

10 Debiti fuori bilancio

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio si conferma esteso e persistente e data la rilevanza degli importi riconosciuti e del numero degli enti coinvolti, non può essere considerato semplicemente un indizio di patologia nella gestione del bilancio degli enti locali.

Il legislatore con la disciplina sanzionatoria delle norme del TUEL, rafforzata dalle limitazioni al ricorso all'indebitamento per la copertura dei debiti e, con la legge finanziaria per il 2003, con l'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento dei debiti, aveva cercato di porre forti limiti al dilagare del fenomeno, sebbene con scarsi risultati.

Gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti derivanti da sentenze esecutive rappresentano, sia per le province che per i comuni e nei diversi anni, sempre una tipologia rilevante nei predetti debiti.

Pertanto nella rilevazione dei debiti fuori bilancio dell'anno 2010, è stato chiesto di indicare negli strumenti di copertura utilizzati, anche, l'importo degli stanziamenti previsti in bilancio per debiti da riconoscere prevedibili, come quelli relativi alla soccombenza in giudizio; le somme relative a tali stanziamenti utilizzate per la copertura dei debiti riconosciuti nell'anno, 20,564 milioni di euro nelle province, 76,133 milioni di euro nei comuni, rappresentano, sul totale degli strumenti di copertura, rispettivamente il 22,08% ed il 13,53%.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio è rappresentato, nella sua interezza, dai dati relativi al comparto delle Amministrazioni provinciali, avendo tutte le province inviato i dati richiesti. Nell'esercizio 2010 sia il numero delle province interessate al fenomeno che l'importo dei debiti riconosciuti aumentano, rispettivamente da 68 a 75 Enti, il 10,29% in più il numero degli enti, ed il 68,65% in più l'importo totale, 92,107 milioni di euro.

Per quanto riguarda il comparto delle Amministrazioni comunali, l'importo totale dei debiti riconosciuti nell'esercizio 2008 di 623,674 milioni di euro, aumenta, nel 2009, a 720,196 milioni di euro, ma, in controtendenza con l'andamento rilevato negli anni precedenti, nell'ultimo anno di riferimento, diminuisce sia l'importo, 562,488 milioni di euro, sia il numero dei comuni interessati dal fenomeno, n. 1.798. Tali dati, certamente, scontano la diversità numerica della platea degli enti che hanno risposto, fino ad ora, al questionario inviato dalla Sezione, per raccogliere gli elementi necessari ed indispensabili alla rappresentazione del fenomeno: sul totale di 8.101 comuni hanno inviato compilato il questionario relativo ai debiti riconosciuti nell'esercizio 2009, 8053 comuni, il 99,20%; mentre i dati relativi ai debiti riconosciuti nel successivo esercizio 2010 riguardano soltanto 7359 comuni, 90,92% del totale; tuttavia se si considerano solo i 7322 comuni, che hanno inviato il questionario compilato, sia nel 2009 che nel 2010, e che, pertanto costituiscono due insiemi perfettamente confrontabili, si conferma la diminuzione dell'importo complessivo dei debiti riconosciuti, -13,2%, da 647,944 milioni di euro a 562,353 milioni di euro nell'ultimo anno di riferimento, nonostante un lieve incremento del numero degli enti interessati al fenomeno, da 1.723 a 1.795.

11 Gestioni in disavanzo

Nel confronto 2009-2008, si rileva un andamento in aumento, per numero di comuni in disavanzo di amministrazione, pari ad oltre il 24%: da 82 a 102 enti.

Fra le province, che nel 2008 erano assenti, nel 2009 tre sono in disavanzo. In ordine all'importo globale dello squilibrio finanziario si registra ugualmente, per i comuni, un andamento crescente di quasi il 33% e l'incidenza media dello squilibrio sulle entrate correnti passa dal 14,22% al 15,15%. Per le province l'incidenza è del 5,69%. Si tratta di un *trend* sicuramente non incoraggiante riguardante quasi l'1,26% del totale dei comuni e il 2,88% delle province. Presumibilmente, però, il dato è ulteriormente negativo stante l'osservazione che per gli enti che dichiarano il dissesto, invero pochi, non sempre si riscontrano, negli anni immediatamente antecedenti, saldi di amministrazione in disavanzo e che altri enti, nel 2009 in numero di 30, pur non in formale disavanzo, mostrano uno squilibrio nel confronto tra

risultato di amministrazione e fondi vincolati. Nella maggior parte dei casi, il costo dell'indebitamento è determinante nell'insorgere dello squilibrio e l'ammontare dello *stock*, rispetto alle entrate correnti, evidenzia valori molto significativi che in alcuni casi vanno oltre il 200%. È di rilievo che lo stesso *stock* si è prodotto con accumuli di indebitamento contratto nell'osservanza dei limiti posti dalla disciplina di settore -art. 204, comma 1 novellato, TUEL- (a riguardo vedasi le considerazioni d'insieme del capitolo "Il debito finanziario di comuni e province" e del Capitolo "Andamenti ed equilibri complessivi di comuni e province").

