

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 14,55.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla finanza locale, l'esame del documento conclusivo.

Avverto che, in esito allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, ho predisposto una proposta di documento conclusivo *(vedi allegato)*, nella quale si dà conto delle risultanze delle audizioni svolte e si evidenziano le problematiche emerse. Il documento, inoltre, recepisce le osservazioni già trasmesse da alcuni componenti della Commissione, quali quelle dell'onorevole Marchi. Proporrei, quindi, di fissare il termine per la presentazione di eventuali proposte di modifica per le ore 20 di

giovedì 23 settembre 2010 e di rinviare ad una seduta che potrà essere convocata la prossima settimana la discussione e la votazione del documento conclusivo.

Vi chiedo quindi se concordate con tale modalità di esame della proposta di documento conclusivo.

AMEDEO CICCANTI. Concordo con quanto proposto dal presidente.

PIER PAOLO BARETTA. Sono d'accordo con la procedura di esame del documento conclusivo proposta dal presidente. Rilevo, in proposito, che il documento presentato rappresenta un resoconto fedele del lavoro svolto nel corso dell'indagine. Penso che, se non vi sono ragioni d'urgenza, possiamo procedere all'esame e all'approvazione dello stesso nei tempi necessari a pervenire a valutazioni definitive il più possibile condivise.

PRESIDENTE. Non essendovi ulteriori interventi, rinvio il seguito dell'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 1° ottobre 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulla finanza locale.**PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO****Introduzione: il programma e gli obiettivi dell'indagine.**

La V Commissione ha ritenuto necessario svolgere un'indagine conoscitiva sulla finanza locale al fine di valutare le criticità emerse nelle ultime legislature soprattutto in ragione della situazione di stallo del processo di superamento della natura derivata della finanza locale e di riconoscimento agli enti locali di entrate proprie di natura tributaria. Nel corso dell'indagine tale processo ha peraltro registrato una brusca accelerazione ad opera della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, nonché della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di contabilità e di finanza pubblica.

Sul processo di riconoscimento dell'autonomia finanziaria degli enti locali, avviato dal legislatore ordinario nel 1992 e riaffermato al livello costituzionale con la riscrittura dell'articolo 119 della Costituzione, operata nel quadro della riforma costituzionale del 2001, ha inoltre inciso l'intervenuta abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, attuata nella presente legislatura, dopo che nella precedente era stato prevista una detrazione fiscale parziale del relativo importo, che ha fatto venir meno uno dei pilastri del sistema impositivo comunale. Neanche la riforma del Patto di stabilità interno, anch'essa avviata nella scorsa legislatura e proseguita nell'attuale, ha garantito agli enti locali quella effettiva maggiore autonomia finanziaria richiesta dal dettato costituzionale.

I due provvedimenti legislativi prima richiamati hanno ora mutato radicalmente il quadro e rendono opportuno focalizzare su di essi l'attenzione di tutti i soggetti

istituzionali ed in particolare del Parlamento, chiamato a svolgere un ruolo di primo piano nell'attuazione dei medesimi.

In questo quadro, la V Commissione, nel predisporre il programma dell'indagine conoscitiva, ha ritenuto opportuno che con la stessa fossero approfondite alcune tematiche particolarmente rilevanti connesse alla finanza locale, quali, in primo luogo, la valutazione dei trasferimenti erariali corrisposti agli enti locali — con riferimento alla relativa classe dimensionale, all'area geografica di appartenenza e ad alcuni indicatori significativi della situazione economico-sociale — nonché l'analisi dell'effettiva gestione economica e finanziaria degli enti locali, anche al fine di valutare l'adeguatezza dei controlli previsti nell'ordinamento.

Inoltre, la V Commissione ha ritenuto di approfondire, per la loro rilevanza, le tematiche concernenti il Patto di stabilità interno, analizzando in particolare gli effetti della mancata stabilizzazione dello stesso — a distanza di un decennio dalla sua istituzione — ed i problemi emersi anche dopo la scelta, intervenuta nel 2007, di un sistema basato sui saldi di bilancio.

Ulteriori aspetti qualificanti dell'indagine sono stati individuati nella necessità di approfondire sia il fenomeno dell'indebitamento degli enti locali sia il processo di esternalizzazione e di conseguente trasferimento delle funzioni dagli enti locali a società esterne.

Si è, inoltre, ritenuto opportuno svolgere un esame dei profili di armonizzazione e di coordinamento della finanza locale con la finanza statale e regionale, anche nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale.

È, infine, apparso opportuno svolgere anche un'analisi di tipo comparato dei sistemi di finanza locale e delle relative forme di controllo in Francia, Germania e Regno Unito, al fine di acquisire ulteriori elementi di valutazione alla luce delle esperienze maturate nei principali Paesi europei.

L'indagine è stata deliberata il 28 gennaio 2009, individuando come data di conclusione il mese di novembre dello stesso anno, poi prorogata al 31 luglio 2010.

