

disorientando talora l'interprete. Si è osservato, ad esempio, che anche quest'anno la valutazione della dirigenza è spesso sganciata dall'adozione di un efficace controllo di gestione, con la conseguenza che le valutazioni si concentrano sulla fascia superiore dei punteggi assegnabili, generando un appiattimento verso l'alto. Per quanto riguarda i motivi più generali della tendenziale difficoltà di applicazione dei controlli interni, vanno ancora ricordati la scarsità delle risorse a disposizione, gli ostacoli di ordine culturale e l'eccessiva parcellizzazione degli stessi.

La chiara dipendenza dei nuovi organi dalla valutazione dell'autorità politica rischia di inficiare l'indipendenza delle amministrazioni nell'applicazione del nuovo disegno dei controlli. Si rammenta, per completezza, che il D.L. 31.05.2010 n.78, in corso di conversione, all'art.9, comma 1 ha bloccato al 2010 il trattamento economico percepito da ciascun dipendente, non rendendo manovrabili le leve gestionali connesse all'erogazione di istituti premiali e mortificando i riconoscimenti economici legati al merito.

Conto del patrimonio

Le verifiche, effettuate sulle consistenze finali 2007 e 2008 di 103 Province e 6031 Comuni, hanno evidenziato, per i **Comuni**, un patrimonio immobiliare con valori in aumento di circa il 9%. A livello disaggregato, l'incremento delle due voci più rilevanti è stato pari al 9,74% per i beni demaniali (con incrementi molto consistenti nei comuni delle regioni settentrionali) e al 3,55% per i fabbricati indisponibili. Rispetto al totale delle immobilizzazioni materiali, il patrimonio immobiliare ha mediamente, nel periodo considerato, un'incidenza pari a circa il 75%. Tale valore non subisce significativi scostamenti nel periodo considerato.

Le immobilizzazioni in corso presentano nei valori un incremento complessivo superiore al 3%, mentre a livello territoriale disaggregato il quadro si presenta piuttosto differenziato. Il rapporto tra immobilizzazioni in corso e opere da realizzare (presenti nei conti d'ordine) è passato, nell'arco temporale esaminato, dal 78 all'84%, mentre il rapporto tra immobilizzazioni in corso e totale delle immobilizzazioni materiali è rimasto sostanzialmente stabile.

I valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, una diminuzione pari a circa il 6% (con valori molto al sotto della media nazionale soprattutto nelle regioni meridionali) per quanto riguarda le rimanenze, mentre il valore complessivo dei crediti subisce una diminuzione media di poco inferiore all'1,5%.

Il patrimonio netto, che rappresenta la capacità dell'ente di far fronte agli impegni nel medio-lungo termine, risulta incrementato di un valore pari a circa il 2,60%. A livello disaggregato è interessante notare che tutte le Regioni presentano un valore incrementale positivo.

I conferimenti da trasferimenti in conto capitale presentano un incremento medio superiore al 6%, passando da 46 miliardi circa a 49 miliardi circa.

Quanto alle **Province**, il patrimonio immobiliare ha sostanzialmente confermato le tendenze notate per Comuni, con valori in aumento di circa il 6%. Disaggregando i dati, l'incremento delle due voci più rilevanti è stato del 9,21% (anche in questo caso con incrementi molto consistenti nelle province delle regioni settentrionali) per i beni demaniali e del 3,55% per i fabbricati indisponibili. Anche nel caso delle province il patrimonio immobiliare ha mediamente, nel periodo considerato, un'incidenza pari a circa il 75% rispetto alle immobilizzazioni materiali, senza che si rilevino sostanziali scostamenti nell'arco temporale esaminato.

Le immobilizzazioni in corso presentano nel tempo un valore sostanzialmente stabile (+ 1,08%), mentre a livello territoriale registrano importanti decrementi nelle regioni settentrionali e centrali, compensati da incrementi nelle regioni meridionali. Il rapporto tra immobilizzazioni in corso e opere da realizzare (presenti nei conti d'ordine) e il rapporto tra immobilizzazioni in corso e il totale delle immobilizzazioni materiali presentano, a livello medio, valori in leggera diminuzione.

I valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, un aumento pari a circa il 13% (con valori molto al sopra della media nazionale nelle regioni meridionali) per quanto riguarda le rimanenze, mentre i crediti aumentano per una percentuale media pari a poco meno del 2%.

L'incremento del patrimonio netto, pari all'1,5% circa, risulta inferiore a quello rilevato per i Comuni. A livello disaggregato il quadro si presenta abbastanza differenziato, considerato che diverse Regioni fanno registrare un decremento, soprattutto nell'area meridionale.

I conferimenti da trasferimenti in conto capitale presentano un incremento medio superiore all'8%, passando da 11,5 miliardi a circa 12,5 miliardi, con incrementi molto consistenti nelle isole.

Sono sottolineate le rilevanti recenti novità legislative in tema di trasferimento agli enti locali di beni immobili dello Stato.

La gestione del patrimonio immobiliare degli enti locali si sostanzia prevalentemente nelle attività di conservazione dei beni demaniali e patrimoniali e nella migliore utilizzazione economica per quei beni non direttamente strumentali rispetto ai fini istituzionali dell'ente. Gli enti sono obbligati non solo alla diligente conservazione del patrimonio, ma anche ad assicurarne la redditività, sia per garantire un'entrata all'ente locale, sia come possibilità o necessità di destinare i beni al soddisfacimento dei bisogni della collettività locale. Importanti, a tal fine sono gli indirizzi di governo e le scelte operate in tema di patrimonio che vanno opportunamente raccordati ai piani e ai programmi di attività, anche tradotti in termini finanziari nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale.

