

In sintesi, si distinguono in positivo i Comuni delle Regioni del centro nord e in particolare di Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, in parte del Lazio, anche se, la Toscana prevale su tutti per completezza. Emergono per le carenze, gli enti delle Regioni del sud, con particolare riguardo a quelli della Campania, della Puglia e della Calabria. Le località esaminate delle rimanenti Regioni si pongono in posizioni diversamente modulate e sostanzialmente intermedie.

Gli adempimenti più generalizzati riguardano, ovunque, l'adozione di un regolamento *ad hoc*, o la modifica del preesistente, lo svolgimento di tutti i compiti di controllo da parte dei relativi organi (preesistenti o neo istituiti) e la collaborazione loro fornita, in termini di metodi e strumenti, per misurare e valutare la *performance*.

PARTE II**LA GESTIONE DEI BILANCI NELL'ESERCIZIO 2010****5 Il metodo delle analisi finanziarie e gli assetti normativi nella finanza locale nel 2010****Cons. Rinieri Ferone****5.1 Il metodo delle analisi finanziarie**

(Tab. 1C, 2C , Grafico 1)

La gestione finanziaria degli enti locali nell'esercizio 2010 ha già formato oggetto di una prima anticipata analisi dei risultati di esercizio su un numero limitato di enti: 5.425 Comuni e 95 Province, finalizzata ad evidenziare gli assetti generali della finanza degli enti locali, dai quali poter rilevare gli andamenti e le condizioni generali degli equilibri di bilancio, ciò grazie al progressivo miglioramento del tempo di acquisizione e di elaborazione dei dati. Nella relazione, approvata nell'adunanza del 20 dicembre 2011, (delibera n. 13/SEZAUT/2011/FRG), si rinviava al presente referto per un esame di maggior dettaglio sulle più specifiche dinamiche delle gestioni, in funzione di una più larga base di dati relativi ai rendiconti 2010 trasmessi dai Comuni e dalle Province. Un capitolo sarà dedicato alle Comunità montane.

Le valutazioni che si vanno a svolgere riguardano, infatti, i risultati da rendiconto della gestione di 6.767 Comuni pari all'83,61% degli 8094 Comuni tenuti all'invio dei consuntivi, che incidono sul 90,76% della popolazione (fonti ISTAT). Alcuni dati verranno analizzati anche sulla base di una suddivisione degli enti in fasce demografiche. La scelta delle fasce in numero di sei, privilegia una particolare focalizzazione sugli enti minori, considerate le disposizioni normative contenute nell'art. 16 della legge n. 148/2011, relative alla razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, in parte acceleratorie di quelle contenute nell'art. 14 commi 28 e segg. del d.l. n. 78/2010, finalizzate anche al contenimento delle spese degli enti territoriali; scelta, questa, motivata dall'intento di delineare, ove possibile, una prospettiva di riferimento.

Le fasce demografiche sono quelle indicate nella tabella (1C) (1^ da 0 a 999 ab.; 2^ da 1.000 a 2.999 ab.; 3^ da 3.000 a 4.999 ab.; 4^ da 5.000 a 19.999 ab.; 5^ da 20.000 a 99.999 ab.; 6^ oltre i 100.000 ab.).

Tab. 1C - Comuni biennio 2009- 2010
Enti oggetto di indagine alla data prefissata del 27 marzo 2012

ZONA	Regione	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Totale
		Numero Enti	Numero Enti	Numero Enti	Numero Enti	Numero Enti	Numero Enti	Numero Enti
Nord Ovest	Piemonte	502	321	99	101	29	2	1.054
	Lombardia	284	433	244	355	62	4	1.382
	Liguria	75	57	18	40	8	1	199
	Totale	861	811	361	496	99	7	2.635
Nord Est	Trentino Alto Adige	108	118	31	23	3	2	285
	Veneto	31	135	107	211	34	4	522
	Friuli Venezia Giulia	41	80	25	52	5	1	204
	Emilia Romagna	15	60	60	147	22	9	313
	Totale	195	393	223	433	64	16	1.324
Centro	Toscana	18	58	43	109	33	3	264
	Umbria	7	27	15	19	9	1	78
	Marche	36	77	34	48	14	1	210
	Lazio	55	85	37	70	34	2	283
	Totale	116	247	129	246	90	7	835
Sud	Abruzzo	76	90	29	40	10	1	246
	Molise	36	33	6	6	2	0	83
	Campania	48	134	49	123	54	3	411
	Puglia	5	34	27	116	38	2	222
	Basilicata	20	47	16	28	2	0	113
	Calabria	49	131	57	43	11	0	291
	Totale	234	469	184	356	117	6	1.366
Isole	Sicilia	24	65	60	105	47	4	305
	Sardegna	84	123	36	45	12	2	302
	Totale	108	188	96	150	59	6	607
Totale		1.514	2.108	993	1.681	429	42	6.767

La popolazione presa in considerazione per la ripartizione fasce è quella Istat 2010.