12 Dissesti

La normativa che ha introdotto nell'ordinamento giuridico degli enti locali, a seguito della riforma costituzionale, il principio che gli enti dissestati debbano provvedere al loro risanamento, senza ricorrere a mutui con il concorso dello Stato nell'ammortamento, ha posto fine alla precedente situazione caratterizzata dal fatto che molti enti, pur non ricorrendone le condizioni dichiarassero il dissesto, al fine di poter lucrare sugli aiuti da parte dello Stato, ma ha, anche, reso maggiormente difficile il risanamento.

La mancanza di finanziamenti erariali per il sostegno del risanamento pur se ha generato una nuova consapevolezza nei cittadini, i quali sono avvertiti che il rischio del dissesto finanziario del comune di appartenenza provoca conseguenze per loro sfavorevoli, in quanto ne deriva un inevitabile innalzamento della pressione fiscale e contributiva, ha, purtroppo, reso Sindaci e Presidenti di provincia meno propensi a dichiarare lo stato di dissesto degli enti che amministrano, rendendo più difficile un duraturo risanamento.

Si constata, sempre più frequentemente, che lo stato di dissesto, che colpisce maggiormente i comuni piccoli, indice delle difficoltà di gestione insite nelle dimensioni dell'ente, viene proposto e deliberato a seguito dell'elezione di una nuova compagine politica alla guida dell'ente.

Le cause principali e ricorrenti, che portano al dissesto dell'ente, sono da ricercare: negli squilibri nella gestione dei residui, mantenimento in bilancio di residui attivi spesso sopravvalutati, risalenti a parecchi esercizi precedenti ed inesigibili o, perlomeno di difficile e dubbia esigibilità; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che diventano veri e propri finanziamenti; ingenti debiti fuori bilancio per i quali l'ente non ha adeguate risorse per ottemperare agli obblighi intrapresi; mancanza di equilibrio di bilancio causato dalla sopravvalutazione di alcune entrate e dalla sottovalutazione di alcune spese.

Nei casi esaminati, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio del controllo sui questionari e sulle relazioni degli organi di controllo economico finanziario degli enti, rilevando criticità ed irregolarità nei bilanci preventivi e nei rendiconti, hanno provvedono, per tempo, a richiamare gli organi politici all'esercizio di una corretta amministrazione ed a porre in essere tutti gli adempimenti necessari ed indispensabili per scongiurare situazioni più gravi, che avrebbero portato inevitabilmente al dissesto, poi concretizzatosi.

Negli ultimi anni, per alcuni grandi comuni, che presentavano situazioni finanziarie di rilevante difficoltà, sono state emanate norme particolari che, nonostante la mancata dichiarazione di dissesto, hanno riconosciuto poteri speciali ai nominati commissari straordinari ed hanno attribuito fondi per far fronte alle passività altrimenti insanabili.

PREMESSA

L'esigenza di acquisire gli elementi informativi necessari per l'attuazione del federalismo fiscale amplia la necessità di strumenti di controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, finalizzati a rilevare la rispondenza dei conti pubblici ai parametri di stabilità determinati in sede europea.

Lo sviluppo in atto del processo autonomistico rende quindi più rilevante il ruolo dei controlli, sia se rivolti alla gestione del singolo ente che alla verifica degli andamenti complessivi del comparto nella forma del referto al Parlamento, in quanto essi devono contribuire ad assicurare che il nuovo sistema dei rapporti finanziari e funzionali tra le diverse componenti della Repubblica funzioni in modo equo e garantendo l'equilibrio economico e finanziario delle gestioni.

La relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali costituisce un supporto di informazioni sull'andamento dei conti dei comuni delle province e delle comunità montane che ha come principale riferimento i risultati tratti dalla contabilità ufficiale (rendiconti approvati dal consiglio).

Tuttavia in considerazione del tempo necessario per l'approvazione del rendiconto non si è reso sinora possibile fornire risultati relativi all'ultimo esercizio avvalendosi di tale fonte. Le indicazioni sugli andamenti finanziari degli enti locali nel 2010, devono essere necessariamente effettuate avvalendosi di altre fonti informative. Tra tali fonti risultano rilevanti le rilevazioni di cassa della Ragioneria Generale dello Stato sulla finanza locale e i dati relativi al monitoraggio del patto di stabilità interno sulle quali sono fondate le analisi svolte sull'ultimo esercizio concluso.

La relazione si compone anche di una parte che ripercorre sinteticamente le recenti innovazioni normative che hanno impatto sulla finanza locale riproponendo alcune notazioni che la Corte ha già reso al Parlamento in occasione delle audizioni.

Inoltre vengono svolte analisi particolari, rivolgendosi direttamente agli enti per acquisire gli elementi di interesse che per quest'anno riguardano lo stato di attuazione della riforma dei controlli interni e i contratti di finanza derivata.

Lo sviluppo del processo autonomistico attraverso la sua progressiva attuazione porterà cambiamenti nelle linee di fondo che regolano il sistema della finanza locale, dovendo risultare incrementati i livelli di autonomia e correlativamente più pregnante l'impiego degli strumenti di perequazione. L'esercizio esaminato costituisce il momento di partenza e di raffronto per le successive analisi nelle quali dovranno evidenziarsi i risultati dei cambiamenti introdotti.