La conoscenza ed il censimento dei beni patrimoniali sono condizione indispensabile per una corretta e consapevole politica della loro gestione e valorizzazione. Il finanziamento di spese di investimento attraverso le alienazioni patrimoniali, inoltre, non può essere considerato uno strumento finanziario ordinario, ma deve assumere un carattere di eccezionalità, pena l'impoverimento patrimoniale dell'ente; tale fonte di finanziamento può essere considerata utile se i beni dell'ente non sono più destinati ad uso pubblico, mentre le relative entrate potrebbero essere destinate al miglioramento del patrimonio immobiliare o all'acquisto di altri beni.

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2009

1 Il sistema normativo e le linee di sviluppo della finanza locale

Cons. Francesco Petronio

1.1 Lo stato di attuazione della riforma costituzionale

La riforma del titolo V, introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha mostrato una serie di aspetti problematici che hanno comportato difficoltà di attuazione e che hanno reso più complessi i rapporti tra Stato ed autonomie; primo tra questi la difficoltà di interpretare in modo univoco l'elencazione delle materie contenuta nell'art. 117¹, non fornendo un apporto determinante per la chiarezza del riparto neanche la clausola residuale di cui al comma 4 dello stesso articolo.

Nel contesto di una riforma di così ampio respiro potrebbe risultare significativa la revisione costituzionale dei livelli di governo, secondo un generale intento di razionalizzazione. Un assetto istituzionale più funzionale potrebbe meglio definire gli ambiti di operatività e le funzioni assegnate ad ogni livello di governo, nell'intento di evitare sovrapposizioni e di meglio stabilire la sfera di rispettiva competenza. Ciò potrebbe contribuire all'ammodernamento del sistema amministrativo, conferendo maggiore efficienza all'azione del governo locale.

Per lo svolgimento delle funzioni di raccordo tra i livelli di governo potrebbe essere individuata nel Senato federale una sede istituzionale appropriata, al di sopra delle parti; a tale organo potrebbe, infatti, essere assegnata la complessa definizione dei punti di equilibrio, in presenza di spinte di opposta direzione, attualmente rimessa al sistema delle conferenze². Ma il punto di maggiore criticità è rappresentato dalla realizzazione del nuovo sistema di finanziamento che avrebbe dovuto completare il disegno autonomistico senza generare ulteriori oneri per la finanza pubblica, inevitabilmente modificando precedenti situazioni di equilibrio, distribuendo diversamente vantaggi e svantaggi.

¹ L'articolo 117 Cost., al secondo comma, definisce l'ambito della potestà legislativa esclusiva statale; al terzo comma indica le materie concorrenti, per le quali è riservata allo Stato solo la determinazione dei principi fondamentali; infine, al quarto comma, attribuisce alle Regioni la potestà legislativa residuale, per ogni materia non espressamente riservata allo Stato.

² L'Anci, in corso d'esame della legge di contabilità, ha osservato che il contributo delle autonomie locali è evidentemente affidato alla procedura ordinaria di confronto vigente in Conferenza Unificata, oggi insufficiente a garantire moderni strumenti di funzionamento della *governance* utili a dare a tutti i livelli di governo adeguata autonomia e capacità di programmazione, in sintesi la possibilità di utilizzare le proprie prerogative costituzionali. Un confronto reale si dovrebbe fondare su un sistema organico di condivisione del metodo di lettura dei dati. Tale meccanismo si intravede nella delega sul federalismo ma non sembra presente nella proposta di legge esaminata.

L'avvio del federalismo fiscale è un'esigenza imprescindibile per rendere concreta la riforma costituzionale, in quanto solo attraverso l'effettiva affermazione del principio di responsabilità potranno attivarsi meccanismi virtuosi in grado di rendere evidenti le reali potenzialità della riforma³. Peraltro, ad un disegno complessivo rivolto allo sviluppo delle autonomie ha fatto riscontro un processo attuativo incerto e spesso connotato da ripensamenti, mentre per la effettiva realizzazione delle autonomie allo sviluppo delle funzioni deve corrispondere un contestuale ed effettivo sostegno dei mezzi finanziari propri.

Gli aspetti connessi alla nuova ripartizione delle funzioni, seppure con le criticità derivanti dalla non univocità dei criteri di riparto, hanno avuto una immediata operatività; il fronte del nuovo sistema di finanziamento si è dimostrato, invece, più complesso, restando tuttora ancorato ad un modello di finanza derivata. Ne risulta una asimmetria tra il livello di spesa assegnato alle autonomie che, escludendo la spesa pensionistica e quella per interessi, si eleva a circa la metà della spesa pubblica e la quota di finanziamento autonomo delle stesse che si attesta a livelli ben inferiori.

La mancata integrazione del potere di spesa con la responsabilità impositiva rischia di generare tendenze espansive della spesa pubblica. La soluzione per uscire da questa situazione di stallo, connessa alla sostanziale permanenza di un sistema di finanza derivata (accentuato da recenti norme) che comporta scarse trasparenza e responsabilità, consiste nella revisione del sistema di finanziamento nel segno della tendenziale autonomia finanziaria degli enti decentrati.

Il tema del federalismo fiscale è stato oggetto di iniziative nelle ultime legislature (XIV e XV) anche attraverso l'istituzione di appositi organismi con compiti di proposta o di supporto all'attuazione del nuovo sistema⁴, ma molte difficoltà si sono frapposte alla sua effettiva realizzazione.