Come puntualizzato in altra parte della relazione, la Sezione delle autonomie ha intensificato l'azione di stimolo e sollecitazione verso le amministrazioni comunali ad un puntuale e tempestivo adempimento dell'obbligo di rendicontazione e di trasmissione dei consuntivi per gli adempimenti di competenza di questa Corte. La questione ha formato specifico oggetto della delibera n. 14/SEZAUT/2012/INPR e alla presente relazione è allegato l'elenco dei Comuni risultati inadempienti all'obbligo di trasmissione telematica dei rendiconti relativi agli esercizi 2008-2010. Va precisato che il maggior livello di efficienza nell'osservanza di tali obblighi, rilevato alla data del 27 marzo 2012, si registra per i Comuni dell'area del Nord-Est con la percentuale dell'89,46% degli enti adempienti; all'opposto, le maggiori criticità si rilevano nel Sud con il 76,31% degli enti che rispettano i termini in argomento. I Comuni della Valle d'Aosta (74 enti compresi nel computo generale di 8.094 Comuni) non inviano i

rendiconti al SIRTEL, in quanto il sistema contabile che definisce la struttura dei bilanci previsto dalla legislazione regionale, differisce da quello sul quale si fondano gli schemi di conto consuntivo approvati con il d.p.r. n. 194/1996 e di conseguenza non sono compatibili con le modalità standard di acquisizione attraverso il sistema informatico.

Per quel che riguarda le Province, i dati che saranno esaminati riguardano 103 su 107 enti tenuti all'invio dei rendiconti e per le Comunità Montane, formeranno oggetto di analisi, 174 rendiconti su 274, corrispondenti al numero di enti tenuti all'invio.

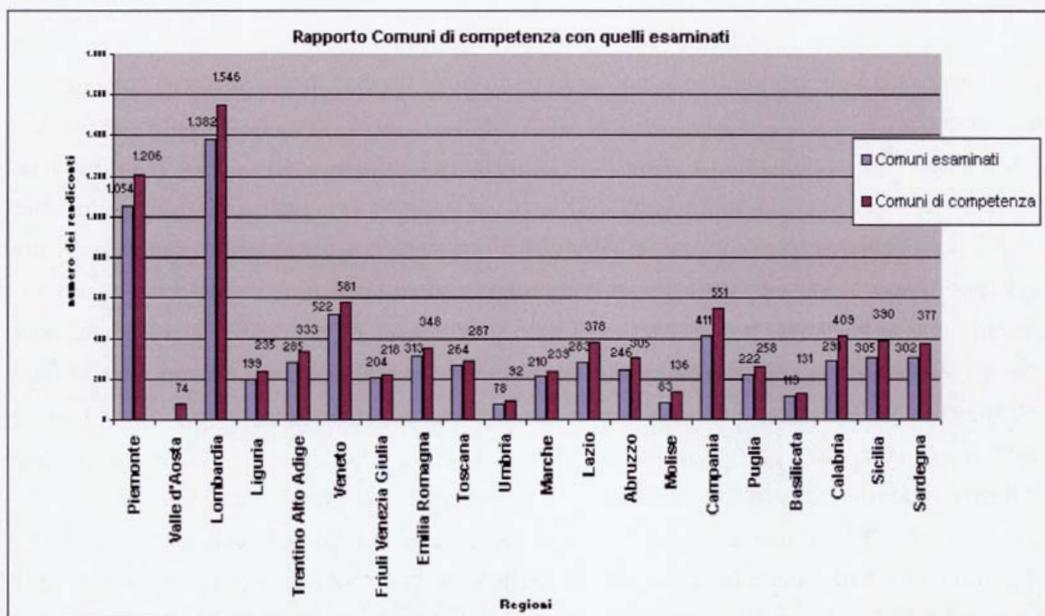
I dati di rendiconto commentati e non riportati nelle tabelle inserite nella presente relazione sono esposti in apposite tabelle del volume degli allegati.

Tab. 2C - Incidenza del numero Comuni e popolazione esaminata sul numero Comuni e popolazione di competenza per l'anno 2010

Area geografica	Regione	Comuni esaminati	Popolazione esaminata	Comuni competenza	Popolazione competenza	% Incidenza Comuni	% Incidenza popolazione
Nord Ovest	Piemonte	1.054	4.238.824	1.206	4.446.230	87,40	95,34
	Valle d'Aosta			74	127.866	0,00	0,00
	Lombardia	1.382	9.264.023	1.546	9.826.141	89,39	94,28
	Liguria	199	1.538.618	235	1.615.986	84,68	95,21
	Totale area geografica	2.635	15.041.465	3.061	16.016.223	86,08	93,91
Nord Est	Trentino Alto Adige	285	915.558	333	1.028.260	85,59	89,04
	Veneto	522	4.684.502	581	4.912.438	89,85	95,36
	Friuli Venezia Giulia	204	1.187.554	218	1.234.079	93,58	96,23
	Emilia Romagna	313	4.176.859	348	4.395.569	89,94	95,02
	Totale area geografica	1.324	10.964.473	1.480	11.570.346	89,46	94,76
Centro	Toscana	264	3.527.535	287	3.730.130	91,99	94,57
	Umbria	78	750.020	92	900.790	84,78	83,26
	Marche	210	1.457.847	239	1.559.542	87,87	93,48
	Lazio	283	5.222.310	378	5.681.868	74,87	91,91
	Totale area geografica	835	10.957.712	996	11.872.330	83,84	92,30
Sud	Abruzzo	246	1.171.022	305	1.338.898	80,66	87,46
	Molise	83	19	136	320.229	61,03	0,01
	Campania	411	5.028.915	551	5.824.662	74,59	86,34
	Puglia	222	3.443.652	258	4.084.035	86,05	84,32
	Basilicata	113	532.747	131	588.879	86,26	90,47
	Calabria	291	1.376.559	409	2.009.330	71,15	68,51
	Totale area geografica	1.366	11.746.348	1.790	14.166.033	76,31	82,92
Isole	Sicilia	305	4.536.767	390	5.042.992	78,21	89,96
	Sardegna	302	1.520.067	377	1.672.404	80,11	90,89
	Totale area geografica	607	6.056.834	767	6.715.396	79,14	90,19
TOTALE NAZIONALE		6.767	54.766.832	8.094	60.340.328	83,61	90,76

Elaborazione alla data del 27 marzo 2012.
Popolazione da Fonte Istat.