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE – ESERCIZIO 2010

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

Cons. Francesco Petronio

Lo stato di attuazione della riforma costituzionale

Il percorso per l'assegnazione di maggiori livelli di autonomia agli enti locali ha subito un'accelerazione nell'ultimo anno, essendo stata impostata la disciplina per realizzare uno snodo fondamentale del sistema, costituito dall'effettiva attuazione del principio dell'autonomia finanziaria previsto dall'articolo 119 della Costituzione, come modificato con la legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001, attraverso il c.d. federalismo fiscale.

Il processo verso l'attuazione del "federalismo fiscale" ha preso le mosse dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 che ha conferito delega al Governo, fissando molteplici principi e criteri direttivi da porre in essere nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. I principi direttivi sono sostanzialmente rivolti all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, conferendo, attraverso un complesso coacervo di provvedimenti, la piena autonomia finanziaria agli enti locali. All'esito di tale percorso risulterà profondamente modificato il modello di finanziamento delle autonomie locali con i conseguenti effetti sul coordinamento finanziario dei diversi livelli di governo.

Il punto focale della riforma è costituito dall'assegnazione di maggiore autonomia impositiva agli enti locali, bilanciata dai meccanismi di perequazione per garantire le zone più povere del paese. L'impianto è completato dalle disposizioni per il riequilibrio territoriale, da un sistema di incentivi per gli enti locali virtuosi e di sanzioni e dall'istituzione di Roma Capitale e delle città metropolitane.

Sin dal momento dell'emanazione della legge delega la Corte ha partecipato al complesso iter normativo in corso, in quanto chiamata a rendere il proprio avviso sui provvedimenti di maggiore impatto per il coordinamento finanziario in una serie di audizioni in Parlamento. La Corte ha rappresentato in linea generale che alla riallocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e alla modifica del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali deve accompagnarsi uno sviluppo della capacità di governo complessivo della finanza pubblica, tale da assicurare la tenuta degli obiettivi dettati dall'appartenenza all'Unione europea. Il processo in atto pertanto deve essere accompagnato da un efficace coordinamento della finanza pubblica in grado di assicurare il controllo della dinamica della spesa e dei saldi a livello decentrato e, al tempo stesso, una adeguata copertura dei servizi essenziali.

Il primo decreto legislativo adottato (d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85)¹ che ha ad oggetto "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio" ha previsto l'assegnazione agli enti locali di beni patrimoniali di pertinenza statale, introducendo il principio della valorizzazione funzionale del bene, secondo il quale gli enti dovranno ottimizzare la gestione dei beni ricevuti dallo Stato sia accrescendone la redditività che destinandoli a servizi di utilità comune.

Il conferimento dei beni pur accrescendo in modo non determinante la condizione patrimoniale delle amministrazioni territoriali, può, tuttavia stimolare interventi volti alla riqualificazione del territorio e rappresentare un'importante opportunità per rivedere e per potenziare le possibilità di utilizzo di un patrimonio spesso, specie nel passato, trascurato o messo a reddito in maniera inadeguata.

Tale assegnazione patrimoniale dovrebbe quindi, secondo le indicazioni della norma, essere rivolta a dotare gli enti di beni da mettere a reddito o da utilizzare per le finalità istituzionali e non dovrebbe risolversi in un processo di dismissione.

In attesa dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane con il decreto legislativo 17 settembre 2010 n. 156, in attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009 n. 42, è stato introdotto l'Ordinamento transitorio di Roma Capitale, alla quale è stato conferito uno status particolare quale nuovo ente territoriale, con autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria².

Il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 -"Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"- regolando l'abbandono del sistema di finanza derivata costituisce un punto cardine nel nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge delega.

Il provvedimento mira a stabilire un sistema di indicatori che, coniugando efficienza ed efficacia, dovranno consentire la determinazione attraverso parametri oggettivi delle risorse da assegnare agli enti locali per lo svolgimento delle funzioni pubbliche fondamentali

¹ Il provvedimento ha introdotto il c.d. "federalismo demaniale" prevedendo che un complesso di beni pubblici (spiagge, le acque dei fiumi, le caserme in disuso, miniere, alcuni aeroporti ecc..) individuati mediante l'inserimento in appositi elenchi adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri vengano trasferiti su richiesta dallo Stato agli Enti. Su tale provvedimento si è già detto nella precedente relazione sulla finanza locale delibera n. SEZAUT/16/2010/FRG, pagine 9-186-187-188.

L'elenco dei beni appartenenti alla tipologia prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera e): "altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento", attualmente all'esame della Conferenza Unificata, è disponibile sul sito della Agenzia del Demanio. Tale attività costituisce un momento prodromico all'adozione di uno o più DPCM, previsti dall'art. 3, comma 3 del decreto, contenenti gli elenchi ufficiali dei beni trasferibili.