I nodi di fondo che hanno reso meno agevole l'attuazione di queste iniziative riguardano in particolare le modalità di realizzazione del principio del finanziamento delle funzioni pubbliche assegnate alle regioni e agli enti locali, con riguardo alle fonti di entrata relative a tributi propri e a compartecipazioni, ai rapporti tra la finanza regionale e la finanza locale e ai criteri e livelli di perequazione finanziaria a favore degli enti con capacità fiscale insufficiente per generare entrate tali da finanziare le relative spese.

La legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ha fornito prime risposte a tali questioni di fondo, prevedendo il finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite a regioni

³ Il co. 2 sub a) dell'art 2 della legge n. 42 del 2009 prevede, primo tra i criteri direttivi generali ai quali dovranno attenersi i decreti delegati, quello dell'autonomia di entrata e di spesa e della maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo.

⁴ Tra questi va ricordata l'Alta commissione per il Federalismo Fiscale introdotta dalla legge finanziaria 2003 ed insediata con il DPCM 9 aprile 2003.

ed enti locali, distinguendo tra funzioni fondamentali e altre funzioni e assicurando l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. Tuttavia, la stessa legge di delega determina solo provvisoriamente le funzioni fondamentali che dovranno costituire il parametro di base sul quale costruire il nuovo modello di finanziamento della finanza locale.

Nel disegno per la messa a regime del sistema autonomistico interagiscono, quindi, i provvedimenti di attuazione delle deleghe della legge n. 42 e quelli a carattere ordinamentale contenuti nel disegno di legge recante "disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e della carta delle autonomie locali" approvato nel luglio 2009⁵.

La Carta delle autonomie prevede una riforma significativa dell'ordinamento che tocca aspetti determinanti come la definizione delle funzioni fondamentali, le modalità di finanziamento correlate alle funzioni esercitate, la semplificazione degli enti operanti nella sfera di rilievo territoriale sub regionale⁶, il ricorso obbligatorio alla gestione associata per gli enti di minori dimensioni⁷. La nuova "Carta" regola l'insieme delle funzioni amministrative - fondamentali e non che spettano a comuni, province e città metropolitane. Nel disegno di legge le funzioni fondamentali vengono direttamente individuate⁸, assegnando le relative competenze anche al fine di eliminare la sovrapposizione di funzioni e di determinare le fonti di finanziamento che vi si correlano. È assegnata alle Regioni la facoltà di stabilire le dimensioni ottimali territoriali per l'esercizio delle funzioni al fine di assicurare l'efficienza dell'azione amministrativa e la riduzione delle spese. I comuni più piccoli dovranno, comunque, esercitare le funzioni fondamentali di settore in forma associata; sono previste, inoltre, misure organizzative e semplificazione dei documenti finanziari e contabili⁹.

⁵ Il Consiglio dei Ministri del 19 novembre 2009 ha approvato, in via definitiva, il disegno di legge di riforma degli organi e delle funzioni degli enti locali e la Carta delle autonomie locali, già approvato in via preliminare nella seduta del 15 luglio 2009. Il disegno di legge è stato esaminato il 18 novembre dalla Conferenza Unificata e il testo, approvato nel Consiglio dei ministri del 19 novembre, risulta integrato da alcuni emendamenti presentati in forma congiunta da Anci, Upi e Conferenza delle Regioni. È di recente iniziato l'iter parlamentare in prima lettura alla camera, Atto Camera 3118 (abbinata con [C. 67](#), [C. 68](#), [C. 711](#), [C. 736](#), [C. 846](#), [C. 1616](#), [C.2062](#), [C. 2247](#), [C. 2471](#), [C. 2488](#), [C. 2651](#), [C. 2892](#) [C. 3195](#)). L'esame in Commissione, iniziato l'11 marzo, si è concluso il 10 giugno. La discussione in Assemblea è iniziata il 14 giugno 2010.

⁶ È prevista la razionalizzazione delle province e dell'amministrazione periferica dello Stato; il riordino dei consorzi di bonifica, la soppressione di enti e organismi quali il difensore civico comunale, le comunità montane, isolate e di arcipelago, le circoscrizioni di decentramento comunale, che possono essere istituite esclusivamente nei comuni con più di 250.000 abitanti, i consorzi di enti locali, compresi i Bacini imbriferi montani (BIM) e i consorzi di bonifica. È, inoltre, prevista la riduzione del numero di consiglieri e assessori locali; la modifica della figura del difensore civico provinciale; la nomina del direttore generale può avvenire solo nei comuni con popolazione superiore ai 65.000 abitanti. Il provvedimento, tenendo conto della sentenza n. 237/2009 della Corte costituzionale, che ha sancito la potestà regionale in materia di riordino e soppressione degli enti montani, evita di assegnare allo Stato la facoltà di interventi diretti in materia, dovendosi limitare, ai sensi dell'art. 117 3° comma Cost., a stabilire i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica finalizzati alla riduzione della spesa.

⁷ Tale obbligo riguarda esclusivamente l'esercizio di alcune funzioni fondamentali per gli enti sotto i 3000 abitanti con il conseguente rafforzamento delle unioni di comuni che sostanzialmente restano gli unici enti cui spettò l'esercizio associato di funzioni e di servizi. Ai sensi del D.L. n.78 del 31/5/2010 l'esercizio in forma associata è obbligatorio da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

⁸ La gestione del catasto resta esclusa dalle funzioni fondamentali dei comuni.

