

Maria Teresa Nardo

**SOSTENIBILITÀ
ECONOMICO-FINANZIARIA
E GESTIONE DELLE ENTRATE
NEGLI ENTI LOCALI**

**Il Progetto I.B.D.M.E.T.
per l'interoperabilità
delle banche dati**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

Il volume è stato finanziato nell'ambito del progetto Open Community PA 2020 - I.B.D.M.E.T (Interoperabilità Banche Dati per una Migliore Equità Tributaria) – finanziato dal PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, ASSE 3 - Obiettivo Specifico 3.1 – Azione 3.1.1.

Il volume è stato sottoposto a referaggio



I.B.D.M.E.T (Interoperabilità Banche Dati per una Migliore Equità Tributaria)
Coordinatrice Scientifica del Progetto prof.ssa Maria Nardo
Coordinatore tecnico-operativo del Progetto Dott. Mirco Taranto
Progetto CUP G6917999939996

Maria Teresa Nardo

**SOSTENIBILITÀ
ECONOMICO-FINANZIARIA
E GESTIONE DELLE ENTRATE
NEGLI ENTI LOCALI**

**Il Progetto I.B.D.M.E.T.
per l'interoperabilità
delle banche dati**

FrancoAngeli

Isbn: 9788835157434

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*ad Anna,
la mia Vita*

INDICE

Premessa	pag.	9
1. La sostenibilità economico finanziaria negli enti locali	»	11
1.1. L'ente locale e l'autonomia di entrata nella gestione del bilancio armonizzato	»	11
1.1.1. Le entrate dei comuni. Programmazione, gestione e rendicontazione	»	15
1.1.2. Le entrate da fondo perequativo	»	26
1.2. Dal patto di stabilità al fondo crediti di dubbia esigibilità	»	28
1.3. La razionalizzazione delle spese e il falso mito della "spending review"	»	33
1.4. I sistemi di controllo interno e il monitoraggio degli equilibri di bilancio	»	39
1.5. Verso la sostenibilità e la creazione di valore pubblico	»	45
2. La gestione degli enti locali in crisi finanziaria	»	48
2.1. Contesto di riferimento e dimensioni del fenomeno	»	48
2.2. Literature Review	»	55
2.3. Le cause delle crisi finanziarie	»	57
2.4. Strumenti e misure di risanamento	»	64
2.5. Il controllo della Corte dei conti sulla gestione degli enti in crisi finanziaria	»	68
3. Il progetto I.B.D.M.E.T – Interoperabilità Banche Dati per una Migliore Equità Tributaria	»	72
3.1. I fondi strutturali. Open Community PA 2020	»	72
3.2. Come nasce il progetto: l'esperienza del comune cedente la buona pratica	»	78

3.3. I soggetti coinvolti e il partenariato di progetto	pag.	82
3.4. La metodologia	»	85
3.5. Analisi dei dati	»	88
3.6. Applicazione progettuale e primi risultati	»	94
3.7. Evoluzione progettuale	»	97
Conclusioni	»	101
Bibliografia	»	105

PREMESSA

Il volume analizza – attraverso il progetto I.B.D.M.E.T. (Interoperabilità Banche Dati per una Migliore Equità Tributaria) – le caratteristiche della gestione delle entrate dei comuni e le contraddizioni del sistema di finanza locale con particolare riferimento al blocco della spesa corrente ritenuto dal legislatore per molti anni garanzia degli equilibri di bilancio.

Seppur le prime analisi empiriche dimostrano una associazione positiva tra decentramento fiscale ed efficienza dei comuni – poiché tendenzialmente all'aumentare del livello di autonomia tributaria il livello di spesa diminuisce – è difficile ritenere che in questo momento storico si possa avere una ulteriore riduzione di spesa nella gestione dei servizi pubblici comunali.

Per garantire i servizi ai cittadini, senza minare gli equilibri di bilancio, gli enti devono gestire efficacemente le entrate piuttosto che comprimere le spese. I comuni hanno bisogno di investimenti finalizzati ad accrescere le competenze degli operatori e qualificare i servizi anche tecnologicamente.

