

dei Comuni, delle Province, delle città metropolitane e delle Regioni, viene prescritto che tale autonomia possa essere esercitata esclusivamente nei limiti del rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, in tal modo estendendo il principio di equilibrio anche nei confronti del mondo delle autonomie¹⁷.

La facoltà concessa allo Stato dall'art. 81 novellato di modulare le proprie politiche di bilancio conseguentemente all'andamento del ciclo, non dovrebbe estendersi alle autonomie territoriali tenute all'osservanza degli specifici vincoli previsti dall'art. 119 che indicano le sole possibilità di indebitamento previste. Il principio del pareggio espresso dal nuovo testo dell'art. 119, comma primo, non consente infatti alle Autonomie territoriali di derogare, con politiche anticicliche, al vincolo dell'equilibrio di bilancio.

Un argine all'indebitamento degli enti territoriali era già contenuto nel precedente testo dell'articolo 119 che ne ammetteva l'esclusiva finalizzazione alla spesa per investimenti, facoltà questa che deve essere ora armonizzata con il principio di equilibrio che è contestualmente affermato. Per contemperare la possibilità di effettuare gli investimenti con ricorso al debito e l'affermazione del nuovo principio di equilibrio è stata inserita nel corpo del sesto comma la frase: *"con contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"*. In sostanza il principio di equilibrio, piuttosto che essere imposto al singolo ente, viene proiettato sull'aggregato delle amministrazioni pubbliche decentrate in ambito regionale.

Le regole suddette comportano l'assoggettamento del ricorso all'indebitamento a due nuovi e distinti vincoli che si aggiungono a quello della finalizzazione a spesa d'investimento. Il primo, di natura finanziaria, impone a ciascun ente di accantonare contabilmente in bilancio le risorse necessarie al rimborso del prestito, mentre il secondo, di natura economica, si rivolge al complesso delle amministrazioni pubbliche e prescrive il rispetto dell'obiettivo di equilibrio. Le amministrazioni locali possono finanziare con indebitamento la spesa per investimenti, a condizione che sia rispettato l'equilibrio di bilancio per il complessivo sottosettore delle amministrazioni locali¹⁸.

La determinazione del piano di ammortamento riguarda il singolo ente che deve garantire l'equilibrio complessivo in un dato arco temporale¹⁹, mentre l'equilibrio

¹⁷ All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»;
- b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

¹⁸ Cfr. Corte dei conti SS.RR. in sede di controllo n. 54/AUD/11, 26 ottobre 2011, pag. 11 e 12.

¹⁹ La relazione al d.d.l. A.C. 4620 del Governo (per questa parte non modificato) chiarisce che "i piani di ammortamento, da definire contestualmente all'accensione del debito, sono quelli che devono garantire un equilibrio

dell'aggregato regionale al quale l'ente appartiene riguarda un più ampio aggregato, infatti la compensazione nel territorio costituisce una condizione necessaria per l'assunzione di nuovo debito. Tale ultima condizione rafforza il ruolo del coordinamento finanziario assegnato al livello regionale che nella realizzazione del patto di stabilità interno a livello territoriale ha avuto un valido avvio.

L'impostazione della nuova disciplina costituzionale non è limitata ad enunciazioni di principio, in quanto introduce una serie di aspetti rilevanti che investono valori suscettibili di valutazione quantitativa; nella norma giuridica vengono, infatti, trasposti concetti propri della letteratura economica in materia, elevando perciò a parametri di legittimità valutazioni di tipo statistico-finanziario. Per la concreta applicazione dei nuovi precetti oltre ad un approccio giuridico, necessario per la valutazione degli effetti che discendono dalla rigidità delle norme costituzionali nel nostro ordinamento, è necessario anche considerare fondamentali concetti di teoria economica e di scienza delle finanze²⁰.

Un punto cruciale per l'effettiva realizzazione del principio dell'equilibrio dei conti pubblici e del pareggio del bilancio statale è costituito da un efficiente sistema di verifica e controllo, sia nella fase della programmazione di bilancio, sia in quella consuntiva. La fase di costruzione dei conti e quella di definizione degli obiettivi e degli strumenti per conseguirli dovrà essere adeguata tenendo conto delle modifiche necessarie per i bilanci finanziari degli enti inclusi nelle Amministrazioni pubbliche al fine di ridefinirne gli aggregati in modo coerente con i criteri adottati nel SEC95.

L'attuazione della riforma costituzionale, che rimette ampi ambiti di completamento della disciplina all'emanazione della legge rinforzata potrebbe far emergere l'esigenza che il legislatore nazionale adotti una disciplina generale sui "principi di coordinamento della finanza pubblica", che dovrebbero costituire regole durature nei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali nel cui ambito dovrebbero incardinarsi le iniziative legislative sul "patto di stabilità interno" legate alle necessità di correzioni congiunturali.

intertemporale tra disavanzo dell'anno di realizzazione dell'investimento e i successivi avanzi necessari per ammortizzarlo".