² Il provvedimento, in considerazione dei particolari profili di *governance* del territorio della città in relazione del ruolo della Capitale d'Italia, reca la disciplina degli organi di governo, individuati nell'Assemblea capitolina, nella Giunta capitolina e nel Sindaco, assegna risorse ulteriori, in considerazione del ruolo di capitale della Repubblica e delle nuove funzioni ad essa attribuite e stabilisce i principi generali per l'attribuzione al nuovo ente territoriale di un nuovo patrimonio. Vengono ampliate le funzioni attribuite in materie cardine per la gestione amministrativa relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all'edilizia pubblica e privata, ai servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità, e alla protezione civile.

di loro competenza. Il fabbisogno standard rappresenta il livello ottimale di risorse da assegnare ad un servizio valutato, sulla base di criteri oggettivi ed uniformi, a costi standard³. Il finanziamento delle funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province dovrà gradualmente essere effettuato in base a tali nuovi parametri, al fine di assicurare un progressivo e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Il nuovo sistema di ripartizione delle risorse nei confronti degli enti territoriali dovrà garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Al criterio del "fabbisogno standard", stabilito per il finanziamento delle funzioni fondamentali, si affianca quello della "perequazione della capacità fiscale", per il finanziamento delle altre funzioni.

I fabbisogni vengono individuati con una metodologia che prevede, sia per i comuni che per le province, la determinazione per ciascuna funzione di un sistema di indicatori, considerando gli obiettivi di servizio connessi ai livelli essenziali delle prestazioni da erogare. Si tratta di una operazione di notevole complessità che comporta il vaglio di molteplici elementi ai quali il provvedimento fa riferimento⁴. Tale attività è affidata ad una Società a partecipazione pubblica⁵ che, avvalendosi della collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale -IFEL-, predispone le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard, ne determina i valori con tecniche statistiche, provvede al monitoraggio della fase applicativa e all'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard, anche attraverso appositi questionari⁶ predisposti per la raccolta dei dati contabili e strutturali dai comuni e dalle province.

Per l'applicazione del nuovo criterio di finanziamento a tutte le funzioni fondamentali è previsto un periodo transitorio, dall'anno 2011 all'anno 2013, durante il quale i fabbisogni

³ La legge delega 42/2009 prevede che la determinazione del costo e del fabbisogno in valori *standard*, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica.

⁴ L'art. 4 del d.lgs n. 216/2010 stabilisce che i fabbisogni standard vengano determinati attraverso:

- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- l'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- la definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

⁵ Società per gli Studi di Settore Spa -S.O.S.E- società per azioni partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (88%) e dalla Banca d'Italia (12%) già titolare, ai sensi dell'art. 10, comma 12 della legge 8 maggio 1998 n. 146, dell'attività di elaborazione degli studi di settore, nonché ogni altra attività di studio e ricerca in materia tributaria.

⁶ Nella Gazzetta Ufficiale n. 124 del 30 maggio 2011 è stato pubblicato il decreto direttoriale del Dipartimento delle Finanze che prevede nuovi cinque questionari (4 per i comuni e unioni di comuni e 1 per le province) che gli enti dovranno compilare e che riguardano tutti i servizi previsti dalle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. Questi vanno ad aggiungersi a quelli già compilati rispettivamente in relazione alle funzioni di "polizia locale" e di "generali di amministrazione, di gestione e di controllo, dai comuni, nonché e ai due per le province riguardanti il "campo dello sviluppo economico dei servizi del mercato del lavoro" e le funzioni " generali di amministrazione, di gestione e controllo".

individuati, relativi ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali, entreranno in vigore dal 1° gennaio dell'anno successivo.

L'abbandono del criterio della "spesa storica", potrà avvenire a seguito della determinazione del costo efficiente di un servizio che determina il "fabbisogno standard" il quale raffigura il criterio in base al quale a regime verranno assegnate le risorse. Il nuovo sistema dovrebbe impedire che venga finanziata anche l'inefficienza in quanto viene stimolato l'interesse degli enti locali a razionalizzare le proprie spese.⁷ Al fine di evitare che dall'autonomia finanziaria possano derivare svantaggi alle regioni meno ricche, la legge prevede l'istituzione del "fondo di perequazione" attuando la corrispondente prescrizione dell'articolo 119 della Costituzione. Si tratta di un contributo che verrà trasferito dalle zone maggiormente dotate a quelle più povere attraverso il fondo istituito -nel bilancio dello Stato- per finanziare le spese di comuni e province, successivamente alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali. Il fondo è articolato in due componenti, la prima riguarda le funzioni strumentali dei comuni, la seconda le funzioni non strumentali. Tali quote sono divise in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali e riviste in funzione della loro dinamica.

Nota la Corte⁸ che la mancanza di una chiara identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni associati all'assistenza, alla scuola, al trasporto pubblico locale (in conto capitale), incide sulla funzionalità del sistema. Inoltre rileva la mancata determinazione del meccanismo di funzionamento del fondo perequativo per le province e i comuni da parte della normativa di attuazione. Lo schema di decreto non definisce l'entità e la fonte di alimentazione del fondo, ma prevede che esse siano individuate (previa intesa sancita in Conferenza unificata) con decreto del Presidente del Consiglio, rimettendo in tale modo la disciplina di tali aspetti fondamentali della perequazione ad una fonte di rango secondario.