Nell'ambito dell'indagine, la V Commissione ha svolto un articolato ciclo di audizioni, che hanno avuto inizio nel novembre 2009 e si sono concluse nel mese di maggio 2010, nel corso delle quali sono intervenuti:

nella seduta del 4 novembre 2009, il dottor Giancarlo Verde, direttore generale della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno;

nella seduta del 20 gennaio 2010, i rappresentanti della Corte dei conti, e in particolare, i presidenti Gian Giorgio Paleologo e Maurizio Meloni, i consiglieri Francesco Petronio, Enrico Flaccadoro e Cinzia Barisano e il primo referendario Giancarlo Astegiano;

nelle sedute del 28 gennaio 2010 e dell'11 febbraio 2010, il dottor Edoardo Grisolia, ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni della Ragioneria generale dello Stato;

nella seduta del 4 febbraio 2010, i rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), e in particolare: il presidente, Sergio Chiamparino; i due vicepresidenti, Osvaldo Napoli e Roberto Reggi, sindaci rispettivamente di Valgioie e di Piacenza; Alessandro Cosimi, sindaco di Livorno; Maurizio Leo, assessore al bilancio e allo sviluppo economico del comune di Roma; Angelo Rughetti, segretario generale, e i funzionari Silvia Scozzese, Pasquina Petrelli e Valerio Matteo. Nella stessa seduta sono intervenuti anche i rappresentanti dell'Unione delle

province d'Italia (UPI), e in particolare: Dario Galli, presidente della provincia di Varese e responsabile per il federalismo fiscale e la finanza provinciale dell'UPI; Antonio Rosati, assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della provincia di Roma e coordinatore degli assessori provinciali al bilancio; Piero Antonelli, direttore generale, e i funzionari Luisa Gottardi e Barbara Perluigi;

nella seduta del 10 febbraio 2010, la professoressa Fabrizia Lapecorella, direttore generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze;

nella seduta antimeridiana del 14 aprile 2010, il professor Luca Antonini, presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale;

nella seduta pomeridiana del 14 aprile 2010, Lidia D'Alessio, professore ordinario di economia aziendale presso l'Università degli studi Roma Tre, e Stefano Pozzoli, professore ordinario di ragioneria generale presso l'Università degli studi Napoli Parthenope;

nella seduta del 21 aprile 2010, il dottor Domenico Mastroianni, capo dell'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato, e Luca Anselmi, professore ordinario di economia aziendale presso l'Università di Pisa;

nella seduta del 12 maggio 2010, Gérard Terrien, Segretario generale aggiunto della Corte dei conti francese.

Nel corso dell'indagine, infine, è stato acquisito attraverso le rispettive ambasciate un documento relativo ai modelli di finanza locale presenti in Germania e in Gran Bretagna.

1. Finanza locale e finanza pubblica.

1.1 Il Patto di stabilità interno.

L'esigenza di coinvolgere le amministrazioni locali nel perseguimento degli

obiettivi di finanza pubblica derivanti dai vincoli europei ha motivato, a decorrere dalla legge finanziaria per il 1999, l'introduzione di regole fiscali specifiche, differenziate per le regioni e gli enti locali, codificate nel cosiddetto Patto di stabilità interno. Tali regole, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, hanno subito frequenti modifiche nel corso del tempo e sono attualmente definite, salvo alcune limitate modifiche successivamente intervenute, con riferimento al triennio 2009-2011, dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazione, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per gli enti locali l'ambito applicativo del Patto di stabilità interno è limitato agli enti di maggiori dimensioni (le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti). Il vincolo è riferito al saldo finanziario, definito secondo il criterio della cosiddetta competenza mista (ovvero con vincoli posti in termini di competenza giuridica sulla spesa corrente e in termini di cassa sulla spesa in conto capitale), allo scopo di approssimare il saldo contabile applicato per il Patto di stabilità interno a quello rilevante in sede europea ai fini del Patto di stabilità e crescita. Gli enti in disavanzo sono tenuti a ridurre progressivamente il *deficit*, mentre agli enti in avanzo sono consentiti margini di peggioramento, secondo parametri prefissati. È prevista la possibilità per le regioni di «adattare» le regole per gli enti locali, fermo restando l'obiettivo determinato complessivamente per il proprio territorio. Accanto a misure di carattere sanzionatorio per il mancato rispetto degli obiettivi del Patto, soggette peraltro a numerose deroghe, sono previste misure premiali, correlate a determinati parametri di «virtuosità». Le misure premiali sono state oggetto di alcuni rilievi critici, emersi anche nel corso dell'indagine in esame, in quanto sono risultati assegnatari di premi alcuni enti in stato di dissesto e non altri enti in equilibrio di bilancio, nonostante la loro posizione di sottodotazione nei trasferimenti (Grisolia, audizione del 28 gennaio, pag. 5, e audizione dell'11 febbraio,

pagg. 9 e 11; ANCI e UPI, pagg. 15, 22 e 25). Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, recante la manovra correttiva di finanza pubblica per il periodo 2010-2013, ha pertanto previsto la temporanea disapplicazione, per l'esercizio 2010, del predetto meccanismo premiale, a copertura della parziale proroga a tale esercizio di una misura, già prevista per il 2009, volta a consentire maggiori spazi per l'utilizzo dei residui in conto capitale.

In tale quadro, fra le altre regole di finanza pubblica previste per gli enti locali appaiono in particolare significative le misure finalizzate al contenimento della dinamica dello *stock* di debito e al contenimento dei prelievi sui conti della tesoreria statale e la sospensione per il triennio 2009-2011, ovvero fino all'attuazione del federalismo fiscale, del potere di utilizzo della leva fiscale locale (cioè del potere di aumentare le imposte locali).

1.2 Le principali problematiche emerse in sede di gestione del Patto di stabilità interno.

Nella prima fase successiva alla sua introduzione (dal 1999 al 2005), il Patto di stabilità interno si è rivelato scarsamente efficace, nonostante il suo rispetto da parte della quasi totalità degli enti ad esso soggetti, fondamentalmente a motivo del carattere parziale delle voci di bilancio soggette a vincolo.

