

Ai fini della valutazione dei trasferimenti da considerare per la fiscalizzazione, un approfondimento è infine necessario con riferimento alle risorse che la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) assegna alle regioni attraverso il proprio bilancio. La PCM dispone infatti di un bilancio autonomo, distinto da quello dello Stato e da quest'ultimo finanziato con appositi trasferimenti (classificati nella categoria economica *Trasferimenti ad amministrazioni pubbliche centrali*), iscritti su diversi capitoli del bilancio MEF. A valere su detti trasferimenti, la PCM, attraverso i capitoli del proprio bilancio, attribuisce le risorse alle regioni e alle province autonome secondo criteri e modalità stabilite dai dipartimenti competenti, nel rispetto della normativa di riferimento. La Tavola 5 riporta gli stanziamenti di carattere generale a favore delle regioni nel bilancio della PCM relativi a funzioni esercitate dalle regioni, evidenziando quelli aventi natura permanente.

Tavola 5 – Stanziamenti a favore delle regioni e delle province autonome nel bilancio della Presidenza del Consiglio in materie di competenza regionale

CAP	DESCRIZIONE	
	CAPITOLI DI NATURA PERMANENTE	
228	Fondo corrente per gli interventi del servizio civile nazionale	5.683.828
632	Fondo per la costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione ed al monitoraggio degli investimenti pubblici	26.356.132
853	Fondo per le politiche giovanili	106.850.848
858	Fondo per le politiche per la famiglia	170.862.978
859	Fondo per piano servizi socio-educativi	166.462.000
990	Somme per il sostegno del settore turistico	38.795.298
	TOTALE CAPITOLI DI NATURA PERMANENTE	515.011.084
	CAPITOLI DI NATURA NON PERMANENTE	
445	Fondo nazionale per la montagna	95.000.000
972	Fondo regionale di protezione civile	146.014.200
	TOTALE CAPITOLI DI NATURA NON PERMANENTE	241.014.200
	TOTALE COMPLESSIVO	756.025.284

*Quote stimate sulla base dei pagamenti destinati alle regioni e province autonome e dal riscontro delle regioni

In conclusione si ritiene, sul piano tecnico, che tutti i fondi riportati sopra alle Tavole 3, 4 e 5 vadano considerati, ad integrazione del fondo unico così come stimato nella Tavola 1, ai fini della “fiscalizzazione” prevista dall’art. 8 della legge 42/2009. La Tavola 6 sintetizza gli importi degli stanziamenti nel bilancio dello Stato a favore delle regioni aventi carattere di generalità, distinguendo quelli che hanno anche natura permanente da quelli per i quali andrebbe invece assicurata la copertura finanziaria.

Tavola 6 – Sintesi dei trasferimenti statali alle regioni da considerare ai fini della fiscalizzazione

STANZIAMENTI GENERALI E PERMANENTI	5.653.279.062
di cui:	
Stanziamenti di carattere generale e permanente per i quali è stata sollevata la questione dell'attribuzione di competenza	243.372.520
Stanziamenti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri di carattere generale e permanente per funzioni esercitate dalle regioni	515.011.084
STANZIAMENTI DI CAPITOLI PER I QUALI VA ASSICURATO IL FINANZIAMENTO PERMANENTE	1.832.300.690
di cui:	
Stanziamenti del Bilancio dello Stato	1.591.286.490
Stanziamenti del Bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri	241.014.200
TOTALE	7.485.579.752

Rimane che solo i trasferimenti alle RSO saranno considerati in sede di attuazione della delega prevista dalla legge 42/2009, essendo l'adeguamento degli ordinamenti finanziari delle RSS affidato ad un diverso strumento normativo, le norme di attuazione degli Statuti. Alla separata quantificazione dei trasferimenti alle RSO, così come alla loro distribuzione per singola regione, verrà dedicato dalla Copaff un prossimo specifico contributo.

I trasferimenti ai comuni e alle province

L'art. 11/1 della legge 42/2009 dispone la soppressione, e la loro sostituzione con risorse fiscali, dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese degli enti locali (comuni, province, città metropolitane), ad eccezione di quelli 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'art. 119/5 della Costituzione, che sono oggetto della delega di cui all'art. 16 della legge.

Devono essere inoltre esclusi, ai sensi della lettera e del citato comma, gli stanziamenti destinati ai fondi perequativi e i contributi erariali e regionali sulle rate di ammortamento dei mutui.

La Copaff ritiene che la principale grandezza di riferimento per l'attuazione della delega debba essere individuata nei valori di competenza. Non essendo disponibili per il Bilancio dello Stato gli stanziamenti di competenza per singolo ente, l'analisi si è principalmente basata sui dati dei certificati del rendiconto al bilancio 2008, trasmessi dagli enti locali (ex art. 161 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Tale fonte informativa è stata integrata sia per tenere conto del contesto normativo intervenuto dopo l'anno 2008 sia per colmare alcune lacune della banca dati rispetto al fabbisogno informativo richiesto da una piena attuazione del disegno di riforma delineato dalla legge 42/2009.

Le principali fonti informative integrative sono state:

- 1) le "spettanze" pubblicate annualmente dal Ministero dell'Interno, che sono state utilizzate, oltre che a titolo di riscontro dei dati da consuntivo, per acquisire le informazioni necessarie ad enucleare i trasferimenti di natura speciale da escludere dalla fiscalizzazione;
- 2) i dati dei pagamenti dal bilancio dello Stato, elaborati dal sistema informativo della RGS, che sono stati utilizzati per analizzare i trasferimenti agli enti locali da parte di amministrazioni diverse dal Ministero dell'Interno, in assenza, almeno per il momento, di informazioni sugli stanziamenti da parte delle singole amministrazioni eroganti, con un livello di dettaglio comparabile a quello delle spettanze del Ministero dell'Interno.