⁹ Nell'ambito del contenimento dei costi della politica è prevista la riduzione del numero di consiglieri e assessori locali. Per i piccoli comuni vengono semplificati i documenti finanziari e contabili.

Altri aspetti riguardano le regole del patto di stabilità interno per gli enti locali che trovano disciplina anche nella legge sul federalismo fiscale, i controlli di tipo amministrativo, finanziario e contabile negli enti locali, la graduale riduzione per ogni livello di governo, degli enti ed organismi collegati, consentendo una migliore qualità dei servizi e risparmi di spesa. È prevista la diminuzione dei componenti degli organi delle amministrazioni.

Questo provvedimento (Atto Camera: 3118), in discussione in prima lettura alla Camera, dovrà necessariamente tenere conto degli sviluppi dell'attuazione della legge n. 42, in quanto molteplici sono gli aspetti di disciplina comune; specialmente sul fronte delle funzioni fondamentali e del relativo regime di finanziamento è necessario uno stretto coordinamento tra i due fronti di intervento.

1.1.1 La riforma della contabilità pubblica

Altro tema da non trascurare, per avere un quadro complessivo dello sviluppo della riforma, riguarda la recente modifica della disciplina della contabilità pubblica. Si tratta di una riforma che sembra andare oltre una semplice messa a punto delle regole che governano la redazione e la presentazione dei conti pubblici e che indubbiamente è orientata a prendere in considerazione le esigenze di coordinamento complessivo del sistema, in vista di un ruolo più ampio ed autonomo da assegnare agli enti territoriali.

La riforma, approvata con la legge n. 196 del 2009, è rivolta ad un'ampia prospettiva e cioè al rafforzamento delle procedure per rendere conto all'Unione europea dei risultati delle gestioni delle pubbliche amministrazioni in vista della realizzazione del federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009)¹⁰. Un punto focale della riforma è costituito dalla necessità di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio delle diverse Amministrazioni pubbliche, al fine anche di assicurare la coerenza delle rilevazioni con i sistemi e gli schemi adottati in ambito europeo.

Va riportato che i criteri di delega per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali non sono stati introdotti nella legge di contabilità, ma inseriti, attraverso una modifica testuale, nella legge n. 42; comunque essi risultano, sostanzialmente, conformi a quelli stabiliti nella legge di contabilità. Il primo di essi stabilisce l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle amministrazioni pubbliche.

Gli schemi di bilancio comuni per le amministrazioni dovranno essere articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale introdotta dai

¹⁰ Per rendere più pregnante la valutazione economica dell'operato delle amministrazioni pubbliche è previsto l'affiancamento alla contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, nonché la definizione di un sistema di indicatori di risultato.

regolamenti comunitari, al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche. Inoltre, i singoli provvedimenti di spesa dovranno adottare un sistema unico di codifica correlato alle voci di spesa riportate nei bilanci.

Tale previsione a prima vista potrebbe non risultare appropriata rispetto alle prerogative di autonomia previste, che ora dovrebbero trovare piena realizzazione, tuttavia deve essere considerato che il sistema contabile può anche rispondere a particolari scelte organizzative dell'ente, ma deve comunque assolvere ad una serie più articolata di funzioni e particolarmente alla conoscibilità e chiarezza della attività da parte di tutti i soggetti portatori di interesse. L'adesione dell'Italia all'Unione economica e monetaria rende rilevante, sul piano del rispetto degli obblighi assunti a livello sovranazionale, l'adeguamento ai parametri stabiliti nella sede del Patto di stabilità e crescita. L'esame dei risultati di finanza pubblica non può prescindere dal coordinamento della finanza pubblica, imponendosi una verifica degli obiettivi concordati in ambito europeo estesa a tutta la pubblica amministrazione. La previsione di un sistema di governo unitario della finanza pubblica si fonda sull'armonizzazione contabile. Tutti i livelli di governo e tutti i soggetti che compongono l'amministrazione pubblica devono condividere gli obiettivi di finanza pubblica; ne consegue che i dati delle differenti amministrazioni debbano essere rilevati e rappresentati con le stesse metodologie e criteri contabili. A questo scopo il disegno di legge prevede che tutti i soggetti che fanno parte dell'aggregato delle pubbliche amministrazioni, come definito dalle regole di contabilità nazionale, condividano un programma di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio e della relativa tempistica di presentazione e approvazione.

Tra gli adempimenti di attuazione in corso va segnalata al riguardo la costituzione del Comitato per i principi contabili previsto dalla legge n. 196 del 2009, in modo da favorire il necessario raccordo.

In un sistema autonomistico compiuto è necessario che la ripartizione tra la responsabilità delle scelte e della loro attuazione e quella dei controlli sia evidente, mentre il corpo elettorale deve esser dotato degli strumenti per svolgere una valutazione effettiva dell'operato degli amministratori, evitando cogestioni nelle decisioni e opacità nelle responsabilità che potrebbero produrre il risultato di una espansione della spesa pubblica in danno delle generazioni future.