Il provvedimento di maggiore incidenza per l'attuazione della riforma è costituito dal quarto decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23⁹ sul federalismo municipale che modifica il

⁷ La legge di stabilità 2011 (legge 13 dicembre 2010 n. 220) definisce ulteriormente le competenze della S.O.S.E SpA, prevedendo all'art. 1 comma 23 che "Al fine di favorire l'attuazione del federalismo fiscale: a) la società di cui all'articolo 10, comma 12, della legge 8 maggio 1998, n. 146, predispone altresì le metodologie ed elabora i dati per la definizione dei fabbisogni e dei costi standard delle funzioni e dei servizi resi, nei settori diversi dalla sanità, dalle regioni e dagli enti locali, secondo modalità definite con apposita convenzione stipulata con il Ministero dell'economia e delle finanze. La medesima società realizza, sulla base delle informazioni messe a disposizione dall'Agenzia delle entrate in condizioni di parità, prodotti e servizi per la gestione aziendale da mettere a disposizione delle imprese."

⁸ Audizione Corte dei conti Sezioni Riunite in sede di controllo del 24 febbraio 2011 -Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale- sullo Schema di d.lgs. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

⁹ L'iter per l'approvazione di tale provvedimento è risultato complesso in quanto all'esame della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città e Autonomie locali non ha fatto seguito l'intesa, né un parere. Secondo le procedure previste dalla legge delega n. 42/2009 comma 4 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema e lo ha trasmesso al Parlamento corredato da una relazione sulla mancata Intesa con i rappresentanti delle regioni e delle Autonomie locali. La Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, chiamata ad esprimersi, non ha raggiunto la maggioranza per cui anche in questo caso il parere non è stato reso. Il Consiglio dei Ministri, ha approvato in via definitiva il decreto, come prevede la legge. Su richiesta del Capo dello Stato il provvedimento è stato di nuovo all'attenzione del Parlamento. Le comunicazioni del Governo sul decreto sono state rese in Senato il 22 febbraio e successivamente alla Camera che ha approvato sul decreto una risoluzione il 2 marzo 2011.

sistema di finanziamento degli interventi di competenza delle amministrazioni comunali, sostituendo tra le fonti di finanziamento i trasferimenti erariali con i proventi della tassazione immobiliare fino ad ora solo in parte di competenza comunale.

Il decreto conferisce maggiore autonomia impositiva agli enti anche attraverso il ripristino della facoltà di manovra delle aliquote¹⁰, assegnando maggiori responsabilità nel reperimento delle risorse agli amministratori degli enti locali, più vicini ai cittadini e alle problematiche dei territori.

Una delle principali innovazioni recate è l'introduzione, a decorrere dal 2014, di una nuova imposta municipale unica (IMU)¹¹, che si compone di una parte propria e di una secondaria, in sostituzione di una serie di prelievi diretti ed indiretti gravanti sul reddito da immobili o sulle operazioni di trasferimento della proprietà. In particolare si evidenzia che l'imposta municipale propria andrà a sostituire anche l'imposta comunale sugli immobili mutandone il presupposto dell'imposizione (possesso di immobili diversi dalla abitazione principale) e la determinazione della base imponibile ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

Nel periodo transitorio 2011-2013 le entrate dei comuni¹² saranno composte dalla compartecipazione IVA (distribuita ai singoli comuni in relazione al territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo, sulla base del gettito dell'IVA regionale e in base alla popolazione del comune); dal 30% del gettito dei tributi statali sui trasferimenti immobiliari; dal 30% imposte di registro e di bollo sugli affitti; dal gettito della componente immobiliare dell'Irpef e dal gettito della cedolare secca sugli affitti¹³.

In questa fase fino all'entrata in vigore del fondo perequativo¹⁴ i gettiti relativi all'imposta di bollo e di registro sui contratti di locazione immobiliare, all'Irpef sui redditi fondiari e alle imposte ipotecarie e catastali (escluse quelle relative agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto) convergono nel fondo sperimentale di riequilibrio¹⁵.

Altra figura d'imposta introdotta, dal decreto sul federalismo fiscale municipale, già a far data dal 2011 è la cedolare secca sugli affitti (art. 3) che si applica, su opzione del contribuente, nella misura del 21 per cento (l'aliquota ridotta è del 19 per cento) sui canoni di locazione in luogo dell'Irpef. L'imposizione progressiva sui redditi da locazione di immobili ad uso abitativo delle persone fisiche, così, cede il passo a quella fissa. La scelta del

¹⁰ Si veda in merito il punto 2.1.3 della presente relazione in relazione al parziale sblocco, dal 7 giugno 2011, della facoltà di manovra sulle aliquote dell'addizionale Irpef ex art. 5 del d.lgs. 14 marzo 2011 n. 23.

¹¹ Art. 8, 9 e 11 del d. lgs. 23/2011.

¹² Art. 2 del d. lgs. 23/2011.

¹³ Ai comuni delle regioni a statuto ordinario sarà devoluto il 21,7 per cento per l'anno 2011 e il 21,6 per cento a decorrere dal 2012.

¹⁴ Previsto dall'articolo 13 della legge delega n. 42 del 2009.