²⁰ Cfr. Corte dei conti SS.RR. in sede consultiva n. 3/2011/CONS pag. 1.

2 La finanza locale nell'esercizio 2011

2.1 Le prime analisi dei risultati dell'esercizio

L'analisi sugli andamenti generali della finanza locale nell'ultimo esercizio di seguito condotta, è stata realizzata sulla base delle rilevazioni di cassa, non essendo ancora disponibili le elaborazioni dei dati tratti dai rendiconti; tuttavia, l'anticipazione del termine²¹ per l'approvazione dei documenti contabili consuntivi degli enti e una maggiore fluidità nell'acquisizione dei modelli telematici, potranno in prospettiva consentire prime analisi sulla finanza locale supportate dal rendiconto.

Per ottenere questo risultato per l'esercizio 2011 è stato ulteriormente abbreviato il termine per la resa del conto telematico; permane, tuttavia, la necessità che tutti gli enti provvedano tempestivamente a tale adempimento, potendosi in tal modo avvalersi della completa operatività del sistema per la trasmissione telematica dei rendiconti²².

Al riguardo la Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 4 dell'8 febbraio 2012, nel rilevare un significativo livello di inadempienza alla rendicontazione telematica, specie da parte dei Comuni di minori dimensioni, ha sollecitato un più puntuale assolvimento dell'obbligo. Con la deliberazione n. 7/2012 la Sezione delle autonomie, nello stabilire gli adempimenti connessi alla trasmissione del rendiconto per il 2011, ha fissato scadenze più ravvicinate al termine previsto per l'approvazione. Peraltro, la presenza di termini per la rendicontazione dilazionati per gli enti di alcune Regioni a statuto speciale può rendere meno agevole la tempestività della rilevazione.

In attesa dell'operatività del sistema suddetto sono state utilizzate, anche per l'esercizio 2011, altre fonti finalizzate a garantire il monitoraggio dei conti pubblici. A tale fine l'art.13 della legge n. 196 del 2009 ha previsto che le amministrazioni pubbliche provvedano a inserire in una banca dati unitaria accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche, secondo modalità da stabilire sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e l'Ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

²¹ Il termine di approvazione del rendiconto della gestione, in precedenza fissato al 30 giugno, è stato anticipato al 30 aprile dall'art. 2-quater, comma 6 del decreto-legge 7 ottobre 2008 n. 154 convertito, con modificazioni nella legge L. 4 dicembre 2008, n. 189 recante *disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali*, che ha modificato l'art. 151, comma 7 e l'articolo 227, comma 2, primo periodo del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

²² La procedura di trasmissione telematica del rendiconto, introdotta dall'art. 28 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 ha reso più complete e tempestive le informazioni a disposizione della Corte dei conti per effettuare analisi sulla finanza locale. La piena entrata a regime di tale norma, la cui attuazione è stata graduale, consente la raccolta di una notevole mole di informazioni e la netta riduzione dei tempi di esame dei rendiconti. Dall'esercizio 2009 -sesto anno di applicazione della procedura- la trasmissione telematica ha riguardato tutti i comuni a prescindere dalle loro dimensioni e anche le comunità montane. Le informazioni vengono raccolte utilizzando uno standard accreditato per il colloquio telematico tra sistemi, consentendo di ricevere il complesso dei quadri di rendiconto.

(DigitPA), i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e quelli relativi alle operazioni gestionali.²³

Tra le fonti di informazioni suddette si è fatto riferimento, in particolare, al sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)²⁴ fondato su contestuali rilevazioni di cassa che intercettano tutte le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche. Tale sistema rappresenta uno strumento utile ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e patto di stabilità e crescita)²⁵.

Gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche (articolo 14, commi da 6 a 11, della legge 31 dicembre 2009, n.196) devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale e i tesoriери/cassieri degli enti non possono dare corso alle operazioni prive della codifica SIOPE.

L'uniformità delle rilevazioni per tipologia di enti consente di superare le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione. La classificazione dei dati secondo una codificazione uniforme consente il miglioramento delle informazioni relative ai conti pubblici sia sotto il profilo qualitativo, dato il livello di dettaglio, sia sotto il profilo della tempestività.

Tra le fonti di informazioni utilizzate in questa sede, oltre ai predetti dati di cassa, sono stati impiegati, attraverso un'apposita rilevazione, i dati del patto di stabilità interno che forniscono anche elementi di competenza (limitati alla parte corrente) e che dall'esercizio 2007 abbraccia anche il comparto dell'entrata.

