2 La finanza locale nell'esercizio 2009

2.1 Prime analisi dei risultati dell'esercizio 2009

La procedura di trasmissione telematica del rendiconto, introdotta dall'art. 28 della legge n. 289 del 27.12.2002, ha reso più complete e tempestive le informazioni a disposizione della Corte dei conti per effettuare analisi sulla finanza locale. La piena entrata a regime di tale norma, la cui attuazione è stata graduale, consente la raccolta di una notevole mole di informazioni e la netta riduzione dei tempi di esame dei rendiconti.

Nel corso dell'esercizio 2009 -quinto anno di applicazione della procedura- la trasmissione telematica ha riguardato tutti i comuni a prescindere dalle loro dimensioni²⁶.

Tuttavia anche giovandosi della completa operatività del sistema non è possibile fornire risultati relativi all'ultimo esercizio entro il termine previsto per la presente relazione per via del termine per la rendicontazione. Prime indicazioni sugli andamenti finanziari degli enti locali nel 2008 sono state fornite con la relazione approvata di recente (deliberazione n. 13/SEZAUT/2010/FRG del 31 marzo 2010). Per l'esercizio 2009, per il quale non sono ancora disponibili i dati della rendicontazione ufficiale, l'analisi sugli andamenti generali della finanza locale deve essere necessariamente effettuata avvalendosi di altre fonti informative. Tra tali fonti risultano rilevanti le rilevazioni di cassa della Ragioneria Generale dello Stato sulla finanza locale che forniscono informazioni utili sull'andamento di cassa anche prima dell'approvazione dei rendiconti.

La necessità di un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, finalizzato a rilevare la rispondenza dei conti pubblici ai parametri previsti dall'art. 104 del trattato di Maastricht, risulta accentuata dall'esigenza di acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale. A tale fine l'art. 13 della legge n. 196 del 2009 ha previsto che le amministrazioni pubbliche provvedano a inserire in una banca dati unitaria accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche²⁷ i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali.

Al sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa introdotto dall'art. 30 della legge 5 agosto 1978 n. 464, tuttora in esercizio, si è successivamente affiancato il Sistema

²⁶ Nel corso del 2009, attraverso la trasmissione telematica del rendiconto sono stati acquisiti i dati delle Province e dei Comuni senza limiti di popolazione, relativi al rendiconto dell'esercizio 2008; è stato quindi possibile, in una recente relazione, esprimere prime valutazioni sulle tendenze della finanza degli enti locali. Queste analisi utilizzano dati della rendicontazione ufficiale e, quindi, maggiormente assestati rispetto alle scritture contabili di chiusura redatte dal servizio finanziario dell'ente ancora suscettibili di variazioni. Le informazioni vengono raccolte utilizzando uno standard accreditato per il colloquio telematico tra sistemi, consentendo di ricevere il complesso dei quadri di rendiconto.

²⁷ Con apposita intesa in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sono definite le modalità di accesso degli enti territoriali alla banca dati.

informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)²⁸. In particolare, a seguito dell'emanazione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 dicembre 2009, concernente il superamento della rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, la rilevazione SIOPE costituisce la principale fonte informativa per la predisposizione delle relazioni trimestrali sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche da presentare al Parlamento²⁹.

Il sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, che verrà dismesso dall'esercizio 2010, rappresenta tuttora la fonte utilizzata per il monitoraggio dei conti degli enti locali, attraverso la rilevazione del fabbisogno e l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione delle relazioni di contabilità nazionale.

Il sistema Siope, fondato su contestuali rilevazioni di cassa che intercettano tutte le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche³⁰, rappresenta uno strumento basilare, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e Patto di stabilità e crescita). I dati da trattare sono classificati secondo una codificazione uniforme, per cui il sistema consente il miglioramento delle informazioni relative ai conti pubblici sia sotto il profilo qualitativo, dato il livello di dettaglio, sia sotto il profilo della tempestività.

Tra le fonti d'informazioni utilizzate in questa sede, oltre ai dati di cassa raccolti dal Ministero dell'economia e delle finanze, sono stati impiegati attraverso un'apposita rilevazione i dati del Patto di stabilità interno che fornisce anche dati di competenza (limitati nel 2009 alla parte corrente) e che dall'esercizio 2007 abbraccia anche il comparto dell'entrata.

Le tendenze della finanza degli enti locali emerse nel 2009 possono essere quindi esaminate attraverso altre fonti di informazioni idonee a fornire indicazioni estese al comparto della competenza.

²⁸ Il SIOPE è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002. Tale sistema, che ha come scopo la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, dovrebbe consentire, rispetto all'attuale rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, una implementazione delle informazioni disponibili, oltre che una maggiore tempestività. Anche nella finanziaria per il 2008 al comma 379 dell'art. 1 è presente un ulteriore accenno alla realizzazione di un nuovo sistema di acquisizione di dati, in questo caso riguardanti la competenza finanziaria, che dovrebbe affiancarsi al SIOPE completandolo.

²⁹ Il Ministero dell'economia e delle finanze svolge compiti anche di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, utilizzando anche i dati della banca dati unitaria e provvede a consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche sulla base degli elementi acquisiti, a monitorare gli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno.

³⁰ Le principali finalità perseguite sono rivolte a superare attraverso una codifica uniforme per tipologia di enti, le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione. La piena attuazione del SIOPE potrà esplicitare effetti di rilievo in ordine alla predisposizione dei conti pubblici, attraverso la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche e l'acquisizione delle informazioni necessarie ad una più puntuale predisposizione delle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e Patto di stabilità e crescita).

La presenza di un quadro articolato di elementi informativi consente di rilevare le tendenze secondo distinte angolazioni dal cui esame congiunto possono trarsi elementi di conoscenza e valutazione sia sul fronte della gestione di cassa che di competenza. I dati raccolti per il 2009 permettono di valutare nell'imminenza della chiusura dell'esercizio gli aspetti salienti della gestione delle Province e dei Comuni, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto e alla presenza di squilibri finanziari.

2.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2009

Nell'esercizio 2009 l'andamento dei conti pubblici ha risentito degli effetti di un andamento dell'economia in forte calo. La crescita economica, che in Italia negli ultimi anni si era già dimostrata ridotta, ha subito nell'esercizio 2007 una decelerazione e nel 2008 si è registrata una variazione negativa del PIL – che espresso ai prezzi dell'anno precedente – si è ridotto dell'1,0 per cento. La diminuzione del Pil è proseguita nel 2009, facendo segnare un calo ben più elevato (-5,0% nel 2009, mentre si prevede un aumento di solo lo 0,5% nel 2010). L'inflazione segna una forte decelerazione, dal 3,2% del 2008 allo 0,1% del 2009 e si prevede in ripresa (1,4%) nel 2010³¹.