Partendo da questo presupposto, la prima parte del volume affronta, attraverso una connotazione storica, le fasi essenziali della riforma degli enti locali che hanno segnato il passaggio dal patto di stabilità interno alla sterilizzazione della spesa pubblica di natura corrente con l'iscrizione in bilancio del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Un focus particolare all'interno del lavoro è rivolto alle crisi finanziarie e al sistema dei controlli. I comuni meridionali sono quelli che presentano maggiori criticità finanziarie e la componente storica del fondo di solidarietà comunale, che avrebbe dovuto essere gradualmente sostituita dall'introduzione dei costi standard, in queste realtà appare poco efficace nel colmare le disuguaglianze. L'inappropriatezza del calcolo di distribuzione delle risorse

da perequazione, che le recenti previsioni normative stanno cercando di arginare, è una conseguenza della mancata approvazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che a distanza di anni della legge delega n. 42 del 2009, non sono stati ancora propriamente definiti.

Con il progetto I.B.D.M.E.T., finanziato dal Pon Governance e capacità istituzionale 2014-2020, *Open Community PA 2020*, per una maggiore equità tributaria, sono state applicate metodologie innovative per la gestione delle entrate proprie in cinque comuni calabresi, alcuni dei quali in difficoltà finanziarie. L'obiettivo è stato quello di innescare processi gestionali virtuosi orientati al rafforzamento della capacità amministrativa fruttando le leve dell'innovazione digitale che sta interessando i processi organizzativi e i relativi servizi erogati dagli enti locali.

1. LA SOSTENIBILITÀ ECONOMICO FINANZIARIA NEGLI ENTI LOCALI

1.1. L'ente locale e l'autonomia di entrata nella gestione del bilancio armonizzato

L'attività di gestione degli enti locali si caratterizza per la produzione e l'erogazione di servizi pubblici volti a soddisfare bisogni collettivi. Attraverso le fasi della gestione l'azienda pubblica mira alla creazione di valore e al mantenimento delle condizioni di equilibrio duraturo tra bisogni da soddisfare e risorse disponibili. Tuttavia il concetto di amministrazione negli istituti pubblici (amministrazione pubblica) ha delle specificità per i fini perseguiti e per il sistema di regole. Le risorse nelle aziende pubbliche devono essere distribuite con equità oltre ad essere impiegate senza spreco.

Nelle aziende pubbliche la gestione deve essere orientata all'equilibrio duraturo come in tutte le organizzazioni ma la stessa risente di vincoli riconducibili alla salvaguardia degli interessi di ordine pubblico, agli equilibri degli interessi delle diverse classi sociali, alla tutela dei diritti e doveri della comunità di riferimento, allo sviluppo delle condizioni di vita della società (Borgonovi et al., 2013).

L'ente locale è un ente pubblico la cui competenza è limitata entro un determinato ambito territoriale, più ristretto rispetto a quello nazionale. Nel nostro ordinamento il termine ente locale è usato con riferimento alle autonomie territoriali diverse dalle regioni: comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni¹.

¹ L'art. 2, del d.lgs. n. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel), nel definire l'ambito di applicazione delle disposizioni dal testo unico, al co. 1, definisce enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.

In quanto enti pubblici, gli enti locali sono dotati di potestà amministrativa, rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo.

Gli enti locali per legge – oltre a possedere autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa – hanno autonomia impositiva e finanziaria, nell’ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

La Costituzione italiana attribuisce agli enti locali, attraverso il decentramento autarchico, specifiche funzioni². Essi sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà e concorrono ad assicurare “l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”³.

La Costituzione italiana, all’art. 119, stabilisce l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali nel rispetto dell’equilibrio dei bilanci. Tale autonomia è richiamata anche all’articolo 3 – *Autonomia dei comuni e delle province* – del testo unico degli enti locali (d.lgs. 267/2000), che all’art. 4 definisce il *Sistema regionale delle autonomie locali*.