A partire dal 2006, l'efficacia del Patto è risultata via via più stringente (Corte dei conti pag. 38), sia a causa della progressiva stratificazione delle manovre restrittive, il cui carattere cumulativo ha progressivamente eroso i margini di manovra degli enti, sia a causa dell'aumento, considerevole soprattutto a decorrere dal 2007, delle poste di bilancio soggette a vincolo. Ciò ha ridotto sensibilmente la possibilità degli enti locali di avvalersi di *escape clauses*, imponendo un effettivo contenimento della dinamica del *deficit*, i cui effetti si sono registrati anche nei dati di contabilità nazionale. Tuttavia, pur contribuendo ne-

gli ultimi anni al contenimento degli andamenti della finanza pubblica locale, l'applicazione del Patto ha determinato alcuni effetti distorsivi, di seguito riassunti.

Al Patto è stata innanzitutto affidata la gestione di più obiettivi di finanza pubblica, fra cui:

il risanamento dei bilanci degli enti in *deficit*;

il concorso di tutti gli enti alla realizzazione delle manovre di finanza pubblica;

il contenimento della pressione fiscale.

Tale ultimo obiettivo ha motivato la scelta di concentrare, per alcuni anni, le regole del Patto esclusivamente sul lato della spesa. La successiva estensione di tali regole al saldo di bilancio degli enti, accompagnata dal contestuale divieto di utilizzo della leva fiscale, fa sì che il vincolo continui a gravare, sostanzialmente, sul lato della spesa.

All'eccesso di obiettivi posti a carico del Patto di stabilità interno — essenzialmente idoneo, in quanto regola di bilancio, a perseguire unicamente il primo dei predetti obiettivi — possono ricondursi i seguenti effetti:

il carattere stringente dei coefficienti del Patto, conseguente all'obiettivo della manovra, e il contestuale congelamento dell'uso della leva fiscale, hanno determinato una forte compressione della spesa per investimenti degli enti locali: quest'ultima, per il suo carattere discrezionale, è risultata di fatto la componente di spesa maggiormente penalizzata dal vincolo (Corte dei conti pag. 10 e ss. e pag. 39; ANCI e UPI pag. 6);

dal momento che il Patto di stabilità interno è formulato in termini di competenza mista, si è determinata una forte compressione dei pagamenti della spesa per investimenti. Non essendo i corrispondenti impegni soggetti a vincoli specifici, ciò ha concorso in maniera determinante

all'incremento dei residui di conto capitale (Grisolia, 28 gennaio 2010, pag. 3). Al fine di limitare tale fenomeno, oltre alle disposizioni riguardanti il parziale sblocco dei residui, è stata introdotta una norma che consente ai funzionari l'adozione di atti di impegno solo a condizione che possa essere garantito il pagamento in base alla programmazione dei flussi finanziari (Grisolia 28 gennaio 2010, p. 4);

l'utilizzo del Patto allo scopo di ottenere il concorso alla manovra da parte di tutti gli enti di maggiori dimensioni, inclusi quelli con i conti già in equilibrio, ha determinato la progressiva emersione di posizioni di avanzo da parte dei comuni, con effetti negativi sia sul fronte dell'efficiente allocazione delle risorse, che su quello della tenuta del vincolo nel lungo periodo (ANCI e UPI, pag. 3). Per ovviare, parzialmente, a tale inconveniente, sono state introdotte alcune disposizioni miranti, da un lato, a consentire limitati margini di peggioramento dei saldi agli enti che nel 2007 esponevano posizioni di avanzo, dall'altro a introdurre principi di flessibilizzazione del Patto a livello regionale, la cui effettiva implementazione ha avuto finora portata contenuta (Corte dei Conti pagg. 9 e 43, Grisolia, 28 gennaio 2010, pag. 5, ANCI e UPI pag. 23).

Le scelte operate con il decreto-legge n. 78 del 2010 sembrano in una qualche misura prendere atto dell'eccesso di obiettivi finora perseguiti mediante i vincoli sul bilancio previsti dal Patto di stabilità interno. In questo caso, infatti, il concorso alla manovra delle amministrazioni locali è ottenuto mediante uno strumento diverso, quello del taglio dei trasferimenti, senza apportare sostanziali modifiche alla disciplina vincolistica sui bilanci già prevista dal vigente Patto di stabilità interno, prevedendo quindi obiettivi finanziari ancora più rigorosi. Un'ulteriore restrizione dei predetti vincoli, a parità di trasferimenti, avrebbe infatti incrementato ulteriormente l'emersione di avanzi di amministrazione.

Contestualmente allo strumento del taglio dei trasferimenti, il Governo ha inoltre

utilizzato lo strumento della revisione dell'assetto proprietario del patrimonio immobiliare dello Stato, mediante l'adozione, nell'esercizio della prima delle deleghe previste dalla legge n. 42 del 2009, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, riguardante l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio. Tale provvedimento destina in via prioritaria gli incassi da alienazione dei cespiti all'ammortamento del debito, sia dello Stato (per una quota pari al 25 per cento degli incassi), sia delle amministrazioni locali; queste ultime possono utilizzare la parte eventualmente restante per spese di investimento. In un contesto di forte riduzione delle risorse disponibili, conseguente al taglio dei trasferimenti, le predette risorse, computabili ai fini degli obiettivi del Patto di stabilità interno, potrebbero aiutare gli enti a conseguire i previsti obiettivi di saldo (Antonini, 14 aprile 2010, pag. 12).

Ulteriori profili problematici appaiono intrinsecamente connessi alla struttura stessa del Patto di stabilità interno, la quale, formulando gli obiettivi in termini differenziali rispetto ai risultati conseguiti in esercizi pregressi, piuttosto che con riferimento a valori ottimali verso cui tendere progressivamente, produce inevitabilmente un effetto di trascinamento delle distorsioni connesse alla diversa base di partenza dei diversi enti.