Tra le altre novità che interessano gli enti locali si segnalano l'introduzione della legge di stabilità in sostituzione della legge finanziaria e l'istituzione della banca-dati della Pubblica amministrazione¹¹. Il disegno della legge di stabilità deve essere presentato alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, corredato di una nota tecnico-illustrativa da inviare

¹¹ Le amministrazioni pubbliche si dotano di una banca dati unitaria, basata sui sistemi e sugli schemi armonizzati di cui ai punti precedenti, attraverso cui condividere i dati concernenti i bilanci, le operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attività di monitoraggio dei conti pubblici.

anch'essa alle Camere; la banca-dati della P.A.¹² assicura un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e consente di acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale. Il potenziamento degli strumenti di monitoraggio dei flussi di entrata e spesa trova sostegno nella banca dati e risulta indispensabile alla valutazione della coerenza dell'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica con gli obiettivi fissati con i documenti programmatici¹³. Al fine di potenziare il monitoraggio dei conti pubblici viene altresì previsto che le amministrazioni pubbliche comunichino al Ministero dell'economia e delle finanze anche i dati relativi alle società partecipate, nonché che venga incrementata l'attività dei sindaci e dei revisori.

1.1.2 L'attuazione di un modello di finanziamento autonomo

La piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione apre nuove prospettive, mirando al completo abbandono del sistema di finanza derivata e alla realizzazione di modalità di finanziamento autonome idonee a responsabilizzare maggiormente gli amministratori locali. Alcuni requisiti del sistema delineato dall'art. 119 hanno già trovato definizione in una serie di pronunce della Corte costituzionale che ha così tracciato le linee di riferimento sia in termini di autonomia impositiva che di spesa¹⁴. Il nuovo sistema di finanziamento degli enti locali che verrà a comporsi una volta che saranno adottati i provvedimenti delegati dovrà, quindi, svilupparsi in coerenza con queste indicazioni.

Nello sviluppo del sistema di autonomia finanziaria risulta problematico impostare una nuova distribuzione delle entrate fiscali, in presenza di un quadro finanziario non favorevole, e della necessità di stabilire criteri generali che generano effetti la cui quantificazione finanziaria può risultare complessa per gli enti locali anche a fronte della difficoltà di individuare ex ante i livelli di spesa.

¹² È stato osservato dalle associazioni (ANCI) come la disciplina che regola il nuovo ciclo finanziario non si presenti particolarmente innovativa e si dimostri inidonea a risolvere alcune rilevanti problematiche quali quella della proroga dei tempi di approvazione dei bilanci degli enti locali causata dall'attesa delle disposizioni contenute nella legge finanziaria. Inoltre, è stato rilevato che la nuova disciplina non è in grado di assicurare un'effettiva partecipazione e concorso delle autonomie territoriali alla definizione delle decisioni di finanza pubblica, infatti non vengono in essa richiamate le funzioni della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica disciplinata dall'articolo 5 della legge n. 42. La Decisione di Finanza Pubblica è preceduta dalla presentazione (entro il 15 luglio) sia alle Camere sia alla Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi del Patto di convergenza, del Patto di stabilità interno e relative sanzioni per gli enti territoriali, che deve esprimere parere entro il 10 settembre. A giudizio dell'associazione questo percorso non lascia uno spazio adeguato per la partecipazione degli altri livelli di governo alla manovra.

¹³ Al fine di potenziare questo strumento, è previsto che le amministrazioni pubbliche si dotino di un sistema di rilevazione che prevede un flusso informativo organizzato e gestito su una piattaforma informatica attraverso cui aumentare la tempestività e la completezza dell'informazione. In prospettiva, a questo obiettivo concorreranno l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e l'istituzione della banca-dati di cui ai punti precedenti.

¹⁴ Tra le tante decisioni della Corte costituzionale in materia si ricordano la n. 282 del 2002, la n. 296 e 297 del 2003 e la n. 16 del 2004. A giudizio della Corte è rimessa alla legge statale la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, pertanto la potestà impositiva regionale è subordinata alla preventiva emanazione di una legge statale di coordinamento per l'esercizio della potestà impositiva, non solo per i cespiti esistenti, ma anche per istituire nuovi tributi. Le sentenze n. 417 del 2005 e n. 284 del 2009 tracciano i limiti che il legislatore statale può imporre alla spesa degli enti territoriali per esigenze di coordinamento finanziario e la sentenza n. 179 del 2007 riguarda il controllo esterno della Corte dei conti.

Emerge, altresì, la necessità di determinare con esattezza le funzioni da finanziare, rispetto alle quali dovranno essere parametrizzate le relative grandezze finanziarie, la cui determinazione è affidata, dalla legislazione posta, alle deleghe.

La soluzione affidata alle disposizioni transitorie, contenute negli articoli 20 e 21, non può che rappresentare un momento di passaggio in vista dell'affermazione delle regole del federalismo fiscale attraverso il riparto delle forme di entrata volte al finanziamento delle diverse funzioni mediante il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard.

Le esigenze di finanziamento dovranno essere soddisfatte attraverso entrate diversificate, che trovano sostegno anche nel gettito derivante dalle compartecipazioni erariali. I nuovi tributi propri sui quali gli enti potranno esercitare un grado più elevato di autonomia impositiva dovrebbero essere caratterizzati da un elevato livello di decentramento tributario, nell'ambito di una contestuale revisione della finanza locale. Le basi imponibili dovrebbero essere connesse con elementi caratteristici propri delle funzioni esercitate dai Comuni e dalle Città metropolitane in materia di servizi urbani.

L'avvio della riforma comporterà un graduale passaggio ai nuovi sistemi di finanziamento delle funzioni, basati sui criteri dei costi standard e dei fabbisogni standard. Si tratta di problematiche di assoluta complessità in relazione sia alla difficoltà di stabilire metodi di misurazione dei costi, a fronte di un sistema di variabili difficilmente governabile, che delle conseguenze che dalla individuazione di tali parametri possono realizzarsi a carico dei bilanci degli enti che non ottenessero risultati soddisfacenti.