Il consolidarsi della crisi ha reso necessario correggere più volte in senso peggiorativo le stime relative sia all'andamento dell'economia che ai conti pubblici: le nuove valutazioni registrano, su entrambi i fronti, valori nettamente meno favorevoli. La situazione, comune alla generalità dei Paesi, dovrebbe risultare caratterizzata da valori molto critici degli aggregati economico-finanziari per l'intero biennio 2009-2010.

Il peggioramento dimostrato dai conti pubblici può essere messo in relazione a fattori connessi alla fase di recessione che ha caratterizzato l'esercizio 2009, ma ottiene spiegazione anche in altri fattori.

La situazione finanziaria complessiva, infatti, non ha più trovato sostegno nell'andamento delle entrate, che sino al precedente esercizio era rimasto ancora in moderato sviluppo, mentre la capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati di poco migliori rispetto al passato.

La pressione fiscale complessiva è risultata in lieve aumento rispetto all'esercizio precedente, nonostante la flessione delle entrate; ciò si è verificato, infatti, in relazione all'andamento del prodotto che è risultato in calo più deciso rispetto a quello delle entrate fiscali e parafiscali. Tra le diverse componenti del prelievo si nota una maggiore flessione

³¹ Le previsioni per il 2010 riportate nella "Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2010" contemplano una ripresa del PIL dell' 1%, con gli investimenti che mostrano una lieve crescita dello 0,2% e una modesta ripresa della spesa delle famiglie residenti, circa lo 0,8%, cui si accompagna un ulteriore peggioramento del tasso di disoccupazione rispetto al 2009, che cresce di 9 decimi e raggiunge il valore di 8,7%.

delle imposte dirette e di quelle indirette; tale dato risulta in parte compensato da un aumento delle imposte in conto capitale.

Le uscite di parte corrente, che raggiungono il 48,2% del Pil, hanno dimostrato una crescita meno vivace rispetto al 2008 nel quale lo sviluppo è stato sostenuto dall'andamento dei redditi da lavoro dipendente a seguito dei rinnovi contrattuali nei comparti della sanità e degli enti locali.

Le spese per consumi intermedi sono risultate in deciso aumento. Nel complesso la spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche è aumentata del 3,3% nel 2009 sostenuta dalle prestazioni sociali in denaro (aumentate del 5,1 per cento). Le spese per interessi passivi fanno registrare un calo deciso, rispetto al precedente esercizio (-12,2 per cento).

L'avanzo primario, che nel 2008 si era ridotto attestandosi al 2,5% del prodotto³², è tornato di segno negativo e raggiunge lo 0,6 per cento. Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è elevato al 5,3 per cento del PIL, risultando quindi in netto peggioramento rispetto all'esercizio precedente, mentre anche per il 2010 si prevede un valore prossimo al 5% (nella media europea si osservano comunque valori più elevati: 5,4% nel 2009 e 6,5% nel 2010).

Pertanto nel 2009 il livello d'indebitamento torna ad eccedere la soglia stabilita, dopo che nel 2005 l'Italia è stata sottoposta alla procedura di deficit eccessivo e nei successivi esercizi era rientrata nei parametri.

Il debito pubblico, che già nel 2008 era tornato a crescere³³, nel 2009 si espande ad un ritmo elevato. Infatti, il rapporto debito/Pil aumenta nel 2009 di quasi dieci punti rispetto al 2008, raggiungendo il 115,3%.

I risultati della finanza locale vanno inquadrati nel descritto contesto di finanza pubblica, che risulta indebolito dalla crisi economica, ma inizia a mostrare tenui segnali di ripresa. Il percorso di risanamento dei conti pubblici nazionali risulta complesso e segna una battuta d'arresto, emergono elementi critici che si proiettano sui prossimi esercizi in presenza di una crescita economica che nelle previsioni permane debole.

Dai risultati di contabilità nazionale l'apporto della finanza locale al contenimento dei saldi risulta positivo.

³² Nel 2007 l'avanzo primario si attestava al 3,5 %, mentre nel 2006 tale risultato (depurato delle entrate e delle spese non ricorrenti) si collocava appena al disotto del 2% del prodotto.

³³ Nel 2008 il rapporto debito/Pil si era attestato al livello del 2005, invertendo la tendenza in calo del 2007, unico esercizio nel quale si è manifestata una diminuzione di tale rapporto, per l'intero periodo 2003-2009.

2.1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2009

La complessa situazione della finanza pubblica italiana e la necessità di perseguire gli obiettivi di convergenza hanno reso necessario un progressivo coinvolgimento degli enti territoriali, imponendo loro una serie di vincoli finanziari. La manovra di aggiustamento per il 2009 è stata anticipata a prima dell'estate in modo da rinviare ad un successivo momento l'esame del più complesso disegno di riforme istituzionali e organizzative al quale, in ultima analisi, è condizionata la stessa capacità di incidere sulle tendenze di lungo periodo della spesa. La manovra interviene su diversi aspetti della gestione delle amministrazioni territoriali.

Gran parte delle misure che di norma sono contenute nella Legge finanziaria annuale sono state anticipate al momento dell'emanazione del DPEF e incorporate in un provvedimento d'urgenza, il decreto legge n. 112 del 2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito con modifiche nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Sui contenuti del decreto legge n. 112/2008, si è già detto nella relazione dello scorso anno, è da ricordare che alcune delle misure introdotte hanno carattere permanente e tra queste la decurtazione di 200 milioni sulla dotazione del fondo ordinario, che ha avuto decorrenza dall'anno 2008 e ha effetto anche negli esercizi successivi.

Per queste ragioni la legge finanziaria per il 2009³⁴, pur essendo stata emessa a fronte di un quadro della finanza pubblica che mostrava segnali di deterioramento, ha prodotto un impatto complessivo limitato. Da un lato ha influito la perdurante efficacia degli interventi introdotti in precedenza e dall'altro la presenza anche di misure per il sostegno dell'economia. Le limitate misure contenute nella legge finanziaria non perseguono interventi d'inasprimento della leva fiscale, mentre si rivolgono maggiormente al controllo delle dinamiche della spesa pubblica. Nel complesso la manovra è risultata in linea di continuità con quella dell'anno precedente e alle misure restrittive sono stati affiancati anche interventi a carattere espansivo.