Tale formulazione tende infatti a penalizzare le amministrazioni più efficienti che, avendo ottenuto in passato buoni risultati di bilancio, si vedono vincolate a conseguire risultati comparativamente migliori rispetto ad amministrazioni meno efficienti, il cui obiettivo finanziario risente di una base di partenza meno virtuosa (Grisolia, 11 febbraio 2010, pag. 7; Corte dei conti, pag. 11).

Emerge, inoltre, l'esigenza di non penalizzare eccessivamente gli enti locali che nell'esercizio preso a base di riferimento per il calcolo degli obiettivi abbiano eventualmente registrato entrate di carattere straordinario, imponendo loro il conseguimento di obiettivi di saldo commisurati a

quelli conseguiti in passato solo grazie ad entrate non riproducibili negli anni successivi (Grisolia, 11 febbraio 2010, pag. 5; ANCI e UPI, pagg. 6 e 18).

Per far fronte a tale esigenza sono state, da ultimo, seguite due strade: quella dell'esclusione delle predette entrate straordinarie dalla base di calcolo, e quella della ridefinizione della base di riferimento per il calcolo degli obiettivi su un arco di tempo più ampio rispetto al solo esercizio in cui si sono registrate le entrate di carattere straordinario (Grisolia, 11 febbraio 2010, pag. 4).

La presenza di diverse basi di partenza cui commisurare i vincoli, ha reso necessaria, per ogni anno di vigenza del Patto, l'introduzione di deroghe finalizzate a limitare l'effetto penalizzante delle norme per taluni enti o gruppi di enti. La continua previsione di deroghe, oltre a presentare a sua volta profili critici per il diseguale trattamento dei casi oggetto di deroga rispetto agli altri, rende necessaria una valutazione dell'incidenza dei relativi effetti finanziari e, laddove si registri una riduzione dei risparmi attesi, di provvedere altresì all'individuazione di forme compensative idonee.

Ulteriori aspetti problematici sono riconducibili ad una pluralità di fattori, fra cui, in primo luogo, la notevole diversità nelle dimensioni degli enti soggetti al medesimo vincolo. Si segnala in particolare l'esigenza di contemperare i vincoli di finanza pubblica con la necessaria flessibilità volta a consentire, in particolare per gli enti di media dimensione soggetti al Patto, compensazioni sia in termini geografici (come in parte attuato mediante l'introduzione di principi di flessibilizzazione del Patto a livello regionale), sia in termini temporali (mediante la definizione dell'obiettivo di bilancio su un arco temporale pluriennale, consentendo variazioni compensative fra più esercizi). Per le entità territoriali di medie dimensioni, infatti, le spese di investimento non presentano un andamento uniforme nel tempo, ma determinano picchi che possono risul-

tare incompatibili con un vincolo di pareggio riferito al singolo esercizio.

In merito agli enti e alle amministrazioni non soggetti a vincolo, emerge, da un lato, l'esigenza di coinvolgere nelle procedure di controllo degli andamenti di finanza pubblica i comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, che rappresentano circa il 15 per cento della spesa complessiva; dall'altro l'esigenza di estendere il controllo pubblico a soggetti privati, facenti sostanzialmente capo, per proprietà societaria o per rapporti contrattuali, ad amministrazioni locali, al fine di evitare forme di esternalizzazione che presentino un rischio eccessivo di ricadute sulla finanza pubblica (Corte dei conti, 20 gennaio 2010, pagg. 13 e 31 e ss.; Antonini, 14 aprile 2010, pag. 4).

Tali esigenze sembrano essere alla base di alcune disposizioni del citato decreto-legge n. 78 del 2010 che prevedono l'esercizio obbligatorio in forma congiunta di alcune funzioni degli enti di piccole dimensioni, nonché l'estensione di talune misure di controllo della spesa agli enti e alle società facenti capo, sotto il profilo sostanziale, a pubbliche amministrazioni.

1.3 Il concorso degli enti locali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La crisi economica che ha colpito le economie avanzate già nel 2008 ha forte-

mente condizionato il quadro della finanza pubblica. Secondo i dati forniti dall'ISTAT nel comunicato del 28 giugno 2010, ricostruttivo degli andamenti della finanza pubblica nel 2009, in Italia il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche mostra un peggioramento dell'incidenza dell'indebitamento netto sul PIL, quasi raddoppiata nel 2009 rispetto all'anno precedente, passando dal 2,7 al 5,3 per cento (era l'1,5 per cento nel 2007). In valore assoluto, l'indebitamento risulta pari a 80.800 milioni di euro, con un incremento di 38.225 milioni rispetto al 2008.

Analizzando l'andamento dei conti economici delle amministrazioni locali nel 2009, i dati che emergono mostrano un andamento migliore rispetto a quello nazionale. L'indebitamento delle amministrazioni locali, secondo la definizione di contabilità nazionale la quale include anche le regioni, risulta sostanzialmente stabile nel triennio 2007-2009 e contenuto in media nell'ordine dello 0,27 per cento del PIL. L'esame dei risultati delle gestioni economiche e finanziarie degli enti locali svolto dalla Corte dei conti con riferimento agli anni 2007 e 2008 evidenzia un netto miglioramento del contributo da questi offerto al riequilibrio della finanza pubblica, più rilevante di quanto previsto nei documenti programmatici, da attribuire anche alla stabilità delle entrate degli enti locali, nel cui ambito si è sensibilmente accresciuta la quota dei trasferimenti pubblici.

