

# Le principali disposizioni per la redazione dei bilanci dei comuni per il 2011.

Relazione di analisi sulle disposizioni legislative riguardanti i bilanci dei comuni a seguito della Legge di stabilità e del decreto “Milleproroghe”.

Aggiornamento: 01/03/2011

A cura di: Dr. Andrea Recaldin

Con l'approvazione del Milleproroghe e l'emanazione, non ancora avvenuta ma prossima, di un DPCM che definisca le modalità di un fondo per l'alleggerimento degli obiettivi di saldo di alcuni enti, si completa la manovra 2011 per i comuni e le province.

La norma di riferimento è senza dubbio la **legge 220/2010**, ovvero la legge di stabilità; più nello specifico, i commi più importanti sono quelli che vanno dal 87 al 124 e che disciplinano le regole del patto di stabilità degli enti locali.

E' in questa sezione, infatti, che la legge nazionale disciplina le nuove regole per il **calcolo del patto di stabilità interno** dei comuni, stabilendo l'introduzione di un doppio obiettivo, strutturale e programmatico, e, attraverso il comma 92, di un sistema volto ad abbassare le differenze di obiettivo tra il vecchio sistema ( DL 112/2008) e quello previsto dalla ultima versione della legge di stabilità ( *vedi tabella sottostante*).

Non solo, ma con il comma 93, e solo per il 2011, è stato istituito un fondo di 480 milioni di euro allo scopo di ridurre gli importi della manovra sugli enti locali. Con l'importo del fondo, peraltro, dovranno essere coperte le spese per l'Expo 2015 di Milano (130 milioni di euro, presumibilmente), mentre la somma restante, 350, sarà suddivisa tra i comuni (310) e le province (40).

La revisione del saldo, per i comuni, passa attraverso l'introduzione di una **clausola di salvaguardia**, la quale prevede che se il saldo obiettivo supera la soglia definita dall'importo che deriva dall'applicazione delle percentuali definite alla spesa corrente media del triennio 2006 – 2008, allora il nuovo saldo programmatico è pari alla soglia stessa. Tali percentuali sono diversificate a seconda del numero di abitanti dell'ente.

Va anche evidenziato, peraltro, come il saldo programmatico possa essere modificato o per l'applicazione del patto di stabilità regionale, o per l'applicazione del comma 122 della legge di stabilità, che prevede la riduzione degli obiettivi annuali del patto, secondo modalità da definirsi con apposito decreto e per un valore pari alla differenza tra il saldo programmatico previsto e quello conseguito nel 2010 dagli enti inadempienti.

**Tabella 1. Le principali tematiche relative alla redazione dei bilanci degli enti locali per il 2011.**

Argomento	Descrizione
<b>Calcolo del Patto</b>	Per gli enti locali, il patto di stabilità 2011 fissa un doppio obiettivo, calcolato in termini di competenza mista ( competenza di parte corrente e cassa di conto capitale): il primo, relativo al saldo zero e definito "strutturale", e il secondo, "specifico", relativo invece all'applicazione di percentuali alla spesa corrente media del triennio 2006-2008. Così calcolato, l'obiettivo, ridotto del taglio dei trasferimenti previsto dal DL 78/2010, va confrontato con l'obiettivo scaturito dalla legge precedente (legge 113/2008) e, il 50% della differenza risultante, va applicato in aumento o in diminuzione sull'obiettivo a seconda del fatto che la differenza sia negativa o positiva. L'importo così ottenuto diventa il nuovo obiettivo per l'ente.

<b>Clausola di salvaguardia</b>	Essa si basa sul rapporto percentuale fra l'obiettivo richiesto dal patto e il livello di spesa corrente medio registrato nel triennio 2006/2008. La soglia è diversificata a seconda della dimensione del comune: 5,4% per i comuni sotto i 10.000 abitanti, 7% per i comuni fino ai 200 mila abitanti e 10,5% per quelli con popolazione superiore.
<b>Debito ed oneri</b>	Vengono modificate le regole relative al ricorso all'indebitamento: il parametro di calcolo, ovvero il rapporto percentuale tra le spese per interessi e le entrate dei primi tre titoli dei bilanci comunali ( entrate tributarie, entrate derivanti da contributi e trasferimenti, entrate extratributarie), diventa il 12% per il 2011, 10% nel 2012 e 8% nel 2013.  Il 75% dei proventi degli oneri di urbanizzazione può essere invece utilizzato anche per il biennio 2011 – 2012 per coprire la spesa corrente ordinaria.
<b>Partecipazioni società</b>	Vengono allungati i tempi per la dismissione delle partecipazioni nei comuni fino a 50.000 abitanti. Il termine del 31 dicembre 2011, per il quale era previsto la cessione della società da parte dei comuni, viene, infatti, prorogato al 2013. La cessione può essere evitata, da parte degli enti, qualora la società registri un bilancio attivo negli ultimi tre anni di esercizio, e non abbia subito negli esercizi precedenti ripiani di perdite o aumenti di capitale obbligatori.
<b>Sanzioni</b>	Taglio dei trasferimenti per un importo proporzionale allo sfioramento, blocco delle assunzioni, riduzioni delle indennità degli amministratori e impossibilità di accendere nuove forme di indebitamento. Con la nuova normativa, inoltre, vengono considerati inadempienti anche gli enti che non inviano in tempo i dati del monitoraggio sui bilanci.