Gli interventi riguardanti gli enti locali risultano di limitata portata e si appuntano sui tradizionali filoni per il controllo della spesa. Per il Patto di stabilità interno, restando fermo l'impianto di base, sono state introdotte disposizioni per lo più rivolte a situazioni particolari come le spese a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, l'esclusione di entrate derivanti dalla cessione del patrimonio destinate agli investimenti, la non applicabilità delle

³⁴ Il quadro di riferimento della manovra annuale composto dalla legge finanziaria e dalla legge di bilancio muta notevolmente con la riforma delle finanze pubbliche introdotta con la legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica" (G.U. n. 303 del 31 dicembre 2009 - suppl. ord. n. 245).

sanzioni in caso di superamento del limite dovuto alla realizzazione di interventi a carattere infrastrutturale.

Sono previsti provvedimenti per la rimodulazione dei fondi a favore dei piccoli comuni.

La disciplina in materia di derivati è assoggettata ad una revisione attraverso norme che si qualificano principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica. Le innovazioni vengono introdotte attraverso la modifica testuale dell'art. 62 del decreto legge n. 112 del 2008³⁵ che impone la proroga di sei mesi del divieto di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati, mentre è ammessa la possibilità di ristrutturare i contratti stipulati con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura. È previsto che le tipologie dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati ammissibili vengano individuate con un regolamento emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che tuttora non risulta emesso. Il soggetto competente alla sottoscrizione del contratto relativo a strumenti finanziari derivati o di un contratto di finanziamento che include una componente derivata per l'ente pubblico, deve attestare in forma scritta di avere preso conoscenza dei rischi e delle caratteristiche dei medesimi contratti. Deve essere allegata al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzii gli oneri e gli impegni

³⁵ L'art. 62, comma 2, del d.l. 112 come modificato dalla finanziaria 2009 vieta agli enti locali di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza. La durata di una singola operazione di indebitamento, anche se consistente nella rinegoziazione di una passività esistente, non può essere superiore a trenta né inferiore a cinque anni. Attraverso l'adozione di uno o più regolamenti, da emanare previo parere della Banca d'Italia e della Commissione nazionale per le società e la borsa, d'intesa, per i profili d'interesse regionale, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, è previsto che dovrà essere individuata la tipologia dei contratti che le autonomie possono concludere e anche indicate le componenti derivate, implicite o esplicite, che le autonomie hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento; individuate le informazioni, in lingua italiana, che i contratti devono contenere, al fine di assicurare la massima trasparenza dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati, nonché delle clausole relative alle predette componenti derivate. Il comma 5 dispone la nullità del contratto relativo a strumenti finanziari derivati o del contratto di finanziamento inclusivo di una componente derivata, stipulato da regioni ed enti locali in violazione del regolamento ministeriale di attuazione o privo dell'attestazione prevista dal comma 4. Il divieto alle regioni e agli enti locali di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati è efficace fino alla data di entrata in vigore del regolamento ministeriale previsto dal comma 3 e, comunque, per il periodo minimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008 (ossia a decorrere dal 25 giugno 2008). Si prevede che rimanga ferma la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto derivato è riferito, con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura. Il Ministero dell'economia e delle finanze trasmette mensilmente alla Corte dei conti copia della documentazione ricevuta in relazione ai contratti relativi agli strumenti finanziari derivati e ai contratti di finanziamento comprensivi di componenti derivate stipulati dalle regioni e dagli enti locali. Il comma 9, modifica l'articolo 3, comma 17, della legge finanziaria 2004, includendo nella definizione di indebitamento l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate, sulla base dei criteri definiti in sede europea. L'art. 41, comma 2, primo periodo, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) è abrogato dal comma 10, viene meno la previsione che regioni ed enti locali possano emettere titoli obbligazionari con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione, di un fondo di ammortamento del debito, o previa conclusione di swap per l'ammortamento del debito. 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 le disposizioni dell'art. 62 restano in vigore.

finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.

Nel corso dell'approvazione della legge finanziaria è emersa la questione dei trasferimenti compensativi del minore gettito Ici, in quanto i finanziamenti assegnati nel corso del 2009 non erano stati considerati sufficienti ad un completo ristoro, tuttavia in tale sede non sono state disposte integrazioni³⁶.

Come è avvenuto negli ultimi esercizi, la manovra di finanza pubblica per il 2009 non è stata circoscritta alla legge finanziaria, ma riguarda anche una serie di provvedimenti intervenuti in corso d'esercizio rivolti in particolare a fronteggiare la difficile situazione dell'economia. La manovra in corso d'esercizio nel 2009 è risultata piuttosto articolata, essendo emersa la necessità di adottare interventi per contrastare la crisi economica in atto per cui sono stati emessi più provvedimenti. Primo tra questi il decreto legge n. 5 convertito con modificazioni nella legge di 9 aprile 2009, n. 33 recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nel quale è inserito un articolo che introduce una serie di modificazioni alla disciplina del patto di stabilità interno che hanno lo scopo di consentire a determinate condizioni un maggiore volume di pagamenti per la spesa di investimento

La linea dei provvedimenti urgenti a sostegno dell'economia è proseguita con il decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 (c.d. decreto anticrisi) convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102 (pubblicata sul supplemento ordinario 140/L della Gazzetta Ufficiale n. 179 del 4 agosto 2009). Per quanto concerne gli enti locali risultano rilevanti, nell'ambito di tale intervento, le norme sui derivati che consentono di ristrutturare le posizioni in essere, in attesa dell'emanazione del regolamento, con la esclusiva finalità di conferire maggiore sostenibilità alle posizioni finanziarie. Inoltre viene imposto alle società pubbliche partecipate l'assoggettamento alle norme che prevedono divieti o limiti alle assunzioni di personale.

Una misura di particolare rilievo è contenuta nell'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2009 che prevede l'obbligo in carico al funzionario, che rende esecutivi i provvedimenti comportanti impegni di spesa, di accertare preventivamente che il programma di pagamenti sia compatibile con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica³⁷. La violazione di tale obbligo comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. La norma

³⁶ La questione ha trovato soluzione nella legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) che all'art. 2 comma 127 ha previsto l'integrazione dello stanziamento per gli anni 2008 e 2009. A seguito di tale intervento la quota annua assegnata ai comuni per la compensazione del minor gettito assomma a 3.340 milioni di euro.