Tabella 1 - Indebitamento netto delle P.A. e delle Amministrazioni locali

(valori assoluti - milioni di euro - e in per cento del PIL)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	-48.572	-61.432	-49.403	-23.191	-42.575	-80.800
<i>per cento del PIL</i>	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-13.638	-11.916	-14.659	-1.954	-5.083	-5.418
<i>per cento del PIL</i>	-0,98	-0,83	-0,99	-0,13	-0,32	-0,36
PIL	1.391.530	1.429.479	1.485.377	1.546.177	1.567.851	1.520.870

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche - Anni 1980-2009 (28 giugno 2010).

Per l'anno 2010, il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica risulta particolarmente significativo dal punto di vista quantitativo, richiedendosi un miglioramento aggiuntivo dei saldi, rispetto agli obiettivi previsti per il 2009 (1.650 milioni), di ulteriori 1.250 milioni, in termini di indebitamento netto.

Per fare fronte agli effetti della crisi economica, gli obiettivi originariamente prefissati per l'anno 2009 sono stati tuttavia ridimensionati. Da un obiettivo inizialmente prefissato in 1.650 milioni di euro in termini di indebitamento netto, la manovra dell'estate del 2009 ha riconosciuto agli enti locali una misura di alleggerimento, riconoscendo la facoltà di escludere dal Patto i pagamenti in conto capitale per un importo pari al 4 per cento dei residui passivi in conto capitale rilevati al 31 dicembre 2007, equivalente a 2.250 milioni di euro. Rispetto ai 1.650 milioni di euro, ovvero al concorso chiesto inizialmente, il settore ha pertanto beneficiato, di fatto, per il 2009, di una manovra espansiva, giudicata comunque dall'ANCI non idonea a bilanciare i vincoli derivanti dal Patto, pari a 600 milioni di euro, risultante dalla differenza tra i predetti pagamenti non considerati dal Patto, pari a 2.250 milioni di euro, e il valore dell'obiettivo inizialmente previsto pari a 1.650 milioni di euro (Grisolia, 28 gennaio 2010, pag. 3 e, Chiamparino 4 febbraio 2010, pagg. 23-24).

Tale misura si è resa necessaria in considerazione della difficoltà per gli enti locali, a causa delle regole del Patto, di effettuare investimenti pubblici, ivi inclusi i pagamenti riferiti ad impegni regolarmente assunti negli anni precedenti, per il finanziamento di opere già progettate o per il proseguimento di lavori già iniziati, e ciò nonostante gli enti avessero a disposizione le occorrenti risorse finanziarie. I dati relativi agli investimenti fissi hanno evidenziato, infatti, nel 2008, una riduzione del 5 per cento rispetto ai valori del 2007.

Per quanto stringenti, gli obiettivi del Patto di stabilità interno risultano infatti rispettati dalla gran parte degli enti locali che vi sono assoggettati: secondo i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato (Grisolia, 28 gennaio 2010, pag. 9), sia nel 2007 che nel 2008, il comparto ha prodotto risultati finanziari superiori alle attese. Nel 2007, su 2.059 enti locali assoggettati al Patto, 256 non avevano raggiunto l'obiettivo, pari ad un'incidenza percentuale del 12,4 per cento; nel 2008, i risultati sono stati migliori: su 2.045 enti, soltanto 109 non hanno conseguito l'obiettivo, con un'incidenza del 5,3 per cento.

Riguardo ai comuni, è stato in particolare evidenziato (ANCI, pag. 2) come, nonostante la debolezza ciclica e la frenata consequenziale del risanamento dei conti pubblici nazionali, si registri un apporto fortemente positivo dato da tale livello di governo al contenimento dei saldi. Rispetto al peggioramento del *deficit* della PA osservato nel 2008, pari a quasi 20 miliardi di euro rispetto al 2007, il *deficit* dei comuni si è ridotto di oltre 1,2 miliardi di euro. Per il 2009, alla stima di ulteriore deterioramento del saldo della PA di circa 35 miliardi di euro, si contrappone un miglioramento del saldo dei comuni di circa 300 milioni di euro. Il dato confermerebbe un *trend* di lungo periodo che, nel periodo 2004-2008, ha determinato un miglioramento del saldo di bilancio dei comuni di oltre 2,5 miliardi di euro rispetto al 2008, quasi la metà del miglioramento complessivo registrato dall'intera Pubblica amministrazione nello stesso periodo, che è pari a 5,6 miliardi di euro. Dalle cifre riportate risulta evidente che il contributo al contenimento del disavanzo di bilancio offerto dai Comuni è stato maggiore rispetto al peso relativo che il bilancio del comparto ha sul totale delle amministrazioni pubbliche, pari al 4,8 per cento, se si considera l'incidenza sulle entrate, e al 9,2 per cento, se si confrontano le uscite al netto degli interessi.

Tabella 2 – Conto economico della P.A. e del sottosettore dei comuni e delle province
(valori assoluti – milioni di euro)

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO P.A.	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Entrate complessive	619.227	631.967	680.997	724.416	732.061	718.054
Uscite complessive	667.799	693.399	730.400	747.607	774.636	798.854
INDEBITAMENTO NETTO	-48.572	-61.432	-49.403	-23.191	-42.575	-80.800

CONTO ECONOMICO DEI COMUNI	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ENTRATE COMPLESSIVE	58.143	58.339	61.905	62.685	65.772	68.380
Uscite complessive	61.832	61.311	63.055	64.426	66.943	68.699
INDEBITAMENTO NETTO	-3.689	-2.972	-1.150	-1.741	-1.171	-319

CONTO ECONOMICO DELLE PROVINCE	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Entrate complessive	10.018	10.621	11.284	12.264	12.092	12.225
Uscite complessive	11.986	12.078	12.579	12.803	13.241	12.840
INDEBITAMENTO NETTO	-1.968	-1.457	-1.295	-539	-1.149	-615

Fonte: ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche – Anni 1980-2009* (28 giugno 2010).