¹⁵ Fondo disciplinato all'art. 2 comma 3 del d. lgs. 23. Si evidenzia che il 31 maggio è stato raggiunto l'accordo della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali sulle modalità di alimentazione e di riparto del fondo.

contribuente è condizionata ad una serie di adempimenti tra i quali, naturalmente, la registrazione del contratto di locazione.

Si tratta di un cambiamento di notevole complessità che necessariamente comporta la risoluzione di complesse problematiche di attuazione¹⁶.

Il rinnovato ruolo della fiscalità immobiliare è certamente congeniale alla caratteristica della territorialità dell'imposizione e risponde a esigenze da tempo avanzate dai comuni, resta comunque confermata l'esenzione di ogni forma di imposizione (patrimoniale e reddituale) sulla prima casa. Ciò comporta che il finanziamento dei servizi comunali ricade soprattutto sui possessori di immobili non adibiti a residenza principale e quindi solo in misura minore sui residenti. Risulta, quindi non efficacemente perseguita la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti, principio posto a fondamento della delega e funzionale al sistema di controllo e di stimolo all'efficienza gestionale, mentre si determina una redistribuzione molto sperequata e concentrata del prelievo, con possibili effetti di energica lievitazione delle aliquote.

La Corte¹⁷ in sede di audizione ha evidenziato la possibilità che il modello proposto di fisco municipale sia fondato anche su ipotesi di tassazione (quali la *service tax*) maggiormente in grado di far corrispondere l'onere della contribuzione agli effettivi beneficiari dei servizi locali, infatti non realizzandosi tale condizione potrebbe non rendere il disegno di federalismo fiscale pienamente coerente con un processo di razionale costruzione di decentramento autonomistico.

L'impianto previsto per l'imposizione sui redditi da locazione si basa sulla previsione di un recupero di base imponibile finora sottratta a tassazione che potrebbe rilevarsi ottimistico¹⁸, peraltro, il riferimento a un insieme di imposte sperequate nello spazio e caratterizzate da una certa volatilità nel tempo sembra giustificare i dubbi da più parti sollevati, sul fatto che la riforma proposta possa effettivamente garantire quella certezza di risorse che dovrebbe essere alla base di ogni prospettiva di responsabilizzazione degli enti decentrati.

Il disegno tratteggiato, riproduce parzialmente in termini di basi imponibili il quadro previgente, riducendo le esigenze di adeguamento degli apparati gestionali, pertanto sotto tale aspetto dovrebbe risultare conforme al criterio di delega che prevede la semplificazione del quadro normativo e la riduzione al minimo delle esigenze di revisione degli apparati di

¹⁶ Il provvedimento dovrebbe attuare il passaggio dalla finanza derivata a quella autonoma, sostituendo oltre 11 miliardi di trasferimenti statali annui -assegnati in base al criterio della spesa storica- con tributi propri e compartecipazioni. Il decreto non introduce nuove imposte, ma vengono accorpate ben 10 delle 18 attuali forme impositive. Le imposte locali diventano "tracciabili".

¹⁷ Audizione Sezioni Riunite in sede di controllo dinanzi alle commissioni Bilancio e Bicamerale in materia di federalismo fiscale municipale del 9 dicembre 2010.

¹⁸ Le ipotesi formulate ritengono che possa essere compensata la perdita di gettito relativa alla minore livello dell'imposta con il recupero dell'evasione.

gestione. Anche l'unificazione di diversi tributi nella nuova tassazione introdotta con l'IMU risulta conforme all'intento di semplificare il sistema.

Vi sono tuttavia aspetti che non vanno in tale direzione quali l'opzionalità nella utilizzazione della cedolare secca data ai contribuenti, la facoltà di intervenire sull'insieme dei tributi minori con l'IMU (con il conseguente emergere di sistemi tributari anche molto diversi) e la mancata definizione di un chiaro (ma regolato) sistema di flessibilità applicative in termini di esenzioni e agevolazioni. Tali aspetti critici rischiano di ridurre i margini di miglioramento sul fronte della semplificazione.

Nell'ambito dello sviluppo dell'autonomia di entrata altre novità sono state introdotte dal Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario" (pubblicato nella G.U. n. 109 del 12/05/2011), che persegue l'intento della soppressione dei trasferimenti statali per regioni e province si articola in cinque capi¹⁹ tesi a disciplinare l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e, con essa, la rivisitazione dell'attuale disciplina tributaria, l'autonomia di entrata delle province e delle città metropolitane; l'istituzione del sistema perequativo regionale; i costi e i fabbisogni standard nel settore sanitario.

Il provvedimento definisce i fabbisogni che devono essere ovunque garantiti per l'erogazione dei servizi primari di utilità sociale (sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico), l'individuazione del costo standard necessario per il loro svolgimento e l'assegnazione della capacità fiscale necessaria per il reperimento delle risorse, attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti erogati dallo Stato. Vengono stabilite forme perequative atte a garantire l'idonea capacità di spesa anche per i territori che non riescono a reperire le risorse proprie necessarie ad offrire i principali servizi.

Il sistema introdotto, attraverso il superamento della finanza derivata e la piena responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali sul fronte delle entrate, dovrebbe esercitare un effetto positivo sulla dinamica della spesa.