³⁷ In particolare l'articolo 9 del decreto legge n. 78 del 2009 dispone, in ossequio alle disposizioni comunitarie in materia, l'adozione di una serie di misure organizzative, contabili e amministrative volte ad ovviare e prevenire i ritardi nei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni. La norma prevede l'attribuzione in capo al funzionario, che adotti provvedimenti che comportano impegni di spesa, la responsabilità di accertare preventivamente che il programma dei pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica, la violazione di tale obbligo può comportare responsabilità disciplinare ed amministrativa.

ha provocato dubbi interpretativi specie con riferimento alla programmazione delle spese di investimento in relazione ai limiti del patto.

Nel predetto provvedimento d'urgenza sono contenute anche disposizioni che rivedono in parte le norme sul patto di stabilità interno, si tratta di disposizioni a carattere derogatorio atte a consentire a determinate condizioni maggiori pagamenti in conto capitale³⁸.

Al c.d. "decreto anticrisi" ha fatto seguito un provvedimento correttivo (decreto legge 3 agosto 2009, n. 103 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 del 4 agosto 2009) tra le cui disposizioni, ai fini che qui interessano, vanno ricordate le disposizioni in ordine all'azione di danno erariale che può essere esercitata esclusivamente a fronte di specifica e concreta notizia di danno³⁹.

La legge 18 giugno 2009, n. 69 (c.d. collegato su sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile) contiene disposizioni sulle società pubbliche di interesse per gli enti locali⁴⁰.

³⁸ 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. Gli effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, recati da tale disposizione, vengono compensati mediante il mancato utilizzo, nel limite massimo di 2.250 milioni di euro, delle maggiori risorse finanziarie iscritte nel provvedimento di assestamento per l'anno 2009, di cui all'articolo 17, primo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, a integrazione dei Fondi di cui agli articoli 7 e 8 della stessa legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, relativi ai residui passivi perenti, in coerenza con le previsioni tendenziali di spesa per il medesimo anno indicate nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013.

³⁹ «Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.»

⁴⁰ All'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 12 è sostituito dai seguenti: «12. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, commi 459, 460, 461, 462 e 463, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero da eventuali disposizioni speciali, gli statuti delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dallo Stato ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile, si adeguano alle seguenti disposizioni:

a) ridurre il numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione a cinque se le disposizioni statutarie vigenti prevedono un numero massimo di componenti superiore a cinque, e a sette se le citate disposizioni statutarie prevedono un numero massimo di componenti superiore a sette. I compensi deliberati ai sensi dell'articolo 2389, primo comma, del codice civile sono ridotti, in sede di prima applicazione delle presenti disposizioni, del 25 per cento rispetto ai compensi precedentemente deliberati per ciascun componente dell'organo di amministrazione;

b) prevedere che al presidente possano essere attribuite deleghe operative con delibera dell'assemblea dei soci;

c) sopprimere la carica di vicepresidente eventualmente contemplata dagli statuti, ovvero prevedere che la carica stessa sia mantenuta esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza dare titolo a compensi aggiuntivi;

d) prevedere che l'organo di amministrazione, fermo quanto previsto ai sensi della lettera b), possa delegare proprie attribuzioni a un solo componente, al quale soltanto possono essere riconosciuti compensi ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile;

e) prevedere, in deroga a quanto previsto dalla lettera d), fermo quanto previsto ai sensi della lettera b), la possibilità che l'organo di amministrazione conferisca deleghe per singoli atti anche ad altri membri dell'organo stesso, a condizione che non siano previsti compensi aggiuntivi;

Anche la legge 23 luglio 2009, n. 99 (c.d. legge sullo sviluppo e internazionalizzazione delle imprese) contiene alcune disposizioni di interesse per gli enti locali. Tra queste una modificazione testuale del comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in materia di ICI con riferimento all'ipotesi della locazione finanziaria⁴¹ e disposizioni in materia di trasporto pubblico locale⁴².

Nel 2009 continuano ad operare le misure per la riduzione della spesa per il personale che si incentrano sull'art. 1, comma 557, della l. 296/2006 come integrato dall'art. 76, comma 1, del d.l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008.

Sostanzialmente la manovra per il 2009 non ha inciso in modo rilevante sulle linee di coordinamento finanziario per gli enti locali in atto che erano state stabilite nel precedente esercizio e che trovano i punti più significativi nell'esenzione dell'Ici sull'abitazione principale e nelle connesse assegnazioni compensative, nel blocco alla leva fiscale, nel controllo della spesa di personale e nei limiti derivanti dall'applicazione del patto di stabilità interno.

I più rilevanti interventi per gli enti locali nell'esercizio 2009 sono, quindi, i seguenti:

- completa esenzione dell'imposta comunale sugli immobili per l'abitazione principale;

f prevedere che la funzione di controllo interno riferisca all'organo di amministrazione o, fermo restando quanto previsto dal comma 12-bis, a un apposito comitato eventualmente costituito all'interno dell'organo di amministrazione;

g prevedere il divieto di corrispondere gettoni di presenza ai componenti degli organi sociali.12-bis. Le società di cui al comma 12 provvedono a limitare ai casi strettamente necessari la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta. Per il caso di loro costituzione, in deroga a quanto previsto dal comma 12, lettera d), può essere riconosciuta a ciascuno dei componenti di tali comitati una remunerazione complessivamente non superiore al 30 per cento del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo».

b) al comma 27, le parole: «o indirettamente» sono soppresse;

c) dopo il comma 27 è inserito il seguente: «27-bis. Per le amministrazioni dello Stato restano ferme le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze già previste dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. In caso di costituzione di società che producono servizi di interesse generale e di assunzione di partecipazioni in tali società, le relative partecipazioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista di concerto con i Ministeri competenti per materia»;

d) dopo il comma 28 è inserito il seguente: «28-bis. Per le amministrazioni dello Stato, l'autorizzazione di cui al comma 28 è data con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze»;

e) al comma 29, le parole: «Entro diciotto mesi» sono sostituite dalle seguenti: «Entro trentasei mesi» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per le società partecipate dallo Stato, restano ferme le disposizioni di legge in materia di alienazione di partecipazioni»;

f) dopo il comma 32 sono inseriti i seguenti: «32-bis. Il comma 734 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si interpreta nel senso che non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, un progressivo peggioramento dei conti per ragioni riferibili a non necessitate scelte gestionali.32-ter. Le disposizioni dei commi da 27 a 31 non si applicano per le partecipazioni in società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati».