Grafico 1



5.2 La prospettiva del nuovo sistema di finanza locale – Cenni

L'anno 2012, soprattutto per quel che riguarda le entrate correnti, può essere considerato il crinale tra vecchio e nuovo sistema della finanza locale secondo l'architettura del federalismo fiscale, anche se già nell'esercizio 2011 con l'istituzione del fondo sperimentale²⁹⁸ di riequilibrio, è stata data attuazione alla fase sperimentale transitoria del nuovo sistema di finanziamento degli enti locali, attraverso la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare, fase che per le Province²⁹⁹ prenderà avvio dal 2012. Tali misure, pur non apportando sostanziali variazioni ai livelli delle risorse finanziarie prima coincidenti con i trasferimenti dallo Stato, ora fiscalizzati, hanno, comunque, comportato, per i Comuni dove hanno già operato, a ragione dell'entità delle risorse ad una marcata ricomposizione delle entrate che ha esaltato l'autonomia finanziaria, come si vedrà più avanti, così come ha costituito l'*incipit* della correlazione delle risorse alla capacità fiscale locale, sulla quale si dovranno fondare le dinamiche del sistema di finanziamento degli enti locali.

Nel 2012 la consistenza del fondo di riequilibrio dei Comuni alla luce degli ultimi aggiornamenti della ripartizione tra risorse fiscalizzate, che confluiscono nel medesimo (pari a € 6.825.394.605,00) e non fiscalizzate, cioè i trasferimenti (pari a € 731.791.495,56), si è significativamente ridotta anche per gli effetti finanziari connessi ai tagli correlati al maggior gettito IMU, risorse queste ultime che incidono, però, in maniera strutturale nella prospettiva di una maggiore autonomia finanziaria.

Infatti, pur volendo solo accennare alla prospettiva che emerge nel sistema di finanza locale dalle radicali innovazioni nel regime giuridico delle entrate, si deve ricordare che l'inasprimento della tassazione immobiliare, estesa anche all'abitazione principale e sue pertinenze, reso necessario a causa della particolare congiuntura economica sfavorevole, si è sostanziato con l'anticipo dell'IMU (Imposta municipale unica) al periodo d'imposta 2012³⁰⁰, inizialmente prevista al 2014, stabilendo un triennio di applicazione sperimentale (2012-2014), per poi avere l'entrata a regime definitiva dal 2015. Va ricordato, peraltro, che la

²⁹⁸ L'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, istituisce per la durata di tre anni e fino alla data di attivazione del fondo perequativo di cui all'art. 13 della legge 5 maggio 2009, n. 42, un fondo sperimentale di riequilibrio, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, alimentato con il gettito o quote di gettito di alcuni tributi attribuiti ai Comuni e relativi ad immobili ubicati nel loro territorio (decreto Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 21 giugno 2011, pubblicato nella G.U. n. 178 del 2 agosto 2011).

²⁹⁹ L'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, prevede che "...è istituito a decorrere dall'anno 2012, un fondo sperimentale di riequilibrio. Il fondo, di durata biennale, cessa a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'art. 13..." della legge 42 del 2009. Il fondo è alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF di cui all'art. 18.comma 1 del d.lgs. 68/2011, in corrispondenza alla soppressione dei trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale alle province delle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza. Nella seduta del 1° marzo 2012, la conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali ha sancito l'accordo per la distribuzione del fondo sperimentale quantificato in € 1.039.917.823,00.

³⁰⁰ L'art. 13 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, stabilisce che dal 2012 trovi applicazione, in via sperimentale, l'imposta municipale propria prevista dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

metà del gettito prodotto dai beni diversi dall'abitazione principale è destinato all'erario, ciò che ha conferito al tributo, almeno in parte, carattere diverso da quello federale. Agli effetti finanziari dell'anticipazione dell'IMU si sommano quelli correlati alla precedente decisione³⁰¹, di sbloccare l'addizionale Irpef comunale determinando così un consistente incremento della pressione tributaria locale.

Le misure appena commentate sono state adottate nel 2011, anno durante il quale sono state approvate ben quattro manovre correttive, oltre alla legge di stabilità 2012³⁰², volte da un lato a perseguire il pareggio di bilancio già dal 2013, dall'altro a promuovere lo sviluppo economico. Gli obiettivi esposti passano, come appena visto, anche attraverso un ampio coinvolgimento della finanza locale, interessata, da una parte dai tagli ai trasferimenti, dall'altra dall'inasprimento degli obiettivi del patto di stabilità interno. Due spinte convergenti che si traducono per le autonomie locali in una stretta rilevante sulle risorse disponibili.