Ha rilevato la Corte²⁰ sul piano generale che risulta fondamentale la definizione di meccanismi di coordinamento della finanza pubblica che garantiscano il contributo di tutti i livelli di governo al riequilibrio complessivo. Tali obiettivi sono indispensabili per ritrovare

¹⁹ - Capo I - Autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario;
- Capo II - Autonomia di entrata delle province;
- Capo III - Perequazione ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 e sistema finanziario delle città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario;
- Capo IV - COSTI E FABBISOGNI STANDARD NEL SETTORE SANITARIO;
- Capo V - Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

²⁰ Audizione Corte dei conti Sezioni Riunite in sede di controllo del 24 febbraio 2011 -Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale- sullo Schema di d.lgs. N. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

adeguati livelli di crescita, specie in un momento in cui si impone il progressivo contenimento della spesa per consentire l'alleggerimento della pressione tributaria e il rientro da un livello di debito elevato. Per tali motivi la definizione di un quadro di finanziamento che tende a "cristallizzare" i fabbisogni finanziari su livelli non sempre coerenti con la riduzione necessaria della spesa potrebbe non rilevarsi appropriata. Inoltre l'aver puntato esclusivamente sul patto di stabilità interno quale strumento di equilibrio per affiancare tale processo potrebbe non offrire la necessaria flessibilità e tempestività di intervento.

In particolare qui rilevano gli aspetti concernenti la finanza delle province la cui autonomia viene estesa corroborando la facoltà, di variare l'aliquota dell'imposta delle assicurazioni sulla responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (fatta eccezione per i ciclomotori), con base del 12,5 per cento e con un margine differenziale di 3,5 punti percentuali e l'anticipazione della manovra al 2011²¹. Previsto anche l'aumento dell'imposta provinciale di trascrizione (IPT) sulle compravendite di auto, la cui decorrenza è condizionata all'adozione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 56, comma 11, del citato decreto legislativo n. 446 del 1997²². Per l'IPT è altresì contemplato (con disegno di legge di stabilità, ovvero con disegno di legge ad essa collegato) il riordino teso ad identificare ai fini dell'imposizione fiscale l'effettivo utilizzatore del veicolo e ad uniformare l'imposta per i veicoli nuovi e usati in relazione alla potenza del motore e alla classe di inquinamento. È confermata la compartecipazione al gettito IRPEF in modo da assicurare le entrate corrispondenti ai trasferimenti statali di parte corrente e l'addizionale provinciale sull'energia soppressa. Non ha invece avuto seguito la proposta per l'istituzione di una compartecipazione all'accisa sulla benzina. Infine è stata istituita l'imposta di scopo anche per le province.

Il sesto decreto legislativo di attuazione della legge sul federalismo fiscale, 31 maggio 2011 n. 88, concernente le risorse aggiuntive ed interventi specifici per la rimozione degli squilibri economici e sociali, introduce strumenti di riequilibrio territoriale per il recupero dei divari di sviluppo delle aree sottoutilizzate e persegue lo scopo essenziale di invertire le condizioni di stagnazione, se non di declino, delle politiche per le infrastrutture pubbliche.

Tale provvedimento si rileva di particolare rilievo nella fase particolarmente critica, soprattutto nel nostro Paese, per la crescita economica e per il ciclo degli investimenti pubblici.

²¹ Il rapporto annuale dell'Ania riporta che al 27 giugno già 29 province hanno aumentato l'imposizione nella misura massima.

²² Il comma 6 dell'art. 17 (Tributi propri connessi al trasporto su gomma) - Capo II - prevede il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto n. 68/2011, per l'emanazione del decreto Ministeriale. Termine già decorso (28 giugno) senza che alcun provvedimento sia stato adottato.

La Corte²³ ha rilevato che l'alto livello del debito pubblico ha indotto, negli ultimi anni, a privilegiare una linea di finanza pubblica più tesa a salvaguardare gli equilibri di bilancio che a mobilitare risorse pubbliche per sostenere la crescita economica.

Il decreto legislativo, per i suoi limiti impliciti può realizzare solo parzialmente la complessa opera di riordino istituzionale, finanziario e tecnico, tuttavia rappresenta una necessaria base di partenza nella direzione auspicata, risultando coerente con le indicazioni metodologiche e di principio contenute nei più recenti documenti dell'Unione europea. A livello comunitario è in corso un ampio dibattito sulle prospettive della politica di coesione, che è chiamata a svolgere un ampio ruolo per favorire una crescita equilibrata²⁴.

La complessa condizione economica rende più difficili le scelte affidate alla politica per rimuovere le differenze tra le aree del paese, per cui può rilevarsi opportuno concentrare gli interventi su poche priorità selezionate, rafforzare l'attività di progettazione anche separando i finanziamenti dei progetti dai finanziamenti delle opere.

Nei prossimi cicli di programmazione la politica di sviluppo e di coesione potrà avvalersi della nuova impostazione derivante dall'attuazione del federalismo fiscale, che prevede una revisione degli strumenti e delle procedure per le politiche di intervento pubblico, specificamente in materia di infrastrutture.