⁴¹ Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai contratti di locazione finanziaria stipulati dalla data di entrata in vigore della presente legge.

⁴² Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. Alle società che, in Italia o all'estero, risultino aggiudicatrici di contratti di servizio ai sensi delle previsioni del predetto regolamento (CE) n. 1370/2007 non si applica l'esclusione di cui all'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 1997

- prosecuzione dei blocchi all'impiego della leva fiscale per le addizionali ed altre imposte locali;
- regolazioni contabili per le compensazioni del minor gettito d'imposta;
- sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2008, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia;
- conferma del criterio del saldo di competenza mista per l'applicazione del patto di stabilità interno e introduzione di limitate deroghe per favorire la spesa di investimento;
- misure per la riduzione della spesa per il personale, limitazioni al turn over.

2.1.3 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

In tema di entrata 2009 si nota una sostanziale prosecuzione delle linee emerse nell'esercizio precedente, in quanto l'ampia esenzione in tema d'imposta immobiliare attuata nel 2008 costituisce un provvedimento a regime e prosegue il blocco della facoltà di incrementare tributi addizionali e aliquote.

Non si procede, quindi, nella direttrice dello sviluppo dell'autonomia tributaria, in precedenza perseguita, mentre si attendono ulteriori innovazioni sul fronte delle entrate, allorché, attraverso il completamento degli interventi previsti nella legge n. 42 del 2009, sarà stabilito il quadro di un compiuto federalismo fiscale.

Per i trasferimenti dello Stato trova sostanziale conferma la disciplina vigente nell'esercizio 2008, non essendo state apportate modifiche di fondo salvo che per specifiche disposizioni concernenti regolazioni contabili relative ad alcuni interventi che hanno comportato decurtazioni del fondo ordinario. I criteri per l'assegnazione della compartecipazione comunale al gettito dell'IRPEF introdotti nel 2007⁴³ sono rimasti vigenti e dalla loro applicazione sono derivate modificazioni in aumento delle assegnazioni di ridotto rilievo.

⁴³ Per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, è stato introdotto, dall'anno 2007 (art. 1, comma 189 della legge 27 dicembre 2006, n. 296) un sistema di compartecipazione "dinamica" al gettito dell'IRPEF, il quale prevede l'attribuzione a favore del complesso dei Comuni di una quota di compartecipazione pari, per l'anno 2007, allo 0,69% del gettito IRPEF dell'esercizio 2005 (penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento). Nello stesso tempo è venuta meno l'assegnazione della compartecipazione secondo il precedente sistema, in quanto non ulteriormente riproposta. Tale entrata nell'esercizio 2006 era stabilita nella misura del 6,5 per cento dell'Irpef riscosso in conto competenza dallo Stato nell'esercizio precedente e quindi per un ammontare di gran lunga superiore a quello stabilito per il 2007. Ciò ha comportato dal 2007 in poi una notevole ricomposizione delle entrate che, per via del perdurante sistema di detrazione dal fondo ordinario, ha provocato un notevole sviluppo delle entrate trasferite in uno scenario di sostanziale invarianza delle assegnazioni complessive. Per il 2007, primo anno di applicazione del nuovo sistema, era infatti prevista l'invarianza delle risorse, cioè l'equivalenza tra quota di compartecipazione attribuita e trasferimenti erariali detratti (art. 1, comma 190). Sono state, inoltre introdotte dall'articolo 1, commi da 142 a 144 alcune modifiche alla disciplina per l'addizionale comunale all'IRPEF per l'anno 2007; si tratta in particolare dell'aver assegnato ad un regolamento consiliare la competenza a deliberare la variazione dell'aliquota dell'addizionale, dell'adozione di un nuovo tetto massimo dell'aliquota dell'addizionale, pari allo 0,8% dell'individuazione del soggetto passivo in base al domicilio fiscale al 1° gennaio dell'anno di riferimento.

Non è stato applicato nel 2009 il sistema di monitoraggio della consistenza della cassa⁴⁴ al fine di procedere alle erogazioni a favore delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, come peraltro già avvenuto nel precedente esercizio.

I trasferimenti erariali spettanti per l'anno 2009 agli Enti Locali sono stati determinati sulla base del consolidamento di alcuni dei fondi precedentemente stanziati - in base alle disposizioni recate, dall'articolo 2, comma 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 - e delle modifiche delle dotazioni dei fondi successivamente intervenute in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2-quater, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189.

Per le Province la compartecipazione all'Irpef rimasta stabilita nell'1 per cento⁴⁵, è calcolata sul gettito netto riferito al penultimo anno d'imposta precedente ed è compensata con la riduzione di pari importo dei trasferimenti erariali spettanti, risultando neutra per i bilanci degli Enti Locali. Ha trovato, inoltre, applicazione la quota parte della riduzione complessiva di 50 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'articolo 61, comma 11, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008⁴⁶ e si è consolidata nei confronti delle province delle Regioni a statuto ordinario la quota parte di riduzione complessiva di 313 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'articolo 2, comma 31, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per l'anno 2008)⁴⁷.

⁴⁴ Il sistema del monitoraggio previsto dall'articolo 47, comma 1 della legge n. 449 del 1997 ed è stato successivamente prorogato fino a tutto l'anno 2007. Al fine di ridurre le giacenze degli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro, i pagamenti a carico del bilancio dello Stato vengono effettuati al raggiungimento dei limiti di giacenza che, per categorie di enti, vengono stabiliti con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in misura compresa tra il 10 e il 20 per cento dell'entità dell'assegnazione di competenza; per gli enti locali, la disposizione si applica alle province con popolazione superiore a quattrocentomila abitanti e ai comuni con popolazione superiore a sessantamila abitanti.

La disposizione è stata applicata a tutte le province ed ai comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti sulla base della disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 66 della legge 23 dicembre 2000 n. 388. In base a tale sistema gli enti potevano ricevere erogazioni di cassa per trasferimenti erariali solo quando le rispettive giacenze presso le Sezioni di tesoreria unica scendevano al di sotto di un determinato ammontare.

⁴⁵ Le disposizioni in tema di compartecipazione provinciale al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nella misura dell'1 per cento del riscosso in conto competenza di cui all'articolo 31, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, confermate per l'anno 2008 dall'articolo 2, comma 3, della legge n. 244 del 2007, sono prorogate per l'anno 2009.

