamento – previsto dall'art. 238, comma 6, del D.Lgs. 152/2006 – volto a disciplinare l'applicazione della TIA stessa.

L'art. 238 del D.Lgs. 152/2006 prevede, infatti, l'istituzione di una tariffa per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti urbani ed assimilati (RSU), in sostituzione della precedente tariffa (c.d. Tariffa Ronchi) introdotta dall'art. 49 D.Lgs. 22/1997 e disciplinata dal DPR 158/1999, che è stata quindi abrogata.

La tariffa (già quella Ronchi) avrebbe dovuto sostituire il regime di prelievo TARSU (tassa), a favore di un sistema maggiormente improntato al principio comunitario del “chi inquina paga”, al termine di un periodo transitorio via via prorogato fino al “congelamento” del regime di prelievo adottato dagli enti nel 2006 nelle more di attuazione del codice ambientale (fino al 2008 ad opera dell'art. 1 comma 184 L. 296/2006 e prorogato a tutto il 2009 a norma della lettera a) del comma 1 dell'art. 5 del DL 208/2008).

Ad oggi, quindi, è consentito ai comuni di adottare comunque la TIA, sulla base delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti (quindi del DPR 158/1999), anche in mancanza dell'emanazione del nuovo regolamento attuativo, ma potrà essere applicata dal 2010 sulla base del DPR 158/1999 solamente se il nuovo regolamento non verrà approvato entro il



31/12/2009. Tale disposizione sembra impedire un ulteriore passaggio a tariffa o almeno a renderlo alquanto incerto e difficoltoso.

Infatti, l'ente può valutare e fissare le tariffe che incideranno sul bilancio (e sugli utenti) – con tutto ciò che consegue come la modifica del sistema di riscossione (da ruolo a fattura), l'affidamento del servizio di gestione o mantenimento in economia, lo studio di sistemi di applicazione puntuale della tariffa per favorire la raccolta differenziata ecc... – in base al vecchio metodo normalizzato, ma se il regolamento venisse adottato a ridosso della scadenza, il metodo adottato non sarebbe più corretto (salvo diversa disposizione, il DPR 158/1999 risulterebbe di fatto abrogato, essendo intervenuto il nuovo regolamento attuativo al quale l'art. 256 D.Lgs. 152/2006 subordinava la vigenza), con la necessità o di posticipare ulteriormente il passaggio o di rimodulare la tariffa in base ad una normativa totalmente nuova sfruttando una eventuale proroga del termine di approvazione del bilancio di previsione.

Legge 13/2009 art. 42 bis: violazioni in materia di affissioni e pubblicità

L'art. 42 bis del DL 207/2008, dispone una sanatoria (o meglio una proroga, con aumento però dell'oblazione prevista, della sanatoria prevista dall'art. 1 comma 480 l. 311/2004) delle violazioni delle norme in materia d'affissioni e pubblicità commesse dal 1° gennaio 2005 fino alla data di entrata in vigore del citato DL 207, relativamente alle violazioni commesse mediante affissioni di manifesti politici ovvero di striscioni e mezzi simili.

Tali violazioni possono essere definite in qualunque ordine e grado di giudizio, nonché in sede di riscossione delle somme eventualmente iscritte a titolo sanzionatorio; mediante il versamento, a carico del committente responsabile, di una imposta pari, per il complesso delle violazioni commesse e ripetute a **1.000 euro** (in precedenza 100 euro) **per anno e per provincia**. Il termine di versamento è stato fissato al **31 marzo 2009**, a pena di decadenza dal beneficio.

La definizione delle pendenze in oggetto non dà luogo ad alcun diritto al **rimborso** di somme eventualmente già riscosse a titolo di sanzioni per le predette violazioni. Si aggiunge, per completezza, che gli enti abbandoneranno il contenzioso relativamente alle annualità oggetto di sanatoria.

Il versamento dell'imposta sostituisce le sanzioni attualmente previste in materia elettorale. Previste dall'art. 15, commi 2 e 3, della L. 515/1993.

Legge 102/2009 art. 15: pagamento delle sanzioni derivanti da violazioni del Codice della strada

L'art. 15 commi 8-quinquiesdecies-8-duodevicies del DL 78/2009 ha introdotto la possibilità per i comuni di istituire una sanatoria per l'estinzione dei debiti iscritti a ruolo, ovvero per cui è stata emessa ingiunzione di pagamento, derivanti da violazioni al codice della strada i cui verbali sono stati elevati entro il 31 dicembre 2004, pagando un importo che comprende:

- a) una somma pari al minimo della sanzione pecuniaria amministrativa edittale prevista per ogni singola norma violata;
- b) le spese di procedimento e notifica dei verbali;
- c) un aggio per l'agente della riscossione, fissato nel 4 per cento del riscosso e delle somme dovute allo stesso agente, a titolo di rimborso per le spese sostenute per le procedure esecutive effettuate e per diritti di notifica della cartella.

I pagamenti delle somme iscritte a ruolo perfezionati ai sensi della nuova procedura non comportano il diritto al rimborso.



5.2 *Rispetto dei vincoli posti dalla recente normativa*

Legge 133/2008

All'art. 77 *bis* comma 30 **si prevede il blocco dei tributi locali**. È confermata per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani.

A norma del comma 7 del DL 93/2007 erano state comunque fatte salve

- per il settore sanitario, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e all'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni (aumento aliquota IRAP);
- per gli enti locali, gli aumenti e le maggiorazioni già previsti nel bilancio di previsione 2008.

Secondo la relazione tecnica al decreto 93, la norma ricomprende, ovviamente, anche i casi di istituzione di nuovi tributi (cfr. Consiglio di Stato nell'Adunanza della sezione terza del 4 novembre 2003), mentre non coinvolge le deliberazioni relative alle entrate patrimoniali, quali il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche – COSAP, la tariffa di igiene ambientale – TIA ed il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari – Cimp. che gli enti locali possono istituire con regolamento in sostituzione della TOSAP, della TARSU e dell'imposta sulla pubblicità.

L'articolo 1, comma 4, del DL n. 93 del 2008, dispone ***l'eliminazione del potere comunale di imposizione su ICI prima casa e definisce le modalità di rimborso***, prevedendo che i comuni trasmettano al Ministero dell'interno la certificazione del mancato gettito ICI.

L'art. 27, ***denominato taglia carta***, prevede che dal 1° gennaio 2009, le amministrazioni pubbliche riducano del 50% rispetto a quella dell'anno 2007, la spesa per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti e distribuita gratuitamente od inviata ad altre amministrazioni. In ossequio all'autonomia degli enti, questa norma dovrebbe essere interpretata come norma di principio.

Sempre dal 1° gennaio 2009, la diffusione della Gazzetta Ufficiale a tutti i soggetti in possesso di un abbonamento a carico di amministrazioni o enti pubblici o locali è sostituita dall'abbonamento telematico. Il costo degli abbonamenti è conseguentemente rideterminato non più entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto, ma dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

L'art. 61 comma 1-7 prevede la ***riduzione della spesa per le amministrazioni pubbliche***. L'articolo prevede misure di riduzione per le pubbliche amministrazioni inserite nell'elenco ISTAT (ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge finanziaria per il 2005), ***ma che non si applicano in via diretta agli enti locali (comma 15) bensì come norma di principio***.

In particolare:

- a decorrere dal 2009, è prevista la riduzione del 30% rispetto al 2007 della spesa "per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati". Tale riduzione non si applica alle autorità indipendenti. Le amministrazioni interessate devono adottare con immediatezza, e comunque nel termine massimo di 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, le misure per adeguarsi ai nuovi limiti di spesa (comma 1);



- a decorrere dal 1 gennaio 2009 si limita al 30% della spesa sostenuta nel 2004 la spesa annua per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione (attualmente il limite è fissato al 40%). È soggetta a tale limite anche la spesa annua per studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti (comma 2);
- a decorrere dal 2009, si applica una ulteriore riduzione delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza da parte delle amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco ISTAT, e sponsorizzazioni. In particolare, il limite è del 50% della spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza rispetto all'ammontare sostenuto nel 2007 per le medesime finalità, con l'esclusione dei convegni organizzati da università ed enti di ricerca (comma 5), mentre il limite è del 30%, è applicato alle spese per sponsorizzazioni (comma 6).
- Le società non quotate a totale partecipazione pubblica ovvero controllate dalle amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco ISTAT si dovranno conformare ai limiti di spesa in materia di studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e sponsorizzazioni. In sede di rinnovo dei contratti di servizio, i relativi corrispettivi dovranno essere ridotti in maniera conseguente (comma 7).

I soggetti che esercitano i poteri dell'azionista devono comunque garantire che all'atto dell'approvazione del bilancio sia distribuito, ove possibile, un dividendo corrispondente al relativo risparmio di spesa.

Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 5 e 6 non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome, agli enti, di rispettiva competenza, del Servizio sanitario nazionale ed agli enti locali.

All'art. 61 il comma 4, **vigilanza Dipartimento Funzione pubblica su incarichi**, integra l'art. 53, comma 14, del D.Lgs. 165/2001, che impone alle amministrazioni pubbliche l'obbligo di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su supporto magnetico, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio. Esse sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Ai sensi dell'ultimo periodo, aggiunto dall'art. 34 del decreto-legge 4 luglio 2006 n. 223, le amministrazioni devono infine rendere noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Il comma 4 prevede che il Dipartimento della funzione pubblica deve trasmettere alla Corte dei conti, entro il 31 dicembre di ogni anno, l'elenco delle amministrazioni pubbliche che hanno omissso di comunicare i compensi percepiti dai propri dipendenti per incarichi d'ufficio e dei soggetti esterni cui sono stati affidati incarichi di consulenza.

All'art. 61 comma 8, **incentivi alla progettazione**, la Camera ha ridotto l'importo del corrispettivo e incentivo per la progettazione ex art. 92, comma 5, del D.Lgs. 163/2006. Il comma 8 riduce dal 2009 allo 0,5% l'originaria quota del 2 per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro prevista come corrispettivo e incentivo per la progettazione e destina il restante 1,5% all'entrata del bilancio dello Stato. La norma è stata successivamente eliminata e reintrodotta all'art. 7 bis nel giro di pochi mesi.

All'art. 61 comma 11, **riduzione trasferimenti erariali**, si prevede che i contributi ordinari attribuiti dal Ministero dell'interno agli enti locali siano ridotti, a decorrere dal 2009:

- di 200 milioni di euro annui per i comuni;
- di 50 milioni di euro per le province.



All'art. 61 commi 12-13, **tetto a compensi società partecipate**, si prevede che a decorrere dal 2009, il tetto massimo del compenso lordo annuale del presidente e dei componenti del consiglio di amministrazione nelle società a totale partecipazione di comuni o province è ridotto rispettivamente dall'80% al 70% delle indennità spettanti al sindaco e dal 70% al 60% di quelle del presidente della provincia.

Resta ferma la possibilità di prevedere indennità di risultato solo nel caso di produzione di utili e in misura ragionevole e proporzionata. Tuttavia, questa indennità di risultato concessa in base alla produzione di utili non può comunque superare il doppio del predetto compenso lordo.

Inoltre, si estendono i limiti anche alle società che dalle società a totale partecipazione di comuni o province sono controllate, ai sensi dell'art. 2359 codice civile.

All'art. 62, **contenimento dell'indebitamento delle regioni e degli enti locali**, il comma 1 prevede che le norme in esame costituiscano principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Alle regioni, alle province autonome di Trento e Bolzano e agli enti locali è fatto divieto di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati nonché di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedano modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e interessi. La durata dei piani di ammortamento non può essere superiore a trent'anni, ivi comprese eventuali operazioni di rifinanziamento o rinegoziazione ammesse dalla legge. È stato introdotto, l'ulteriore divieto di emettere titoli obbligazionari o altre passività con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza.

Il divieto è imposto fino alla data di entrata in vigore di un regolamento che individui la tipologia degli strumenti finanziari derivati che si possono stipulare e ne stabilisce i criteri e le condizioni per la conclusione delle relative operazioni e comunque per il periodo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del decreto.

Restano salve tutte le disposizioni in materia di indebitamento delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali che non siano in contrasto con quelle le disposizioni dell'articolo.

Il comma 3-bis modifica l'articolo 3, comma 17 della legge n. 350/2003, includendo nella definizione di indebitamento ai sensi dell'art. 119 sesto comma della Costituzione, oltre alla cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni, anche l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate, sulla base dei criteri definiti in sede europea.

L'articolo 76, **comma 6-bis, riduzione dei trasferimenti alle comunità montane**, riduce di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 i trasferimenti erariali a favore delle comunità montane.

Alla riduzione si procede intervenendo prioritariamente sulle comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a 750 metri sopra il livello del mare.

L'art. 77 **bis comma 10-11-29, contenimento del debito**, prevede che, al fine di ricondurre la dinamica di crescita del debito in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, le province e i comuni soggetti al patto di stabilità ed anche quelli inferiori a 5.000 abitanti, possono aumentare, a decorrere dall'anno 2010, la consistenza del proprio debito al 31 dicembre dell'anno precedente in misura non superiore alla percentuale annualmente determinata, con proiezione triennale e separatamente tra i comuni e le province, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sulla base degli obiettivi programmatici indicati nei Documenti di programmazione economico-finanziaria.



Resta fermo il limite di indebitamento stabilito dall'articolo 204 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

Nel caso in cui la provincia o il comune soggetto al patto di stabilità interno registri per l'anno precedente un rapporto percentuale tra la consistenza complessiva del proprio debito e il totale delle entrate correnti, al netto dei trasferimenti statali e regionali, superiore alla misura determinata con DM economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, la percentuale di incremento stabilita dal DM è ridotta di un punto. Il rapporto percentuale è aggiornato con cadenza triennale.

All'art. 77 *bis* comma 13, **rimborso trasferte dei consiglieri**, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, il rimborso per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali è, per ogni chilometro, pari a un quinto del costo di un litro di benzina.