A determinare l'andamento virtuoso della finanza comunale rispetto agli altri livelli di governo, ha contribuito essenzialmente il controllo della spesa. Nel quinquennio 2004-2009, la spesa è aumentata in ogni comparto della Pubblica amministrazione, in rapporto al PIL, di 1,2 punti percentuali, ad eccezione delle amministrazioni regionali (al netto della spesa relative alla sanità) e comunali, dove invece si è registrata, in entrambi i casi, una frenata di 2 decimi della spesa complessiva. Tale riduzione della spesa dei comuni, a pressione fiscale invariata, è frutto dell'andamento contrapposto della spesa corrente, cresciuta nello stesso periodo di un decimo, e di quella in conto capitale, che invece si è ridotta di 3 decimi di PIL. Complessivamente, dunque, nel confronto con gli altri livelli di governo e con il totale della PA i comuni si confermano un settore allineato al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici il quale per raggiungere questi risultati, ha tuttavia dovuto sacrificare una cospicua parte della spesa per investimenti, giacché

il solo contenimento della spesa corrente non avrebbe garantito il raggiungimento degli obiettivi richiesti.

Sebbene si registri un contributo assai significativo della finanza locale alla salvaguardia degli equilibri di bilancio a livello nazionale, è stato sottolineato come esso sia determinato da tendenze di fondo della spesa non prive di connotazioni negative (Corte dei conti, pag. 4). I risultati relativi agli anni 2007-2008, riportati dalla Corte dei conti, mettono in luce che le spese correnti in conto competenza, pur manifestando un certo rallentamento, continuano a crescere in media del 3,7 per cento, mentre si accentua il calo delle spese in conto capitale, ridottasi nel complesso del 2,4 per cento. Se si scompone il dato aggregato per meglio valutare i comportamenti dei diversi centri di spesa (Regioni, province e comuni), si osserva che le amministrazioni comunali hanno ottenuto, nel complesso, i risultati migliori in termini di saldi, ma a fronte di una accentuazione delle modalità negative alla base del miglioramento dei saldi. Il dimezzamento – rispetto al 2007 – del disavanzo

dei comuni è, infatti, da imputare ad una crescita molto sostenuta delle entrate complessive, in presenza di una forte accelerazione della spesa corrente e della caduta

della spesa in conto capitale. Andamenti meno positivi si riscontrano nei conti delle province, per le quali il disavanzo risulta in aumento rispetto al 2007.

Tabella 3 - Conti consuntivi - province e comuni

(dati di competenza - valori assoluti - milioni di euro)

	2007	2008
PROVINCE		
Entrate totali	12.399	12.840
Spese totali	12.608	13.339
di cui: spese correnti	8.454	8.738
spese conto capitale	3.512	3.985
COMUNI		
Entrate totali	52.958	54.123
Spese totali	53.285	54.975
di cui: spese correnti	36.832	38.231
spese conto capitale	13.717	13.858

Fonte Corte dei Conti, Relazione sui primi esiti dell'esame dei rendiconti di comuni e province per l'anno 2008 (31 marzo 2010).

Il quadro della finanza locale che emerge dalle analisi sui rendiconti di comuni e province (attraverso la banca dati SIRTEL) risulta dunque, in parte, diverso da quello della contabilità nazionale (Corte dei conti, pag. 4). In particolare, dai consuntivi 2008 risulta un rallentamento del percorso di riequilibrio della finanza degli enti locali. Il saldo tra entrate e spese correnti di competenza fa emergere, sia nelle province che nei comuni, la riduzione della situazione di avanzo. Il dato, per i comuni, conferma l'incapacità di finanziare con le sole entrate correnti, oltre che le correlate spese, la quota capitale dei prestiti in scadenza. Questa tendenza è pressoché presente in tutte le aree del Paese.

Pertanto, come sottolineato dalla Corte dei conti (Paleologo, pag. 3), l'ampio adempimento degli enti locali agli obiettivi imposti dal Patto e il pieno raggiungimento del risultato complessivo da parte del comparto non devono indurre ad una valutazione positiva senza riserve del risultato raggiunto nel 2008. I risultati emersi dalle recenti analisi condotte dalla Corte dei conti sui rendiconti delle am-

ministrazioni comunali e provinciali evidenziano infatti le distorsioni indotte dall'esigenza di rispettare i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno. In particolare, l'obiettivo del Patto risulta centrato, nella generalità dei casi, attraverso correzioni decisamente non soddisfacenti delle tendenze strutturali della spesa, perdurando, come accennato, una dinamica sostenuta delle spese correnti al netto degli interessi e, di contro, manifestandosi una flessione, ormai cronica, delle spese per investimenti.

2. Il quadro di riferimento della finanza locale

2.1 Struttura dei bilanci e trasferimenti statali

Sul piano strutturale, i bilanci degli enti locali hanno subito un forte irrigidimento in ragione di incrementi di spesa concentrati su voci - le spese per il personale e per la prestazione di servizi - che rappresentano, nei comuni, circa il 75 per cento e, nelle province, il 66 per cento del totale delle spese correnti.

Per ciò che concerne la spesa per investimenti, dal punto di vista degli impegni, essa risulta, sia nei comuni sia nelle province, in moderato sviluppo. Le difficoltà nell'erogazione della spesa di investimento, connesse alla disciplina del Patto di stabilità interno, hanno determinato, tuttavia, un netto scostamento tra impegni (in crescita) e pagamenti per investimenti (in calo). Vigendo le attuali limitazioni, la forbice è tendenzialmente destinata a permanere.