Per quanto riguarda i trasferimenti di provenienza regionale si offrono, oltre ai dati dei certificati del rendiconto al bilancio 2008 di comuni e province, anche le informazioni desumibili dai bilanci consuntivi delle regioni relativi allo stesso esercizio.

I trasferimenti agli enti locali nei certificati di rendiconto al bilancio

Si sono utilizzati i certificati pervenuti al 24 maggio 2010. Per i comuni si tratta di 7.802 certificati su un totale di 8.101¹, per una popolazione di 57.086.732 abitanti su un totale di 59.131.287; per le province la banca dati è risultata composta da 101 certificati su un totale di 104², per una popolazione di 55.978.934 abitanti su un totale di 58.011.772³. I dati mancanti sono stati ricavati tramite un processo di “espansione” della banca dati all’universo⁴.

La Tavola 7 riporta i trasferimenti statali e regionali ai comuni.

La prima colonna riguarda i trasferimenti statali di parte corrente. Si tratta di tutti i contributi della categoria 1° del Titolo II, ad eccezione dei trasferimenti compensativi per l’ICI sull’abitazione principale, che vengono distintamente riportati nella terza colonna (nella prima colonna risultano dunque inclusi i seguenti contributi statali: fondo ordinario, fondo perequativo per la fiscalità locale, fondo per sviluppo investimenti, fondo consolidato, altri contributi).

La seconda colonna riporta i dati relativi alla compartecipazione Irpef. Nei certificati di consuntivo, la compartecipazione è contabilizzata come entrata tributaria (Titolo I, categoria 1° Imposte), ma trattasi a tutti gli effetti di un trasferimento: si consideri infatti che viene attribuita con contestuale e corrispondente riduzione di altri trasferimenti in essere e senza alcun riferimento al tributo effettivamente accertato o riscosso nella circoscrizione comunale⁵.

Nella terza colonna i trasferimenti a compensazione dell’ICI sull’abitazione principale sono “valori di spettanza” 2010, attribuiti dal Ministero dell’Interno, anziché quelli dei certificati di bilancio 2008. Questi ultimi risultano infatti superati dall’evoluzione della normativa, in particolare dalle disposizioni di cui all’art. 2/127 e 128 della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), con le quali l’importo aggregato è stato definitivamente fissato in 3.364 milioni di euro a partire dall’anno 2009.

La quarta colonna riguarda i trasferimenti statali in conto capitale e la quinta il totale dei trasferimenti statali. I trasferimenti da parte della regione sono riportati nelle colonne da 6 a 8. L’ultima colonna fornisce l’ammontare complessivo delle risorse trasferite ai comuni.

1 Il numero complessivo dei comuni, pari a 8.101 nel 2008, è sceso nel 2010 a 8.094 per effetto di alcune fusioni attuate in Trentino-Alto Adige.

2 I certificati mancanti sono quelli delle province di Bari, L’Aquila e Carbonia - Iglesias

3 La popolazione totale delle province è diversa da quella dei comuni, in quanto in Valle d’Aosta l’istituzione provincia non esiste, mentre le province del Trentino Alto Adige sono dotate di particolare autonomia. La popolazione delle province non include dunque quella di queste due regioni.

4 Si sono applicati ai comuni mancanti i valori pro-capite di ciascuna delle 12 classi demografiche previste per i comuni dall’art. 156/1 del testo unico, calcolati per ogni singola tipologia di contributo. Si può ricordare che le classi demografiche sono le seguenti: 0-499; 500-999; 1.000-1.999; 2.000-2.999; 3.000-4.999; 5.000-5.999; 10.000-19.999; 20.000-59.999; 60.000 - 99.999; 100.000-249.999; 250.000-499.999; oltre 500.000. Un procedimento analogo è stato adottato per le province. La suddivisione delle province in classi demografiche (art. 37/3 del D.Lvo n. 504 del 1992) fa riferimento congiunto ad abitanti e territorio: Classe A: meno di 400.000 abitanti e 300.000 ettari; Classe B: meno di 400.000 abitanti e più di 299.999 ettari; Classe C: più di 399.999 abitanti e meno di 300.000 ettari; Classe D: più di 399.999 abitanti e più di 299.999 ettari.

5 Per la compartecipazione Irpef comunale la normativa di riferimento è l’art. 1, comma 189 e seguenti della legge n. 289 del 2009; in precedenza era disciplinata dall’articolo 31, comma 8, della legge n. 289 del 2002, e prima ancora dall’articolo 67, comma 4, della legge 23 dicembre 2000 n. 388