L'art. 77-*quater* apporta importanti modifiche alla disciplina relativa alla **tesoreria unica**:

- uniforma e generalizza il regime di tesoreria unica cui sono sottoposte regioni, enti locali ed enti del settore sanitario (commi 1, 7, 8 e 9), ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 279/1997. In particolare, il regime viene esteso a tutti gli enti locali, cioè anche a tutti i Comuni con più di 10.000 abitanti, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome. È espressamente richiesto dal comma 1 lett. a) il vincolo della compatibilità con le disposizioni statutarie e le relative norme di attuazione. Dal 1/1/2009 cessano di avere efficacia le disposizioni che avevano specificato le modalità attraverso le quali procedere alla sperimentazione del sistema di tesoreria mista;
- disciplina e coordina i flussi di cassa delle entrate tributarie delle regioni e del trasferimento perequativo che finanziano la spesa sanitaria corrente (commi da 2 a 6);
- sopprime la disposizione che consentiva alle regioni a statuto speciale e alle province autonome un regime singolare disciplinato per ciascuna di esse dalle relative norme di attuazione. Salvo che per la Regione siciliana, la quale incassa direttamente i tributi erariali ad essa spettanti, questa innovazione ha rilievo per le altre regioni a statuto speciale le cui compartecipazioni transitano tutte per il bilancio dello Stato (comma 7);
- abroga la rilevazione dei flussi trimestrali di cassa (comma 11). Il comma 11 dispone l'esclusione dell'obbligo di trasmissione del prospetto trimestrale dei flussi di cassa (previsto dall'articolo 30 della legge generale di contabilità n. 468 del 1978) per gli enti pubblici soggetti al Sistema informativo delle Operazioni degli Enti pubblici (SIOPE). I prospetti dei dati SIOPE e delle disponibilità liquide costituiscono comunque un allegato obbligatorio del rendiconto o del bilancio di esercizio.

Entro 60 giorni dalla data in vigore della legge di conversione, un DM economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato prevederà le relative modalità di attuazione.

Le sanzioni previste dagli articoli 30 e 32 della legge n. 468 del 1978 per il mancato invio dei prospetti di cassa operano per gli enti inadempienti al SIOPE.

Legge 102/2009

L'art. 9 del DL 78/20009 convertito dalla Legge 3.8.2009, n. 102, introduce una disciplina volta a garantire il **sollecito pagamento di quanto dovuto dalle pubbliche amministrazioni** per somministrazioni di servizi, forniture ed appalti, in linea con le disposizioni comunitarie in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Tale decreto prevede, in particolare, che i creditori delle pubbliche amministrazioni hanno diritto alla corresponsione di interessi moratori, oltre al risarcimento dei costi sostenuti per il recupero



delle somme non tempestivamente corrispostegli, a meno che l'ente dimostri che il ritardo non sia ad esso imputabile.

Le pubbliche amministrazioni, dovranno adottare, entro il 31 dicembre 2009, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. A tali misure organizzative deve essere data pubblicità nel sito internet delle amministrazioni interessate.

È inoltre previsto l'obbligo per il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica. La violazione dell'obbligo comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. L'obiettivo del legislatore è riassumibile in questa frase: è meglio non impegnare piuttosto che impegnare e ordinare e trovarsi poi a fermare il procedimento di pagamento per vincoli di cassa generale o ai fini patto.

Inoltre, per ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, è prevista l'applicazione del programma di analisi e di revisione delle procedure di spesa e di allocazione delle relative risorse di bilancio, previsto dall'articolo 9, comma 1-ter, del DL n. 185 del 2008 per le sole amministrazioni ministeriali (c.d. spending review). I risultati delle analisi sono illustrati in appositi rapporti, inviati come allegato alla relazione che gli organi di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Legge 69/2009

Gli articoli 32-37 della Legge 69/2009 introducono ulteriori norme finalizzate alla **progressiva informatizzazione/digitalizzazione della pubblica amministrazione** con l'obiettivo di migliorare e rendere più efficiente il rapporto tra amministrazioni e tra amministrazioni ed cittadini, nonché consentire un risparmio di costi. Viene principalmente modificato il Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 82/2005), in particolare:

- *eliminazione della carta*, per eliminare gli "sprechi" collegati al mantenimento delle pubblicazioni legali in forma cartacea;
- *servizi informatici per le relazioni tra pubbliche amministrazioni e utenti* attraverso un maggiore utilizzo della posta elettronica certificata;
- *VOIP e servizio pubblico di connettività* volto a diffondere la tecnologia "VOIP" ossia Voce tramite protocollo Internet.

Legge 244/2007 finanziaria 2008

L'articolo 2, comma 28, della legge finanziaria per il 2008 stabilisce che ogni comune può aderire ad una **unica forma associativa** per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del TUEL. L'adesione multipla, fatte salve le disposizioni di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti e per consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali è nulla. In precedenza il termine per la cessazione dell'adesione multipla alla medesima forma associativa era stato fissato al 1° aprile 2008 successivamente, tale termine è stato rinviato al 30 settembre 2008 e poi al 1° gennaio 2009 (art. 35-bis del DL 248/2007 e quindi dall'art. 4, comma 1, del DL 148/2008).

Il comma 1-ter dell'articolo 3 DL 207/2008, novella l'art. 2, comma 28 della legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007), precisando che è consentita ai comuni l'adesione ad un'unica forma associativa (tra quelle previste dal Testo unico sugli enti locali) per gestire il medesimo servizio. Di conseguenza, risulta ammessa l'adesione multipla per servizi diversi.

L'applicazione della norma sopra citata è stata ulteriormente rinviata al 1° gennaio 2010.



5.3 Controllo dei limiti di spesa di personale

Per quanto concerne il regime assunzionale ed il sistema di governo delle spese di personale nelle amministrazioni locali, la nuova normativa, mantenendo inalterata la distinzione tra la disciplina cui sono assoggettati gli Enti tenuti al rispetto del Patto di stabilità interno e quella invece prevista per tutti gli altri Enti esclusi dagli obiettivi del Patto, obbliga i primi ad adottare, sul piano programmatico e gestionale, ogni misura idonea a garantire il contenimento della spesa del personale rispetto all'esercizio precedente e stabilisce per i secondi l'assoggettamento a due distinti obblighi fra di loro complementari, vale a dire il contenimento della spesa di personale entro il corrispondente ammontare dell'anno 2004 e la possibilità di effettuare nuove assunzioni a tempo indeterminato soltanto entro il limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro complessivamente intervenute nell'anno precedente.

La stessa normativa, tuttavia, consente ad entrambe le tipologie di Enti (per quelli non soggetti al Patto di stabilità interno, però, soltanto a condizione che abbiano in servizio un numero di dipendenti a tempo pieno non superiore a 10) di disporre eventuali deroghe ai su richiamati obblighi di riduzione e di contenimento della spesa di personale secondo le modalità definite, rispettivamente, dai commi 120 e 121 dell'art. 3 della legge n. 244/2007 (Legge Finanziaria per il 2008).

Il quadro normativo appena delineato, inoltre, è stato ulteriormente arricchito dalle previsioni contenute nel DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e di cui occorre necessariamente tener conto in sede di definizione delle politiche di contenimento della spesa di personale.

Particolare attenzione, merita la previsione di cui al comma 5 dell'art. 76, che, in aggiunta all'obbligo di contenimento delle spese di personale, prevede per i soli Enti soggetti al Patto di stabilità interno l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale di tali spese rispetto al complesso delle spese correnti, con prioritaria attenzione per le dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa. Tale disposizione, però (come a tal proposito precisato dalla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti per il Veneto con il Parere n. 29/2009), deve essere considerata come una norma di principio che troverà piena e concreta attuazione con l'emanazione del DPCM con il quale verranno definiti parametri e criteri di virtuosità, con correlativi obiettivi differenziati di risparmio tenuto anche conto delle percentuali di incidenza di personale attualmente esistente rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente. Alla disposizione di cui trattasi, pertanto, le amministrazioni locali interessate devono oggi attribuire il valore di norma di principio da tenere prudenzialmente presente e confrontare con le concrete e specifiche esigenze funzionali dell'ente.

L'altra importante novità contenuta nel DL n. 112/2008, riguarda la disciplina relativa ai limiti assunzionali. Tale decreto, infatti, ha introdotto due ipotesi di blocco totale delle assunzioni: all'art. 76 comma 4, si dispone che "in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"; all'art. 76, comma 7, si dispone invece che "è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale", almeno fino all'emanazione del già richiamato DPCM con cui saranno definiti i nuovi parametri di virtuosità.

Oltre al contenimento della spesa, comunque, il legislatore ha dato agli Enti locali la possibilità di effettuare numerose scelte strategiche in materia di personale, dalle stabilizzazioni a tempo indeterminato del personale assunto con contratto a tempo determinato in possesso di



particolari requisiti temporali, alla riserva di posti per i collaboratori coordinati e continuativi sui concorsi a tempo determinato, all'emanazione di speciali bandi di concorso per l'assunzione a tempo indeterminato che riconoscano ai collaboratori medesimi, in termini di punteggio, il servizio prestato, alla proroga delle graduatorie, alla rinnovata possibilità di utilizzo delle forme contrattuali flessibili (in particolare del contratto a tempo determinato), nonché alla perdurante possibilità di impiego di una quota parte dei proventi derivanti dalle sanzioni per violazione del C.d.S. per l'assunzione di vigili stagionali a progetto.

Per quanto attiene in particolare la disciplina delle stabilizzazioni, tuttavia, occorre tenere presente che a decorrere dal 1° gennaio 2010, la stabilizzazione del personale in possesso dei necessari requisiti di anzianità richiesti dalle leggi finanziarie 2007 e 2008 potrà avvenire soltanto attraverso uno speciale percorso di reclutamento fondato sul concorso pubblico (art. 17, commi 10 e 11, del DL n. 78/2009, come convertito in legge, con modificazioni, dal comma 1, art. 1, della legge n. 102/2009). L'unica eccezione (art. 17, comma 12) riguarderà il solo personale in possesso degli stessi requisiti di anzianità maturati nelle qualifiche per le quali non è richiesto un titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo (nel comparto Regioni ed autonomie locali esse sono esclusivamente quelle ascrivibili alle categorie A e B).

In tema di lavoro flessibile, invece, si evidenzia la rinnovata possibilità per gli Enti locali di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato di durata superiore ai tre mesi (così come aveva previsto il comma 79, art. 3, della legge n. 244/2007), purché il contratto medesimo venga stipulato per far fronte ad esigenze straordinarie ed eccezionali (fabbisogno temporaneo).

Da ultimo, si segnala un'importante novità introdotta dalla legge n. 69/2009 in materia di esternalizzazione dei servizi. L'art. 22, comma 1, infatti, nell'introdurre un nuovo art. 6-bis nel D.Lgs. n. 165/2001, stabilisce che le pubbliche amministrazioni possano, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti al proprio interno, a condizione che esse ottengano conseguenti economie di gestione e adottino le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica. In particolare, le amministrazioni interessate dai processi di esternalizzazione dei servizi, dovranno provvedere al "congelamento" dei posti (da intendersi come indisponibilità dei posti una volta occupati dal personale trasferito) e alla temporanea riduzione dei "fondi della contrattazione" (da intendersi come riduzione pro-quota dei fondi per la contrattazione integrativa), fermi restando i conseguenti processi di riduzione e di rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto dell'articolo 6 nonché i conseguenti processi di riallocazione e di mobilità del personale.

5.4 Verifica degli equilibri finanziari e monetari a livello di saldo programmatico patto di stabilità interno (differenza tra entrate finali e spese finali in competenza mista)

La disciplina patto di stabilità 2009-2011 è stata oggetto di numerose modifiche a partire dall'art. 77 bis DL 112/2008, convertito in Legge 133/2008. Gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno per il triennio 2009/2011 sono le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, la determinazione della popolazione di riferimento da considerare viene fatta sulla base del criterio previsto dall'articolo 156 del Testo Unico degli enti locali, ossia calcolando la popolazione residente alla fine del penultimo anno precedente secondo i dati ISTAT (per il 2009, quella al 31 dicembre 2007). Pertanto, per l'assoggettamento alle regole del patto, si deve far riferimento a tale ultima data.

I saldi finanziari relativi agli anni 2009, 2010 e 2011 devono essere pari a un saldo finanziario di riferimento (quello espresso in termini di competenza mista registrato nel 2007), corretto di un ammontare annualmente quantificato secondo la procedura di seguito illustrata.



Il mancato raggiungimento dell'obiettivo configura il mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno, con applicazione di sanzioni che andranno ad incidere sulla gestione dell'anno successivo a quello di mancato conseguimento. Il mancato rispetto del patto di stabilità non determina danno erariale ma semplicemente l'applicazione delle sanzioni da parte dell'ente, oltre ch  la redazione di una dettagliata relazione da trasmettere alla Corte dei Conti in sede di controllo, circa le cause che hanno determinato il mancato rispetto del saldo programmatico. Viceversa, il mancato rispetto delle sanzioni previste per il mancato raggiungimento saldo patto determina danno erariale in capo ai soggetti (per lo pi  dirigenti e funzionari) che hanno causato tale comportamento. Unica eccezione, non   considerato danno erariale il mancato rispetto della sanzione sul limite alla spesa corrente di seguito illustrato (sulla base dell'anno pi  contenuto dell'ultimo triennio), se determinato da spese fisse e obbligatorie contratte gli anni precedenti. In tale caso tuttavia non si potr  comunque procedere all'effettuazione di nuovi impegni di spesa in conto competenza (per non aggravare la situazione) durante l'anno oggetto di sanzione, ovvero successivo a quello in cui si   violato il limite patto.

Per quanto riguarda il patto di stabilit  2010-2012, sono comunque previste due ulteriori modifiche:

- L'abbandono della competenza mista. Attualmente l'obiettivo   incentrato su un saldo unico dove la parte corrente   rilevata in base all'accertato e al pagato, mentre la parte in conto capitale   rilevata in base all'incassato e al pagato – da qui il concetto di “mista”. Con il superamento della competenza mista, si torner , come in passato, al doppio saldo, uno di sola competenza (parte corrente e parte capitale) uno di sola cassa (parte corrente e parte capitale).
- In caso di mancato rispetto patto di stabilit  dell'anno, la possibilit  di recuperare l'eccedenza l'anno successivo e comunque entro la scadenza del mandato elettorale. Saranno comunque previste pesanti sanzioni per amministratori e dirigenti in caso di mancato rientro l'anno successivo lo sfioramento dei limiti patto.

5.4.1 Definizione di saldo finanziario

Il saldo finanziario   definito dalla differenza tra entrate finali (primi quattro titoli di bilancio dell'entrata) e spese finali (primi due titoli di bilancio della spesa) ed   espresso, come previsto dal comma 5 dell'art. 77-bis del decreto legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133/2008, in termini di “competenza mista” ossia pari alla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti ed impegni, per la parte corrente, e dalla differenza fra riscossioni e pagamenti (in conto competenza ed in conto residui) per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti da riscossioni di crediti e delle spese derivanti da concessioni di crediti. Come indicato espressamente ai commi 6 e 7 dell'art. 77-bis, i valori di riferimento devono essere quelli desunti dai conti consuntivi.