Importanti novità anche in merito al tema delle **assunzioni**. La manovra, infatti, oltre alle precedenti norme attinenti alla spesa del personale (DL 78/2010), ha introdotto la regola del turn-over: sarà possibile assumere, infatti, solo nel limite del 20% della spesa delle cessazioni intervenute nell'anno precedente.<sup>1</sup> Nel caso in cui, tuttavia, il rapporto tra spese di personale e spese correnti sia inferiore al 35%, sono ammesse in deroga al 20% le assunzioni per le forze di polizia locale.

Ancora, ulteriori modificazioni si registrano anche nel campo delle **consulenze**, delle **spese per convegni** e per **patrocini**. Per quanto riguarda le **consulenze**, infatti, i comuni e tutte le Pa possono spendere non più del 20% dell'importo sostenuto dalle stesse nel 2009 per le medesime voci; la disposizione, articolo 6, comma 7, del DL78/2010, riguarda solo gli incarichi a persone fisiche per studio, ricerca e consulenza.

<sup>1</sup> Secondo un parere delle Sezioni riunite della Corte dei Conti, la disposizione non si applica agli enti non soggetti al Patto.

Allo stesso modo delle consulenze, sono ridotte anche le spese per le relazioni pubbliche, le mostre, i convegni, la pubblicità e le **rappresentanze**; la base di calcolo è, anche qui, la spesa del 2009 (presumibilmente la competenza, in virtù del fatto che ci si deve riferire alla programmazione e non alla spesa effettiva).

Relativamente, invece, alle **sponsorizzazioni** di iniziative o di manifestazioni, anche qui il DL 78/2010 sancisce come dal 1° Gennaio 2010 le Pa siano impossibilitate nel sostenere spese di questo tipo. Il divieto, che vale anche per spese relative alle sponsorizzazione dell'ente, ad esempio, sulle maglie di squadre sportive, non riguarda le spese relative alle feste patronali o alle sagre paesane, che gli enti, molte volte, sostengono con contributi.<sup>2</sup>

Conferme per il sistema delle **sanzioni** per gli enti inadempienti che consistono in: riduzione dei trasferimenti pari all'importo di sforamento, divieto di ricorrere all'indebitamento, e riduzione delle indennità per gli amministratori. Il sistema di premialità, invece, sarà definito per ogni tipologia di ente con decreto dell'Economia.

Sempre riguardo al sistema sanzionatorio, infine, appare importante evidenziare come da quest'anno è considerata inadempienza, e quindi mancato adempimento al patto di stabilità interno, anche la **mancata trasmissione** degli obiettivi programmatici entro i termini previsti.

---

<sup>2</sup> Sulla questione, si è pronunciata la sezione della Lombardia della Corte dei Conti ( pareri 1075 e 1076 del Dicembre 2010) e che distingue le spese di sponsorizzazione da quelle di patrocinio.

**Il Milleproroghe e il bilancio degli enti locali.**

Con particolare riferimento al milleproroghe, **DL 29 Dicembre 2010 n. 225**, approvato a maggioranza negli ultimi giorni di Febbraio dalle Camere, si fanno presente le seguenti disposizioni di interesse per gli enti locali e per la redazione dei bilanci.

<b>Argomento</b>	<b>Riferimento</b>	<b>Descrizione</b>
<b>Immobili non registrati</b>	<i>Articolo 2, comma 5-bis</i>	Il comma reca la <b>proroga al 30 aprile 2011 del termine per gli adempimenti relativi alla presentazione</b> delle dichiarazioni di immobili non registrati in catasto (c.d. case fantasma) o che siano stati oggetto di interventi edilizi che abbiano determinato una variazione di consistenza ovvero di destinazione parimenti non dichiarata in catasto.
<b>Permessi consiglieri circoscrizionali</b>	<i>Articolo 2, comma 9 quater</i>	<i>Il comma disciplina come, nei comuni capoluogo di regione individuati come città metropolitane, gli oneri a carico dell'ente locale per i permessi retribuiti dei consiglieri circoscrizionali non possono superare mensilmente, per ciascun consigliere, l'importo pari ad un quarto dell'indennità del presidente circoscrizionale.</i>
<b>Eventi meteorologici</b>	<i>Articolo 2, comma 12 quinquies</i>	<i>Si autorizza la spesa per i costi sostenuti a seguito degli eventi meteorologici, per ciascuno degli anni 2011 e 2012, di 45 milioni di euro per la regione Liguria, 30 milioni di euro alla regione Veneto, 20 milioni di euro alla regione Campania e 5 milioni di euro ai comuni della provincia di Messina.</i>
<b>Enti locali</b>	<i>Articolo 2, comma 33</i>	<i>Ai fini dell'applicazione del comma 138 con cui le regioni possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale e contestualmente e per lo stesso importo procedono a rideterminare il proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di competenza, le Regioni definiscono criteri di virtuosità e le modalità operative.</i>
<b>Expo 2015</b>	<i>Articolo 2, comma 37</i>	<i>Il comma estende alla provincia di Milano la disposizione di deroga ai vincoli del patto di stabilità interno introdotta in favore del comune di Milano dal comma 103 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220/2010), con riferimento alle spese per la realizzazione dell'Expo Milano 2015. La deroga, valida per il solo 2011, consente al comune e alla provincia di Milano, di escludere dal calcolo del saldo finanziario del Patto di stabilità interno le risorse statali e le spese sostenute per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015.</i>
<b>Indebitamento</b>	<i>Articolo 2, comma 39</i>	<i>L'ente può assumere nuovi mutui solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, non supera il <b>12 per cento per l'anno 2011, il 10 per cento per l'anno 2012 e l'8 per cento a decorrere dall'anno 2013</b> delle entrate relative</i>