Tavola 7 -- I trasferimenti statali e regionali ai comuni

REGIONI	DA STATO					DA REGIONE			TOTALE RISORSE
	CERTIFICATO DEL RENDICONTO AL BILANCIO 2008		SPETTANZE	CERTIFICATO DEL RENDICONTO AL BILANCIO 2008	TOTALE RISORSE DALLO STATO	CERTIFICATO DEL RENDICONTO AL BILANCIO 2008		TOTALE RISORSE DALLA REGIONE	
	TOTALE GENERALE CONTRIBUTI 2008 AL NETTO ICI 1ª CASA	COMPARTECIPAZIONE IRPEF	ICI 1ª CASA 2010	TRASFERIMENTI DI CAPITALE DALLO STATO		CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI DALLA REGIONE	TRASFERIMENTI DI CAPITALE DALLA REGIONE		
ABRUZZO	249.593.491	19.410.191	55.842.581	19.466.422	344.312.685	44.824.005	112.688.165	157.512.170	501.824.855
BASILICATA	163.292.135	14.148.863	16.727.040	27.522.770	221.690.808	53.580.471	126.641.458	180.221.929	401.912.737
CALABRIA	558.860.309	37.461.615	41.122.685	68.851.489	706.296.098	127.490.897	297.808.761	425.299.658	1.131.595.756
CAMPANIA	1.684.262.410	127.819.055	219.576.019	259.238.286	2.290.895.770	322.896.638	753.262.092	1.076.158.730	3.367.054.500
EMILIA ROMAGNA	660.868.850	69.278.472	357.080.384	60.303.720	1.147.531.426	104.948.010	114.226.019	219.174.029	1.366.705.455
LAZIO	1.615.718.102	61.715.260	519.588.432	166.354.030	2.363.375.824	299.378.648	455.522.495	754.901.143	3.118.276.967
LIGURIA	341.946.645	29.938.078	148.279.032	78.020.495	598.184.250	183.078.838	137.419.960	320.498.798	918.683.048
LOMBARDIA	1.703.749.139	153.287.603	533.091.711	164.010.992	2.554.139.445	273.189.305	210.017.690	483.206.995	3.037.346.440
MARCHE	273.754.130	25.746.477	72.183.620	17.489.989	389.174.216	93.116.033	74.620.038	167.736.071	556.910.287
MOLISE	74.864.857	5.249.953	13.194.776	18.674.420	111.984.006	56.358.129	180.758.050	237.116.179	349.100.185
PIEMONTE	849.895.922	77.530.049	289.458.300	92.254.113	1.309.138.384	176.007.047	292.001.393	468.008.440	1.777.146.824
PUGLIA	833.514.157	96.466.331	172.374.783	101.276.641	1.203.631.912	207.907.360	374.244.200	582.151.560	1.785.783.472
TOSCANA	654.664.019	68.824.261	288.773.915	226.986.074	1.239.248.269	159.999.791	136.068.199	296.067.990	1.535.316.259
UMBRIA	187.863.578	16.034.033	48.965.671	16.700.246	269.563.528	75.518.590	230.772.027	306.290.617	575.854.145
VENETO	762.000.434	76.223.048	281.332.589	64.722.986	1.184.279.057	250.609.457	174.351.437	424.960.894	1.609.239.951
TOTALE 15 R.S.O.	10.614.848.178	879.133.289	3.057.591.537	1.381.872.673	15.933.445.677	2.428.903.219	3.670.401.984	6.099.305.203	22.032.750.880
SARDEGNA	360.053.165	(*) 0	61.271.937	38.798.948	460.124.050	665.848.308	555.561.121	1.221.409.429	1.681.533.479
SICILIA	1.631.550.090	(*) 0	139.642.041	207.830.199	1.979.022.330	1.207.905.623	172.395.652	1.380.301.275	3.359.323.605
TOTALE ISOLE	1.991.603.255	(*) 0	200.913.978	246.629.147	2.439.146.380	1.873.753.931	727.956.773	2.601.710.704	5.040.857.084
TOTALE R.S.O. + ISOLE	12.606.451.433	879.133.289	3.258.505.515	1.628.501.820	18.372.592.058	4.302.657.150	4.398.358.757	8.701.015.907	27.073.607.965
FRIULI VENEZIA-GIULIA	17.829.755	(*) 0	75.959.759	5.784.680	99.574.194	702.767.466	122.897.816	825.665.282	925.239.476
TRENTINO ALTO-ADIGE	4.037.301	(*) 0	22.867.137	1.138.562	28.043.000	741.545.613	670.597.494	1.412.143.107	1.440.186.107
VALLE D'AOSTA	2.418.381	(*) 0	6.667.588	389.284	9.475.253	121.383.596	94.875.089	216.258.685	225.733.938
TOTALE R.S.S. ESCLUSE ISOLE	24.285.437	(*) 0	105.494.485	7.312.526	137.092.447	1.565.696.675	888.370.399	2.454.067.074	2.591.159.521
TOTALE COMPLESSIVO	12.630.736.870	879.133.289	3.364.000.000	1.635.814.346	18.509.684.505	5.868.353.825	5.286.729.156	11.155.082.981	29.664.767.486

(*) Nei certificati 2008 sono stati rilevati importi della compartecipazione IRPEF per le regioni a statuto speciale: sono qui stati posti pari a zero, perché vanno evidentemente ascritti ad errori di contabilizzazione, non essendo per tali regioni prevista alcuna attribuzione dal Ministro dell'Interno a tal titolo (Art. 1 c. 193, L. 296/06).

Fonti: Certificati di rendiconto al bilancio 2008. Per l'ICI prima casa "spettanze" 2010

Con criteri analoghi è costruita la Tavola 8 relativa ai trasferimenti alle province⁶.

Tavola 8 – I trasferimenti statali e regionali alle province.