Ai sensi del comma 7-bis, introdotto dall'art. 2, comma 41, lettera b), della legge finanziaria 2009, nel saldo non sono considerati gli accertamenti, per la parte corrente, e le riscossioni, per la parte in conto capitale, delle risorse provenienti dallo Stato per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza.

Analogamente, sono esclusi dal saldo gli impegni delle relative spese correnti nonch  i pagamenti in conto capitale connessi con le citate risorse provenienti dallo Stato.

Sulla base di quanto stabilito dall'articolo 7-quater, comma 10, del decreto legge n. 5/2009, convertito in legge n. 33/2009, gli enti che hanno approvato il bilancio di previsione prima del 10 marzo 2009 e, cio , in vigore del comma 8 dell'articolo 77-bis del decreto legge 112/2008, come sostituito dall'articolo 2, comma 41, lettera c) della legge finanziaria per l'anno 2009, non sono tenuti a riapprovare o a variare il bilancio di previsione 2009, se il bilancio   stato approvato escludendo le entrate straordinarie di cui al richiamato comma 8 sia dalla base di



calcolo dell'anno 2007 assunta a riferimento che dai risultati utili per il rispetto del patto di stabilità interno per il 2009. Gli enti che avessero già deliberato il bilancio conformemente a quanto sopra esposto potranno comunque procedere ad un suo aggiornamento, tenendo conto dell'intervenuta soppressione del comma 8.

Solo per gli enti locali che hanno approvato il bilancio prima del 10 marzo 2009, e cioè in vigore del comma 8 dell'art. 77-bis, e che non ritengono di avvalersi del nuovo quadro normativo delineato dall'abrogazione del predetto comma 8, nel saldo finanziario della base di calcolo e dei risultati non sono considerate le riscossioni in conto capitale derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, le riscossioni inerenti alle risorse derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare e gli accertamenti derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società, qualora quotate sui mercati regolamentati. Ai fini dell'esclusione, tali entrate straordinarie devono essere destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito.

In proposito si rileva che sono da considerare investimenti le spese indicate dal comma 18 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 e codificate, secondo il glossario SIOPE, con i codici: 2.01 - 2.02 - 2.03 - 2.04 - 2.05.62 - 2.06 - 2.07 (escluso le voci economiche 18 e 19) - 2.08 - 2.09.

Nella nuova normativa non è più riproposta la disposizione di cui all'art. 1, comma 682, della legge n. 296 del 2006. Di conseguenza, i trasferimenti statali e regionali devono essere considerati, ai fini del patto 2009/2011, nella misura registrata nei conti consuntivi e, pertanto, nel saldo finanziario 2007 assunto a base di calcolo per l'individuazione del saldo obiettivo, i trasferimenti erariali e regionali incidono per il totale accertato (per le entrate correnti) e per il totale riscosso (per la parte in conto capitale) sulla base dei dati registrati nell'anno e desunti dal conto consuntivo. Inoltre, come noto tra le entrate finali non si deve tener conto dell'avanzo di amministrazione e del fondo di cassa.

Relativamente ai patti regionali di cui al comma 11 dell'art. 77-ter del decreto legge n. 112/2008 e del comma 7 dell'art. 7-quater del decreto legge n. 5/2009, convertito, con modificazioni, nella legge n. 33/2009, le informazioni scaturite dalle determinazioni regionali verranno acquisite nel 2010 in sede di certificazione dei risultati relativi al patto di stabilità interno per l'anno 2009.

Le modalità di certificazione dell'esclusione dal saldo utile ai fini del rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2009 delle spese di investimento previste dal comma 1 dell'art. 7-quater, saranno contenute nel decreto del monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno di cui all'art. 77-bis del decreto legge n. 112/2008.

5.4.2 Determinazione del concorso alla manovra per gli anni 2009, 2010 e 2011

Il saldo finanziario programmatico per gli anni 2009, 2010 e 2011 è ottenuto sommando al saldo del 2007, espresso in termini di competenza mista e determinato con le modalità di cui al punto 1, un valore pari al concorso di ogni ente alla manovra complessiva del comparto.

Al fine di determinare il concorso alla manovra, sono stati individuati quattro gruppi di enti in funzione del segno del saldo di competenza mista registrato nel 2007 ed in funzione del rispetto o meno delle regole del patto di stabilità 2007. Per gli enti appartenenti a ciascuno dei quattro gruppi è stata individuata la variazione del saldo 2007, necessaria per determinare il saldo programmatico per ciascuno degli anni 2009/2011.

In particolare, per gli enti adempienti al patto del 2007 e con saldo positivo o pari a zero è stata prevista la possibilità di peggiorare il saldo, mentre, per gli enti con saldo negativo, è stato previsto un miglioramento del saldo del 2007. Diversamente, per gli enti inadempienti al patto del 2007 e con saldo positivo è previsto come obiettivo il medesimo saldo dell'anno 2007, mentre per gli enti con saldo negativo, è stato previsto un miglioramento del saldo del 2007,



ancor più consistente rispetto agli enti adempienti. Sia l'entità del peggioramento che del miglioramento è differenziata in funzione del rispetto o meno del patto del 2007.

I procedimenti per l'individuazione dei saldi obiettivo degli enti appartenenti a ciascuna delle quattro classi sono di seguito evidenziati.

Procedura per gli enti con saldo finanziario di competenza mista 2007 negativo

In caso di saldo finanziario di competenza mista 2007 negativo, gli enti dovranno conseguire, per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, un saldo finanziario, determinato sempre in termini di competenza mista, non inferiore al saldo finanziario 2007, migliorato dell'importo derivante dall'applicazione delle percentuali di cui all'art. 77-bis, comma 3, lettere a) e d), distinte per comparto e distinte in funzione del rispetto o meno del patto di stabilità nell'anno 2007. Più precisamente:

- 1) per gli enti che hanno rispettato il patto di stabilità nell'anno 2007:
 - per le province, le percentuali di riferimento per gli anni 2009, 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 17%, 62% e 125%;
 - per i comuni, le percentuali di riferimento per gli anni 2009, 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 48%, 97% e 165%.
- 2) per gli enti che NON hanno rispettato il patto di stabilità per l'anno 2007:
 - per le province, le percentuali di riferimento per gli anni 2009, 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 22%, 80% e 150%;
 - per i comuni, le percentuali di riferimento per gli anni 2009, 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 70%, 110% e 180%.

Il prodotto, considerato con il segno positivo, tra la percentuale individuata ed il saldo di competenza mista 2007, rappresenta il concorso alla manovra, ossia l'entità di miglioramento del saldo di competenza mista 2007, strumentale alla determinazione del saldo obiettivo per ciascun anno considerato.

- 3) per i soli comuni con saldo finanziario 2007 di competenza mista negativo (art. 77-bis, comma 9) individuazione del limite massimo del concorso alla manovra.

Per il solo anno 2009, l'entità del concorso alla manovra è determinata mediante la comparazione dell'importo ottenuto attraverso l'applicazione delle percentuali di cui ai punti 1) o 2) e di quello corrispondente al 20% dell'ammontare delle spese finali espresse in termini di competenza mista (impegni relativi al primo titolo di bilancio e pagamenti in conto competenza e in conto residui relativi al secondo titolo del bilancio), al netto delle concessioni di crediti, registrate nell'anno 2007. I comuni dovranno considerare, ai fini della determinazione dell'obiettivo del patto, il minore fra i due importi citati. L'ammontare così individuato costituisce il concorso alla manovra.

Procedura per gli enti con saldo finanziario di competenza mista 2007 positivo o pari a zero

Per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, gli enti con il saldo finanziario di competenza mista non negativo, dovranno conseguire un saldo finanziario di competenza mista non inferiore al corrispondente saldo 2007, peggiorato dell'importo derivante dall'applicazione delle percentuali di cui all'art. 77-bis, comma 3, lettere b) e c), distinte per comparto e a seconda che l'ente abbia rispettato o meno il patto di stabilità nell'anno 2007. Più precisamente:

- 1) per gli enti che hanno rispettato il patto di stabilità nell'anno 2007:
 - per le province, le percentuali di riferimento per gli anni 2009, 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 10%, 10% e 0%;
 - per i comuni, le percentuali di riferimento per gli anni 2009, 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 10%, 10% e 0%.
- 2) per gli enti che NON hanno rispettato il patto di stabilità per l'anno 2007:



- per le province, le percentuali di riferimento per gli anni 2009, 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 0%, 0% e 0%;
- per i comuni, le percentuali di riferimento per gli anni 2009, 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 0%, 0% e 0%.

Il prodotto tra la percentuale individuata ed il saldo di competenza mista 2007 rappresenta l'entità massima consentita di peggioramento del saldo 2007, strumentale alla determinazione del saldo obiettivo per ciascun anno considerato.

5.4.3 Determinazione degli obiettivi programmatici per gli anni 2009, 2010 e 2011

Enti con saldo finanziario di competenza mista 2007 negativo

Una volta calcolata, come in precedenza descritto, l'entità del concorso alla manovra, gli enti determinano gli obiettivi del patto di stabilità interno per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 correggendo della suddetta entità il saldo finanziario dell'anno 2007 definito al punto 1. Quindi il saldo obiettivo sarà determinato sommando al saldo finanziario 2007, espresso in termini di competenza mista, il contributo, considerato con il segno positivo, individuato al punto 2.1

A titolo esemplificativo, un comune che ha registrato un saldo 2007 pari a -100 e che nel 2007 ha rispettato il patto, nel 2009 concorrerà alla manovra per un importo pari al 48% di 100 = 48 per cui il suo obiettivo sarà pari a $-100 + 48 = -52$.

Enti con saldo finanziario di competenza mista 2007 positivo o pari a zero

Per gli enti che hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2007, l'obiettivo programmatico, per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, è pari al saldo finanziario 2007 di cui al punto 1, peggiorato dell'importo derivante dall'applicazione delle percentuali, di cui all'art. 77-bis, comma 3, lett. b), individuato secondo la procedura descritta al punto 2.2.

Il saldo obiettivo sarà, quindi, determinato sottraendo dal saldo finanziario 2007, espresso in termini di competenza mista, l'entità del peggioramento determinato al punto 2.2.

A titolo esemplificativo, un comune che ha registrato un saldo 2007 pari a +100 e che nel 2007 ha rispettato il patto, potrà peggiorare il proprio saldo 2009 per un importo pari al 10% di 100 = 10 per cui il suo obiettivo sarà pari a $+100 - 10 = +90$

Diversamente, gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2007, dovranno perseguire, per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, un saldo obiettivo di competenza mista pari al corrispondente saldo finanziario 2007 di cui al punto 1, posto che le percentuali di riferimento sono tutte pari a 0% (comma 3, lett. c) e che quindi l'entità di peggioramento risulta pari a zero.

5.4.4 Enti commissariati ai sensi dell'art. 141 del TUEL e enti di nuova istituzione

Il comma 4 dell'art. 77-bis prevede che per gli enti commissariati ai sensi dell'articolo 141 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali si applicano le medesime regole valide per gli enti che hanno rispettato il patto per l'anno 2007 e che presentano un saldo di competenza mista positivo (comma 3, lettera b, dell'art. 77-bis).

Per cui, a titolo esemplificativo, se per un ente:

- il saldo finanziario in termini di competenza mista era pari a -100, il saldo 2009 non potrà essere inferiore a -110 (ad esempio il saldo potrà essere -109, -108, ecc.);
- il saldo finanziario era pari a +100, il saldo 2009 non potrà essere inferiore a +90 (ad esempio il saldo potrà essere +91, +92, ecc.).



Per gli enti istituiti nel 2007 e 2008, il comma 17 dell'art. 77-bis prevede che ai fini dell'individuazione degli obiettivi programmatici per il 2010 ed il 2011, siano assunte a riferimento le risultanze degli esercizi, rispettivamente, del 2008 e del 2009.

5.4.5 Eccessivi prelevamenti dai conti di tesoreria statale

Il comma 16 dell'art. 77-bis riproduce integralmente la formulazione dell'art. 1 comma 686 bis della legge finanziaria 2007 che prevede l'adozione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato Città ed autonomie locali, di adeguate misure di contenimento dei prelevamenti dai conti della tesoreria intestati agli enti locali, qualora i prelevamenti risultino non coerenti con gli impegni in materia di obiettivi di debito assunti con l'Unione europea.

5.4.6 Esclusione dal saldo delle entrate e delle spese a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza

I commi 7-bis e 7-ter dell'articolo 77-bis, introdotti dalla legge finanziaria 2009, hanno previsto che gli enti locali devono escludere, sia dal saldo finanziario considerato quale base di riferimento (anno 2007) e sia dai saldi registrati a consuntivo negli anni 2009/2011, le entrate provenienti dallo Stato e le spese correnti ed in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazioni di stato di emergenza. L'esclusione concerne anche le ordinanze già adottate, purché le relative entrate e spese non siano già state rilevate nei patti degli anni precedenti.

L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché la spesa complessiva non sia superiore all'ammontare delle corrispondenti risorse assegnate.

5.4.7 Contenimento della consistenza del debito

Gli enti soggetti al patto, unitamente ai piccoli comuni, concorrono agli obiettivi di finanza pubblica non soltanto attraverso il parametro dell'indebitamento netto ma anche con quello del debito. Infatti, il comma 10 dell'articolo 77-bis prevede, a decorrere dal 2010, misure volte a contenere la dinamica di crescita dello stock di debito degli enti locali, in linea con la percentuale di crescita determinata con apposito decreto ministeriale sulla base degli obiettivi di crescita del debito indicati nei documenti di programmazione economico-finanziaria e validi per tutte le Amministrazioni pubbliche.

5.4.8 Meccanismo di premialità

I commi 23, 24, 25 e 26 dell'art. 77-bis hanno introdotto un meccanismo di premialità correlato con i risultati raggiunti dal comparto degli enti locali rispetto agli obiettivi programmatici assegnati allo stesso e basato su un nuovo elemento di virtuosità.

In particolare, i citati commi prevedono che, nel caso in cui il comparto abbia rispettato l'obiettivo assegnato, gli enti adempienti al patto potranno beneficiare nell'anno successivo, in base al posizionamento rispetto a due indicatori economico-strutturali (grado di rigidità strutturale e indice di autonomia finanziaria), di un peggioramento in termini di saldo obiettivo. L'entità del peggioramento, a livello complessivo, è commisurata al 70% dello scostamento tra saldo obiettivo e saldo realizzato dagli enti che, nell'anno di riferimento, non hanno rispettato il patto. Nel computo dello scostamento complessivo tra saldo obiettivo e saldo realizzato non sono considerati gli scostamenti relativi agli enti per i quali, ai sensi del comma 21-bis, non sono previste sanzioni e, ciò, per i motivi previsti nell'ultimo capoverso della premessa.