Di notevole complessità appare la determinazione del costo standard che implica una stima della coerenza tra l'impiego dei fattori della produzione e il valore del servizio reso; la spesa standardizzata, invece, sterilizza, nella rilevazione della spesa sostenuta per un determinato servizio, gli effetti delle variabili esterne.

Nel complesso iter per il completamento della riforma avviata con la legge n. 42 è stato approvato il primo decreto legislativo (d. lgs. n. 85 del 28.5.2010) riguardante il trasferimento dei beni di proprietà dello Stato. Su questo provvedimento si è già pronunciata la Corte nell'audizione del maggio 2010¹⁵. In tale sede è stato rilevato che per i beni demaniali non è stata effettuata la valutazione e che quelli patrimoniali disponibili hanno un valore ridotto rispetto ai beni già di proprietà degli enti territoriali. Viene, quindi, segnalato che la distribuzione dei beni che ne deriverà non risulta omogenea, essendo essi concentrati in alcune regioni. È stato, inoltre, espresso l'auspicio che venga tenuta ferma la linea di fondo che presiede a questa operazione e cioè la valorizzazione dei beni, da cui dovrà conseguire una maggiore redditività del

¹⁵ Nell'audizione del 4 maggio 2010 le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno riferito sullo schema di decreto legislativo relativo all'attribuzione a comuni, province e città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio. Tale schema è stato successivamente approvato dal consiglio dei Ministri il 20 maggio e quindi è stato emanato il d.lgs. n. 85 del 2010 (pubblicato nella G.U. n. 134 dell'11 giugno 2010).

patrimonio trasferito. A tal fine risulta rilevante che sia svolta preliminarmente un'accurata valutazione all'atto dell'assegnazione. Si ritiene, invece, di dubbia ammissibilità il ricorso a società per la gestione; infatti, attraverso l'assegnazione in gestione dei beni si dovrebbe ottenere la maggiore redditività, che costituisce l'obiettivo di fondo del provvedimento, mentre le procedure che intendano semplicemente liquidarli e monetizzarli non appaiono idonee allo scopo.

Resta aperta la questione di fondo relativa alla funzione del patrimonio come garanzia del debito che lo Stato ha sottoscritto. Tale notazione non è stata presa in considerazione nell'audizione sulla legge di delega e in quella sul d. lgs. n. 85 del 2010, tuttavia, data la limitata portata del suddetto provvedimento attuativo, la rilevanza allo scopo appare piuttosto limitata.

L'art. 4 della legge n. 42 ha introdotto la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale con il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti di cui all'art. 2 della legge n. 42 del 2009¹⁶. Per raccogliere le informazioni utili allo scopo vengono compiute rilevazioni e attività necessarie per soddisfare eventuali ulteriori fabbisogni informativi; tali informazioni vengono trasmesse alle Camere, ai Consigli regionali e delle province autonome¹⁷; la Commissione effettua, inoltre, attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

Al fine di favorire la raccolta di informazioni omogenee, anche prima del compimento dell'armonizzazione contabile, è stato approvato uno schema unitario di comunicazione contabile. In sede di conversione del D.L. n. 135 del 2009 è stato inserito l'articolo 19 bis che ha previsto l'obbligo per le Regioni e le province autonome di trasmettere i dati sulla base dello schema di codifica unitaria¹⁸. Per gli enti locali è stato realizzato un modello di

¹⁶ La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) è istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie con compiti di fornire elementi istruttori utili per la concreta attuazione del federalismo fiscale. La Commissione opera anche attraverso il contributo informativo delle amministrazioni statali, regionali e locali previsto dall'articolo 4, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42. All'interno della Commissione sono stati istituiti gruppi di lavoro tecnici. Non è previsto alcun compenso per la partecipazione alle attività della Commissione e dei gruppi di lavoro.

¹⁷ A tal fine è stata istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale i cui compiti comprendono, tra l'altro, la verifica dello stato di attuazione della riforma, riferendo dell'esito della stessa, ogni 6 mesi, alle Camere sino alla conclusione della fase transitoria. In ottemperanza al disposto dell'art. 2 comma 6 della Legge n. 42/2009 il 30 giugno u.s. è stata presentata alle Camere la "Relazione sul Federalismo Fiscale". La predetta Commissione si avvale dell'operato della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da rappresentanti tecnici ed esperti dello Stato, nonché di Comuni e Province, Città metropolitane e Regioni. Compito di tale ultimo organo è l'elaborazione degli elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi, avvalendosi, a tal fine, anche di gruppi di lavoro appositamente costituiti, in applicazione dell'articolo 4 del DPCM del 3 luglio 2009.

¹⁸ Tale normativa, che è stata preceduta da un'intesa in Conferenza unificata (in data 9.10.2009), ha lo scopo di ottenere dalle Regioni e dalle province autonome, in tempi brevi, dati certi sulla base di classificazioni omogenee. Tale schema deve essere redatto, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione e deve contenere i dati relativi agli accertamenti e agli impegni, agli incassi e ai pagamenti tratti dai rendiconti 2006, 2007 e 2008. In applicazione della norma i dati riclassificati sono stati inviati e sono ora a disposizione della Commissione.

riclassificazione dei certificati di consuntivo di Comuni e Province,¹⁹ considerando anche le spese per funzioni e le esternalizzazioni dei servizi che costituiscono una parte rilevante dei bilanci degli enti locali.