REGIONI	DA STATO				DA REGIONE			TOTALE RISORSE
	CERTIFICATO DEL RENDICONTO AL BILANCIO 2008			TOTALE RISORSE DALLO STATO	CERTIFICATO DEL RENDICONTO AL BILANCIO 2008		TOTALE RISORSE DALLA REGIONE	
	TOTALE GENERALE CONTRIBUTI 2008	COMPARTECIPAZIONE IRPEF	TRASFERIMENTI DI CAPITALE DALLO STATO		CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI DALLA REGIONE	TRASFERIMENTI DI CAPITALE DALLA REGIONE		
ABRUZZO	21.369.202	15.786.892	21.206.298	58.362.392	13.615.613	81.493.754	95.109.367	153.471.759
BASILICATA	47.574.642	7.111.727	4.627.118	59.313.487	71.318.674	76.280.182	147.598.856	206.912.343
CALABRIA	137.390.768	21.609.069	109.356.168	268.356.005	163.209.567	61.027.503	224.237.070	492.593.075
CAMPANIA	172.743.796	26.662.751	19.689.604	219.096.151	271.708.293	173.422.832	445.131.125	664.227.276
EMILIA ROMAGNA	5.498.326	27.331.243	6.066.874	38.896.443	226.835.974	260.747.258	487.583.232	526.479.675
LAZIO	34.181.320	22.694.343	30.792.953	87.668.616	185.495.189	99.669.081	285.164.270	372.832.886
LIGURIA	5.449.157	26.485.562	5.779.120	37.713.839	141.611.921	27.715.031	169.326.952	207.040.791
LOMBARDIA	33.093.020	32.648.579	47.062.144	112.803.743	371.435.961	242.889.246	614.325.207	727.128.950
MARCHE	19.036.543	23.869.592	3.916.713	46.822.848	130.969.107	93.228.313	224.197.420	271.020.268
MOLISE	24.872.312	4.370.909	9.432.329	38.675.550	1.937.793	8.000.000	9.937.793	48.613.343
PIEMONTE	41.683.929	36.116.077	7.388.222	85.188.228	429.335.661	65.001.189	494.336.850	579.525.078
PUGLIA	120.056.525	41.132.387	41.811.125	203.000.037	188.077.549	200.396.027	388.473.576	591.473.613
TOSCANA	35.513.339	34.082.864	9.884.471	79.480.674	339.377.766	94.447.818	433.825.584	513.306.258
UMBRIA	17.212.240	12.718.052	3.227.964	33.158.256	81.435.399	16.851.066	98.286.465	131.444.721
VENETO	53.843.047	20.350.424	3.017.774	77.211.245	204.510.613	27.116.209	231.626.822	308.838.067
TOTALE 15 R.S.O.	769.518.166	352.970.471	323.258.877	1.445.747.514	2.820.875.080	1.528.285.509	4.349.160.589	5.794.908.103
SARDEGNA	47.960.051	0	359.133	48.319.184	143.955.118	92.961.047	236.916.165	285.235.349
SICILIA	204.132.998	0	109.022.197	313.155.195	80.846.275	8.056.956	88.903.231	402.058.426
TOTALE ISOLE	252.093.049	0	109.381.330	361.474.379	224.801.393	101.018.003	325.819.396	687.293.775
TOTALE R.S.O. + ISOLE	1.021.611.215	352.970.471	432.640.207	1.807.221.893	3.045.676.473	1.629.303.512	4.674.979.985	6.482.201.878
FRIULI VENEZIA-GIULIA	3.447.030	0	3.778.965	7.225.995	211.332.290	44.361.104	255.693.394	262.919.389
TRENTINO ALTO-ADIGE	0	0	0	0	0	0	0	0
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE R.S.S. ESCLUSE ISOLE	3.447.030	0	3.778.965	7.225.995	211.332.290	44.361.104	255.693.394	262.919.389
TOTALE COMPLESSIVO	1.025.058.245	352.970.471	436.419.172	1.814.447.888	3.257.008.763	1.673.664.616	4.930.673.379	6.745.121.267

Fonte: Certificati di rendiconto al bilancio 2008.

⁶ Per la compartecipazione Irpef delle province valgono le stesse considerazioni fatte per i comuni, nonostante alcune differenze nella normativa di riferimento. Per le province la materia rimane a tutt'oggi disciplinata dall'articolo 31, comma 8, della legge n. 289 del 2002.

I trasferimenti da considerare ai fini della fiscalizzazione

Il passaggio dalla quantificazione degli ammontari complessivi di trasferimenti agli enti locali alla stima della quota parte da fiscalizzare ai sensi della legge 42/2009 implica l'enucleazione:

- dei contributi all'ammortamento dei mutui;
- dei contributi speciali riconducibili alla previsione del comma 5° dell'art. 119 della Costituzione.

L'operazione di stima incontra un diverso ordine di difficoltà a seconda che i trasferimenti agli enti locali provengano dal Ministero dell'Interno, da altre amministrazioni centrali, dalle Regioni.

I trasferimenti dal Ministero dell'Interno

Per quanto riguarda i trasferimenti dal Ministero dell'Interno il finanziamento delle rate di ammortamento è nettamente individuabile perché va a comporre il fondo sviluppo investimenti.

Per gli altri trasferimenti dal Ministero dell'Interno, che sono quasi esclusivamente di parte corrente, le "spettanze" costituiscono una fonte informativa in grado di fare luce sulla loro natura sotto i due profili della permanenza e della generalità già considerati per il comparto regioni.

L'analisi ha consentito di classificare i trasferimenti in tre distinti tipi:

- trasferimenti di tipo A, che sono quelli permanenti e generali;
- trasferimenti di tipo B, che sono permanenti ma non destinati alla totalità degli enti;
- trasferimenti di tipo C, che sono quelli inequivocabilmente riconducibili alla nozione di "contributo speciale" della Costituzione, ripreso dalla legge delega 42/2009 (art. 8, 11, e 16).

Mentre i trasferimenti di tipo A sono senza dubbio da fiscalizzare e quelli di tipo C da non fiscalizzare, per quanto riguarda la categoria intermedia di tipo B una scelta ponderata potrà essere compiuta solo a seguito di ulteriori verifiche. In particolare occorrerà attendere che siano definite le modalità con cui verrà implementata la perequazione: nella misura in cui il meccanismo perequativo sarà definito in modo puntuale a livello di singolo ente, e si potranno pertanto individuare dei correttivi che garantiscano agli enti attualmente beneficiari di questi specifici trasferimenti di continuare a ricevere le risorse a valere sul nuovo fondo perequativo, questi trasferimenti potranno essere soppressi. Qualora invece si privilegiasse un meccanismo di perequazione di tipo "macro", ad esempio a livello di comparto, sarà più opportuno considerare tali trasferimenti come da mantenere.