La composizione degli indicatori, i valori medi per fascia demografica con cui valutare la virtuosità e le modalità di riparto vengono definiti con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città.

5.4.9 Disapplicazione delle sanzioni per gli enti inadempienti al patto nel 2008

Il comma 21-bis prevede la non applicazione delle sanzioni di cui ai commi 20 e 21 dell'articolo 77-bis del decreto legge n. 112/2008 per gli enti che, pur non avendo rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2008, soddisfano le tre condizioni di seguito elencate:

- a) il mancato rispetto è causato da pagamenti per investimenti effettuati, nei limiti delle disponibilità di cassa (senza ricorso alle anticipazioni di cassa), a fronte di impegni assunti entro la data del 22 agosto 2008 (che corrisponde alla data di entrata in vigore della legge n. 133 del 2008 di conversione del decreto legge n. 112 del 2008);
- b) l'ente ha rispettato il patto di stabilità interno per ciascun anno del triennio 2005-2007;
- c) l'ente nel 2008 ha registrato impegni per spesa corrente non superiori al valore medio degli analoghi impegni registrati nel triennio 2005-2007. Tra le spese correnti, sia quella del 2008 che quella media del triennio 2005-2007, non sono considerate le spese relative agli adeguamenti contrattuali del personale dipendente, incluso il segretario comunale o provinciale. Sebbene la norma faccia espressamente riferimento all'esclusione delle spese sostenute per il solo segretario comunale, la dizione, in coerenza con la previsione del medesimo comma 21-bis che consente la deroga anche alle province, si intende riferita anche al segretario provinciale.

In merito alla condizione di cui alla lettera a), la stessa è rispettata se i pagamenti per investimenti risultano pari o superiori allo scostamento fra saldo obiettivo e saldo 2008. A titolo esemplificativo, se l'ente supera l'obiettivo assegnato di 100, la condizione di cui alla lettera a) è verificata se le spese per investimenti risultano superiori o pari a 100.

Circa la condizione di cui alla lettera b), il rispetto del patto per il 2007 è quello risultante dalla certificazione che i singoli enti locali hanno trasmesso allo scrivente (ai sensi dell'art. 1, comma 686, della legge n. 296 del 2006) e che, pertanto, l'adozione dei "necessari provvedimenti" di recupero dello sfioramento 2007 (comma 691 della stessa legge n. 296/2006) non fa venir meno lo stato di inadempienza.

5.4.10 Il monitoraggio e le certificazione

Il monitoraggio del patto 2009 prevede la rilevazione universale degli enti, sulla base della quale tutte le province e tutti i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti devono inviare semestralmente (è questa una novità rispetto al passato in cui la rilevazione avveniva con cadenza trimestrale) alla Ragioneria generale dello Stato, entro trenta giorni dalla fine del semestre di riferimento, le informazioni sulle gestioni di competenza e di cassa.

Le modalità di trasmissione dei prospetti contenenti le informazioni di cui sopra sono definite, come previsto dal comma 14 del richiamato art. 77-bis, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

La trasmissione dei dati semestrali del monitoraggio e, in generale, di tutte le informazioni relative al "Patto", deve avvenire utilizzando solo ed esclusivamente il sistema web appositamente previsto per il patto di stabilità interno (www.pattostabilita.rgs.tesoro.it).

I comuni che, a partire dal 2009, sono soggetti per la prima volta al patto e, quindi, al monitoraggio semestrale, devono accreditarsi al predetto sistema, richiedendo una utenza (per ulteriori dettagli sulle modalità di accreditamento si veda l'allegato F/09 alla presente circolare). Per gli altri enti locali che erano già soggetti al monitoraggio trimestrale attraverso il sistema web non sono previsti nuovi adempimenti, salvo la comunicazione di eventuali aggiornamenti (richieste di cancellazioni o di nuove attivazioni) delle proprie utenze.



Il comma 14 dell'art. 77-bis ha confermato alcune regole relativamente al monitoraggio del patto, così riassumibili:

- la mancata trasmissione via web degli obiettivi programmatici costituisce inadempimento al patto di stabilità interno (terzo periodo dello stesso comma 14);
- la mancata comunicazione al sistema web della situazione di commissariamento ai sensi del comma 18 dell'art. 77-bis determina, per l'ente inadempiente, l'assoggettamento alle regole del patto di stabilità interno (ultimo periodo del citato comma 14).

Si soggiunge, infine, che le informazioni di cui ai commi 14 e 15 dell'art. 77-bis verranno, ai sensi del successivo comma 19, messe a disposizione dell'UPI e dell'ANCI direttamente dalla Ragioneria Generale a seguito della convenzione già sottoscritta tra la Ragioneria Generale dello Stato, l'UPI e l'ANCI così come sulla base del comma 41, lettera d), dell'articolo 2 della legge finanziaria 2009 le stesse informazioni sono messe a disposizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il comma 15 dell'art. 77-bis prevede che le informazioni sul patto di stabilità interno relative al 31 dicembre di ciascun anno di riferimento – con cui si dimostra il raggiungimento o meno degli obiettivi del patto di stabilità interno – siano quelle previste secondo i prospetti e le modalità richiamati nel comma 14.

In particolare, si fa riferimento alle informazioni inerenti il monitoraggio dell'intero anno considerato, che gli enti locali soggetti al patto comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze, utilizzando il sistema web appositamente previsto per il patto di stabilità interno nel sito www.pattostabilita.rgs.tesoro.it.

Il termine per la trasmissione della certificazione è un termine perentorio previsto dalla normativa vigente. Pertanto, la mancata approvazione del conto consuntivo annuale non costituisce elemento di giustificabile ritardo nella trasmissione della certificazione oltre il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento.

La mancata produzione della certificazione nel termine perentorio previsto dalla norma costituisce – ai sensi dell'art. 77-bis, comma 15 – inadempimento al patto di stabilità interno.

In caso di ritardo nella trasmissione, qualora la certificazione attesti il rispetto del patto, all'ente non sono applicate le sanzioni previste nel citato comma 20, ma si applicano quelle previste dal comma 4 dell'art. 76 medesima Legge 133/2008.

5.4.11 Sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno 2008/2011

La legge n. 133/2008 ha voluto porre, più che negli anni passati, particolare attenzione al sistema delle sanzioni previste in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno. Il comma 20 dell'art. 77-bis, il comma 10 dell'articolo 61 e il comma 4 dell'articolo 76, richiamato dal comma 21 del predetto art. 77-bis, hanno profondamente modificato il regime sanzionatorio previsto per il patto di stabilità interno in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi programmatici.

In particolare, le modifiche intervenute riguardano sia il mancato rispetto del patto 2008 che quello degli anni 2009/2011: viene meno, la disposizione che prevedeva l'adozione dei necessari provvedimenti di recupero dello scostamento registrato e, in caso di ulteriore inadempienza da parte dell'ente, l'applicazione dell'automatismo fiscale, mentre sono previste le seguenti sanzioni:

- a) i trasferimenti ordinari dovuti dal Ministero dell'Interno sono ridotti di un importo pari alla differenza, se positiva, tra il saldo programmatico e il saldo reale e comunque in una misura non superiore al 5%;
- b) gli impegni di spese correnti identificate dal titolo 1° della spesa (secondo la classificazione di cui al DPR n. 194 del 1996) senza alcuna esclusione non possono superare il valore



annuale più basso del corrispondente ammontare annuo degli impegni effettuati nell'ultimo triennio.

- c) il ricorso all'indebitamento non è consentito anche se finalizzato agli investimenti. Non rientrano nel divieto le operazioni che non configurano un nuovo debito, quali i mutui e le emissioni obbligazionarie, il cui ricavato è destinato all'estinzione anticipata di precedenti operazioni di indebitamento, che consentono una riduzione del valore finanziario delle passività. Non sono da considerare indebitamento, inoltre, le sottoscrizioni di mutui la cui rata di ammortamento è a carico di un'altra amministrazione pubblica, ai sensi dell'articolo 1, commi 75 e 76, della legge n. 311/2004. Ai fini del ricorso all'indebitamento, non occorre considerare l'attività istruttoria posta in essere unilateralmente dall'ente locale (ad esempio, deliberazione di assunzione del mutuo) ma è necessario fare riferimento al momento in cui si perfeziona la volontà delle parti (sottoscrizione del contratto). Pertanto, un ente che non ha rispettato il patto di stabilità interno per il 2009 non può ricorrere all'indebitamento nel 2010 anche se ha adottato la deliberazione di assunzione prima del 2010.
- d) il divieto di assunzione del personale (come previsto dall'articolo 76, comma 4). Il divieto opera per le assunzioni a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia di contratto, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurano elusivi della citata disposizione. Tale disposizione si applica anche nell'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2007;
- e) le indennità di funzione ed i gettoni di presenza (articolo 61, comma 10, della legge n. 133/2008 di conversione del decreto legge n. 112/2008). Gli emolumenti degli amministratori di cui all'articolo 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni sono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008.

Le sanzioni si applicano per il solo anno successivo al mancato rispetto del patto.

Sono di competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in base alla legge 23 dicembre 2005 n. 266 art. 1 commi 166 e seguenti:

- l'accertamento del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno;
- la vigilanza sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive;
- la vigilanza sull'applicazione delle sanzioni, diretta a verificare che l'ente inadempiente rispetti il limite agli impegni di parte corrente, rispetti il divieto di indebitamento e il divieto di assunzione di personale e che deliberi la riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori.

5.4.12 Difficoltà gestionali e possibile decurtazione 4% pagamenti a titolo II

Sebbene per il triennio 2009/2011 i conteggi del Patto di Stabilità siano stati, in parte, confermati, offrendo così una certa continuità nelle scelte gestionali già intraprese dagli enti nel corso dell'anno 2008, il raggiungimento dell'obiettivo programmatico al 31 dicembre 2009 resta problematico. Il saldo di competenza mista lascia poco spazio di manovra agli enti che oltre a subire le costanti tensioni sugli equilibri finanziari di competenza, vedono "sacrificata" anche la possibilità di gestire a pieno la disponibilità di cassa per il finanziamento di opere pubbliche.

Nel corso dell'anno 2009 sono state, in particolare, due le novità introdotte al fine di alleggerire gli effetti del Patto di Stabilità:

- l'eliminazione del tanto dibattuto comma 8, con la legge 33/2009 di conversione del DL 5/2009;
- interpretazione estensiva dell'art. 9 bis comma 1 del DL 78/2009 convertito in legge 102/2009.



L'eliminazione del comma 8 art. 77 bis DL 112/2008 convertito in legge 133/2008 che citava: *"Le risorse originate dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società, qualora quotate in mercati regolamentati, e le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare non sono conteggiate nella base assunta a riferimento nel 2007 per l'individuazione degli obiettivi e dei saldi utili per il rispetto del patto di stabilità interno, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito."* ha prodotto effetti positivi solo per una parte di enti.

Sono svantaggiati gli enti che hanno alienato nel 2007 e avvantaggiati gli enti che alieneranno nel 2009 o hanno alienato nel 2008 con pagamenti 2009 degli investimenti finanziati.

In merito all'art. 9 bis comma 1 DL 78/2009 convertito in Legge 102/2009, che recita: *"Le province e i comuni con più di 5.000 abitanti possono escludere dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno relativo all'anno 2009 i pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2009 per un importo non superiore al 4 per cento dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2007, a condizione che abbiano rispettato il patto di stabilità interno relativo all'anno 2008, ovvero, qualora non l'abbiano rispettato, si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 77-bis, comma 21-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"*.

Il Ministero conferma che la base di riferimento, per il conteggio dell'ammontare da decurtare dalla spesa rilevante patto, sono i residui passivi a titolo II al 31.12.2007 (quindi residui di competenza 2007 e residui da residui 2006, 2005, 2004 ecc.). Tale base può essere fatta valere per i pagamenti effettuati dal 01.01.2009 al 31.12.2009 in conto residui, ammettendo tutti i pagamenti in conto capitale nella misura così determinata.

Ulteriore manovra per allentare la morsa del Patto di stabilità è stata la riformulazione del comma 48 dell'articolo 2 della legge 22.12.2008, n. 203 – finanziaria per il 2009 – che reca disposizioni volte ad escludere delle sanzioni per gli enti locali per il mancato rispetto del Patto di stabilità interno negli anni 2009-2011– ai sensi dell'articolo 77-bis, commi 20 e 21, del DL n. 112/2008 (legge n. 133/2008) - nelle ipotesi in cui il mancato rispetto derivi da spese relative a nuovi interventi infrastrutturali.

Le sanzioni previste, per lo sfioramento del patto, sono:

- la riduzione dei trasferimenti erariali dovuti per l'anno successivo, in misura pari all'importo corrispondente alla differenza tra il saldo programmatico e il saldo reale effettivamente raggiunto dall'ente, in misura comunque non superiore al 5% (comma 20, come modificato dall'art. 2, comma 41, lettera e) della legge finanziaria 2009);
- il divieto di impegnare spese di parte corrente in misura superiore all'importo annuale minimo degli impegni effettuati nell'ultimo triennio (comma 20, lett. a);
- il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti (comma 20, lett. b);
- il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto (comma 21).