		<i>ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.</i>
<b>Oneri di urbanizzazione</b>	<i>Articolo 2, comma 41</i>	<i>Il comma proroga <b>fino al 2012</b> la possibilità per i Comuni di <b>utilizzare i proventi da concessioni edilizie e da sanzioni</b> previste dal Testo Unico sull'edilizia per <b>una quota non superiore al 50% per il finanziamento di spese correnti</b> e per <b>una quota non superiore ad un ulteriore 25% alle spese di manutenzione ordinaria del verde</b>, delle strade e del patrimonio comunale.</i>
<b>Incompatibilità amministratori di enti – società partecipate</b>	<i>Articolo 2, comma 42</i>	<i>Nelle cause di incompatibilità tra le cariche di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale (art. 63 TUEL) e l'amministratore di una società della quale l'ente possiede delle partecipazioni, vengono esclusi i Comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti qualora la partecipazione dell'Ente locale di appartenenza in società sia inferiore al 3 per cento e fermo restando quanto disposto dall'articolo 1, comma 718, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.</i>
<b>Partecipazioni</b>	<i>Articolo 2, comma 43</i>	<i>E' prorogato al 31 dicembre 2013 il termine entro cui i comuni al di sotto dei 30 mila abitanti debbano mettere in liquidazione le società già costituite o cederne le partecipazioni. Le disposizioni non si applicano alle società che abbiano, al 31 dicembre 2013, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi, non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio e non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.</i>
<b>Trasferimenti</b>	<i>Articolo 2, comma 45</i>	<i>Il comma dispone l'attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario di una somma calcolata in misura pari ai pagamenti effettuati da tali enti nel primo trimestre dello scorso anno. Tale quota è corrisposta, a titolo di acconto, dal Ministero dell'interno entro il mese di marzo 2011, ai sensi del decreto interministeriale 21 febbraio 2002. Il decreto, che disciplina le modalità di erogazione dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali, prevede che i contributi relativi al fondo ordinario, al fondo consolidato ed al fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale, nonché i contributi a valere sui fondi per il federalismo amministrativo, siano erogati in tre rate, entro i mesi di febbraio, maggio ed ottobre.</i>  <i>Il versamento dell'importo è correlato alla mancata assegnazione dei trasferimenti erariali agli enti locali nel corso del 2011, alla luce dei provvedimenti attuativi relativi alla legge sul federalismo fiscale.</i>

**Proroghe non onerose**

La tabella 1 riporta le proroghe di termini fino al 31 Marzo 2011 di **disposizioni non onerose**.

Disposizione	Riferimento
La disposizione in oggetto proroga al 31 marzo 2011 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, approvate successivamente al 30 settembre 2003, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni.	<i>Articolo 17, comma 19, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.</i>
Proroga di termini in materia di amministrazione dell'interno: poteri del prefetto in caso di inadempimento bilanci enti locali.	<i>Articolo 1, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° marzo 2005, n. 26.</i>
Proroga del termine per la previsione che i documenti di identità debbano essere muniti della fotografia e delle impronte digitali della persona a cui si riferiscono.	Articolo 3, secondo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio 1° gennaio 2011 decreto 18 giugno 1931, n. 773.
Proroga della possibilità per gli enti locali di avvalersi dei concessionari per la riscossione già in essere all'avvio della riforma nonché dell'obbligo di affidamento delle attività mediante procedure a evidenza pubblica.	<i>Articolo 3 commi 24 25 e 25 bis del dl 30 settembre 2005 n. 203 convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005 n. 248.</i>
Proroga del termine per la dichiarazione al Catasto degli immobili non dichiarati o oggetto di interventi edilizi che abbiano determinato una variazione di consistenza.	<i>Articolo 19 commi 8 9 10 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122.</i>
Proroga del termine della possibilità per i comuni di utilizzare il 75% del ricavato degli oneri di urbanizzazione per spese correnti (manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale).	<i>Articolo 2, comma 8, legge 24 dicembre 2007 n. 244.</i>