Sul fronte delle entrate correnti, sia per le province che per i comuni, gli accertamenti di competenza risultano ancora in crescita, anche se in misura ridotta rispetto al biennio precedente. Ma sia nelle province che nei comuni l'andamento di competenza risulta sostenuto dai trasferimenti e dalle entrate extratributarie, con un calo del livello di autonomia finanziaria lieve nelle province, ma ben più sostenuto nei comuni. La reintroduzione del blocco della leva fiscale e, per i comuni, l'esclusione dall'ICI delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale, hanno determinato un'inversione della direzione di sviluppo delle entrate tributarie.

Nella valutazione del dato relativo ai trasferimenti per l'anno 2008 e, segnatamente, di quelli dallo Stato, che hanno avuto un peso determinante nel segnalato incremento, è opportuno considerare che, ad una sostanziale invarianza del contributo ordinario (che anzi ha subito decurtazioni, quali la quota stimata dei risparmi sui « costi della politica »), così come del contributo consolidato e perequativo (ove spettante), fa riscontro un elevato incremento degli altri contributi di carattere generale, per effetto dei trasferimenti compensativi dei minori introiti ICI riferiti all'abitazione principale. Una puntuale analisi dei trasferimenti erariali attualmente corrisposti a comuni e province, che assumono particolare rilevanza alla vigilia dell'attuazione del federalismo fiscale, è stata effettuata dal Ministero dell'interno (Verde, pag. 3 e ss.). Nel complesso, i trasferimenti dello Stato agli enti locali sono risultati sostanzialmente stabili da alcuni anni, sebbene si sia modificata e moltiplicata la tipologia dei contributi, ed ammontano attualmente a circa 16 miliardi di euro.

Tabella 4 - I trasferimenti erariali agli enti locali negli anni 2005-2010
(dati di competenza - valori assoluti - milioni di euro)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
CAP.	PARTE CORRENTE						
1316	Fondo ordinario	2.516	2.926	6.786	4.659	6.911	7.035
1317	Fondo perequativo	922	922	953	998	998	998
1318	Fondo consolidato	1.436	1.416	2.412	2.480	2.450	2.480
1320	Compartecipazione all'IRPEF	6.600	6.600	1.263	1.263	1.046	1.116
1321	Trasferimenti compensativi minori introiti ICI	-	-	-	904	2.604	4.280
1322	Trasferimenti compensativi minori introiti a titolo di addizionale comunale	-	-	-	1	25	37
	Totale	11.474	10.594	11.414	10.305	14.034	15.946
CAP.	CONTO CAPITALE						
7232	Fondo sviluppo investimenti comuni e province	1.492	1.276	1.128	2.493	863	864
7233	Fondo sviluppo investimenti comunità montane	15	16	16	15	15	15
7236	Fondo nazionale ordinario investimenti	-	50	50	72	72	-
	TOTALE	1.507	1.342	1.194	2.580	950	879
	Totale parte corrente e conto capitale	12.981	11.936	12.608	12.885	14.984	16.825

Fonte: Bilancio di previsione dello Stato per i relativi esercizi finanziari.

Le spettanze, che in passato si definivano ad inizio di anno e mutavano nel corso dello stesso solo in dipendenza di nuove disposizioni normative, da circa un decennio sono diventate invece provvisorie, in quanto si modificano frequentemente durante l'anno in relazione alle numerose attività certificative cui gli enti sono stati assoggettati. Molte somme sono infatti dovute agli enti come « rimborso di minori entrate » (minore ICI sui fabbricati D, rimborso ICI sull'abitazione principale, modifiche all'ICI « rurale », taglio dei costi della politica). Per un verso, quindi, si sono nuovamente moltiplicati i contributi erariali, dall'altro è intervenuto un meccanismo particolare di recupero di somme nei confronti degli enti locali, ovvero di attribuzione di risorse in ragione di attestazioni fornite dagli enti stessi. Appaiono quindi sostanzialmente cambiate le modalità di gestione della finanza locale e questo si riverbera sulla certezza dei bilanci, sui loro equilibri, determinando talvolta difficoltà e rigidità nell'azione degli enti locali. In sintesi, ad inizio d'anno, tenendo conto della legislazione vigente e di eventuali novità apportate dalla legge finanziaria, si fissa il quadro complessivo dei trasferimenti che saranno assegnati, mentre, in corso d'esercizio e con il concludersi delle diverse attività di certificazione, vengono a definirsi le ulteriori contribuzioni o la misura dei recuperi.

Va in particolare ricordato come la legge finanziaria per l'anno 2008 abbia disposto un taglio dei trasferimenti di 313 milioni di euro (251 per il comparto comuni), al fine di indurre gli enti locali a realizzare risparmi per quanto riguarda i costi della politica. Limitatamente al 2008, il fondo è stato reintegrato di 100 milioni (80 per il comparto comuni), consolidando il taglio di 251 milioni di euro per gli anni successivi. Come per la precedente disposizione sui fabbricati ex rurali, la decurtazione effettuata risulta di gran lunga superiore al risparmio effettivamente conseguito dai comuni, che, in base alle certificazioni prodotte, ammonta a 25 milioni di euro. Ad oggi risultano mancanti quindi 146 milioni per il 2008 e 226 milioni

dall'anno 2009. A questa riduzione, va sommata quella prevista dalla legge finanziaria per il 2010 che, per gli anni 2010-2012, dispone un taglio complessivo di 216 milioni per tutti i comuni in cui è previsto il rinnovo del consiglio.