Tali interventi si coniugano ad un'altra linea di azione delle politiche di convergenza che è quella sviluppata sul piano ordinamentale ed organizzativo degli enti locali. In tale direzione si muovono le misure per la riduzione dei costi della politica incidenti sugli assetti degli organi di governo degli enti locali (art. 15 d.l. n. 138/2011, dimezzamento dei consiglieri e assessori provinciali; art. 16, co. 17, d.l. n. 138/2011, riduzione dei consiglieri ed assessori comunali) così come l'attribuzione ai Comuni ed alle Regioni delle funzioni delle Province e la modifica degli organi di governo e del sistema elettorale delle medesime Province (art. 23, commi 14-21, d.l. n. 201/2011). Per quel che riguarda gli assetti organizzativi, questi sono stati oggetto d'interventi innovativi sempre nell'ottica di un efficientamento utile a produrre risparmi di spesa; in tale direzione si muove l'obbligo dei Comuni con popolazione fino a mille abitanti di esercitare in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti (art. 16, commi 1 e da 4 a 15 d.l. n. 138/2011); la disciplina delle Unioni obbligatorie dei piccoli Comuni (art. 16, co. 3, d.l. n. 138/2011). Di rilievo, anche, la ridefinizione delle regole per il patto di stabilità interno (art. 20 d.l. n. 98/2011 e art. 28 d.l. n. 201/2011), così come l'estensione del patto ai Comuni con popolazione superiore ai 1000 abitanti dal 2013 (art. 31, d.l. n. 183/2011) e dal 2014 alle Unioni di Comuni (art. 16, co. 5, d.l. n. 138/2011) e l'anticipazione degli effetti del patto per gli enti locali (art. 1, commi 8 e 9, d.l. n. 138/2011).

³⁰¹ L'art. 1, comma 11, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha stabilito che dal 2012 non si applica la sospensione del potere delle Regioni e degli Enti locali, di azionare la leva fiscale, fino all'attuazione del federalismo fiscale, previsto dall'art. 1, comma 7, del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 112, confermata dall'art. 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

³⁰² "Decreto sviluppo", ossia il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106; "la manovra correttiva", ovvero il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; "la manovra d'estate", contenuta nel decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; "la legge di stabilità", legge 12 novembre 2011, n. 183; "la manovra Monti", articolata nel decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

5.3 I provvedimenti normativi con effetti sulla finanza locale

Si è già dato conto nella relazione di dicembre delle linee fondamentali che hanno definito il contributo della finanza locale al percorso di riequilibrio di tutta la finanza pubblica ed al perseguimento degli obiettivi di convergenza.

Vanno qui solo ricapitolate le suddette linee per coerenza di esposizione.

In proposito va ricordato che la manovra di correzione dei conti pubblici per il triennio 2009/2011, nei suoi tratti fondamentali è stata impostata con il d.l. 112/2008 che ha introdotto una serie di misure a carattere strutturale; tra gli interventi per la stabilizzazione della finanza pubblica, molteplici azioni sono state indirizzate al comparto della spesa per il pubblico impiego. Misure integrate da quelle assunte con il d.l. n. 78/2009 anche in materia di pianificazione delle assunzioni del personale.

La legge di stabilità per il 2010, legge n. 191 del 23 dicembre 2009, ha disposto misure per controllare l'andamento del rapporto di indebitamento netto e del debito rispetto al PIL. Gli interventi ivi contenuti, anche in considerazione del fatto che la manovra di aggiustamento dei conti pubblici era stata essenzialmente costruita con le misure del già ricordato d.l. n. 112/2008, hanno inciso maggiormente sul controllo delle dinamiche della spesa pubblica, attraverso misure a carattere restrittivo. Tra gli interventi di contenimento delle spese degli enti locali introdotte dall'art. 2 commi da 183 a 187 della medesima legge e successivamente modificate ed integrate dall'art. 1 della legge n. 42/2010 di conversione del d.l. n. 2/2010, va fatto cenno di quelli specifici riguardanti la riduzione del numero dei componenti delle assemblee locali e di quelli delle giunte, la soppressione dei circondari provinciali e delle circoscrizioni di decentramento comunale per i Comuni al di sotto dei 250mila abitanti, la soppressione dei difensori civici comunali e della figura del direttore generale nei Comuni sotto i 100mila abitanti, la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali ed altre misure similari³⁰³.

Sul piano delle entrate, ferma ancora la leva fiscale, elementi dinamici hanno riguardato i trasferimenti nel cui contesto si collocano, per i Comuni, le disposizioni della legge di stabilità relative alla sistemazione definitiva delle regolazioni attraverso i trasferimenti compensativi della perdita di gettito ICI, con erogazioni che acquistano

³⁰³ Art. 2, comma 186 "Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure: a) soppressione della figura del difensore civico comunale di cui all'art. 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267."... "b) soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all'art. 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modificazioni, tranne che per i comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti...."; c) possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio delle proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti; d) soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti; e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM)....; Art 2, comma 184: " In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, il numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali è ridotto del 20 per cento..."

carattere strutturale. In tale ambito assume rilievo l'integrazione dello stanziamento per gli anni 2008 e 2009, correlato al mancato gettito ICI per le esclusioni dall'imposta delle abitazioni principali, integrazione che ha portato la quota assegnata alla somma di 3.340 milioni di euro, confluita per effetto della fiscalizzazione dal 2011 nel fondo sperimentale di riequilibrio.

Nella direzione inversa, per Comuni e Province, si muovono gli interventi adottati con la legge 26 marzo 2010, n. 42, di conversione del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2 (interventi urgenti concernenti enti locali e regioni) art.1, co. 1, con la quale è stata applicata la riduzione della prima quota della complessiva riduzione, nel triennio 2010-2012, del contributo ordinario base, a valere sul fondo ordinario di cui all'art. 34, co. 1, lett. a) del d.lgs. n. 504/1992, conseguentemente alla riduzione dei "costi della politica", come previsto dall'art. 2 co. 183, della "legge finanziaria" 2010³⁰⁴.