Secondo quest’ultimo disposto è attribuita alle regioni l’organizzare dell’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province ai sensi dell’art. 117, primo e secondo comma, e dell’art. 118 primo comma della Costituzione.

Le leggi regionali sono chiamate ad identificare, coerentemente con l’art. 117 della Costituzione, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio⁴. Le regioni indicano i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione,

² Secondo l’art. 114 della Costituzione, la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato. I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla medesima Costituzione. L’art. 118 attribuisce le funzioni amministrative ai comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, le conferisce anche alle province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

³ Art. 119 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale del 20 aprile 2012 n. 1 che ha disposto, con l’art. 6, co. 1, l’applicazione delle modifiche a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2024.

⁴ I compiti e le funzioni amministrative attribuire agli enti locali tengono conto delle dimensioni territoriali, associative ed organizzative, in base ai principi di cui all’art. 4, co. 3, della legge n. 59/1997.

al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

Per lo sviluppo dei territori è dunque fondamentale il ruolo svolto dalle regioni.

Il riferimento nel Tuel al sistema regionale delle autonomie enfatizza, valorizzandola, la forte dipendenza tra le diverse autonomie locali e tra queste e la regione, per la crescita della comunità⁵. Tale coordinamento è da intendersi non solo in termini funzionali ma anche dal punto di vista finanziario e contabile⁶.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, la riforma di contabilità armonizzata (l. n. 196/2009), come riportato nel documento di presentazione del testo normativo del Ministero dell'economia e delle finanze dell'aprile 2010, si è posta l'esigenza di assicurare il coordinamento tra gli obiettivi perseguiti dai diversi livelli di governo in un contesto in cui il ruolo degli enti territoriali è sempre più rilevante. Questa esigenza è stata rafforzata dalla contestuale necessità di rispettare per l'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche i vincoli di bilancio assunti in ambito europeo (Mef, 2010).

L'autonomia finanziaria e l'armonizzazione contabile devono infatti essere considerate anche una conseguenza dell'ingresso dell'Italia all'interno dell'Unione europea, che ha comportato il rispetto di alcuni parametri macroeconomici. Le istituzioni europee hanno chiesto all'Italia il contenimento del debito pubblico rispetto all'andamento del Pil evitando il perpetuarsi di politiche di ripianamento dei deficit generati da parte degli altri livelli di governo e maggiore trasparenza nei conti pubblici (Borgonovi et al., 2013).

⁵ Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze (art. 4, co. 5, del Tuel).

⁶ Il testo del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 coordinato con il decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) e il decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, disponendo in materia di riforma contabile degli enti territoriali, nei suoi principi enfatizza il coordinamento contabile tra regioni e enti locali. I bilanci di previsione degli enti locali recepiscono le leggi delle rispettive regioni di appartenenza riguardanti le entrate e le spese relative a funzioni delegate, al fine di consentire la possibilità del controllo regionale sulla destinazione dei fondi assegnati agli enti locali e l'omogeneità delle classificazioni di dette spese nei bilanci di previsione degli enti rispetto a quelle contenute nei rispettivi bilanci di previsione regionali. Le entrate e le spese per le funzioni delegate dalle regioni non possono essere collocate tra i servizi per conto di terzi nei bilanci di previsione degli enti locali.

Negli enti territoriali il coordinamento contabile si è concretizzato con il d.lgs. n. 118/2011 e con l'introduzione, dopo una fase di sperimentazione, in quasi tutti gli enti locali della contabilità armonizzata a partire dal 2015 (Bilardo et al., 2021). Il nuovo sistema ha introdotto un linguaggio contabile unico nei diversi comparti della pubblica amministrazione, un piano dei conti integrato e nuovi schemi di bilancio armonizzati la cui spesa è classificata per missioni e programmi.