La situazione descritta è destinata tuttavia ad essere superata a seguito dell'adozione dei decreti legislativi che daranno attuazione al federalismo fiscale, ferma restando la necessità di non considerare a tal fine, in sede di definizione della dotazione finanziaria degli enti locali, i tagli operati con il decreto-legge n. 78 del 2010. In proposito, deve infatti ricordarsi che l'articolo 11 della legge n. 42 del 2009 dispone la soppressione dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese degli enti locali (comuni, province, città metropolitane) e la loro sostituzione con risorse fiscali. Non si provvederà tuttavia alla soppressione dei trasferimenti aventi la natura di « contributi speciali », vale a dire diretti a finanziare, congiuntamente ai finanziamenti dell'Unione europea e ai cofinanziamenti nazionali, gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che sono oggetto di apposita delega legislativa. Conseguentemente, l'8 giugno 2010, la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (di seguito COPAFF) ha presentato una « Prima relazione sui trasferimenti agli enti territoriali », nella quale è stata fornita una prima quantificazione dei trasferimenti statali e regionali agli enti locali da considerare ai fini della « fiscalizzazione », ossia da sostituire con entrate proprie. In particolare, per i comuni, i trasferimenti cosiddetti permanenti e generali da parte del Ministero dell'interno che possono ritenersi da fiscalizzare ammontano complessivamente a circa 14 miliardi di euro, mentre quelli diretti alle province sono pari a 1,3 miliardi.

2.2. Le entrate locali

Con riguardo al tema delle entrate degli enti locali, è stato ricordato (ANCI pagg. 31-34) come dal 2007 una serie di novità

riguardanti le entrate comunali abbiano determinato una significativa riduzione delle entrate proprie e dei trasferimenti erariali, e sia stato inoltre disposto il blocco delle aliquote dei tributi locali fino alla completa attuazione del federalismo fiscale (decreto-legge n. 93 del 2008 e decreto-legge n. 112 del 2008). Al riguardo, è stato in particolare ricordato come il decreto-legge n. 93 del 2008 abbia generalizzato l'abolizione del pagamento dell'imposta Comunale sugli immobili ICI a valere sull'abitazione principale, compensando il minore gettito con trasferimenti statali. L'ANCI ha contestato da subito l'insufficienza della copertura stanziata con il suddetto decreto-legge n. 93, pari a 2.604 milioni di euro, dichiarando che l'obiettivo da perseguire doveva essere il totale ristoro ai comuni del mancato gettito ICI. A seguito delle certificazioni inviate dagli enti, che indicavano come il minore gettito ammontasse a 3 miliardi e 364 milioni di euro, il Ministero dell'economia e delle finanze ha effettuata una verifica in esito alla quale, prima con il decreto-legge n. 154 del 2008 e quindi con la legge finanziaria per il 2010, il trasferimento compensativo è stato elevato a 3.020 milioni di euro; mentre, a decorrere dall'anno 2009 si è provveduto alla totale compensazione del minore gettito. L'ANCI ha peraltro rilevato come non sia stata considerata la dinamicità dell'imposta (da stime dell'Agenzia del territorio la base imponibile ha infatti un andamento annuo crescente pari al 3,8 per cento).

Nel corso delle audizioni è stato altresì segnalato il disagio dei comuni, emerso solo di recente, dovuto alla perdita di gettito ICI in dipendenza della riclassificazione catastale degli immobili classificati nel gruppo D (Leo, pag. 45). Le modalità di rimborso dei minori introiti, a partire dal 1998, sono state oggetto di numerosi provvedimenti legislativi che hanno tuttavia recepito solo in parte le richieste dei comuni a riguardo.

Con riferimento al tema delle entrate degli enti locali, sono state tra l'altro affrontate le questioni relative alla definizione della tariffa di igiene ambientale

(TIA) ed alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU), alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2009, la quale ha chiarito che la tariffa è un tributo ad ogni effetto, dovendosi quindi applicare tutte le regole proprie del diritto tributario (Leo, pag. 45). Ciò pone innanzitutto il problema di come affrontare il pregresso, a partire dal rimborso degli importi IVA versati dagli utenti finali. Sul punto, è di recente intervenuto l'articolo 14, comma 33, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale, con una disposizione di interpretazione autentica, ha escluso la natura tributaria della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, rimettendo la decisione su eventuali controversie all'autorità giudiziaria ordinaria.

Per quanto riguarda le entrate delle province, è stato considerato come tali enti abbiano una fiscalità propria, legata in maniera quasi esclusiva al mondo dell'automobile. In questi ultimi anni, peraltro, la profonda crisi del mercato dell'auto e alcuni mutamenti nelle abitudini degli automobilisti (pagamenti mensili e telematici che possono sfuggire ai controlli), hanno influito negativamente sulle entrate provinciali. In particolare, nello scorso anno, si è registrata una riduzione del 12 per cento degli introiti legati all'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi (RC auto) e una riduzione 13 per cento delle entrate derivanti dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT). È stato tra l'altro rilevato come le Province si limitino a ricevere quota parte di un'imposta ma si trovino nell'impossibilità di effettuare ogni forma di verifica o semplicemente un'indagine statistica (Galli, pagg. 6 e 7). Al fine di ovviare a tale stato di cose, è stato in particolare auspicato l'avvio di un diverso rapporto con l'ACI che si limita attualmente a trasferire alle province il 12,5 per cento della RC auto corrisposta sul territorio provinciale (Leo, pag. 5).

In linea generale, è stato inoltre rilevato come le tassazioni maggiormente legate alla stanzialità e alla famiglia — quindi l'IRPEF, che è la tassa personale — dovrebbero avere una partecipazione significativa da parte dei comuni, mentre tasse,