Per completezza di esposizione va anche detto che nel corso del 2010, si è reso necessario un ulteriore intervento di correzione degli andamenti di finanza pubblica realizzato con il già menzionato, d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, le cui misure hanno avuto effetto, in larga parte, a partire dal 2011, (tra le quali quelle di maggior rilievo riguardano il blocco delle retribuzioni e del fondo per la contrattazione integrativa a tutto il 2013, limiti al *turn over* ed altre misure di contenimento relative alle spese per la formazione del personale e per gli incarichi di consulenza, i tagli ai trasferimenti, che nel biennio 2011-2012, registreranno una riduzione complessiva di 1550 e 2.550 milioni di euro) ad eccezione di alcune disposizioni concernenti la disciplina del patto di stabilità interno e assegnazioni di contributi³⁰⁵.

5.4 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

Nell'esercizio 2010, come già evidenziato nel ripercorrere gli interventi normativi nel paragrafo precedente, il regime normativo delle entrate correnti è stato caratterizzato dalla conferma del blocco della leva fiscale, ad eccezione della TARSU per i Comuni - blocco rimosso dal 2012,³⁰⁶ - e dalla sostanziale conferma dei trasferimenti erariali, per i quali si

³⁰⁴ comma 183: "Il contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario di cui all'art. 34, comma 1, lett.a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, rispettivamente di 1 milione di euro, di 5 milioni di euro e di 7 milioni di euro per le province e di 12 milioni di euro, di 86 milioni di euro e di 118 milioni di euro per i Comuni. ..."

³⁰⁵ L'art. 14, comma 11, esclude dal saldo rilevante ai fini del patto 2010 i pagamenti in conto capitale per un ammontare pari allo 0,78 dei residui passivi del conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2008; il comma 12, esclude per il 2010 l'applicazione dei commi da 23 a 26 dell'art. 77bis del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito dalla legge 133/2008; il comma 13, assegna ai comuni un contributo di 200 milioni non conteggiato tra le entrate valide ai fini del patto.

³⁰⁶ La sospensione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, confermata dall'articolo 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, non si applica, a decorrere dall'anno 2012, con riferimento all'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche di cui al decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360. È abrogato l'articolo 5 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23; sono fatte salve le deliberazioni dei comuni adottate nella vigenza del

sono consolidate le riduzioni di cui all'art. 61, co. 11, del d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008 e di quelle previste dall'art. 2, co. 31, della l. n. 244/2007 (Finanziaria 2008, che non si applica alle Province ed ai Comuni delle Regioni a statuto speciale in base alla l. n. 31/2008). Per i Comuni è stata operata la riduzione del fondo ordinario correlata ai maggiori introiti della cd. "ICI rurale", mentre sono stati incrementati i contributi ordinari di cui all'art. 2, co. 23, della l. 23 dicembre 2009, n. 191, a favore dei Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti con alta incidenza di bambini in età prescolare ed anziani.

Per le Province è stata prorogata la compartecipazione IRPEF, così come per i Comuni la quota di IRPEF dinamica ex art. 1, co. 191, della l. n. 296/2006.

Con riferimento alle Comunità Montane, a decorrere dal 2010, lo Stato cessa di concorrere, ai sensi dell'art. 2, co. 187, della legge finanziaria 2010, al loro finanziamento e assegna una quota pari al 30 per cento di tali trasferimenti ai Comuni appartenenti alle Comunità Montane stesse. Tuttavia, in applicazione del disposto di cui alla sentenza n. 326/2010 della Corte Costituzionale, permangono a carico dello Stato i contributi a favore delle Comunità Montane per lo sviluppo degli investimenti e altri contributi minori.

predetto articolo 5. Per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, i comuni possono stabilire aliquote dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche utilizzando esclusivamente gli stessi scaglioni di reddito stabiliti, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla legge statale, nel rispetto del principio di progressività. Resta fermo che la soglia di esenzione di cui al comma 3-bis dell'articolo 1 del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, è stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali e deve essere intesa come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche non è dovuta e, nel caso di superamento del suddetto limite, la stessa si applica al reddito complessivo.

6 I Comuni

6.1 La gestione in parte corrente

6.1.1 Le entrate tributarie

(Tab. 3C , Grafici 2 e 3, Tab. 4C, Tab. 5C)

Le entrate correnti nei Comuni³⁰⁷ nell'esercizio 2010 hanno registrato un incremento del 2,74 per cento negli accertamenti in conto competenza e del 3,85 per cento nelle riscossioni raggiungendo una situazione di maggiore stabilità rispetto al precedente esercizio.

Il dato d'interesse è rappresentato dal fatto che l'incremento di cui sopra è determinato essenzialmente dalla dinamica del Titolo I (entrate tributarie) cresciuto del 6,34 per cento negli accertamenti e del 6,01 per cento nelle riscossioni e, nell'ambito di questo titolo, una spinta decisa alla migliore dinamica viene dalla Compartecipazione al gettito IRPEF (+6,29 per cento negli accertamenti e +6,26 nelle riscossioni) e dalla TARSU, all'interno della categoria 2^, +13,50 per cento (+14,75 per cento nelle riscossioni), l'unica che ricade nel ristretto spazio di manovrabilità degli enti locali³⁰⁸.