Le Tavole 9 e 10 riportano, rispettivamente per i comuni e le province, la scomposizione dei trasferimenti provenienti dal Ministero dell'Interno, in fondo sviluppo investimenti, trasferimenti di tipo A, di tipo B e di tipo C, calcolati in base alle spettanze. Le ultime due colonne riportano i trasferimenti da parte di altre amministrazioni centrali e da parte delle regioni, sulle quali è necessario un ulteriore lavoro di indagine per la quantificazione della componente fiscalizzabile, che si dovrà strutturare attraverso la dimostrazione, da parte delle regioni e delle amministrazioni centrali, all'interno della Copaff degli elementi per i quali i trasferimenti non si ritengono fiscalizzabili, in quanto rientranti nei criteri di esclusione.

Per le amministrazioni centrali diverse dall'Interno un primo spaccato, costruito in base ai dati sui pagamenti dal bilancio dello Stato, è riportato nel paragrafo che segue.

Tavola 9 – I trasferimenti ai comuni da considerare ai fini della fiscalizzazione

REGIONI	DAL MINISTERO DELL'INTERNO			DA ALTRE AMMINISTRAZIONI		
	FONDO SVILUPPO INVESTIMENTI	TRASFERIMENTI TIPO "A"	TRASFERIMENTI TIPO "B"	TRASFERIMENTI TIPO "C"	CENTRALI	REGIONI
ABRUZZO	18.524.496	278.819.639,76	8.066.070	2.326.173	19.466.422	157.512.170
BASILICATA	10.701.436	169.779.491,96	4.956.974	6.561.929	27.522.770	180.221.929
CALABRIA	36.421.437	539.740.866,90	21.272.633	9.052.817	68.851.489	425.299.658
CAMPANIA	70.816.923	1.780.440.751,04	32.942.855	85.151.077	259.238.286	1.076.158.730
EMILIA ROMAGNA	43.416.588	993.201.801,14	12.252.963	1.759.494	60.303.720	219.174.029
LAZIO	76.608.842	1.413.694.517,12	6.747.705	426.656.528	166.354.030	754.901.143
LIGURIA	21.238.267	472.792.073,17	8.876.975	1.849.864	78.020.495	320.498.798
LOMBARDIA	107.296.534	2.096.787.688,63	58.836.293	19.749.758	164.010.992	483.206.995
MARCHE	17.575.837	332.803.769,42	8.753.468	1.929.353	17.489.989	167.736.071
MOLISE	5.491.988	73.064.226,17	4.015.753	1.291.283	18.674.420	237.116.179
PIEMONTE	49.702.407	1.062.083.301,57	34.375.958	10.623.670	92.254.113	468.008.440
PUGLIA	46.511.280	948.080.397,85	4.355.260	19.481.750	101.276.641	582.151.560
TOSCANA	42.810.447	916.802.819,22	11.564.576	1.586.856	226.986.074	296.067.990
UMBRIA	9.647.065	222.314.364,32	2.627.721	1.392.377	16.700.246	306.290.617
VENETO	51.638.682	973.146.743,31	18.670.428	9.842.342	64.722.986	424.960.894
TOTALE 15 R.S.O.	608.402.230	12.273.552.451,58	238.315.632	599.255.271	1.381.872.673	6.099.305.203
SARDEGNA	26.900.260	379.572.090,55	6.768.448	3.350.457	38.798.948	1.221.409.429
SICILIA	80.946.766	1.392.692.673,31	11.383.981	73.439.977	207.830.199	1.380.301.275
TOTALE ISOLE	107.847.026	1.772.264.763,86	18.152.429	76.790.434	246.629.147	2.601.710.704
TOTALE R.S.O. + ISOLE	716.249.256	14.045.817.215,44	256.468.061	676.045.705	1.628.501.820	8.701.015.907
FRIULI VENEZIA-GIULIA	0	78.942.901,12	5.856	10.768.275	5.784.680	825.665.282
TRENTINO ALTO-ADIGE	0	24.741.928,20	13.622	5.980	1.138.562	1.412.143.107
VALLE D'AOSTA	0	7.228.762,81	2.546	884.769	389.284	216.258.685
TOTALE R.S.S. ESCLUSE ISOLE	0	110.913.592,13	22.024	11.659.024	7.312.526	2.454.067.074
TOTALE COMPLESSIVO	716.249.256	14.156.730.807,57	256.490.085	687.704.729	1.635.814.346	11.155.082.981

FONTI: per il Ministero dell'Interno, spettanze; per le altre amministrazioni certificati del rendiconto al bilancio

Tavola 10 — I trasferimenti alle province da considerare ai fini della fiscalizzazione