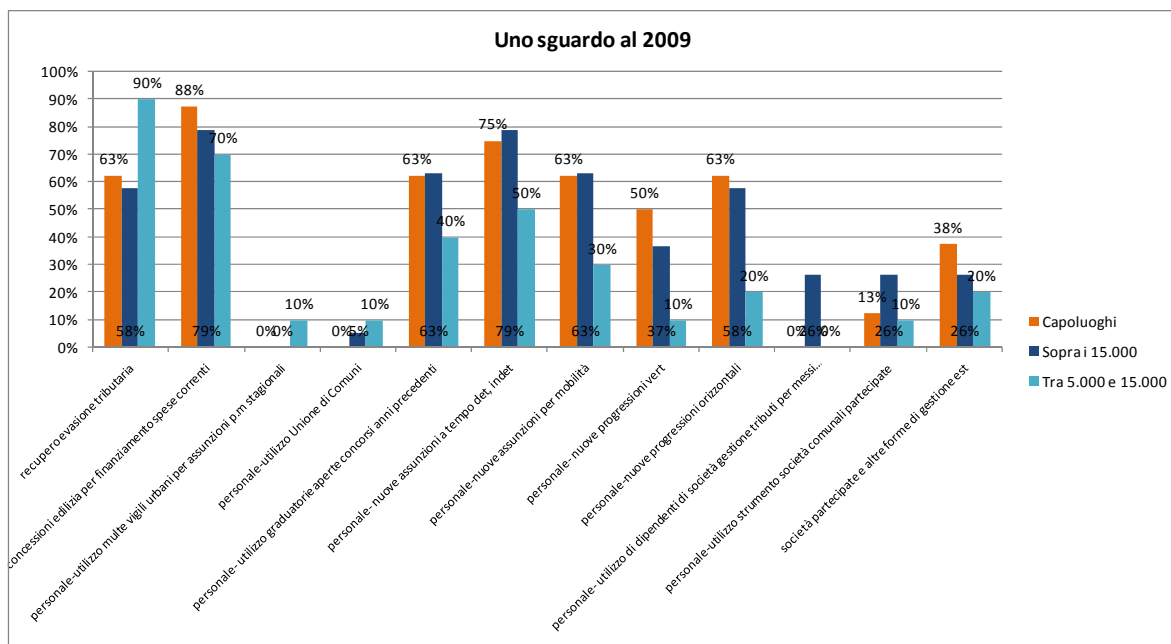
La norma interviene sul criterio adottato per stabilire la "virtuosità" per l'individuazione degli enti interessati dalla deroga. Criterio che per l'anno 2009 diventa particolarmente stringente. Gli enti locali interessati sono quelli che:

- hanno rispettato il Patto di stabilità interno nel triennio 2005-2007;
- che hanno registrato, in ciascuno degli anni 2009-2011, un ammontare di impegni per spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale, non superiore a quello medio del triennio 2005-2007. La normativa, attualmente, per valutare la virtuosità dell'ente locale fa riferimento al livello di impegni per spesa corrente registrato dall'ente nell'anno 2008, rispetto al triennio 2005-2007. In base alla nuova formulazione della norma, invece, per beneficiare della deroga alle sanzioni, l'ente locale deve mantenere ad un livello inferiore a quello medio del triennio



2005-2007 l'ammontare degli impegni per spesa corrente in ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

L'esclusione delle sanzioni per gli enti locali opera qualora le spese in questione siano relative a nuovi interventi infrastrutturali, appositamente autorizzati con decreto del Ministero dell'economia, approvato d'intesa con la Conferenza unificata, che individui anche le corrispondenti risorse finanziarie.





ALLEGATI





ANNO 2007-MANOVRE D'INCREMENTO DELLE ENTRATE									
N°	MANOVRE	Capoluoghi		> 15.000		tra 5.000 e 15.000		Totale campione	
	Manovre su entrate tributarie	num	%	num	%	num	%	num	%
1	ICI - aumento aliquote	3	38%	0	0%	1	10%	4	11%
2	ICI - differenziazione aliquote per zone e per tipologia di occupazione	3	38%	3	16%	1	10%	7	19%
3	ICI - manovra su detrazione prima casa	2	25%	5	26%	0	0%	7	19%
4	ICI - recupero evasione	7	88%	17	89%	12	100%	36	97%
5	ICI - maggiore accertamento aree fabbricabili ai fini imposta comunale sugli immobili	6	75%	11	58%	5	50%	22	59%
6	ICI - variazione valore aree fabbricabili	1	13%	4	21%	3	30%	8	22%
7	TARSU - aumento aliquote	1	13%	6	32%	2	20%	9	24%
8	TARSU - art. 65 dlgs 507/1993 revisione quali-quantitativa delle tariffe in base alla produzione di rifiuti	1	13%	2	11%	0	0%	3	8%
9	TARSU - simulazioni tariffa rifiuti utenze domestiche e non domestiche	1	13%	4	21%	1	10%	6	16%
10	TARSU - recupero evasione	4	50%	11	58%	8	80%	23	62%
11	Imposta pubblicità - revisione imposta di pubblicità regolamento dei mezzi pubblicitari	2	25%	4	21%	0	0%	6	16%
12	Imposta pubblicità - aumento aliquote	3	38%	5	26%	0	0%	8	22%
13	Imposta pubblicità e TOSAP - recupero evasione	6	75%	7	37%	7	70%	20	54%
14	TOSAP - aumento aliquote	0	0%	3	16%	1	10%	4	11%
15	TOSAP - calcolo convenienza TOSAP/COSAP e maggiore articolazione COSAP secondo il valore commerciale del territorio	3	38%	3	17%	1	10%	7	19%
16	addizionale IRPEF	6	75%	16	89%	6	60%	28	78%
17	addizionale IRPEF- variazione aliquota	3	38%	8	44%	3	30%	14	39%
18	addizionale IRPEF- attribuzione esenzione di reddito	2	25%	4	22%	2	20%	8	22%
19	imposta di scopo-istituzione concorso per recupero evasione	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
20	tributi statali (D.L. 203/2005)	1	13%	0	0%	0	0%	1	3%
Manovre su entrate extra-tributarie: tariffe									
21	aumento tariffe servizi indispensabili	2	25%	3	16%	0	0%	5	14%
22	aumento tariffe servizi a domanda individuale	3	38%	11	58%	2	20%	16	43%
23	aumento prezzi servizi produttivi: adeguamento tariffe mediante	1	13%	1	5%	0	0%	2	5%
24	impiego di contabilità analitica economica	0	0%	3	16%	0	0%	3	8%
25	adeguamento tariffa oneri urbanizzazione	3	38%	7	37%	2	20%	12	32%
26	adeguamento concessioni cimiteriali	4	50%	6	32%	0	0%	10	27%
27	applicazione ISEE	7	88%	17	89%	8	80%	32	86%
a	asili nido	6	75%	17	89%	3	30%	26	70%
b	servizi mense	7	88%	17	89%	7	70%	31	84%
c	servizi di trasporto scolastico	5	63%	12	63%	4	40%	21	57%
d	servizio di pre-post scuola	2	25%	11	58%	3	30%	16	43%
e	tassa smaltimento rifiuti	2	25%	7	37%	2	20%	11	30%
f	altro	3	38%	8	42%	4	40%	15	41%



<i>ANNO 2007-MANOVRE D' INCREMENTO DELLE ENTRATE</i>									
<i>N°</i>	<i>MANOVRE</i>	<i>Capoluoghi</i>		<i>> 15.000</i>		<i>tra 5.000 e 15.000</i>		<i>Totale campione</i>	
	<i>Manovre su entrate extra-tributarie: patrimonio</i>	<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>
28	rendimento patrimonio: revisione locazioni	6	75%	12	63%	3	30%	21	57%
29	rendimento patrimonio: revisione conferimenti	2	25%	2	11%	0	0%	4	11%
30	spin-off immobiliare	2	25%	1	5%	0	0%	3	8%
<i>Manovre su entrate extra-tributarie: altre</i>									
31	attivazione contratti di sponsorizzazione	3	38%	8	42%	2	20%	13	35%
32	reimpiego liquidita' tesoreria in pronti contro termini (int. attivi)	2	25%	0	0%	2	20%	4	11%
33	analisi partecipazioni a fini reddituali per aumento dividendi	1	13%	1	5%	2	20%	4	11%
34	maggiori sanzioni violazione codice stradale (maggior presenza sul territorio del personale della P.M.)	4	50%	10	53%	5	50%	19	51%
35	potenziamento controllo traffico veicolare ed entrate per sanzioni e violazioni Codice della strada	4	50%	10	53%	4	40%	18	49%
36	aumento tariffa parcheggi	2	25%	1	5%	0	0%	3	8%
37	potenziamento gestionale e commerciale farmacia comunale	2	25%	2	11%	0	0%	4	11%
<i>Manovre fiscali</i>									
38	compensazione credito IVA	6	75%	9	47%	9	90%	24	65%
39	verifica convenienza contabilità separata ai fini IVA	6	75%	11	58%	6	60%	23	62%
40	opzione IRAP per attività commerciali (metodo misto)	7	88%	14	74%	4	40%	24	65%
<i>Manovre di bilancio: competenza</i>									
41	aumento utilizzo oneri di urbanizzazione in parte corrente	2	25%	9	47%	6	60%	17	46%
42	presenza di oneri a scomputo	5	63%	15	79%	6	60%	25	68%
43	utilizzo avanzo presunto in sede prima variazione bilancio	0	0%	4	21%	2	20%	6	16%
44	utilizzo plusvalenza su alienazioni per spesa corrente non ripetitiva (legge 350/2003)	2	25%	1	5%	0	0%	3	8%
<i>Manovre di bilancio: cassa</i>									
45	cessione crediti patrimoniali e tributari (migliora la cassa, riduce residui attivi, ma evita anche di applicare avanzo per coprire squilibri sui residui)	0	0%	1	5%	0	0%	1	3%
46	utilizzo entrate vincolate in soli termini di cassa	5	63%	8	42%	0	0%	13	35%
47	richiesta anticipazione di tesoreria	3	38%	6	32%	0	0%	9	24%



<i>ANNO 2007-MANOVRE D' INCREMENTO DELLE ENTRATE</i>									
<i>N°</i>	<i>MANOVRE</i>	<i>Capoluoghi</i>		<i>> 15.000</i>		<i>tra 5.000 e 15.000</i>		<i>Totale campione</i>	
	<i>Manovre su entrate in conto capitale</i>	<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>
48	sponsorizzazioni di ristrutturazioni e lavori pubblici	2	25%	0	0%	0	0%	2	5%
49	vendita totale o parziale di aziende partecipate (in caso di risposta affermativa, specificare se rimane controllo pubblico)	2	25%	0	0%	0	0%	2	5%
50	project financing	2	25%	2	11%	1	10%	5	14%
51	maggiori sanzioni violazioni norme urbanistiche	1	13%	2	11%	0	0%	2	5%
52	vendita a privati diritti di superficie edilizia convenzionata	7	88%	12	63%	3	30%	21	57%
53	attivazione finanziamenti comunitari UE entrate correnti vincolate per legge (es. imposta pubblicità sugli ascensori	4	50%	4	21%	1	10%	8	22%
54	vincolata a eliminazione Barriere architettoniche)	2	25%	2	11%	1	10%	5	14%
55	alienazioni immobiliari per estinzione mutui	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
56	alienazioni immobiliari per finanziamento investimenti	7	88%	14	74%	4	40%	24	65%
57	programmi di dismissione e cartolarizzazione	5	63%	1	5%	1	10%	7	19%
58	permuta immobiliari	5	63%	3	16%	0	0%	8	22%
59	leasing pubblico	0	0%	1	5%	1	10%	2	5%
60	società di trasferimento immobiliare	1	13%	0	0%	0	0%	1	3%
61	valorizzazione immobiliare	4	50%	8	42%	2	20%	14	38%



ANNO 2008-MANOVRE D' INCREMENTO DELLE ENTRATE									
N°	MANOVRE	Capoluoghi		> 15.000		tra 5.000 e 15.000		Totale campione	
	Manovre su entrate tributarie	num	%	num	%	num	%	num	%
1	ICI - aumento aliquote	0	0%	1	5%	1	6%	2	5%
2	ICI - differenziazione aliquote per zone e per tipologia di occupazione	3	38%	3	16%	1	6%	7	19%
3	ICI - manovra su detrazione prima casa	3	38%	2	11%	0	0%	5	14%
4	ICI - recupero evasione	7	88%	19	100%	10	56%	36	97%
5	ICI - maggiore accertamento aree fabbricabili ai fini imposta comunale sugli immobili	6	75%	12	63%	4	22%	22	59%
6	ICI - variazione valore aree fabbricabili	1	13%	3	16%	2	11%	6	16%
7	TARSU - aumento aliquote	2	25%	4	21%	1	6%	7	19%
8	TARSU - art. 65 dlgs 507/1993 revisione quali-quantitativa delle tariffe in base alla produzione di rifiuti	1	13%	2	11%	1	6%	4	11%
9	TARSU - simulazioni tariffa rifiuti utenze domestiche e non domestiche	1	13%	3	16%	2	11%	6	16%
10	TARSU - recupero evasione	4	50%	12	63%	7	39%	23	62%
11	Imposta pubblicità - revisione imposta di pubblicità regolamento dei mezzi pubblicitari	1	13%	2	11%	0	0%	3	8%
12	Imposta pubblicità - aumento aliquote	1	13%	4	21%	0	0%	5	14%
13	Imposta pubblicità e TOSAP - recupero evasione	6	75%	9	47%	7	70%	22	59%
14	TOSAP - aumento aliquote	1	13%	2	11%	3	17%	6	16%
15	TOSAP - calcolo convenienza TOSAP/COSAP e maggiore articolazione COSAP secondo il valore commerciale del territorio	3	38%	4	21%	1	6%	8	22%
16	addizionale IRPEF	6	75%	17	89%	6	33%	29	78%
17	addizionale IRPEF- variazione aliquota	0	0%	1	5%	2	11%	3	8%
18	addizionale IRPEF- attribuzione esenzione di reddito	2	25%	5	26%	2	11%	9	24%
19	imposta di scopo-istituzione concorso per recupero evasione	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
20	tributi statali (D.L. 203/2005)	1	13%	1	5%	0	0%	2	5%
Manovre su entrate extra-tributarie: tariffe									
21	aumento tariffe servizi indispensabili	2	25%	1	5%	0	0%	3	8%
22	aumento tariffe servizi a domanda individuale	5	63%	10	53%	3	25%	18	49%
23	aumento prezzi servizi produttivi: adeguamento tariffe mediante	1	13%	1	5%	0	0%	2	5%
24	impiego di contabilità analitica economica	0	0%	3	16%	0	0%	3	8%
25	adeguamento tariffa oneri urbanizzazione	3	38%	7	37%	2	17%	12	32%
26	adeguamento concessioni cimiteriali	5	63%	6	32%	1	8%	12	32%
27	applicazione ISEE	7	88%	17	89%	8	67%	32	86%
a	asili nido	7	88%	17	89%	2	17%	26	70%
b	servizi mense	7	88%	17	89%	6	50%	30	81%
c	servizi di trasporto scolastico	5	63%	12	63%	4	33%	21	57%
d	servizio di pre-post scuola	2	25%	11	58%	3	25%	16	43%
e	tassa smaltimento rifiuti	2	25%	7	37%	1	8%	10	27%
f	altro	3	38%	8	42%	3	25%	14	38%