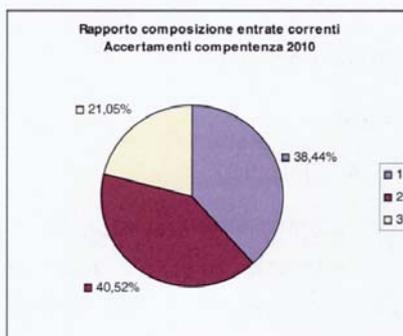
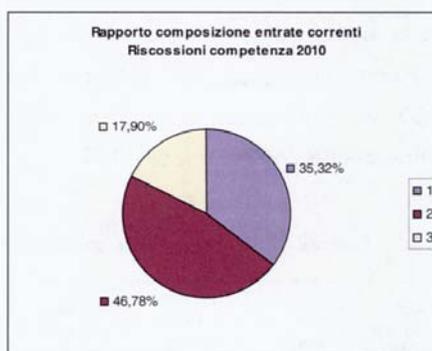
Tab. 3C – Comuni - Entrate correnti, suddivisione per titoli

importi in migliaia di euro

Titolo Entrate	Acc. c/comp. 2009	Acc. c/comp. 2010	% Var.	Composiz. % Acc. c/comp. 2010	Risc. c/comp. 2009	Risc. c/comp. 2010	% Var.	Composiz. % Risc. c/comp. 2010
Titolo I	18.817.298	20.010.078	6,34	38,44	12.766.436	13.533.485	6,01	35,32
Titolo II	20.942.376	21.092.631	0,72	40,52	17.362.674	17.924.279	3,23	46,78
Titolo III	10.912.693	10.957.284	0,41	21,05	6.770.193	6.860.406	1,33	17,90
Totale entrate correnti	50.672.368	52.059.993	2,74	100,00	36.899.304	38.318.170	3,85	100,00

³⁰⁷ I dati si riferiscono all'ultimo biennio e al campione degli enti esaminati, 6767 Comuni su 8094 tenuti all'invio.

³⁰⁸ Si ricorda che ai sensi dell'art. 1, comma 7 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, dall'entrata in vigore di quelle norme fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione dell'attuazione del federalismo fiscale, veniva disposta la sospensione del potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote o della variazione delle aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato; con l'art. 77bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel confermare la predetta sospensione si faceva espressa eccezione per la TARSU. Detta norma è stata abrogata dall'art. 4, comma 4, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, che ha liberato dal blocco la leva fiscale degli enti locali.

Grafico 2**Grafico 3**

Il descritto andamento delle entrate tributarie è presente in tutte le fasce demografiche, con maggior incremento, in termini di accertamenti in conto competenza, per le imposte, + 6,39 per cento, nei comuni della 4^a fascia (da 5.000 a 19.999 ab.) e, per le tasse, in quelli della 5^a fascia (da 20.000 a 99.999 ab.)+ 53,93 per cento.

Articolando ulteriormente l'analisi a livello di risorse viene in evidenza, nella cat. 1^a, il risultato complessivo dell'addizionale IRPEF, +3,34 per cento negli accertamenti, +9,18% nelle riscossioni; si tratta di una risorsa suscettibile di ampie oscillazioni. Utile alla comprensione dell'entità del fenomeno torna il raffronto tra i dati di cassa nel biennio successivo, 2010-2011, dal quale si rileva un decremento complessivo degli incassi pari a - 4,88 per cento. Come già segnalato, è stato significativamente positivo il gettito della compartecipazione all'IRPEF, +6,29 per cento negli accertamenti e +6,26 per cento nelle riscossioni, con risultati migliori nei comuni delle fasce demografiche minori, scarti che non può escludersi siano da attribuirsi alla maggiore presenza di enti sotto dotati di risorse, considerata la finalità perequativa e di promozione dello sviluppo economico che persegue

tale risorsa. Anche qui può risultare di interesse l'accenno ai dati SIOPE 2011 che indicano una forte accelerazione del gettito della Compartecipazione all'IVA in sostituzione della precedente Compartecipazione IRPEF dovuto, verosimilmente, all'effetto combinato di molteplici fattori, tra i quali probabili conguagli della componente della compartecipazione di cui all'art. 1, comma 191, della legge 27 dicembre 2006, n. 296³⁰⁹.

Le ragioni di tali scostamenti risiedono anche nelle modalità di calcolo e nei tempi di assegnazione degli importi³¹⁰ oltre che nella dinamica delle basi imponibili influenzate dagli andamenti dell'economia, che negli ultimi anni ha conosciuto significative oscillazioni soprattutto nella forte flessione del 2009 e nella ripresa del 2010.

Poco significative le variazioni riguardanti le altre risorse delle due categorie esaminate: in particolare per quel che riguarda l'ICI, che rimane la risorsa di maggior peso, (poco più di 9mld gli accertamenti nel 2010 e quasi 7,30 mld le riscossioni), si sono registrate lievi oscillazioni tra i dati del 2009 e quelli del 2010: +1,50 negli accertamenti e +1,62 nelle riscossioni, con andamento omogeneo in tutte le aree, anche se non mancano diversificazioni nelle entità per fasce demografiche, molto articolate per poterne desumere un comune denominatore. Il dato di cassa del 2011 relativo all'ICI cifra incassi per 9,576 mld, ciò che induce a ritenere sostanzialmente confermata l'entità del gettito, pur tenendo conto dell'inglobamento nel dato di cassa anche dei volumi dei residui.