⁴⁶ L'articolo 61, comma 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, recita:

"11. I contributi ordinari attribuiti dal Ministero dell'Interno a favore degli enti locali sono ridotti a decorrere dall'anno 2009 di un importo pari a 200 milioni di euro annui per i comuni ed a 50 milioni di euro annui per le province."

⁴⁷ L'articolo 2, comma 31, della legge n. 244 del 2007, recita:

"31. A decorrere dal 2008 il fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto di 313 milioni di euro. In sede di ripartizione delle risorse del fondo ordinario, come rideterminate ai sensi del presente comma, si tiene conto, anche sulla base di certificazioni prodotte dagli enti interessati, delle riduzioni di spesa derivanti, per ciascun ente territoriale, dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 23 a 31. Le risorse derivanti dalle riduzioni di spesa di cui ai commi da 23 a 29, valutate in 313 milioni di euro annui a decorrere dal 2008, sono destinate, per l'anno 2008, per 100 milioni di euro, salvo quanto disposto dal comma 32, all'incremento del contributo ordinario di cui all'articolo 1, comma 703, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in favore dei piccoli comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, non rientranti nei parametri di cui al medesimo comma, da ripartire in proporzione alla popolazione residente, e per 213 milioni di euro a copertura di quota parte degli oneri derivanti dai commi 383 e 384."

Nel 2009 sono stati assegnati ai Comuni trasferimenti compensativi dei minori introiti ICI derivanti dall'esclusione dall'imposta degli immobili adibiti ad abitazione principale in base all'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito con modificazione dalla legge 24 luglio 2008, n. 126⁴⁸ e, successivamente, all'articolo 2, comma 127, della legge n. 191 del 2009. Solo con la legge finanziaria per il 2010 (legge 191/2009) la questione ha trovato soluzione attraverso l'integrazione dello stanziamento di 1.700 milioni di euro previsto, a

⁴⁸ L'articolo 1 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93 (convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 126) recita:

- ¹1. A decorrere dall'anno 2008 è esclusa dall'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo.
2. Per unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo si intende quella considerata tale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni, nonché quelle ad esse assimilate dal comune con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ad eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9 per le quali continua ad applicarsi la detrazione prevista dall'articolo 8, commi 2 e 3, del citato decreto n. 504 del 1992.
3. L'esenzione si applica altresì nei casi previsti dall'articolo 6, comma 3-bis, e dall'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 504 del 1992, e successive modificazioni; sono conseguentemente abrogati il comma 4 dell'articolo 6 ed i commi 2-bis e 2-ter dell'articolo 8 del citato decreto n. 504 del 1992.
4. La minore imposta che deriva dall'applicazione dei commi 1, 2 e 3, pari a 1.700 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, è rimborsata ai singoli comuni, in aggiunta a quella prevista dal comma 2-bis dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 504 del 1992, introdotto dall'articolo 1, comma 5, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. A tale fine, nello stato di previsione del Ministero dell'interno l'apposito fondo è integrato di un importo pari a quanto sopra stabilito a decorrere dall'anno 2008. Relativamente alle regioni a statuto speciale, ad eccezione delle regioni Sardegna e Sicilia, ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, i rimborsi sono in ogni caso disposti a favore dei citati enti, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei loro territori nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione.
- 4-bis. Per l'anno 2008, il Ministero dell'interno, fatti salvi eventuali accordi intervenuti in data precedente in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ripartisce e accredita ai comuni e alle regioni a statuto speciale, a titolo di primo acconto, il 50 per cento del rimborso loro spettante, come determinato ai sensi del comma 4.
- 4-ter. In sede di prima applicazione, fino all'erogazione effettiva di quanto spettante a titolo di acconto a ciascun comune ai sensi del comma 4-bis, il limite dei tre dodicesimi di cui all'articolo 222 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è maggiorato dell'importo equivalente al credito dell'imposta comunale sugli immobili determinatosi, per effetto delle norme di cui ai commi da 1 a 4, a favore delle singole amministrazioni comunali nei confronti dello Stato.
5. Soppresso.
6. I commi 7, 8 e 287 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2007 sono abrogati.
- 6-bis. In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui ai commi precedenti, con esclusivo riferimento alle fattispecie di cui al comma 2, non si fa luogo all'applicazione di sanzioni nei casi di omesso o insufficiente versamento della prima rata dell'imposta comunale sugli immobili, relativa all'anno 2008, a condizione che il contribuente provveda ad effettuare il versamento entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.
7. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione della attuazione del federalismo fiscale, è sospeso il potere delle regioni e 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. Sono 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, nonché, per gli enti locali, gli aumenti e le maggiorazioni già previsti dallo schema di bilancio di previsione presentato dall'organo esecutivo all'organo consiliare per l'approvazione nei termini fissati ai sensi dell'articolo 174 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Resta fermo che continuano comunque ad applicarsi le disposizioni relative al mancato rispetto del patto di stabilità interno, di cui ai commi 669, 670, 671, 672, 691, 692 e 693 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano il rispetto delle disposizioni di cui al presente comma, riferendo l'esito di tali controlli alle sezioni riunite in sede di controllo, ai fini del referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato, da ultimo, dall'articolo 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché alla sezione delle autonomie.
- 7-bis. I comuni che abbiano in corso di esecuzione rapporti di concessione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sugli immobili possono rinegoziare i contratti in essere, ai fini dell'accertamento e della riscossione di altre entrate, compatibilmente con la disciplina comunitaria in materia di prestazione di servizi. "

decorrere dall'anno 2008, dall'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, finalizzato al rimborso ai singoli Comuni della minore imposta derivante dall'esenzione dell'ICI prima casa. Tale provvedimento ha integrato i fondi già stanziati per l'anno 2008 e 2009, elevando i trasferimenti compensativi annui all'importo complessivo di 3.340 milioni.

I pagamenti avvenuti nel corso del 2009 hanno riguardato le quote stanziate precedentemente a tale ultimo intervento. I pagamenti a conguaglio che si riferiscono al saldo delle quote del 2008 e del 2009 sono avvenuti nel primo trimestre del 2010. La situazione si è così stabilizzata e gli interventi effettuati dovrebbero andare a regime⁴⁹.