La legge delega in materia di federalismo fiscale²⁰ assegna rilevanza al fondo unico nell'ambito del più ampio disegno di attuazione dell'articolo 119, secondo comma, della Costituzione. È stata avviata la ricognizione dei trasferimenti erariali assegnati alle regioni per il finanziamento delle funzioni, al fine della individuazione di quelli che dovranno confluire nel fondo unico²¹.

Altro punto di interesse per l'attuazione del decentramento è costituito dalla stima dei trasferimenti statali e regionali da sopprimere e da sostituire con risorse fiscali. La costruzione del quadro dei flussi finanziari tra livelli di governo è tra i nodi di fondo del modello da attuare attraverso l'esercizio delle deleghe²².

Le basi informative funzionali al prosieguo del processo sono state ampliate e coordinate attraverso la codifica unitaria dei bilanci delle Regioni, la rilevazione dei dati di spesa per funzioni dai bilanci dei Comuni, e la rilevazione del fondo unico.

L'attuazione della riforma sul lato della spesa, mediante il passaggio dalla spesa storica al costo e al fabbisogno standard, costituisce un'importante operazione di razionalizzazione della spesa pubblica. L'attività di attuazione, oltre al terreno delle entrate delle regioni e degli enti locali riguarda quello dei fabbisogni, costi standard, LEA, LEP e funzioni fondamentali, perequazione.

¹⁹ Il Ministero degli Interni ha quindi reso per la prima volta disponibili i dati di bilancio dei Comuni e delle Province secondo tale schema uniforme.

²⁰ La legge n. 42/2009 prevede, tra l'altro, la sostituzione dei trasferimenti statali a favore delle Regioni diretti al finanziamento delle spese di cui all'art. 8, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2) con forme di fiscalità regionale e la conseguente cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa nel bilancio dello Stato. In particolare, l'articolo 20, comma 1, lett. a), prevede che, ai fini della determinazione delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9 della medesima legge, nella fase transitoria, occorre garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti erariali rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006/2008 ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 9 (fabbisogno standard e capacità fiscale). Nell'ambito della COPAFF è stata, quindi, istituita una commissione apposita per un primo esame del lavoro svolto, al fine di produrre una istruttoria utile al proseguimento dei lavori di costituzione del fondo unico.

²¹ L'articolo 77, comma 2-ter, del decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, prevede la confluenza a partire dall'anno 2010, nel fondo unico presso il Ministero dell'Economia limitatamente a quelli per il finanziamento di funzioni di competenza regionale.

²² La COPAFF per quanto riguarda i trasferimenti statali alle regioni ha deciso di prendere in esame sia i dati di competenza (stanziamenti) del bilancio statale, sia quelli dei bilanci regionali (accertamenti). La quantificazione del fondo unico regionale ex comma 2 bis dell'art. 77 del D.L. 112/2008 verrà integrata anche considerando che la nozione di trasferimenti da sopprimere nel contesto della legge 42 ha una portata potenzialmente più ampia di quella del D.L. 112. Per quanto riguarda, invece, i trasferimenti statali e regionali agli enti locali verrà esaminata la ripartizione dei trasferimenti su base regionale (distinguendo nei totali le RSO dalle RSS) in base ai dati relativi alle "spettanze", distintamente per comuni, province, altri enti locali. Successivamente, per ogni singola voce di spettanza (contributo ordinario, contributo consolidato ecc.) saranno forniti gli elementi per una valutazione della natura del trasferimento sotto il profilo della sua qualificazione come trasferimento da sopprimere, in quanto non riconducibile agli scopi di cui al comma V dell'art. 119 della Costituzione. La ripartizione su base regionale dei trasferimenti distintamente per comuni (e unioni di comuni) e province verrà prodotta dai dati dei certificati del rendiconto. Per integrare il quadro informativo si fa ricorso ai dati sui pagamenti dal bilancio dello Stato desumibili dal sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato.

Restano da sciogliere i nodi relativi al rapporto tra perequazione della spesa relativa ai lep/funzioni fondamentali e perequazione della spesa per le funzioni non lep e non fondamentali.

Nello scenario dell'attuazione del federalismo fiscale, il punto più delicato è rappresentato dall'espansione delle prerogative di prelievo degli enti, infatti, l'autonomia tributaria deve essere sviluppata garantendo diritti di cittadinanza uniformi, inoltre, la prevista territorialità del prelievo dovrà essere coniugata con la capacità contributiva non perdendo di vista le ricadute sulla progressività dell'imposizione.

Va anche considerato che il decentramento dei tributi potrebbe comportare, con lo sviluppo dei centri di imposizione, un aumento complessivo dei costi di gestione ed una maggiore incidenza sugli adempimenti fiscali a carico dei cittadini contribuenti.

Resta ferma l'esigenza di razionalizzazione del sistema di accertamento, riscossione e gestione dei tributi, adottando un modello organizzativo che consenta in futuro al cittadino contribuente di avere un interlocutore certo²³.

L'ampio processo di riforma deve anche porsi l'obiettivo di progettare un'organizzazione efficiente per la gestione dei tributi e per incentivare comportamenti corretti da parte dei contribuenti. L'obiettivo di ottenere una maggiore fedeltà fiscale è strategico nel momento in cui si mette in campo una revisione complessiva del sistema tributario. L'inserimento esplicito dello Statuto dei diritti del contribuente fra i principi fondamentali della legge, avrebbe reso chiaro a tutti l'obbligo di osservanza dei precetti ivi contenuti e la garanzia dell'uniformità nei comportamenti.