Tab. 4C — Comuni - Riepilogo nazionale risorse

in migliaia di euro

Risorsa	Accertamenti (Competenza)		Var. %	Riscossioni (Competenza)		Var. %
	2009	2010		2009	2010	
Addizionale comunale consumo energia elettrica	623.588	637.644	2,25	564.025	588.190	4,28
Addizionale IRPEF	2.597.743	2.684.379	3,34	1.205.737	1.316.433	9,18
Compartecipazione al gettito IRPEF	934.798	993.583	6,29	930.442	988.673	6,26
Imposta comunale immobili	8.879.390	9.012.288	1,50	7.175.725	7.291.888	1,62

³⁰⁹ Art 1 comma 191, legge 2006/296 dispone che a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'incremento del gettito compartecipato rispetto al 2007, derivante dalla dinamica dell'IRPEF è ripartito fra i singoli Comuni secondo criteri definiti con decreto emanato dal Ministero dell'Interno di concerto con il MEF e con il Ministero per gli affari regionali e le autonomie previa intesa in sede di conferenza Stato-città ed autonomie locali. I criteri devono tenere primariamente conto di finalità perequative e dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico. A decorrere dal 2008 lo stanziamento del capitolo è stato incrementato di € 51mln, a decorrere dal 2009 è stato incrementato di € 144mln e a decorrere dall'anno 2010 è stato incrementato di € 70,082mln. Per l'anno 2011 è stato confermato l'incremento totale di € 265,082mln.

³¹⁰ L'art. 1, comma 7, del d.lgs. 28 settembre 1998, n 360, istitutivo, dal 1999, dell'addizionale IRPEF per Province e Comuni, stabilisce che l'acconto sull'intero importo delle somme versate entro lo stesso anno in cui è effettuato il versamento viene corrisposto sulla base dei dati statistici forniti dal MEF entro il 30 giugno di ciascun anno ed entro l'anno successivo a quello in cui è stato effettuato il versamento il Ministero dell'Interno provvede all'attribuzione definitiva degli importi dovuti sulla base dei dati statistici relativi all'anno precedente, forniti dal MEF. L'accertamento contabile da parte degli enti dei proventi derivanti dall'applicazione dell'addizionale avviene sulla base delle comunicazioni del Ministero dell'Interno.

Questo rappresenta il dato di partenza, dal quale muovere per poter valutare gli effetti che la nuova imposta (IMU) introdotta dal 2012 produrrà sulla quantificazione delle risorse tenuto conto, da un lato, dell'ampliamento della base imponibile attraverso la reintroduzione della tassazione per l'abitazione principale e l'inclusione di alcune tipologie di fabbricati rurali prima esclusi, dall'altro, della non indifferente compartecipazione statale al gettito e dell'assorbimento nell'IMU dell'IRPEF sui redditi fondiari degli immobili non locati.

Per quel che riguarda la spinta degli accertamenti relativi alla 2^a categoria del Titolo 1 trova conferma l'ipotesi, già accennata nell'introdurre il presente paragrafo, che molte amministrazioni comunali hanno fatto ricorso alla leva relativa alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, i cui accertamenti sul piano nazionale sono cresciuti nella misura del 13,50 per cento e del 14,75 per cento le riscossioni. Si tratta di un andamento omogeneo per tutte le aree geografiche sia pure con diversità nell'entità: il Nord Ovest incrementa gli accertamenti nella maggiore misura + 19,05 per cento, il Sud in quella minore + 5,60 per cento; nell'analisi dello stesso dato per le fasce demografiche, un aspetto comune si coglie nella maggiore consistenza degli aumenti nei comuni delle prime tre fasce. Non mancano dati fuori linea rispetto all'andamento appena descritto, quali quelli che si osservano per alcuni comuni della sesta fascia per i quali calano gli accertamenti. In alcuni casi, (comuni 6^a fascia del centro) il calo verticale degli accertamenti è, verosimilmente, da attribuire all'esternalizzazione del servizio.