ANNO 2008-MANOVRE D' INCREMENTO DELLE ENTRATE									
N°	MANOVRE	Capoluoghi		> 15.000		tra 5.000 e 15.000		Totale campione	
	<i>Manovre su entrate extra-tributarie: patrimonio</i>	num	%	num	%	num	%	num	%
28	rendimento patrimonio: revisione locazioni	6	75%	12	63%	2	25%	20	54%
29	rendimento patrimonio: revisione conferimenti	2	25%	2	11%	0	0%	4	11%
30	spin-off immobiliare	1	13%	1	5%	0	0%	2	5%
	<i>Manovre su entrate extra-tributarie: altre</i>								
31	attivazione contratti di sponsorizzazione	3	38%	10	53%	2	20%	15	41%
32	reimpiego liquidita' tesoreria in pronti contro termini (int. attivi)	1	13%	1	5%	2	20%	4	11%
33	analisi partecipazioni a fini reddituali per aumento dividendi	1	13%	1	5%	2	20%	4	11%
34	maggiori sanzioni violazione codice stradale (maggior presenza sul territorio del personale della P.M.)	2	25%	10	53%	3	30%	15	41%
35	potenziamento controllo traffico veicolare ed entrate per sanzioni e violazioni Codice della strada	3	38%	11	58%	3	30%	17	46%
36	aumento tariffa parcheggi	1	13%	3	16%	0	0%	4	11%
37	potenziamento gestionale e commerciale farmacia comunale	3	38%	2	11%	1	10%	6	16%
	<i>Manovre fiscali</i>								
38	compensazione credito IVA	4	50%	12	63%	6	60%	22	59%
39	verifica convenienza contabilità separata ai fini IVA	6	75%	12	63%	5	50%	23	62%
40	opzione IRAP per attività commerciali (metodo misto)	7	88%	14	74%	4	40%	25	68%
	<i>Manovre di bilancio: competenza</i>								
41	aumento utilizzo oneri di urbanizzazione in parte corrente	1	13%	9	47%	3	30%	13	35%
42	presenza di oneri a scomputo	4	50%	15	79%	5	50%	24	65%
43	utilizzo avanzo presunto in sede prima variazione bilancio	0	0%	3	16%	1	10%	4	11%
44	utilizzo plusvalenza su alienazioni per spesa corrente non ripetitiva (legge 350/2003)	3	38%	1	5%	0	0%	4	11%



ANNO 2008-MANOVRE D' INCREMENTO DELLE ENTRATE								
N°	MANOVRE	Capoluoghi		> 15.000		tra 5.000 e 15.000		Totale campione
	Manovre di bilancio: cassa	num	%	num	%	num	%	num %
45	cessione crediti patrimoniali e tributari (migliora la cassa, riduce residui attivi, ma evita anche di applicare avanzo per coprire squilibri sui residui)	0	0%	1	5%	0	0%	1 3%
46	utilizzo entrate vincolate in soli termini di cassa	5	63%	8	42%	0	0%	13 35%
47	richiesta anticipazione di tesoreria	3	38%	6	32%	0	0%	9 24%
Manovre su entrate in conto capitale								
48	sponsorizzazioni di ristrutturazioni e lavori pubblici	2	25%	1	5%	1	10%	4 11%
49	vendita totale o parziale di aziende partecipate (in caso di risposta affermativa, specificare se rimane controllo pubblico)	2	25%	0	0%	0	0%	2 5%
50	project financing	2	25%	5	26%	0	0%	7 19%
51	maggiori sanzioni violazioni norme urbanistiche	1	13%	3	16%	0	0%	4 11%
52	vendita a privati diritti di superficie edilizia convenzionata	6	75%	11	58%	2	20%	19 51%
53	attivazione finanziamenti comunitari UE	5	63%	4	21%	0	0%	9 24%
54	entrate correnti vincolate per legge (es. imposta pubblicità sugli ascensori vincolata a eliminazione Barriere architettoniche)	2	25%	4	21%	0	0%	6 16%
55	alienazioni immobiliari per estinzione mutui	0	0%	0	0%	0	0%	0 0%
56	alienazioni immobiliari per finanziamento investimenti	7	88%	14	74%	1	10%	22 59%
57	programmi di dismissione e cartolarizzazione	5	63%	1	5%	1	10%	7 19%
58	permuta immobiliari	4	50%	4	21%	0	0%	8 22%
59	leasing pubblico	0	0%	0	0%	0	0%	0 0%
60	società di trasferimento immobiliare	1	13%	1	5%	0	0%	2 5%
61	valorizzazione immobiliare	4	50%	8	42%	2	20%	14 38%



ANNO 2007-MANOVRE DI RIDUZIONE DELLE SPESE

N°	MANOVRE	Capoluoghi		> 15.000		tra 5.000 e 15.000		Totale campione	
	<i>Intervento sulla spesa corrente 01: spese per il personale</i>	num	%	num	%	num	%	num	%
62	riduzione nuove assunzioni su turn over	6	75%	13	68%	3	30%	22	59%
63	esternalizzazione di servizi commerciali	1	13%	1	5%	2	20%	4	11%
64	esternalizzazione servizi Istituzionali (paghe - contabilità - riscossione tributi)	0	0%	4	21%	4	40%	8	22%
65	riduzione lavoro straordinario	3	38%	7	37%	4	40%	14	38%
66	unione di comuni	0	0%	1	5%	2	20%	3	8%
67	uffici unici per gestione associata (specificare nelle note quali)	3	38%	7	37%	1	10%	11	30%
68	Rispetto limite di spesa du cui ai commi 557 e 562 l296/2006	6	75%	17	89%	8	80%	31	84%
<i>Intervento sulla spesa corrente 02: - acquisto beni</i>									
69	centralità degli acquisti	4	50%	15	79%	5	50%	24	65%
70	acquisti in procedura CONSIP	6	75%	19	100%	10	100%	35	95%
71	acquisti in procedura telematica	4	50%	8	42%	8	80%	20	54%
72	acquisti con market place	2	25%	4	21%	2	20%	8	22%
73	Riduzione spese per abbonamenti e riviste	4	50%	10	53%	6	60%	20	54%
74	Riduzione spese per cancelleria, stampati ecc.	4	50%	11	58%	7	70%	22	59%
<i>Intervento sulla spesa corrente 03: - prestazione servizi</i>									
75	razionalizzazione spesa sociale per applicazione isee	5	63%	10	53%	6	60%	21	57%
76	revisione utenze: consumi e tariffe	5	63%	14	74%	7	70%	26	70%
77	revisione rischi assicurati: brokeraggio assicurativo	6	75%	14	74%	7	70%	27	73%
78	Revisione contratti manutenzione: global service	0	0%	7	37%	2	20%	9	24%
79	revisione contratti di servizio delle aziende servizi pubblici (rifiuti - depurazione - igiene urbana - trasporti ecc.)	2	25%	5	26%	0	0%	7	19%
80	riduzione costi della politica oltre il 10%	3	38%	11	58%	5	50%	19	51%
81	convenzione con altri enti per gestione servizi	1	13%	7	37%	4	40%	12	32%
82	revisione contratto con concessionario tributi e riduzione aggio	2	25%	4	21%	1	10%	7	19%
83	internalizzazione servizio riscossione tributi	1	13%	3	16%	0	0%	4	11%
84	riduzione % delle collaborazioni coordinate e continuative	5	63%	13	68%	9	90%	27	73%
85	riduzione % delle consulenze professionali	6	75%	10	53%	6	60%	22	59%
86	riduzione spese per liti e arbitraggi	3	38%	7	37%	3	30%	13	35%
87	riduzione spese di trasferta e partecipaz. a convegni	2	25%	8	42%	6	60%	16	43%
88	razionalizzazione interventi di manutenzione fabbricati e impianti	4	50%	11	58%	5	50%	20	54%
89	effetti piano di valorizzazione beni durevoli	0	0%	3	16%	0	0%	3	8%
<i>Intervento sulla spesa corrente 04: - utilizzo beni terzi</i>									
90	riduzione locazioni passive su immobili	4	50%	2	11%	1	10%	7	19%
91	riduzione contratti di leasing	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
<i>Intervento sulla spesa corrente 05: - trasferimenti</i>									
92	riduzione contributi ad enti e associazioni	1	13%	3	16%	1	10%	5	14%



<i>ANNO 2007-MANOVRE DI RIDUZIONE DELLE SPESE</i>									
<i>N°</i>	<i>MANOVRE</i>	<i>Capoluoghi</i>		<i>> 15.000</i>		<i>tra 5.000 e 15.000</i>		<i>Totale campione</i>	
	Intervento sulla spesa corrente 06: interessi passivi	<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>
95	swap su mutui cassa dd.pp. e altri	1	13%	4	21%	0	0%	6	16%
96	ristrutturazione del debito: estinzione anticipata	0	0%	0	0%	1	10%	3	8%
97	ristrutturazione del debito: rinegoziazione	1	13%	0	0%	0	0%	0	0%
98	confronto competitivo per i nuovi mutui	5	63%	8	42%	2	20%	15	41%
99	confronto tra mutui e boc	4	50%	4	21%	0	0%	8	22%
100	utilizzo aperture di credito (art. 205 bis tuel)	0	0%	1	5%	0	0%	1	3%
<i>Intervento sulla spesa corrente 07: - imposte e tasse</i>									
101	opzione irap attivita' commerciali	7	88%	13	68%	4	40%	24	65%
102	compensazione crediti - debiti verso l'Eraio	7	88%	11	58%	7	70%	25	68%
<i>Azioni gestionali</i>									
103	costruzione del bilancio per attività	3	38%	6	32%	2	20%	11	30%
104	costruzione del bilancio consolidato	1	13%	1	5%	1	10%	3	8%
105	sviluppo del controllo di gestione	6	75%	12	63%	8	80%	26	70%
106	Predisposizione ed invio referto del controllo di gestione alla sezione regionale della Corte dei Conti	6	75%	14	74%	7	70%	27	73%
107	individuazione nuove forme di gestione servizi in perdita	1	13%	1	5%	2	20%	4	11%
108	Interventi correttivi conseguenti referto Revisore dei conti ex c. 166 L.266/05	2	25%	3	16%	0	0%	5	14%
109	Applicazione SIOPE	7	88%	18	95%	10	100%	35	95%



ANNO 2008-MANOVRE DI RIDUZIONE DELLE SPESE

N°	MANOVRE	Capoluoghi		> 15.000		tra 5.000 e 15.000		Totale campione	
	<i>Intervento sulla spesa corrente 01: spese per il personale</i>	num	%	num	%	num	%	num	%
62	riduzione nuove assunzioni su turn over	5	63%	13	68%	3	30%	21	57%
63	esternalizzazione di servizi commerciali	1	13%	3	16%	1	10%	5	14%
64	esternalizzazione servizi Istituzionali (paghe - contabilità - riscossione tributi)	1	13%	5	26%	3	30%	9	24%
65	riduzione lavoro straordinario	4	50%	7	37%	4	40%	15	41%
66	unione di comuni	0	0%	1	5%	2	20%	3	8%
67	uffici unici per gestione associata (specificare nelle note quali)	3	38%	8	42%	1	10%	12	32%
68	rispetto limite di spesa di cui ai commi 557 e 562 l.296/2006	6	75%	18	95%	5	50%	29	78%
<i>Intervento sulla spesa corrente 02: - acquisto beni</i>									
69	centralità degli acquisti	4	50%	17	89%	3	30%	24	65%
70	acquisti in procedura CONSIP	6	75%	19	100%	10	100%	35	95%
71	acquisti in procedura telematica	4	50%	10	53%	7	70%	21	57%
72	acquisti con market place	2	25%	6	32%	1	10%	9	24%
73	riduzione spese per abbonamenti e riviste	5	63%	13	68%	5	50%	23	62%
74	riduzione spese per cancelleria, stampati ecc.	4	50%	13	68%	7	70%	24	65%
<i>Intervento sulla spesa corrente 03: - prestazione servizi</i>									
75	razionalizzazione spesa sociale per applicazione isee	5	63%	12	63%	5	50%	22	59%
76	revisione utenze: consumi e tariffe	5	63%	15	79%	4	40%	24	65%
77	revisione rischi assicurati: brokeraggio assicurativo	6	75%	16	84%	8	80%	30	81%
78	revisione contratti manutenzione: global service	0	0%	8	42%	2	20%	10	27%
79	revisione contratti di servizio delle aziende servizi pubblici (rifiuti - depurazione - igiene urbana - trasporti ecc.)	2	25%	6	32%	1	10%	9	24%
80	riduzione costi della politica oltre il 10%	4	50%	12	63%	5	50%	21	57%
81	convenzione con altri enti per gestione servizi	1	13%	7	37%	4	30%	12	32%
82	revisione contratto con concessionario tributi e riduzione aggio	3	38%	2	11%	0	0%	5	14%
83	internalizzazione servizio riscossione tributi	2	25%	2	11%	1	10%	5	14%
84	riduzione % delle collaborazioni coordinate e continuative	6	75%	15	79%	6	60%	27	73%
85	riduzione % delle consulenze professionali	6	75%	13	68%	4	40%	23	62%
86	riduzione spese per liti e arbitraggi	3	38%	9	47%	6	60%	18	49%
87	riduzione spese di trasferta e partecipaz a convegni	3	38%	11	58%	5	50%	19	51%
88	razionalizzazione interventi di manutenzione fabbricati e impianti	4	50%	11	58%	5	50%	20	54%
89	effetti piano di valorizzazione beni durevoli	2	25%	8	42%	1	10%	11	30%



ANNO 2008-MANOVRE DI RIDUZIONE DELLE SPESE

N°	MANOVRE	Capoluoghi		> 15.000		tra 5.000 e 15.000		Totale campione	
		num	%	num	%	num	%	num	%
<i>Intervento sulla spesa corrente 04: utilizzo beni terzi</i>									
90	riduzione locazioni passive su immobili	3	38%	4	21%	2	20%	9	24%
91	riduzione contratti di leasing	1	13%	0	0%	0	0%	1	3%
<i>Intervento sulla spesa corrente 05: - trasferimenti</i>									
92	riduzione contributi ad enti e associazioni	1	13%	7	37%	4	40%	12	32%
<i>Intervento sulla spesa corrente 06: - interessi passivi</i>									
95	swap su mutui cassa dd.pp. e altri	2	25%	4	22%	0	0%	6	17%
96	ristrutturazione del debito: estinzione anticipata	2	25%	0	0%	1	10%	3	8%
97	ristrutturazione del debito: rinegoziazione	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
98	confronto competitivo per i nuovi mutui	5	63%	8	44%	2	20%	15	42%
99	confronto tra mutui e boc	4	50%	4	22%	0	0%	8	22%
100	utilizzo aperture di credito (art. 205 bis tuel)	0	0%	1	6%	0	0%	1	3%
<i>Intervento sulla spesa corrente 07: - imposte e tasse</i>									
101	opzione irap attività commerciali	7	88%	12	63%	4	40%	23	62%
102	compensazione crediti - debiti verso l'erario	7	88%	15	79%	5	50%	27	73%
<i>Azioni gestionali</i>									
103	costruzione del bilancio per attività	3	38%	6	32%	2	20%	11	30%
104	costruzione del bilancio consolidato	1	13%	1	5%	1	10%	3	8%
105	sviluppo del controllo di gestione predisposizione ed invio referto del	6	75%	14	74%	7	70%	27	73%
106	controllo di gestione alla sezione regionale della Corte dei Conti	6	75%	14	74%	6	60%	26	70%
107	individuazione nuove forme di gestione servizi in perdita	1	13%	3	16%	2	20%	6	16%
108	interventi correttivi conseguenti referto Revisore dei conti ex c. 166 L.266/05	2	25%	2	11%	0	0%	4	11%
109	applicazione SIOPE	7	88%	19	100%	8	80%	34	92%