REGIONI	DAL MINISTERO DELL'INTERNO				DA ALTRE AMMINISTRAZIONI	
	FONDO SVILUPPO INVESTIMENTI	TRASFERIMENTI TIPO "A"	TRASFERIMENTI TIPO "B"	TRASFERIMENTI TIPO "C"	CENTRALI	REGIONI
ABRUZZO	2.234.777	63.858.702	46.021	3.920	21.206.298	95.109.367
BASILICATA	514.048	56.794.920	0	9.869	4.627.118	147.598.856
CALABRIA	3.412.685	46.795.829	1.988.359	1.206.410	109.356.168	224.237.070
CAMPANIA	6.966.483	151.685.422	0	41.594.905	19.689.604	445.131.125
EMILIA ROMAGNA	0	223.954.334	1.626.839	52.517	6.066.874	487.583.232
LAZIO	640.472	27.163.221	0	3.618	30.792.953	285.164.270
LIGURIA	0	62.878.309	872.879	0	5.779.120	169.326.952
LOMBARDIA	0	34.430.128	4.144.788	0	47.062.144	614.325.207
MARCHE	343.374	45.773.540	0	323	3.916.713	224.197.420
MOLISE	1.325.475	40.253.322	0	4.555	9.432.329	9.937.793
PIEMONTE	627.017	35.031.233	5.730.272	179	7.388.222	494.336.850
PUGLIA	4.666.603	126.076.004	0	9.143	41.811.125	388.473.576
TOSCANA	219.076	67.657.519	0	472.104	9.884.471	433.825.584
UMBRIA	0	27.365.759	0	0	3.227.964	98.286.465
VENETO	0	46.571.439	3.779.071	631.036	3.017.774	231.626.822
TOTALE 15 R.S.O.	20.950.013	1.056.289.682	18.188.229	43.988.579	323.258.877	4.349.160.589
SARDEGNA	4.130.722	35.681.997	49.538	3.041.820	359.133	236.916.165
SICILIA	14.129.376	181.279.849	565.735	6.350.098	109.022.197	88.903.231
TOTALE ISOLE	18.260.098	216.961.846	615.273	9.391.918	109.381.330	325.819.396
TOTALE R.S.O. + ISOLE	39.210.110	1.273.251.527	18.803.502	53.380.497	432.640.207	4.674.979.985
FRIULI VENEZIA-GIULIA	0	-	0	2.082.745	3.778.965	255.693.394
TRENTINO ALTO-ADIGE	0	19.021	0	33.094	0	0
VALLE D'AOSTA	0	-	0	0	0	0
TOTALE R.S.S. ESCLUSE ISOLE	0	19.021	0	2.115.839	3.778.965	255.693.394
TOTALE COMPLESSIVO	39.210.110	1.273.270.548	18.803.502	55.496.336	436.419.172	4.930.673.379

FONTI: per il Ministero dell'Interno, spettanze; per le altre amministrazioni certificati del rendiconto al bilancio

I trasferimenti erogati agli enti locali dai ministeri diversi dall'Interno

I dati dei certificati di conto consuntivo di comuni e province consentono solo in parte di individuare puntualmente la provenienza delle risorse trasferite, ossia di identificare il capitolo del bilancio dello Stato da cui queste derivano.

A partire dal certificato relativo all'anno 2008 sono infatti individuati separatamente alcuni dei principali capitoli di trasferimento del Ministero dell'Interno (fondo ordinario, fondo consolidato, fondo perequativo fiscalità locale, fondo sviluppo investimenti, trasferimenti compensativi per ICI sull'abitazione principale). La parte restante degli interventi statali, tuttavia, è contenuta nelle due voci "altri contributi" del titolo II e "trasferimenti in conto capitale da Stato" del titolo IV. La totalità delle somme trasferite dai ministeri diversi da quello dell'Interno è dunque registrata nei certificati in modo indistinto, il che ha impedito di enucleare singolarmente, per amministrazione erogante, tali trasferimenti nelle Tavole 7 e 8.

Per una prima considerazione di tali trasferimenti, si è deciso di utilizzare, in questa fase, una fonte integrativa a quella dei consuntivi: si è fatto così ricorso ai dati del sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato, che presentano il livello di dettaglio informativo necessario, per quanto con riferimento a dati di cassa. In un orizzonte temporale più ampio potrà essere esplorata la possibilità di pervenire anche ad una analoga valutazione in termini di competenza: ciò consentirebbe di definire un quadro informativo completo e unitario in cui i dati provenienti da tutte le fonti disponibili (certificati di conto consuntivo, spettanze del Ministero dell'Interno, dati del Bilancio dello Stato), siano portati a coerenza.

Gli esiti dell'analisi dei capitoli del Bilancio dello Stato che nel 2008 hanno erogato trasferimenti agli enti locali, relativamente alle amministrazioni statali diverse dal Ministero dell'Interno⁷ sono diffusamente riportati nell'allegato per regione e per tipologia di ente beneficiario.

E' opportuno infine segnalare come alcuni capitoli riportino già nella denominazione la menzione esplicita di uno o più enti beneficiari e la specifica destinazione delle risorse: tali capitoli non sembrano pertanto suscettibili di soppressione, in considerazione della specificità degli interventi finanziati. Gli ammontari relativi non sono stati esclusi dalle Tavole riportate in allegato, ma sono evidenziati per memoria nel seguente prospetto riassuntivo, in cui dal totale delle erogazioni sono progressivamente scorporate le varie tipologie di trasferimenti sopra illustrate. L'ultima riga del prospetto riporta pertanto i trasferimenti che residuano dopo lo scorporo di questa ulteriore componente.

⁷ Si segnala come, per completezza, i dati includano anche le erogazioni di due capitoli del Ministero dell'Interno: si tratta di capitoli non sottoposti al meccanismo delle spettanze e in quanto tali non considerati nelle elaborazioni effettuate sui trasferimenti di detto Ministero. Si tratta del capitolo 1341 - *somma corrispondente all'importo del 5 per mille del gettito IRE da destinare ad attività sociali svolte dai comuni di residenza dei contribuenti* - le cui erogazioni, interamente destinate ai Comuni, ammontano nel 2008 a 35,4 milioni e del capitolo 7258 - *contributo ai Comuni delle aree individuate dall'obiettivo Convergenza del Regolamento (CE) n. 1083/2006* - pari a 30 milioni interamente erogati al Comune di Palermo.

Tavola 11 – Trasferimenti erogati da ministeri diversi dall'Interno, anno 2008, dati in milioni di euro

	TRASFERIMENTI CORRENTI		TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	
	Totale	di cui a Comuni e Province	Totale	di cui a Comuni e Province
Trasferimenti complessivi	675	306	1.839	775
di cui:				
Regioni a statuto speciale e PP.AA.	87	53	323	268
Regioni a statuto ordinario (RSO)	588	253	1.516	507
di cui:				
a RSO per rate di mutui	28	28	912	68
a RSO al netto dei trasferimenti per mutui	560	225	604	439
di cui:				
a beneficiari individuali menzionati nella denominazione del capitolo	0	0	286	209
Trasferimenti a RSO al netto dei mutui e dei beneficiari individuali	560	225	318	230

I trasferimenti dalle Regioni

Anche per quanto riguarda i trasferimenti agli enti locali dalle regioni si fa presente la necessità di una ulteriore verifica nell'ambito della Copaff sull'ammontare dei trasferimenti da fiscalizzare.