Tab. 5C - Comuni - Risorse titolo I categoria 2^

importi in migliaia di euro

Zona	Risorse	Fasce di Popolazione (dati Istat)	Accertamenti c/competenza		Variazioni %	Riscossioni c/competenza		Variazioni %
			2009	2010		2009	2010	
Nord Ovest	Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	Fascia 1	6.066	6.014	-0,86	5.266	5.302	0,70
		Fascia 2	18.739	19.163	2,26	15.746	16.269	3,32
		Fascia 3	17.419	17.451	0,19	12.792	13.975	9,25
		Fascia 4	3.662	3.713	1,41	2.951	2.870	-2,75
		Fascia 5	2.381	2.745	15,28	2.027	2.196	8,36
		Fascia 6	56	106	88,56	56	106	88,56
		Totale	48.322	49.192	1,80	38.838	40.719	4,84
	Tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	Fascia 1	189.721	203.806	7,42	72.257	80.635	11,59
		Fascia 2	415.388	496.818	19,60	260.274	307.288	18,06
		Fascia 3	213.988	268.279	25,37	154.744	182.773	18,11
		Fascia 4	74.030	109.895	48,45	55.891	79.177	41,66
		Fascia 5	31.645	78.361	147,62	25.924	56.363	117,42
		Fascia 6	384.915	402.079	4,46	245.403	272.598	11,08
		Totale	1.309.687	1.559.238	19,05	814.492	978.835	20,18
	TIA	Fascia 1	3.087	2.506	-18,81	1.014	683	-32,71
		Fascia 2	45.000	32.091	-28,69	23.812	14.982	-37,08
		Fascia 3	16.652	6.935	-58,35	10.704	1.608	-84,98
		Fascia 4	0	0	0,00	0	0	0,00
		Fascia 5	0	0	0,00	0	0	0,00
		Fascia 6	0	0	0,00	0	0	0,00
		Totale	64.739	41.532	-35,85	35.530	17.273	-51,39
Nord Est	Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	Fascia 1	2.080	2.029	-2,48	1.839	1.766	-3,96
		Fascia 2	12.964	12.346	-4,77	11.334	10.583	-6,63
		Fascia 3	8.095	7.382	-8,80	6.567	6.082	-7,38
		Fascia 4	24	1	-94,65	24	1	-94,65
		Fascia 5	2.980	3.211	7,74	2.743	2.905	5,93
		Fascia 6	0	0	0,00	0	0	0,00
		Totale	26.143	24.969	-4,49	22.507	21.338	-5,19
	Tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	Fascia 1	51.312	55.619	8,39	20.928	24.493	17,04
		Fascia 2	202.397	243.093	20,11	133.967	156.018	16,46
		Fascia 3	67.118	83.983	25,13	48.681	56.944	16,97
		Fascia 4	25	21	-16,53	24	21	-10,81
		Fascia 5	35.934	37.115	3,29	26.185	30.559	16,70
		Fascia 6	67.550	68.980	2,12	62.780	65.271	3,97
		Totale	424.336	488.811	15,19	292.565	333.308	13,93
	TIA	Fascia 1	10.391	10.656	2,55	1.025	1.014	-1,11
		Fascia 2	40.305	30.161	-25,17	14.972	7.382	-50,69
		Fascia 3	7.439	4.912	-33,97	5.627	3.156	-43,91
		Fascia 4	0	0	0,00	0	0	0,00
		Fascia 5	133	103	-22,55	133	0	-100,00
		Fascia 6	0	0	0,00	0	0	0,00
		Totale	58.268	45.832	-21,34	21.757	11.553	-46,90

→ segue

Zona	Risorse	Fasce di Popolazione (dati Istat)	Accertamenti c/competenza		Variazioni %	Riscossioni c/competenza		Variazioni %
			2009	2010		2009	2010	
Centro	Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	Fascia 1	2.297	2.245	-2,29	1.970	1.856	-5,77
		Fascia 2	14.001	13.664	-2,41	11.508	11.323	-1,61
		Fascia 3	10.728	10.931	1,90	8.492	9.076	6,88
		Fascia 4	5.603	6.289	12,24	4.581	4.676	2,06
		Fascia 5	5.617	7.831	39,42	4.241	6.012	41,78
		Fascia 6	129	149	14,96	129	149	14,96
		Totale	38.375	41.109	7,12	30.920	33.091	7,02
	Tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	Fascia 1	57.720	62.004	7,42	22.261	23.451	5,34
		Fascia 2	271.003	300.345	10,83	148.610	160.640	8,09
		Fascia 3	232.517	249.826	7,44	133.181	147.273	10,58
		Fascia 4	83.969	103.600	23,38	48.179	67.538	40,18
		Fascia 5	25.513	78.101	206,12	15.747	15.900	0,97
		Fascia 6	746	251	-66,36	139	1	-99,41
		Totale	671.467	794.128	18,27	368.117	414.802	12,68
	TIA	Fascia 1	0	0	0,00	0	0	0,00
		Fascia 2	7.455	5.058	-32,15	2.224	3.014	35,54
		Fascia 3	21.429	8.419	-60,71	12.514	3.578	-71,41
		Fascia 4	19.765	19.844	0,40	12.904	13.240	2,61
Fascia 5		331	0	-100,00	0	0	0,00	
Fascia 6		0	0	0,00	0	0	0,00	
	Totale	48.979	33.321	-31,97	27.642	19.833	-28,25	
Sud	Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	Fascia 1	3.465	3.251	-6,18	2.811	2.719	-3,29
		Fascia 2	14.914	15.895	6,58	10.906	11.913	9,23
		Fascia 3	13.280	13.505	1,70	8.995	9.994	11,10
		Fascia 4	4.405	4.156	-5,65	3.413	3.106	-9,01
		Fascia 5	2.266	2.596	14,57	1.850	1.685	-8,91
		Fascia 6	2.576	1.784	-30,76	372	1.531	311,76
		Totale	40.905	41.186	0,69	28.347	30.947	9,17
	Tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	Fascia 1	88.401	95.880	8,46	17.583	20.586	17,08
		Fascia 2	455.202	509.941	12,03	163.371	183.421	12,27
		Fascia 3	436.138	473.435	8,55	153.818	164.869	7,18
		Fascia 4	181.201	182.690	0,82	47.808	41.649	-12,88
		Fascia 5	88.410	89.405	1,12	47.607	48.732	2,36
		Fascia 6	249.179	231.153	-7,23	51.353	44.816	-12,73
		Totale	1.498.531	1.582.504	5,60	481.539	504.073	4,68
	TIA	Fascia 1	669	758	13,36	656	13	-98,07
		Fascia 2	6.468	2.547	-60,63	2.820	254	-90,98
		Fascia 3	27.843	13.731	-50,69	8.436	3.159	-62,55
		Fascia 4	0	0	0,00	0	0	0,00
Fascia 5		0	0	0,00	0	0	0,00	
Fascia 6		0	0	0,00	0	0	0,00	
	Totale	34.981	17.036	-51,30	11.912	3.426	-71,24	

→ segue