È stata attribuita a favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario la quota di compartecipazione IRPEF di cui all'articolo 1, comma 189, della legge 27 dicembre 2006, n. 296⁵⁰, alla quale è correlata una detrazione dei trasferimenti ordinari in uguale misura. La quota del gettito compartecipato all'IRPEF, di cui all'articolo 1, comma 191, della citata legge n. 296 del 2006, secondo i criteri definiti dal DM 20 febbraio 2008 (cosiddetta IRPEF dinamica) è risultata in aumento, essendo riferita ad esercizi progressi e non risentendo ancora degli effetti della caduta del prodotto che ha interessato l'esercizio 2009.

È stata inoltre applicata ai Comuni la quota parte della riduzione complessiva di 200 milioni di euro del fondo ordinario prevista dall'articolo 61, comma 11, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008⁵¹, e la riduzione del fondo ordinario correlata ai maggiori introiti ICI derivanti dalle disposizioni relative alla c.d. ICI rurale ed altre fattispecie assimilate⁵² stabilita sulla base delle certificazioni si è limitata a circa 72 milioni di euro. Si è inoltre consolidata la quota parte di riduzione complessiva di 313 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'articolo 2, comma 31, della legge n. 244 del 2007

⁴⁹ Delibera Corte dei Conti Sez. centrale del controllo n. 2/2010/G del 21.12.2009

⁵⁰ L'articolo 1, comma 189, della legge n. 296 del 2006 prevede che: in attesa del riassetto organico del sistema di finanziamento delle amministrazioni locali in attuazione del federalismo fiscale di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione, è istituita, in favore dei comuni, una compartecipazione dello 0,69 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La compartecipazione sull'imposta è efficace a decorrere dal 1° gennaio 2007 con corrispondente riduzione annua costante, di pari ammontare, a decorrere dalla stessa data, del complesso dei trasferimenti operati a valere sul fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. L'aliquota di compartecipazione è applicata al gettito del penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento. Il comma 191 stabilisce che: a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'incremento del gettito compartecipato, rispetto all'anno 2007, derivante dalla dinamica dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, è ripartito fra i singoli comuni secondo criteri definiti con decreto emanato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. I criteri di riparto devono tenere primariamente conto di finalità perequative e dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico.

⁵¹ L'articolo 61, comma 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, recita:

"11. I contributi ordinari attribuiti dal Ministero dell'interno a favore degli enti locali sono ridotti a decorrere dall'anno 2009 di un importo pari a 200 milioni di euro annui per i comuni ed a 50 milioni di euro annui per le province."

⁵² Introdotte dall'articolo 2, commi da 33 a 46 del decreto legge n. 262 del 2006 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006 n. 286 (come modificato dall'articolo 3 del decreto-legge 2 luglio 2007 n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007 n. 127).

con esclusione degli enti delle regioni a statuto speciale⁵³. Altri provvedimenti hanno riguardato i criteri per l'assegnazione dei contributi ordinari ai comuni più piccoli e agli enti sottodotati⁵⁴. La dotazione di base del fondo nazionale ordinario per gli investimenti non è stata rifinanziata come, peraltro, già avvenuto negli anni precedenti.

Ai trasferimenti erariali spettanti alle Comunità montane è stata applicata la riduzione di 30 milioni di euro per gli anni 2009, 2010 e 2011. In applicazione dei criteri prescritti dalla normativa la metà del taglio è stata operata su tutte le Comunità montane (per complessivi 15 milioni di euro) l'altra metà è stata posta a carico delle sole Comunità montane con quota media altimetrica inferiore a 750 metri sul livello del mare⁵⁵.

Le risorse destinate ai trasferimenti agli enti locali sono state assegnate in termini di competenza nel corso dell'esercizio incluse le quote stanziare dei trasferimenti compensativi per l'ICI sull'abitazione principale, ad eccezione di quelle integrative assegnate dalla legge n. 191 del 2009. Anche le dotazioni della cassa si sono dimostrate adeguate per procedere integralmente al pagamento dei trasferimenti relativi all'anno 2009.

Va riportato, infine, che essendo venuto meno, sin dal precedente esercizio, il sistema di monitoraggio delle giacenze di cassa (che riguardava le province i comuni con oltre 50.000 abitanti) gli enti hanno potuto richiedere il pagamento dei residui relativi ad esercizi pregressi a prescindere dal livello delle loro giacenze di cassa presso la tesoreria unica. Tali residui che nel bilancio dello stato sono allocati nella parte del bilancio di spesa (passivi perenti) richiedono la riassegnazione di somme al bilancio del Ministero dell'Interno che non risulta intervenuta nel corso del 2009 e nel primo scorcio del successivo esercizio.

⁵³ L'articolo 2, comma 31, della legge n. 244 del 2007, recita: 2. 31. A decorrere dal 2008 il fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto di 313 milioni di euro. In sede di ripartizione delle risorse del fondo ordinario, come rideterminate ai sensi del presente comma, si tiene conto, anche sulla base di certificazioni prodotte dagli enti interessati, delle riduzioni di spesa derivanti, per ciascun ente territoriale, dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 23 a 31. Le risorse derivanti dalle riduzioni di spesa di cui ai commi da 23 a 29, valutate in 313 milioni di euro annui a decorrere dal 2008, sono destinate, per l'anno 2008, per 100 milioni di euro, salvo quanto disposto dal comma 32, all'incremento del contributo ordinario di cui all'articolo 1, comma 703, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in favore dei piccoli comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, non rientranti nei parametri di cui al medesimo comma, da ripartire in proporzione alla popolazione residente, e per 213 milioni di euro a copertura di quota parte degli oneri derivanti dai commi 383 e 384.

⁵⁴ L'assegnazione degli incrementi dei contributi ordinari di cui all'articolo 1, comma 703, lettere a) e b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, previsti a favore dei Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti con alta incidenza di bambini in età prescolare ed anziani è avvenuta in base a nuovi dati anagrafici forniti dall'ISTAT (aggiornati al 31 dicembre 2007). L'articolo 2, comma 40, della legge n. 203 del 22 dicembre 2008 ha variato l'entità dei due fondi ed ha previsto al 4,5% (in luogo del precedente 5%) la percentuale minima di incidenza dei bambini sul totale della popolazione al fine della individuazione dei soggetti beneficiari dei contributi. Il contributo ordinario in relazione agli eventuali maggiori trasferimenti spettanti agli enti locali sottodotati di risorse, determinati ai sensi dell'articolo 2-quater, comma 2, del decreto legge 7 ottobre 2008 n. 154, convertito dalla legge n. 189 del 4 dicembre 2008, è stato incrementato. Le quote spettanti a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti sono state determinate in relazione allo scadere del periodo di ammortamento di singoli mutui.