ANNO 2009-AZIONI PER L'ESERCIZIO

		<i>Capoluoghi</i>		<i>> 15.000</i>		<i>tra 5.000 e 15.000</i>		<i>Totale campione</i>	
		<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>	<i>num</i>	<i>%</i>
a.1	recupero evasione tributaria-attuazione nuove procedure accertamento in rettifica	5	63%	11	58%	9	90%	25	68%
a.2	utilizzo concessioni edilizia per finanziamento spese correnti (specificare in %)	7	88%	15	79%	7	70%	29	78%
a.3	personale-utilizzo multe vigili urbani per assunzioni p.m stagionali	0	0%	0	0%	1	10%	1	3%
a.4	personale-utilizzo Unione di comuni	0	0%	1	5%	1	10%	2	5%
a.5	personale-utilizzo graduatorie aperte concorsi anni precedenti	5	63%	12	63%	4	40%	21	57%
a.6	personale-nuove assunzioni a tempo determinato, indeterminato	6	75%	15	79%	5	50%	26	70%
a.7	personale-nuove assunzioni per mobilità	5	63%	12	63%	3	30%	20	54%
a.8	personale-nuove progressioni verticali	4	50%	7	37%	1	10%	12	32%
a.9	personale-nuove progressioni orizzontali	5	63%	11	58%	2	20%	18	49%
a.10	personale-utilizzo di dipendenti di società gestione tributi per messi notificatori e recupero tributi	0	0%	5	26%	0	0%	5	14%
a.11	personale-utilizzo strumento società comunali partecipare (1	13%	5	26%	1	10%	7	19%
a.12	società partecipate e altre forme di gestione	3	38%	5	26%	2	20%	10	27%



CONTRIBUTI DI RICERCA

COMUNI	Autonomia finanziaria	Autonomia fin. al netto comp. IRPEF	Autonomia tributaria	Autonomia extratributaria	Contributi statali su titolo II	Contributi regionali su titolo II	Grado di dipendenza erariale	Entrate tributarie su entrate proprie	Incidenza ICI sul totale imposte	ICI pro capite	TARSU pro capite	Addizionale IRPEF pro capite	Spesa corrente pro capite	Entrate correnti pro capite	Trasferimenti erariali pro capite	Alienazioni sul totale spesa in conto capitale
		2	3	3bis	4	4 bis	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14bis
2007																
Capoluoghi di provincia																
VERCELLI	68,5%	66,9%	53,0%	15,5%	60,5%	31,9%	19,1%	77,3%	76,5%	209,4	161,4	39,6	892,1	915,7	174,6	18,1%
VERBANIA	69,5%	67,5%	37,2%	32,2%	80,4%	17,8%	24,5%	53,6%	71,5%	209,4	3,0	38,5	773,7	855,0	209,9	17,7%
TORINO	69,3%	67,3%	43,5%	25,7%	73,5%	18,0%	22,6%	62,9%	69,8%	277,5	153,3	66,2	1.296,3	1.298,2	293,4	30,5%
NOVARA	69,4%	67,6%	52,5%	16,9%	64,3%	34,7%	19,7%	75,6%	59,0%	237,5	139,3	118,6	1.006,5	1.060,9	208,9	8,6%
CUNEO	73,6%	71,7%	53,9%	19,7%	61,4%	8,2%	16,2%	73,3%	70,8%	242,8	127,1	60,0	815,1	882,4	143,2	38,8%
BIELLA	69,5%	68,2%	52,8%	16,7%	63,8%	17,4%	19,4%	75,9%	74,0%	331,5	0,0	73,4	750,4	894,6	173,9	1,4%
ASTI	59,5%	56,9%	34,4%	25,1%	67,8%	29,3%	27,5%	57,8%	62,7%	174,2	1,0	55,2	774,7	848,4	233,0	54,3%
ALESSANDRIA	68,4%	66,3%	45,5%	22,9%	68,0%	26,8%	21,5%	66,5%	71,7%	265,0	3,1	62,8	973,7	972,8	209,1	7,1%
Media A	68,5%	66,6%	46,6%	21,9%	67,5%	23,0%	21,3%	67,9%	69,5%	243,4	73,5	64,3	910,3	966,0	205,7	22,1%
Comuni oltre 15.000 abitanti																
BORGOMANERO	79,5%	78,1%	57,0%	22,6%	77,3%	12,6%	15,8%	71,6%	83,6%	212,1	115,9	12,9	671,8	682,7	108,0	45,2%
CASALE MONFERR.	73,4%	71,6%	58,1%	15,3%	73,3%	15,4%	19,5%	79,1%	68,6%	225,2	152,2	62,4	784,8	846,5	164,9	47,5%
CHIVASSO	72,0%	69,9%	44,9%	27,1%	84,4%	11,0%	23,6%	62,3%	59,7%	174,3	17,2	87,4	656,0	713,8	168,8	4,8%
COLLEGNO	69,9%	67,6%	50,7%	19,2%	82,6%	13,1%	24,9%	72,5%	68,9%	183,4	0,2	52,8	574,3	634,5	157,7	5,9%
COSSATO	70,2%	67,8%	54,7%	15,5%	64,6%	1,0%	19,3%	77,9%	69,0%	215,7	0,0	66,4	533,3	575,6	110,9	10,3%
GRUGLIASCO	69,3%	67,0%	43,9%	25,0%	83,6%	10,5%	25,7%	63,3%	84,4%	213,8	0,0	12,7	616,1	620,6	159,3	43,3%
IVREA	69,1%	68,0%	51,4%	17,7%	56,5%	8,3%	17,5%	74,4%	75,8%	302,8	190,5	72,5	1.038,9	1.179,5	206,1	1,2%
PIOSSASCO	68,1%	65,5%	58,6%	9,5%	82,2%	9,0%	26,2%	86,1%	73,2%	162,3	0,0	41,6	412,6	394,8	103,4	1,0%
RIVOLI	79,0%	77,7%	58,6%	20,5%	83,7%	10,3%	17,6%	74,1%	82,4%	274,1	142,0	27,5	783,1	813,0	142,7	33,0%

CONTRIBUTI DI RICERCA

COMUNI	Autonomia finanziaria	Autonomia fin. al netto comp. IRPEF	Autonomia tributaria	Autonomia extratributaria	Contributi statali su titolo II	Contributi regionali su titolo II	Grado di dipendenza erariale	Entrate tributarie su entrate proprie	Incidenza ICI sul totale imposte	ICI pro capite	TARSU pro capite	Addizionale IRPEF pro capite	Spesa corrente pro capite	Entrate correnti pro capite	Trasferimenti erariali pro capite	Alienazioni sul totale spesa in conto capitale
	1	2	3	3bis	4	4 bis	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14bis
2007																
Comuni oltre 15.000 abitanti																
SAN MAURO	75,7%	74,4%	57,5%	18,2%	78,5%	12,5%	19,1%	76,0%	70,3%	212,5	112,1	65,7	716,1	729,5	139,0	10,1%
MONCALIERI	76,9%	74,8%	63,3%	13,6%	67,4%	19,3%	15,6%	82,3%	73,2%	303,7	1,5	67,2	647,7	674,0	104,9	4,8%
SETTIMO	71,2%	69,0%	47,5%	23,7%	83,8%	12,3%	24,1%	66,7%	60,7%	184,9	8,1	97,2	605,3	675,0	163,0	34,8%
GIAVENO	73,5%	71,9%	43,0%	30,4%	56,6%	22,4%	15,0%	58,6%	54,8%	160,6	0,0	100,5	612,7	681,6	102,4	34,5%
VENARIA	71,9%	69,7%	50,6%	21,3%	88,0%	5,8%	24,8%	70,4%	68,2%	202,6	0,2	63,1	562,4	612,0	151,6	23,8%
PINEROLO	80,5%	79,0%	59,7%	20,8%	68,3%	24,0%	13,3%	74,2%	72,1%	239,0	116,7	61,2	831,5	884,9	117,8	6,3%
TORTONA	78,9%	77,1%	55,4%	23,5%	81,2%	11,6%	17,1%	70,3%	68,5%	311,6	0,2	111,4	820,8	842,5	144,3	14,2%
NOVI LIGURE	73,4%	71,9%	59,0%	14,4%	65,7%	16,4%	17,5%	80,4%	71,9%	243,0	145,0	66,8	830,1	868,0	151,6	7,8%
FOSSANO	78,9%	77,2%	60,4%	18,5%	75,1%	17,8%	15,8%	76,6%	73,7%	217,4	111,8	47,8	640,6	732,0	115,9	29,3%
Media B	74,0%	72,1%	54,1%	19,8%	75,1%	13,0%	19,6%	73,2%	71,0%	224,4	61,9	62,1	685,4	731,2	139,57	19,9%
Comuni tra i 5.000 e i 15.000 abitanti																
CANNOBIO	75,3%	73,7%	56,5%	18,8%	65,4%	5,4%	16,2%	75,0%	89,0%	298,9	177,8	2,3	947,97	982,8	158,8	15,4%
BAGNOLO	84,5%	82,9%	17,8%	66,7%	91,5%	6,6%	14,2%	21,0%	76,3%	86,1	0,0	0,0	518,59	707,8	100,2	2,6%
BRANDIZZO	74,8%	72,9%	50,2%	24,6%	79,1%	3,3%	19,9%	67,1%	62,2%	165,5	0,0	69,5	513,80	530,2	105,7	0,0%
COSTIGLIOLE	70,1%	68,0%	36,6%	33,5%	78,8%	8,9%	23,5%	52,2%	63,5%	150,7	0,0	57,6	598,94	649,9	152,8	19,6%
CRESCENTINO	83,2%	81,9%	59,5%	23,8%	80,9%	3,5%	13,6%	71,4%	78,8%	203,5	66,9	32,6	545,05	563,8	76,4	0,9%
OLEGGIO	75,7%	73,9%	61,8%	13,9%	70,0%	4,9%	17,0%	81,7%	64,8%	191,3	92,9	73,0	618,60	661,9	112,8	0,0%
OVADA	77,4%	75,6%	65,1%	12,2%	75,8%	11,3%	17,2%	84,2%	72,1%	226,0	139,4	62,3	691,65	722,2	123,9	18,9%
PINO	93,2%	92,6%	72,6%	20,6%	46,7%	37,6%	3,2%	77,9%	94,2%	403,0	1,1	0,0	548,87	592,2	18,9	2,6%
RACCONIGI	79,5%	77,6%	60,4%	19,1%	77,3%	6,1%	15,9%	76,0%	70,2%	182,3	81,6	55,9	617,75	577,4	91,6	20,3%

CONTRIBUTI DI RICERCA

<i>COMUNI</i>	<i>Autonomia finanziaria</i>	<i>Autonomia fin. al netto comp. IRPEF</i>	<i>Autonomia tributaria</i>	<i>Autonomia extratributaria</i>	<i>Contributi statali su titolo II</i>	<i>Contributi regionali su titolo II</i>	<i>Grado di dipendenza erariale</i>	<i>Entrate tributarie su entrate proprie</i>	<i>Incidenza ICI sul totale imposte</i>	<i>ICI pro capite</i>	<i>TARSU pro capite</i>	<i>Addizionale IRPEF pro capite</i>	<i>Spesa corrente pro capite</i>	<i>Entrate correnti pro capite</i>	<i>Trasferimenti erariali pro capite</i>	<i>Alienazioni sul totale spesa in conto capitale</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>3bis</i>	<i>4</i>	<i>4 bis</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>13</i>	<i>14bis</i>
	<i>2007</i>															
	<i>Comuni tra i 5.000 e i 15.000 abitanti</i>															
VOLVERA	74,4%	72,4%	55,3%	19,2%	73,0%	12,8%	18,7%	74,3%	59,6%	147,6	0,0	77,8	388,20	454,8	85,0	16,4%
Media C	78,8%	77,2%	53,6%	25,2%	73,8%	10,0%	15,9%	68,1%	73,1%	205,5	56,0	43,1	473,15	644,3	102,6	9,7%
	<i>Media del campione</i>															
Media Totale	73,8%	71,9%	51,4%	22,3%	72,2%	15,3%	18,9%	69,7%	71,2%	224,4	63,8	56,5	689,6	780,5	149,3	17,2%



CONTRIBUTI DI RICERCA

<i>Anno</i>	<i>2006</i>	<i>Altri comuni del campione</i>
<i>Tipologia contributi</i>	<i>Capoluoghi</i>	
Contributo ordinario	33.074.325	7.757.310
Contributo consolidato	52.407.652	371.628
Contributo perequativo fiscalità	7.084.188	924.537
Altri contributi	36.309.278	5.958.505
Funzioni trasferite (spese di funz)	400.963	50.470
Compartecipazione IRPEF	249.102.538	88.147.277
Contributi correnti totali	377.577.018	103.209.728
Contributo naz.ordinario per invest.	-	-
Funzioni trasferite (parte capitale)	188.054	19.509
Contributo per sviluppo investimenti	11.790.755	1.185.985
Contributi investimenti totali	11.978.809	1.205.494
Totale contributi	389.555.827	104.415.222

<i>Anno</i>	<i>2007</i>	<i>Altri comuni del campione</i>
<i>Tipologia contributi</i>	<i>Capoluoghi</i>	
Contributo ordinario con conguagli per riduzione ICI art. 2, DL 262/06 certificato	241.331.055	64.721.101
Contributo consolidato	60.374.819	14.349.016
Contributo perequativo fiscalità	9.031.530	3.247.565
Altri contributi	27.915.703	6.169.558
Funzioni trasferite (spese di funz)	546.979	272.707
Compartecipazione IRPEF	30.905.577	8.779.470
Contributi correnti totali	370.105.664	97.539.417
Contributo naz.ordinario per invest.	-	-
Funzioni trasferite (parte capitale)	211.451	105.405
Contributo per sviluppo investimenti	10.813.814	6.255.578
Contributi investimenti totali	11.025.266	6.360.983
Totale contributi	381.130.930	103.900.400