La questione di Sicilia e Sardegna

I trasferimenti da fiscalizzare in sede di esercizio diretto della delega dovrebbero riguardare solo gli enti locali situati nelle regioni a statuto ordinario, rimanendo nelle RSS la fiscalizzazione affidata al percorso particolare che la legge 42/2009 ha riservato loro in ossequio all'autonomia statutaria.

Invero, la questione si pone solo per gli enti locali situati in Sicilia e in Sardegna, perché le regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno già provveduto ad attuare la propria autonomia in materia di finanza locale, assumendo a proprio carico gli oneri corrispondenti. In Sicilia e Sardegna, invece, gli enti locali sono ancora destinatari di cospicui trasferimenti da parte dello Stato.

Sembra difficile sostenere che, in situazione siffatta, l'esercizio della delega possa estendersi agli enti locali di Sicilia e Sardegna: molto forte risulterebbe il rischio di illegittimità costituzionale e di eccesso di delega. D'altra parte, dovessero rimanere a carico dello Stato gli attuali trasferimenti agli enti locali delle isole, che nel complesso

ammontano a circa 2,8 miliardi, il processo di attuazione del federalismo fiscale risulterebbe gravemente mutilato. Non sembra esservi dubbio, infatti, che i principi generali di delega contenuti nell'articolo 2 della legge (fabbisogno standard, superamento della spesa storica, perequazione, solidarietà...) abbiano la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, e siano quindi applicabili anche alle autonomie speciali, sebbene con strumenti normativi diversi.

Si deve allora fortemente auspicare che il termine del 21 maggio 2011 venga rispettato non solo per l'approvazione dei decreti legislativi concernenti le regioni a statuto ordinario, ma anche per le norme di attuazione previste per le autonomie speciali dall'art. 27/1 della legge. Nel caso di inerzia nella definizione delle norme di attuazione sorgerebbe un delicato problema istituzionale, non ritenendosi nel caso applicabile la clausola che prevede il potere sostitutivo statale.

I trasferimenti agli enti locali nei bilanci delle regioni

Le Tavole 12 e 13 riportano i dati dei trasferimenti dalle regioni agli enti locali tratti dai bilanci regionali (impegni), rispettivamente per i comuni e le province.

Il confronto con le Tavole 7 e 8, rispettivamente, evidenzia forti scostamenti con i dati tratti dai bilanci consuntivi degli enti locali. L'analisi delle differenze dovrà essere oggetto di approfondimento.

Esse sono la testimonianza di come il processo di armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche sia un passaggio decisamente necessario, di cui proprio il processo di attuazione del federalismo fiscale ha permesso di prendere consapevolezza e di iniziare a porvi rimedio. Significativi passi in avanti dovranno essere compiuti nell'esercizio parallelo della delega della legge 42 e di quello della legge 196 di riforma della contabilità pubblica. L'obiettivo è quello di pervenire a regole contabili uniformi e schemi di bilancio comuni fra gli enti della PA che permettano anche il raccordo con le regole europee di contabilità nazionale.

Sullo scollamento tra i bilanci regionali e quelli degli enti locali incidono, come è noto, anche le diverse modalità di applicazione del patto di stabilità che incentivano comportamenti asimmetrici tra la regione e l'ente locale nella contabilizzazione.

Tavola 12 – I trasferimenti regionali ai comuni nei bilanci delle regioni

	TRASFERIMENTI CORRENTI DALLA REGIONE	TRASFERIMENTI DI CAPITALE DALLA REGIONE	TOTALE TRASFERIMENTI DALLA REGIONE
ABRUZZO	36.880.633	202.226.714	239.107.347
BASILICATA	46.209.279	236.679.553	282.888.832
CALABRIA	64.736.855	311.351.629	376.088.484
CAMPANIA	316.603.525	928.306.622	1.244.910.147
EMILIA-ROMAGNA	83.460.551	115.004.947	198.465.498
LAZIO	625.327.418	538.516.640	1.163.844.058
LIGURIA	96.847.556	99.941.373	196.788.929
LOMBARDIA	136.918.241	251.909.593	388.827.834
MARCHE	59.118.993	56.187.411	115.306.404
MOLISE	16.397.000	21.545.000	37.942.000
PIEMONTE	304.925.799	381.753.211	686.679.010
PUGLIA	202.436.817	245.327.417	447.764.234
TOSCANA	159.350.122	181.132.958	340.483.080
UMBRIA	49.932.213	79.293.376	129.225.589
VENETO	257.775.231	207.544.368	465.319.599
TOTALE 15 R.S.O.	2.456.920.233	3.856.720.812	6.313.641.045
SARDEGNA	775.960.080	217.995.879	993.955.959
SICILIA	1.243.003.173	274.596.002	1.517.599.175
TOTALE ISOLE	2.018.963.253	492.591.881	2.511.555.134
TOTALE R.S.O. + ISOLE	4.475.883.486	4.349.312.693	8.825.196.179
BOLZANO	0	0	0
FRIULI VENEZIA GIULIA	630.868.494	169.412.271	800.280.765
TRENTINO ALTO ADIGE	0	0	0
TRENTO	259.400.164	322.168.656	581.568.820
VALLE D'AOSTA	0	0	0
TOTALE R.S.S. ESCLUSE ISOLE	890.268.658	491.580.927	1.381.849.585
TOTALE COMPLESSIVO	5.366.152.144	4.840.893.620	10.207.045.764