Si tratta di un sistema di contabilità che – pur non avendo di fatto abbandonato il concetto di “spesa pubblica” – sostituendolo con quello, a matrice economico-aziendale, di “costo” – ha comunque avvicinato la tradizionale contabilità finanziaria tipica degli enti territoriali al principio della competenza economica (Anselmi e Pozzoli, 2019).

La contabilità armonizzata ha il merito di aver introdotto negli enti pubblici istituti tipici della contabilità economico-patrimoniale con l'obiettivo di tutelare e rendere robusti gli equilibri di bilancio (Nardo, 2018).

In particolare con tale scopo sono stati previsti in bilancio l'iscrizione di diversi fondi rischi tra cui il fondo crediti di dubbia esigibilità (Fcde)⁷. Si tratta di un fondo che evita di effettuare “spesa pubblica” nei casi in cui vi è bassa capacità di riscossione da parte dell'ente e quindi nei casi in cui il rischio di mancato incasso delle entrate è concreto.

Secondo questa logica il fondo crediti di dubbia esigibilità e il relativo accantonamento sono determinati, nel bilancio di previsione dell'ente locale e nel rendiconto, in relazione all'andamento storico delle riscossioni rispetto agli accertamenti⁸. Nella determinazione del Fcde si tiene pertanto conto

⁷ La contabilità finanziaria già prima della riforma prevedeva l'iscrizione in bilancio di previsione di alcuni fondi quale il fondo di riserva ordinario di competenza e il fondo riserva di cassa. Il fondo riserva di competenza è iscritto, con la nuova struttura di bilancio armonizzato, nella missione 20, programma 1, titolo 1, macro-aggregato 10. L'obbligo di istituzione e le modalità di calcolo sono previsti dall'articolo 166 del Tuel e nel regolamento di contabilità dell'ente. La quota minima è dello 0,30 oppure dello 0,45 per cento (nelle situazioni di cui all'art. 195 o 222 del Tuel) e la quota massima prevista è pari al 2 per cento del totale delle spese correnti di competenza. La metà della quota minima del fondo di riserva deve essere riservata alla copertura di eventuali spese non prevedibili, la cui mancata effettuazione comporta danni certi all'amministrazione. Anche il fondo riserva di cassa è iscritto nella missione 20, programma 1 e la consistenza non deve essere inferiore allo 0,2 per cento delle spese finali per come previsto dall'art. 166, comma 2 quater del Tuel. Il fondo riserva (sia di cassa che di competenza) ha tuttavia una funzione e un impatto sul bilancio differente rispetto ai fondi rischi istituiti dal d.lgs. 118/2011 come si analizzerà nei paragrafi successivi.

⁸ Il Fcde è iscritto nella missione 20, programma 2 del bilancio. La sua contabilizzazione nel programma 2 del bilancio lo differenzia dai fondi per spese potenziali che invece si iscrivono

della tipologia di entrate, del loro ammontare (sia in fase previsionale sia in fase di consuntivo per quanto attiene i residui attivi), delle modalità di accertamento (per competenza o per cassa), nonché delle eventuali garanzie fideiussorie. Queste regole e più in generale la gestione del bilancio degli enti locali è disciplinata nel Tuel – coerentemente alle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011 – nella parte II “Ordinamento finanziario e contabile”, Titolo III.

Di seguito, funzionalmente al progetto I.B.D.M.E.T, si analizzeranno – nelle diverse fasi della programmazione, gestione e rendicontazione – le tipologie di entrate previste dai comuni per lo svolgimento delle proprie funzioni⁹.

1.1.1. Le entrate dei comuni. Programmazione, gestione e rendicontazione

Il ciclo economico di gestione negli enti locali si svolge attraverso acquisizione di risorse e impiego delle stesse per la produzione diretta o tramite terzi di beni e servizi da erogare. L’acquisizione di risorse (finanziamento) e l’impiego (investimento e collocamento) possono generare le seguenti condizioni gestionali e di bilancio:

- equilibrio di sviluppo, quando le risorse proprie correnti sono risparmiate al consumo (spese correnti) e vengono assorbite da impieghi per investimenti;
- equilibrio di esistenza, quando risorse ed impieghi correnti si equivalgono e soddisfano le condizioni tendenziali di funzionamento dell’azienda pubblica;
- disequilibrio se le risorse proprie correnti sono insufficienti a fronteggiare gli impieghi per consumi ordinari (spese correnti).