⁵⁵ Va riportato al riguardo che la Corte costituzionale con la sentenza n. 237 del 24 luglio 2009 ha stabilito che spetta alle regioni di disciplinare direttamente e in autonomia gli aspetti relativi alla organizzazione delle comunità montane.

2.2 Province

2.2.1 Entrate

I flussi di cassa di entrate correnti delle Province nel 2009 risultano ancora in flessione, proseguendo la tendenza del precedente esercizio. La situazione dell'ultimo biennio evidenzia, infatti, una dinamica in calo che investe in particolare le entrate proprie.

Province – Entrate Correnti

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	Var% 2006- 2007	Var% 2007- 2008	Var% 2008- 2009
Entrate tributarie	4.684	4.916	4.815	4.551	4,95	-2,05	-5,48
Trasferimenti	3.536	4.517	4.013	4.254	27,74	-11,16	6,01
Entrate extratributarie	578	633	684	678	9,52	8,06	-0,88
Totale Entrate Correnti	8.798	10.066	9.512	9.483	14,41	-5,50	-0,30

Tuttavia nell'ultimo esercizio, pur proseguendo e anzi intensificandosi il calo delle entrate tributarie, i trasferimenti da parte dello Stato, delle regioni e di organismi internazionali, si rilevavano in aumento. Questa tendenza emerge dopo che nell'esercizio precedente si erano realizzati notevoli decrementi, maggiormente dovuti ai contributi delle regioni che ora, invece, si riportano al livello del 2007. La lieve crescita dei trasferimenti dello Stato può trovare in parte spiegazione nel complesso sistema di compensazioni esistente tra trasferimenti statali e tributi in presenza di un dato delle entrate tributarie che risulta in calo deciso. La crescita dei contributi erariali tuttavia risulta lieve e non è in grado di compensare il calo del precedente esercizio.

Il calo delle entrate che si registra nel 2009 riguarda sia quelle tributarie che quelle extratributarie. Lo sviluppo delle entrate tributarie, che si era avviato a seguito delle nuove devoluzioni, già nel precedente esercizio aveva segnato una battuta d'arresto; la flessione che si manifesta nel 2009 è ben più intensa e contribuisce ad abbattere il livello complessivo delle entrate correnti.

Province – Titolo I Entrata – Categorie

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	Var% 2006- 2007	Var% 2007- 2008	Var% 2008- 2009
Imposte	4.591	4.826	4.730	4.465	5,12	-1,99	-5,60
Tasse	20	18	17	16	-10,00	-5,56	-5,88
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	73	72	68	70	-1,37	-5,56	2,94
Totale Titolo I	4.684	4.916	4.815	4.551	4,95	-2,05	-5,48

Le imposte provinciali fanno segnare un decremento (-5,6%) superiore a quello complessivo del titolo I. I segnali di flessione che già si intravedevano nel panorama delle entrate tributarie provinciali diventano evidenti. Le due voci fondamentali che compongono il

dato delle imposte provinciali e cioè la imposta provinciale di trascrizione e quella sulle assicurazioni RC ramo auto sono entrambe in calo, proseguendo il risultato negativo del precedente esercizio. Tale tendenza può essere messa in relazione al difficile momento dell'economia ed in particolare al rallentamento del mercato dell'automobile. Le riscossioni di entrate tributarie assommano nel 2009 a 4.551 milioni e fanno registrare nel biennio un calo del 5,48% (nel 2007 si registrava un aumento del 4,95 %).

Il calo delle entrate tributarie, che si dimostra significativo, deve essere addebitato all'esaurimento degli effetti espansivi delle devoluzioni tributarie che hanno modificato l'assetto delle entrate delle province. Tale flessione, che deve essere messa in particolare in relazione all'inversione della dinamica di crescita dei tributi locali legati al mercato delle auto, non risente dell'andamento della quota dell'Irpef assegnata per la prima volta nel 2003 e rimasta invariata che, anzi, fa registrare incassi in aumento.

Anche le tasse provinciali sono in calo; tuttavia tale variazione produce minimi risultati in termini di gettito, stante la consistenza ridotta della categoria. Va altresì considerato che a fronte del perdurante calo delle entrate tributarie dovrebbe registrarsi un minor recupero a carico dei trasferimenti. Nell'esercizio 2009 dovrebbe essersi ridotta la necessità di recuperare entrate in eccesso assegnate alle Province maggiormente dotate attraverso la restituzione allo Stato delle somme che non è stato possibile detrarre dai trasferimenti per via della loro incapienza. Si tratta di regolazioni che potrebbero non essere state effettuate contestualmente nel corso dell'esercizio, riverberando gli effetti in quello successivo.

Sul fronte delle entrate trasferite va riportato che a differenza del precedente esercizio il titolo II è in aumento. Gli incassi di trasferimenti dello Stato sono in lieve aumento (0,64%)⁵⁶ che si rileva più consistente per quelli da parte delle regioni (9,0%) ritornati quasi al livello del 2007. Ciò potrebbe correlarsi alla circostanza che nei precedenti esercizi si era verificata una crescita intensa dei trasferimenti della UE in correlazione al completamento del ciclo di programmi comunitari che innescano trasferimenti regionali per il cofinanziamento.

L'aumento del titolo II condiziona l'andamento dell'entrata corrente mitigando gli effetti del calo delle altre due componenti. Questa tendenza, che riguarda il complesso dei trasferimenti, risulta quindi sostenuta maggiormente da quelli provenienti dalle Regioni. Per il titolo II si assiste quindi ad un fenomeno inverso rispetto a quello osservato lo scorso anno nel quale si registravano decrementi. Si tratta di assestamenti che potrebbero anche connettersi alla regolazione di partite pregresse avvenuta nel 2007 ed al recupero di un eccesso di entrate che non è stato possibile effettuare nell'esercizio di competenza.

⁵⁶ L'andamento dei trasferimenti dello Stato non dovrebbe derivare dall'assegnazione di competenza dei fondi trasferiti dal Ministero dell'Interno in quanto non si registrano sostanziali modifiche, mentre non risultando adeguati gli stanziamenti del bilancio di cassa dell'amministrazione centrale l'erogazione effettiva è avvenuta parzialmente ed ha anche riguardato quote di esercizi pregressi.