La Corte²⁵ ha indicato alcuni dei principali indirizzi per il rilancio della politica per le infrastrutture e, in particolare, per le azioni di sostegno delle aree sottoutilizzate che vanno dal riordino delle responsabilità istituzionali, alla riunificazione della normativa e delle diverse fonti di finanziamento delle opere, al potenziamento delle procedure di monitoraggio e di valutazione *ex post* dei risultati anche alla luce della complessiva attività di controllo.

Un ruolo di notevole sostegno nell'attuazione del federalismo fiscale deve essere assegnato all'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei principi contabili che svolgono una funzione essenziale per il concreto avvio ed il consolidamento del sistema che travalica gli aspetti strettamente tecnici.

Il legislatore ha in più occasioni avvertito la necessità di un processo di armonizzazione che trova un antecedente nell'esigenza di "normalizzazione dei conti pubblici" più volte ribadita sin dalla riforma della contabilità generale introdotta con la legge n. 468 del 1978²⁶. La recente riforma della contabilità e della finanza pubblica riserva al tema l'articolo 25 nel quadro del titolo IV – Conti della

²³ Audizione sullo schema di d.lgs. n. 328 recante attuazione dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni (*Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*) - 30 marzo 2011

²⁴ La nuova impostazione contenuta nella "Quinta relazione sulla coesione economica sociale e territoriale" prevede un rinnovato ruolo per il conseguimento dell'obiettivo "di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva", in coerenza con la nuova impostazione del bilancio dell'Unione e con l'aggiornamento al 2020 della "Strategia di Lisbona".

²⁵ Audizione sullo schema di d.lgs. n. 328 recante attuazione dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni "Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali" (*Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*) - 30 marzo 2011

²⁶ I tentativi effettuati in tal senso nell'arco di oltre un trentennio hanno avuto, com'è ben noto, scarso successo.

finanza pubblica²⁷. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, deve avvenire nel rispetto della loro autonomia sancita a livello costituzionale e si svolge parallelamente all'*iter* previsto per le altre amministrazioni pubbliche.

Il processo di armonizzazione si inserisce in uno scenario caratterizzato dalla progressiva attuazione del federalismo fiscale e dallo sviluppo dell'integrazione europea e delle conseguenti regole fiscali; le linee portanti di tali processi accrescono l'esigenza dell'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici, che si arricchisce di nuovi significati. L'uniformità dei sistemi contabili di tutti i livelli di governo è necessaria per assicurare il funzionamento ordinato dei meccanismi di coordinamento; l'art. 2 comma 7, della legge 196 dispone che il previsto Comitato per i principi contabili agisca in reciproco raccordo con la Commissione paritetica per il federalismo fiscale con lo scambio di tutte le risultanze relative alla armonizzazione dei bilanci pubblici.

Un punto sul quale la Corte²⁸ si è soffermata è costituito dal principio di competenza finanziaria²⁹ che potrebbe non risultare coerente con la nozione di competenza giuridica che resta alla base della legge 196 del 2009.

Tale principio è preordinato a un recupero di rappresentatività dei documenti contabili negli enti locali attraverso una tendenziale riduzione dell'indice di formazione dei residui e scongiurare, il loro mantenimento in bilancio per periodi troppo lunghi. Peraltro, le analisi delle Sezioni regionali di controllo sulla vetustà dei residui hanno più volte evidenziato la criticità del fenomeno, anche in relazione all'attendibilità del risultato di amministrazione.

L'adozione di un comune piano dei conti integrato omogeneo con quello previsto dalla legge 196 del 2009 per le amministrazioni diverse da Regioni ed Enti territoriali è finalizzata a consentire l'effettivo consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici e la raccordabilità con il sistema dei conti nazionali.

L'attuazione delle disposizioni del titolo I sarà sottoposta ad un biennio di sperimentazione al fine di verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica all'esito della quale saranno definiti i principi contabili applicati.

²⁷ La norma disponeva esplicitamente "di adeguare il sistema della contabilità ed i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, provvedendo alla esposizione della spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla provenienza degli stessi, al fine di consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico."

²⁸ Audizione sullo schema di d.lgs. n. 339 recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera h) della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni – Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e di loro Enti ed Organismi (Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) - 17 Maggio 2011

²⁹ Il principio della *competenza finanziaria* costituisce la più rilevante novità dei principi contabili. Il principio, peraltro già codificato per le Regioni (d.lgs. 76/2000) e dalle stesse applicato, seppur con meccanismi differenti, ancora l'imputazione dell'obbligazione giuridica, sia per l'entrata che per la spesa, all'esercizio in cui la stessa viene a scadenza. Il nuovo principio rafforza il ruolo del bilancio pluriennale nella rilevazione contabile degli investimenti. Lo stesso, che ha già contenuto autorizzatorio per gli Enti locali, diventa il punto di connessione tra il perfezionamento dell'obbligazione giuridica e la gestione pluriennale delle risorse. Il bilancio pluriennale, proprio in presenza di impegni e relative fonti di finanziamento per investimenti in c/capitale, è il documento contabile più idoneo a garantire la copertura complessiva e a dare conto di obbligazioni che travalicano il singolo esercizio finanziario. Gli equilibri del bilancio pluriennale dovranno essere garantiti anche in sede di verifica degli equilibri annuali e di assestamento.