L’equilibrio di sviluppo o il contenimento del disavanzo corrente può essere perseguito attraverso politiche che accrescano le risorse proprie (es.

al programma 3 che comprendono fondi per rischi contenzioso, oneri futuri, perdite società e organismi partecipati ecc.

⁹ Il volume riporta i risultati nell’ambito del progetto Open Community PA 2020 – del progetto I.B.D.M.E.T (Interoperabilità Banche Dati per una Migliore Equità Tributaria) – finanziato dal Pon Governance e capacità istituzionale 2014-2020, ASSE 3 - Obiettivo Specifico 3.1 – Azione 3.1.1. Il progetto, come specificato in premessa, ha riguardo l’applicazione di processi e tecnologie innovative nella gestione delle entrate, in via sperimentale, in cinque comuni calabresi di medie e piccole dimensioni.

pressione tributaria o incremento entrate extra-tributarie) e ricercano economie di spesa o incrementino la copertura dei costi dei servizi a domanda individuale (Borgonovi et al., 2023).

Come introdotto nel paragrafo precedente, i comuni secondo l'art. 119 della Costituzione «hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

Per quanto riguarda le entrate, nei comuni possono essere individuate tre macro tipologie di voci:

- entrate da fondo perequativo, concepito per colmare eventuali squilibri tra le regioni e trasferito ai comuni con minore capacità fiscale per abitante senza vincoli di destinazione;
- entrate da compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al rispettivo territorio;
- entrate proprie.

Tutte le entrate così individuate concorrono agli equilibri di bilancio ma soprattutto consentono di finanziare integralmente le funzioni attribuite ai comuni¹⁰.

Rispetto a queste tipologie di entrate, per capirne la natura e l'origine, bisogna fare riferimento alla legge n. 42 del 2009 che dà attuazione, seppur parzialmente, al nuovo ordinamento costituzionale e ai due principi (che diventano due canali di finanziamento) in esso contenuti e considerati necessari per finanziare tutte le funzioni di competenza dell'ente locale:

- solidarietà tra enti territoriali;
- autonomia fiscale.

La riforma Costituzionale allargando, da una parte, l'autonomia impositiva ha reso centrali le entrate proprie degli enti locali, nello stesso tempo ha però previsto un meccanismo perequativo per evitare le disparità tra territori e cittadini. La legge n. 42/2009, infatti, ha dato vita ai principi del federalismo fiscale con diverse previsioni. Tra le più importanti vi è l'istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio comunale, sostituito dal fondo di solidità

¹⁰ Lo Stato, secondo il nostro ordinamento giuridico, può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di alcuni enti per rimuovere gli squilibri economici e sociali e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni. Si tratta in questo caso di entrate eccezionali con specifica destinazione.

rietà comunale. Questo fondo ha lo scopo di sostituire progressivamente i trasferimenti basati sulla spesa storica con il criterio dei costi e dei fabbisogni standard e attuare, così, la perequazione prevista dalla riforma¹¹.

I principi che risiedono nella riforma costituzionale e nella legge n. 42/2009 prevedono per la distribuzione delle risorse statali agli enti locali un criterio basato sulle effettive esigenze e condizioni dei territori. Tale criterio dovrebbe a regime superare la logica della spesa storica che penalizza in termini di risorse trasferite chi ha meno servizi o chi nel passato ha speso di meno o speso meglio.

Il processo delineato dalla Costituzione è, tuttavia, ancora in corso di attuazione ed è lontano dalla sua conclusione¹². La norma del 2009 è una legge delega che ha ceduto il passo al Governo e ai decreti attuativi¹³.