CONTRIBUTI DI RICERCA

<i>Anno</i>	<i>2008</i>	
<i>Tipologia contributi</i>	<i>Capoluoghi</i>	<i>Altri comuni del campione</i>
Contributo ordinario	210.394.043	57.383.407
Contributo consolidato	60.374.819	14.349.016
Contributo perequativo fiscalità	9.031.530	3.247.565
Altri contributi	126.662.716	36.438.981
Funzioni trasferite (spese di funz)	546.979	272.707
Compartecipazione IRPEF	31.825.093	9.090.417
Contributi correnti totali	438.835.181	120.782.093
Contributo naz. ordinario per invest.	-	-
Funzioni trasferite (parte capitale)	211.451	105.405
Contributo per sviluppo investimenti	8.561.853	5.007.832
Contributi investimenti totali	8.773.304	5.113.237
Totale contributi	447.608.484	125.895.330

CONTRIBUTI DI RICERCA

DATI IN MIGLIAIA DI EURO

ANNO 2008

COMUNI	Contributi correnti Totali	Contributo ordinario	Contributo consolidato	Contributo perequativo fiscaltà locale	Altri contributi	Funzioni trasferite (spese di funz)	Compartecipa- zione Irpef	Contributi investimenti totali	Contributo naz. Ordinario per inv.	Funzioni trasferite (parte capitale)	Contributo per sviluppo investimenti	TOTALE GENERALE CONTRIBUTI
Alessandria	25.915	12.375	2.612	139	8.891	37	1.863	383	-	14	368	26.298
Asti	19.015	10.666	2.585	1.727	2.352	30	1.655	6.664	-	355	19.381	25.679
Biella	9.222	4.115	1.454	-	3.064	19	570	4.518	-	345	9.575	13.740
Cuneo	11.444	5.302	1.691	99	3.402	22	928	5.192	-	135	11.587	16.636
Novara	26.258	12.554	2.938	1.848	6.873	41	2.004	11.659	-	651	26.925	37.917
Torino	332.168	158.386	47.003	5.151	97.645	367	23.616	149.800	-	6.034	338.344	481.968
Verbania	6.192	3.343	757	68	1.490	12	523	2.314	-	75	6.273	8.507
Vercelli	8.620	3.654	1.335	-	2.946	19	666	4.281	-	598	9.226	12.902
Capoluoghi	438.835	210.394	60.375	9.032	126.663	547	31.825	184.811	-	8.208	421.679	623.646
Borgomanero	3.224	1.409	327	39	1.213	8	228	314	-	3	311	3.538
Casale Monferrato	7.068	3.367	1.114	202	1.818	15	551	185	-	6	179	7.253
Chivasso	4.425	2.421	567	289	767	10	371	285	-	4	281	4.709
Collegno	9.402	4.387	1.148	574	2.542	19	732	347	-	7	340	9.750
Cossato	2.765	1.378	296	-	866	6	219	152	-	2	149	2.917
Grugliasco	7.528	3.777	949	268	1.967	16	550	205	-	6	198	7.734
Ivrea	5.181	2.620	814	-	1.421	10	317	259	-	4	256	5.440
Piossasco	2.862	1.110	326	119	1.101	6	200	92	-	2	90	2.954
Rivoli	9.916	4.607	1.110	89	3.538	21	552	299	-	8	290	10.215
San Mauro	2.803	1.335	317	1	957	7	186	248	-	3	245	3.051
Moncalieri	10.043	4.564	603	-	4.050	23	803	230	-	9	221	10.273



CONTRIBUTI DI RICERCA

<i>COMUNI</i>	<i>Contributi correnti Totali</i>	<i>Contributo ordinario</i>	<i>Contributo consolidato</i>	<i>Contributo perequativo fiscaltà locale</i>	<i>Altri contributi</i>	<i>Funzioni trasferite (spese di funz)</i>	<i>Compartecipa- zione Irpef</i>	<i>Contributi investimenti totali</i>	<i>Contributo naz. Ordinario per inv.</i>	<i>Funzioni trasferite (parte capitale)</i>	<i>Contributo per sviluppo investimenti</i>	<i>TOTALE GENERALE CONTRIBUTI</i>
Settimo Torinese	8.794	4.814	889	728	1.599	19	744	275	-	7	268	9.069
Chieri	6.162	2.617	710	-	2.377	13	444	197	-	5	192	6.359
Venaria	5.445	3.451	649	313	557	14	461	444	-	6	438	5.889
Pinerolo	5.851	2.442	847	104	1.998	14	447	326	-	5	320	6.177
Tortona	4.920	2.411	805	2	1.271	11	420	40	-	4	36	4.961
Novi Ligure	5.554	2.864	761	-	1.439	12	478	296	-	5	291	5.850
Giaveno	2.351	1.017	278	10	848	6	193	153	-	2	151	2.505
Fossano	4.151	2.086	423	29	1.291	10	311	53	-	4	49	4.204
Oltre 15.000 abitanti	108.446	52.678	12.933	2.767	31.621	240	8.207	4.400	-	93	4.306	112.846
Cannobio	933	477	86	-	279	2	89	108	-	1	108	1.041
Bagnolo Piemonte	652	437	66	20	46	2	81	21	-	1	20	673
Costigliole d'Asti	976	550	92	132	109	2	90	72	-	1	71	1.047
Crescentino	774	320	130	26	218	3	78	56	-	1	55	830
Oleggio	1.953	889	198	104	586	5	170	96	-	2	94	2.049
Brandizzo	1.409	486	139	59	630	3	91	109	-	1	108	1.517
Ovada	2.044	883	293	18	692	5	152	94	-	2	92	2.137
Pino Torinese	1.627	3	-	-	1.593	3	28	89	-	1	88	1.716
Racconigi	1.300	614	171	14	378	4	120	79	-	2	77	1.379
Volvera	860	382	146	7	226	3	96	113	-	1	112	973
Tra 5 e 15.000 abitanti	12.528	5.042	1.321	381	4.756	32	996	836	-	13	824	13.364
Totale Campione	559.809	268.113	74.629	12.179	163.039	820	41.028	190.047	-	8.313	426.809	749.856

CONTRIBUTI DI RICERCA

DATI IN MIGLIAIA DI EURO

ANNO 2008

COMUNI	Contributorenti Totali c	Contributo ordinario	Contributo consolidato	Contributo perequativo fiscalità locale	Altri contributi	Trasferimenti compensativi minori introiti ICI	Funzioni trasferite (spese di funz)	Compartecipa- zione Irpef	Contributi investimenti totali	Contributo naz. Ordinario per inv.	Funzioni trasferite (parte capitale)	Contributo per sviluppo investimenti	TOTALE GENERALE CONTRIBUTI
Alessandria	25.915	12.375	2.612	139	8.891	7.872	37	1.863	383	-	14	368	26.298
Asti	19.015	10.666	2.585	1.727	2.352	1.996	30	1.655	6.664	-	355	19.381	25.679
Biella	9.222	4.115	1.454	-	3.064	2.910	19	570	4.518	-	345	9.575	13.740
Cuneo	11.444	5.302	1.691	99	3.402	3.032	22	928	5.192	-	135	11.587	16.636
Novara	26.258	12.554	2.938	1.848	6.873	6.259	41	2.004	11.659	-	651	26.925	37.917
Torino	332.168	158.386	47.003	5.151	97.645	93.146	367	23.616	149.800	-	6.034	338.344	481.968
Verbania	6.192	3.343	757	68	1.490	1.382	12	523	2.314	-	75	6.273	8.507
Vercelli	8.620	3.654	1.335	-	2.946	2.795	19	666	4.281	-	598	9.226	12.902
Capoluoghi	438.835	210.394	60.375	9.032	126.663	119.391	547	31.825	184.811	-	8.208	421.679	623.646
Borgomanero	3.224	1.409	327	39	1.213	1.175	8	228	314	-	3	311	3.538
Casale Monferrato	7.068	3.367	1.114	202	1.818	1.676	15	551	185	-	6	179	7.253
Chivasso	4.425	2.421	567	289	767	599	10	371	285	-	4	281	4.709
Collegno	9.402	4.387	1.148	574	2.542	2.449	19	732	347	-	7	340	9.750
Cossato	2.765	1.378	296	-	866	833	6	219	152	-	2	149	2.917
Grugliasco	7.528	3.777	949	268	1.967	1.890	16	550	205	-	6	198	7.734
Ivrea	5.181	2.620	814	-	1.421	1.365	10	317	259	-	4	256	5.440
Piossasco	2.862	1.110	326	119	1.101	1.073	6	200	92	-	2	90	2.954
Rivoli	9.916	4.607	1.110	89	3.538	3.426	21	552	299	-	8	290	10.215
San Mauro	2.803												



CONTRIBUTI DI RICERCA

DATI IN MIGLIAIA DI EURO

ANNO 2008

COMUNI	Contributori Totali c	Contributo ordinario	Contributo consolidato	Contributo perequativo fiscaltà locale	Altri contributi	Trasferimenti compensativi minori introiti ICI	Funzioni trasferite (spese di funz)	Compartecipa- zione Irpef	Contributi investimenti totali	Contributo naz. Ordinario per inv.	Funzioni trasferite (parte capitale)	Contributo per sviluppo investimenti	TOTALE GENERALE CONTRIBUTI
Moncalieri	10.043	4.564	603	-	4.050	3.775	23	803	230	-	9	221	10.273
Settimo Torinese	8.794	4.814	889	728	1.599	1.532	19	744	275	-	7	268	9.069
Chieri	6.162	2.617	710	-	2.377	2.314	13	444	197	-	5	192	6.359
Venaria	5.445	3.451	649	313	557	2.022	14	461	444	-	6	438	5.889
Pinerolo	5.851	2.442	847	104	1.998	1.921	14	447	326	-	5	320	6.177
Tortona	4.920	2.411	805	2	1.271	1.185	11	420	40	-	4	36	4.961
Novi Ligure	5.554	2.864	761	-	1.439	1.398	12	478	296	-	5	291	5.850
Giaveno	2.351	1.017	278	10	848	822	6	193	153	-	2	151	2.505
Fossano	4.151	2.086	423	29	1.291	1.228	10	311	53	-	4	49	4.204
Oltre 15.000 abitanti	108.446	52.678	12.933	2.767	31.621	31.599	240	8.207	4.400	-	93	4.306	112.846
Cannobio	933	477	86	-	279	265	2	89	108	-	1	108	1.041
Bagnolo Piemonte	652	437	66	20	46	34	2	81	21	-	1	20	673
Costigliole d'Asti	976	550	92	132	109	96	2	90	72	-	1	71	1.047
Crescentino	774	320	130	26	218	202	3	78	56	-	1	55	830
Oleggio	1.953	889	198	104	586	557	5	170	96	-	2	94	2.049
Brandizzo	1.409	486	139	59	630	615	3	91	109	-	1	108	1.517
Ovada	2.044	883	293	18	692	660	5	152	94	-	2	92	2.137
Pino Torinese	1.627	3	-	-	1.593	1.576	3	28	89	-	1	88	1.716
Racconigi	1.300	614	171	14	378	355	4	120	79	-	2	77	1.379
Volvera	860	382	146	7	226	213	3	96	113	-	1	112	973
Tra 5 e 15.000 abitanti	12.528	5.042	1.321	381	4.756	4.573	32	996	836	-	13	824	13.364
Totale Campione	559.809	268.113	74.629	12.179	163.039	155.563	820	41.028	190.047	-	8.313	426.809	749.856



BIBLIOTECA – CENTRO DI DOCUMENTAZIONE

Orario: dal lunedì al venerdì ore 9.30-12.30

Via Nizza 18 – 10125 Torino

Tel. 011 6666441 – Fax 011 6666442

e-mail: biblioteca@ires.piemonte.it – <http://213.254.4.222>

Il patrimonio della biblioteca è costituito da circa 30.000 volumi e da 300 periodici in corso. Tra i fondi speciali si segnalano le pubblicazioni ISTAT su carta e su supporto elettronico, il catalogo degli studi dell'IRES e le pubblicazioni sulla società e l'economia del Piemonte.

I SERVIZI DELLA BIBLIOTECA

L'accesso alla biblioteca è libero.

Il materiale non è conservato a scaffali aperti.

È disponibile un catalogo per autori, titoli, parole chiave e soggetti.

Il prestito è consentito limitatamente al tempo necessario per effettuare fotocopia del materiale all'esterno della biblioteca nel rispetto delle vigenti norme del diritto d'autore.

È possibile consultare banche dati di libero accesso tramite internet e materiale di reference su CDRom.

La biblioteca aderisce a BESS-Biblioteca Elettronica di Scienze Sociali ed Economiche del Piemonte.

La biblioteca aderisce al progetto ESSPER.

UFFICIO EDITORIA

Maria Teresa Avato, Laura Carovigno – Tel. 011 6666447-446 – Fax 011 6696012 –

E-mail: editoria@ires.piemonte.it

ULTIMI CONTRIBUTI DI RICERCA

DANIELA NEPOTE, AGNESE MIGLIARDI, MARTINO GRANDE

Il Piemonte nel sistema globale

Torino, IRES, 2009, "Contributo di Ricerca" n. 228

A cura di RENATO COGNO

Terzo settore e assistenza in Piemonte

Torino, IRES, 2009, "Contributo di Ricerca" n. 229

STEFANO AIMONE, SILVIA CRIVELLO, FIORENZO FERLAINO, ALBERTO CRESCIMANNO

Indagine conoscitiva per la qualificazione e la caratterizzazione delle borgate montane piemontesi (Azione A della Misura 322 del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Piemonte)

Torino, IRES, 2009, "Contributo di Ricerca" n. 230

OSSERVATORIO AGROALIMENTARE DEL PIEMONTE

L'agricoltura piemontese nel 2008

Torino, IRES, 2009, "Contributo di Ricerca" n. 231

CARLA NANNI E DONATELLA DEMO

Gli Istituti professionali statali in Piemonte

Torino, IRES, 2009, "Contributo di Ricerca" n. 232

OSSERVATORIO SULLE CAMPAGNE DI COMUNICAZIONE SOCIALE (OCCS)

Le buone prassi comunicative nelle regioni d'europa nel settore della promozione dei diritti e delle pari opportunità per tutti

Torino, IRES, 2009, "Contributo di Ricerca" n. 233



50°