Sul lato dell'entrata, in un sistema regionale e locale che ne conta svariate fonti, frutto di stratificazione avvenuta nel tempo, raccogliendo tutti gli elementi si dovrebbe procedere ad una razionalizzazione con conseguente riduzione del numero dei tributi.

²³ Si può immaginare un Ufficio fiscale polifunzionale oppure gestioni di tributi erariali e locali di fatto separate, con una duplicazione dei costi.

1.1.3 Autonomia e coordinamento finanziario

Anche in questo quadro non compiuto si intravedono alcuni effetti che potranno derivare dall'attuazione del federalismo fiscale. A seguito del trasferimento agli enti locali di maggiore capacità di spesa e di potere impositivo, le leve di governo centrale del sistema risulteranno ridotte. Nel processo di attuazione del nuovo assetto finanziario le esigenze di coordinamento della finanza pubblica assumono un rilievo determinante, infatti l'impatto finanziario derivante dall'applicazione della delega dovrebbe risultare conforme con gli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita.

La legge n. 42 del 2009 contiene una clausola di salvaguardia in tal senso che tuttavia non può essere considerata una clausola di neutralità finanziaria, in quanto nel percorso di avvicinamento all'obiettivo di fondo del pareggio di bilancio possono essere consentiti saldi complessivi di bilancio negativi.

L'avvio del federalismo fiscale avviene nel contesto della crisi finanziaria internazionale che ha inciso sull'economia, abbattendo il livello del prodotto, ed ha avuto sensibili ricadute sulla finanza pubblica. Il passaggio di quote rilevanti di tributi nazionali al sistema delle autonomie locali potrebbe determinare una restrizione dei margini di manovra della politica fiscale erariale, nel momento in cui è necessario confrontarsi con gli effetti della crisi. La principale fonte di gettito erariale dall'imposta personale sui redditi dovrebbe costituire una fonte di finanziamento per tutti i livelli istituzionali attraverso compartecipazioni, aliquote riservate e addizionali. Le compartecipazioni implicano una frammentazione dei più importanti tributi erariali e ciò potrebbe avere ripercussioni negative sulla finanza pubblica. Non deve essere poi trascurato che questo processo di riforma potrebbe comportare un aumento della pressione fiscale. La previsione della clausola di neutralità finanziaria, peraltro introdotta con legge ordinaria, non è idonea a scongiurare un tale scenario²⁴ nel momento in cui con il d.l. n. 78/2010 sono state sottratte notevoli risorse al sistema delle autonomie. La possibilità di istituire tributi propri in materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato, configurando un prelievo aggiuntivo, può comportare un aumento della pressione fiscale complessiva.

Al riguardo si avverte l'esigenza che venga determinato incisivamente un quadro di riferimento complessivo per l'intero sistema fiscale, in grado di razionalizzare il sistema dei prelievi, a fronte di più centri dotati di una propria potestà impositiva, e operare il coordinamento necessario per rendere compatibile un aumento dei carichi fiscali, che in questo momento difficile potrebbe essere richiesto dalle autonomie.

²⁴ La disposizione contenuta nello Statuto dei diritti dei contribuenti relativa alla non retroattività delle disposizioni fiscali, è stata elusa reiteratamente.

La verifica dell'equilibrio generale della finanza pubblica interseca la situazione contabile dei diversi livelli di governo, avendo di mira la stabilità complessiva dei conti pubblici ai fini del rispetto degli obiettivi assegnati in sede U.E.

Per poter realizzare tale intento è necessario disporre del supporto di analisi che coinvolgano diverse componenti della pubblica amministrazione che sono induse nell'elenco (predisposto dall'ISTAT) che annovera quelle entità istituzionali che hanno caratteristiche tali per cui i loro risultati confluiscono nel conto della pubblica amministrazione²⁵.

Per una serie di ragioni connesse alla diversa struttura contabile, ai tempi di rendicontazione ed alla necessità di effettuare operazioni di consolidamento, la formazione del conto delle pubbliche amministrazioni avviene attraverso sistemi di stima, discostandosi in qualche misura dalle risultanze di bilancio.

La costruzione del nuovo sistema di finanziamento dovrebbe assicurare il pieno soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini e la realizzazione dei principi di solidarietà e di coesione sociale, dei principi di autonomia e di responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo.

Il decentramento delle funzioni esercitate sul territorio dovrebbe essere percepito come un beneficio al quale si correla tendenzialmente il prelievo fiscale locale. Questo collegamento dovrebbe rendere evidente la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e amministrativa e favorire l'attuazione del principio di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria nella gestione finanziaria ed economica.

Il nuovo modello di imposizione decentrata dovrebbe fondarsi sui principi di flessibilità e manovrabilità fiscale, di territorialità dell'imposta e della tendenziale corrispondenza fra autonomia impositiva ed autonomia di gestione.

Gli Enti locali dovrebbero acquisire un maggior grado di indipendenza nella gestione delle proprie risorse, sia umane che strumentali, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza.

La concertazione e il coordinamento della finanza pubblica, che devono avere sempre riferimento al principio di lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo, dovrebbero trovare riferimento in una nuova sede di comprovata indipendenza.

²⁵ Così come stabilito dall'art. 1, commi 2 e 3, della Legge 196/2009.