Gli enti locali, per lo svolgimento delle funzioni attribuite dalla legge e per la gestione dei servizi, hanno di fatto dovuto incrementare pesantemente le risorse autonome (entrate proprie). Infatti, i dati generali di contesto fotografano una finanza comunale contrassegnata nell'ultimo decennio da:

- un forte innalzamento del prelievo fiscale proprio;
- una pesante riduzione dei trasferimenti;
- una stringente previsione di vincoli finanziari tra cui il Patto di stabilità interno¹⁴.

¹¹ Il fondo di solidarietà comunale negli anni è stato gradualmente incrementato (l. n. 234/2021, art. 1, co. 172 e l. n. 197/2022, art. 1, co. 774). Si ricorda che il Fondo di solidarietà comunale è alimentato da una quota del gettito Imu di spettanza dei comuni stessi.

¹² Le questioni oggi dibattute e rimaste in sospeso sono la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) su cui agganciare una reale perequazione delle risorse. Solo dopo aver definito gli standard minimi dei servizi da garantire su tutti i territori si possono calcolare i costi standard di ogni amministrazione locale. Esiste, infatti, un rapporto diretto tra la definizione dei Lep e la determinazione di costi e fabbisogni standard. Anche se i Lep non sono stati ancora definiti, negli ultimi anni sono state introdotte delle revisioni alla metodologia sulla perequazione e sono stati istituiti gli obiettivi di servizio stanziando specifiche risorse per i servizi di prima infanzia, i servizi sociali comunali (legge di bilancio 2021, art. 1 commi 791 e 792), i servizi sul trasporto scolastico per alunni con disabilità (l. n. 234/2021, art. 1 co. 174).

¹³ I decreti legislativi emanati ad oggi in attuazione della legge n. 42/2009 sono diversi. Tra i principali vi è il d.lgs n. 85/2010 sul patrimonio demaniale, il d.lgs. n. 216/2010 sulla definizione dei fabbisogni standard per comuni e province, il d.lgs. n. 118/2011 sull'armonizzazione contabile modificato ed integrato dal d.lgs. n. 126/2014.

¹⁴ L'effetto congiunto di tagli alle risorse, fiscalizzazione dei trasferimenti, evoluzione delle regole finanziarie e sforzo fiscale dei comuni, comporta – dal 2010 al 2019 – 8,1 miliardi di euro in più di prelievo fiscale legato all'imposizione comunale e 6,6 miliardi di euro in meno a disposizione dei bilanci comunali (Ferraina, 2021).

Attualmente i comuni dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio ma soprattutto stabiliscono e applicano, imposte e tasse, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Le entrate degli enti locali, destinate all'erogazione dei servizi e allo svolgimento delle funzioni e quindi alla gestione dell'ente, nonché agli investimenti, sono di varie tipologie: tasse, imposte, trasferimenti da altre istituzioni pubbliche o private. A queste bisogna aggiungere entrate da indebitamento, anticipazioni di denaro da parte del tesoriere o di altri istituti creditizi come Cassa depositi e prestiti¹⁵.

La tipologia e la natura dell'entrata determina il suo utilizzo ossia la destinazione a finanziamento di specifiche spese.

Le entrate da indebitamento possono essere utilizzate per investimenti mentre le anticipazioni di cassa o di liquidità non possono finanziare nuove spese ma sono entrate da usare esclusivamente per soddisfare momentanei fabbisogni di cassa.

Le entrate da trasferimenti, da soggetti pubblici e privati, possono essere entrate in conto capitale ma anche entrate correnti a seconda della finalità che l'atto amministrativo di riferimento gli attribuisce. Le tipologie di entrate definite proprie e che determinano l'indice di autonomia finanziaria sono le entrate iscritte in bilancio al titolo I e III.

Le imposte, che rientrano tra le entrate proprie, possono essere utilizzate per finanziare vari tipi di servizi e quindi coprire spesa pubblica di diversa natura. Sono, infatti, conosciute come entrate "indivisibili" in quanto l'importo incassato dal comune non deve essere utilizzato per specifiche finalità ma concorre all'erogazione di diversi servizi rivolti alla collettività.