Tavola 13 – I trasferimenti regionali alle province nei bilanci delle regioni

REGIONI	TRASFERIMENTI CORRENTI DALLA REGIONE	TRASFERIMENTI DI CAPITALE DALLA REGIONE	TOTALE TRASFERIMENTI DALLA REGIONE
ABRUZZO	5.575.987	146.546.814	152.122.801
BASILICATA	37.430.750	102.330.924	139.761.674
CALABRIA	127.193.627	229.310.274	356.503.901
CAMPANIA	243.443.114	137.641.374	381.084.488
EMILIA-ROMAGNA	200.926.106	246.509.538	447.435.644
LAZIO	187.891.018	6.739.732	194.630.750
LIGURIA	101.258.802	26.430.604	127.689.406
LOMBARDIA	369.575.493	241.883.228	611.458.721
MARCHE	108.064.736	75.359.126	183.423.862
MOLISE	898.000	136.000	1.034.000
PIEMONTE	446.657.364	66.178.954	512.836.318
PUGLIA	278.954.943	474.968.783	753.923.726
TOSCANA	341.422.758	240.872.523	582.295.281
UMBRIA	93.345.245	18.403.376	111.748.621
VENETO	200.004.165	53.696.179	253.700.344
TOTALE 15 R.S.O.	2.742.642.108	2.067.007.429	4.809.649.537
SARDEGNA	119.801.262	86.025.536	205.826.798
SICILIA	59.648.641	4.784.363	64.433.004
TOTALE ISOLE	179.449.903	90.809.899	270.259.802
TOTALE R.S.O. + ISOLE	2.922.092.011	2.157.817.328	5.079.909.339
FRIULI VENEZIA GIULIA	208.165.771	63.974.348	272.140.119
TRENTINO ALTO ADIGE	144.973.000	105.337.000	250.310.000
VALLE D'AOSTA	0	0	0
TOTALE R.S.S. ESCLUSE ISOLE	353.138.771	169.311.348	522.450.119
TOTALE COMPLESSIVO	3.275.230.782	2.327.128.676	5.602.359.458

I residui attivi di comuni e province nei confronti dello Stato.

La Tavola 14 riporta l'ammontare dei residui attivi maturati dalle amministrazioni comunali e provinciali nei confronti dello Stato nel periodo 1998-2008, in dipendenza dell'applicazione della norma sui limiti di giacenza di cassa di cui all'art. 47/1 della legge 449/1998. Si tratta di partite creditorie aventi titolo giuridico perfezionato nei confronti dello Stato e sulla base delle quali sono stati approvati dagli enti locali i bilanci di previsione e, soprattutto, i rendiconti della gestione annuale, garantendo i relativi equilibri della situazione finanziaria. I residui riguardano 94 province e 133 comuni: sono nel frattempo stati collocati in perenzione amministrativa⁹.

Il Ministero dell'Interno non ha, al momento, la disponibilità di tali fondi, per i quali già da tempo ha inoltrato al Ministero dell'economia e delle finanze la richiesta di reiscrizione. Ad oggi, sono state acquisite solo le assegnazioni dei residui perenti di parte capitale, a titolo di contributo per lo sviluppo degli investimenti relativo agli anni 1999 e 2000, di cui si è disposta l'erogazione.

Per le altre somme si ritiene opportuno che, nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale, si preveda un piano di graduale erogazione, che sarebbe auspicabile coincidesse con il periodo transitorio previsto dalla legge 42 del 2009.

⁹ I fondi non furono corrisposti in virtù delle disposizioni relative al monitoraggio dei flussi di cassa di cui all'articolo 47/1, della legge n. 449 del 1997, così come modificata dall'articolo 66/1 della legge n. 388 del 2000, allorché fu previsto che per tutti i comuni e le province con popolazione superiore a 50.000 abitanti i trasferimenti di cassa venissero effettuati solo allorché le disponibilità di cassa fossero scese al di sotto di un prefissato limite. La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) non ha prorogato le disposizioni sul monitoraggio dei flussi di cassa, le quali sono state quindi da ultimo applicate per il triennio 2005-2007, in base alle disposizioni di cui all'art. 1/20 della legge n. 311 del 2004. Dall'anno 2008, dunque, i trasferimenti vengono effettuati a tutti gli enti locali alle scadenze previste nel corso dell'anno di riferimento.

Tavola 14 – Residui netti derivanti dai limiti di giacenza di cassa (art. 47 della legge 449/1997)

REGIONE	COMUNI	PROVINCE
ABRUZZO	6.635.932,50	116.473.082,07
BASILICATA	3.474.258,88	22.845.153,95
CALABRIA	18.032.871,73	119.281.949,53
CAMPANIA	121.262.767,66	945.919.558,62
EMILIA ROMAGNA	90.557.345,29	60.622.066,39
LAZIO	196.122.433,60	124.702.275,35
LIGURIA	29.488.644,91	45.045.643,16
LOMBARDIA	406.810.753,78	237.416.950,01
MARCHE	26.408.169,12	58.567.004,08
MOLISE	865.218,38	56.804.679,87
PIEMONTE	22.453.773,42	179.865.296,47
PUGLIA	258.234.622,64	307.096.975,41
TOSCANA	12.502.926,18	112.924.532,55
UMBRIA	7.427.991,94	26.171.299,69
VENETO	102.631.448,38	244.962.662,84
TOTALE 15 R.S.O	1.302.909.158,41	2.658.699.129,99
SARDEGNA	123.410.942,95	157.785.751,70
SICILIA	57.235.705,11	294.967.551,15
TOTALE ISOLE	180.646.648,06	452.753.302,85
TOTALE COMPLESSIVO	1.483.555.806,47	3.111.452.432,84