Le tasse, invece, finanziano servizi specifici a fronte dei quali vengono pagate dal contribuente. Un esempio è la tassa sui rifiuti urbani (Tari) che il cittadino versa al comune per ricevere il servizio di raccolta e smaltimento della spazzatura¹⁶. Altro esempio di tassa è quella di soggiorno o la Tosap oggi trasformata in canone unico patrimoniale.

¹⁵ La Cassa depositi e prestiti è una società per azioni a controllo pubblico. L'azionista di maggioranza è il Ministero dell'economia e delle finanze con circa 83 per cento di azioni possedute. Gli azionisti di minoranza sono le fondazioni bancarie che operano a favore dei diritti sociali, civili e culturali dei territori.

¹⁶ Il soggetto deputato a programmare, gestire e incassare la Tari può essere differente nei diversi contesti regionali a seconda di come è stato organizzato il servizio e sono stati definiti gli ambiti territoriali.

Le imposte rispetto alla tassa rappresentano un prelievo subito dal contribuente in rapporto alla sua capacità contributiva. L'addizionale Irpef è un esempio di entrata del comune rientrante tra la tipologia delle imposte così come lo è l'IscoP (imposta di soggiorno e contributo di sbarco).

L'addizionale comunale all'Irpef è un'imposta che si applica al reddito complessivo determinato ai fini dell'Irpef nazionale ed è dovuta se per lo stesso anno risulta dovuta quest'ultima. È facoltà di ogni singolo comune istituirla, stabilendone l'aliquota e l'eventuale soglia di esenzione nei limiti fissati dalla legge statale.

Rispetto all'addizionale Irpef, il gettito che il comune riceve è più alto all'aumentare del reddito pro-capite dei cittadini.

È evidente che i comuni che operano in territori economicamente sviluppati hanno una autonomia finanziaria maggiore rispetto ai comuni che erogano servizi in territori svantaggiati. In questi ultimi casi gli equilibri di bilancio sono fragili.

Il comune, nell'ambito della propria autonomia impositiva, garantendo gli equilibri di bilancio, a seconda della tipologia di entrata, delibera in consiglio o in giunta, le aliquote e le tariffe e, in alcuni casi, istituisce nuove imposte¹⁷.

Contabilmente, ai fini degli equilibri di bilancio, le entrate sono distinte in correnti e in conto capitale, a seconda della spesa che vanno a finanziare, che può essere di funzionamento o di investimento. Sono distinte inoltre in entrate ordinarie e straordinarie, a seconda della natura e della frequenza con cui si manifestano.

La contabilità armonizzata distingue le entrate in ricorrenti e non ricorrenti, quando si riferiscono a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi.

Sono comunque non ricorrenti per i comuni le seguenti entrate:

¹⁷ Una entrata istituita dall'ente facoltativamente è l'imposta di soggiorno, definita impropriamente anche tassa di soggiorno. Si tratta di somme pagate dai turisti in base alla durata della permanenza in una struttura ricettiva alla medesima struttura che agisce da agente contabile e riversa al comune quanto incamerato. Le entrate derivanti dall'imposta di soggiorno hanno destinazione vincolata alle stesse finalità turistiche. È stata introdotta, per tutti i comuni che vogliono usufruire della facoltà di istituzione, dal d.lgs. n. 23/2011. Il decreto legge n. 78/2010 l'aveva prevista esclusivamente per il comune di Roma. Il contrasto all'evasione e la riscossione sono stati potenziati con le previsioni del decreto legge n. 34/2019. Tale norma prevede che la regolarità di versamento può essere esercitata dai comuni attraverso controlli incrociati e utilizzando i dati delle questure sui soggiorni dei turisti e il portale "alloggiati web" (<https://alloggiatiweb.poliziadistato.it/PortaleAlloggiati/>).