La Corte dei conti raccoglie, inoltre, una serie di informazioni attraverso l'esame delle relazioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'articolo unico della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006). La sistematizzazione di tali informazioni potrà offrire un apporto notevole alla conoscenza degli andamenti significativi della finanza locale, consentendo approfondimenti dei fenomeni sulla base dei dati raccolti in una serie di quadri specifici annessi alle relazioni suddette.

²³ Il Ministero dell'economia e delle finanze svolge compiti di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, utilizzando anche i dati della banca dati unitaria e provvede a consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche sulla base degli elementi acquisiti, a monitorare gli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno.

²⁴ In attuazione dell'articolo 28 della legge n. 289/2002 è stato istituito un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche (SIOPE) in collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT. Rispetto al precedente sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, il SIOPE dovrebbe consentire la disponibilità di informazioni più complete per la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, oltre che una maggiore tempestività. Nella finanziaria per il 2008 al comma 379 dell'art. 1 è presente un ulteriore accenno alla realizzazione di un nuovo sistema di acquisizione di dati, in questo caso riguardanti la competenza finanziaria, che dovrebbe completare le rilevazioni di mera cassa.

²⁵ Il sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, dismesso dall'esercizio 2010, ha rappresentato sino a tale esercizio la fonte utilizzata per il monitoraggio dei conti degli enti locali, attraverso la rilevazione del fabbisogno e l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione delle relazioni di contabilità nazionale.

Le tendenze della finanza degli enti locali potranno essere, quindi, esaminate attraverso altre fonti idonee a fornire indicazioni estese all'aspetto della competenza e particolarmente mirate alla verifica degli effettivi equilibri.

La valutazione sia sul fronte della gestione di cassa sia della competenza, che può essere svolta in presenza di un quadro articolato di elementi informativi, consente la rilevazione degli andamenti secondo distinte angolazioni dal cui esame congiunto possono trarsi maggiori elementi di conoscenza.

I dati raccolti per il 2011 permettono di valutare nell'imminenza della chiusura dell'esercizio gli aspetti salienti della gestione delle Province e dei Comuni, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto e alla presenza di squilibri finanziari.

2.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2011

Nell'esercizio 2011 si sono intensificati gli effetti della crisi finanziaria che ha interessato particolarmente l'Europa e l'Italia e l'andamento dei conti pubblici è stato influenzato da un quadro congiunturale ben più sfavorevole rispetto al precedente nel quale si intravedeva un percorso di uscita dalla crisi finanziaria mondiale.

L'andamento positivo del prodotto nel 2010 (in crescita dell'1,8%) è proseguito nei primi mesi del successivo esercizio nel quale ha perso di slancio sino ad invertire la tendenza, attestandosi complessivamente allo 0,4 per cento²⁶. Il volume del Pil nel 2011 resta ancora a livelli ben inferiori a quelli registrati negli anni precedenti la crisi economica. Nel triennio 2009-2011, la diminuzione complessiva in termini reali ha superato il 3 per cento. Tale situazione risulta molto diversa da quella programmata nel DPEF del 2008 che per il triennio 2009-2011 prevedeva una crescita cumulativa del 4 per cento.

Le previsioni per il 2011, relative sia all'andamento dell'economia che ai conti pubblici contenute nel Documento di economia e finanza 2011 (DEF), non evidenziavano elementi di preoccupazione e in tale sede è stato previsto il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2014 per conseguire l'obiettivo europeo di medio termine (MTO) e il rispetto delle prescrizioni per il superamento della procedura per disavanzo eccessivo.

Le stime macroeconomiche contenute nel DEF prevedevano un leggero incremento del PIL nel 2011 (1,1 per cento) e, per gli anni successivi, un progressivo miglioramento del tasso di crescita dell'economia (1,6 per cento nel 2014). A ciò si sarebbe connesso un tendenziale miglioramento dei conti pubblici nel medio termine²⁷.

²⁶ Dopo la flessione particolarmente elevata del 2009 (-5,2 per cento), nel 2010 la crescita economica aveva manifestato una moderata ripresa, tuttavia l'andamento del prodotto negli ultimi mesi del 2011 ha riportato un rallentamento, essendosi manifestato un andamento recessivo.

²⁷ L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche si sarebbe attestato al di sotto del 3 per cento dal 2012. Il saldo primario sarebbe tornato su valori positivi già nel corso del 2011, con ulteriori e progressivi miglioramenti negli anni successivi. Era invece previsto un progressivo aumento dell'incidenza sul PIL degli interessi passivi, in considerazione dell'incremento atteso dei tassi di interesse sui mercati.

Tuttavia, il rallentamento dell'economia mondiale e l'acuirsi della crisi finanziaria conducevano a rivedere al ribasso le previsioni di crescita che nella nota di aggiornamento al DEF 2011 era stimata allo 0,7 per cento, mentre la stima dell'indebitamento restava invariata al 3,9 per cento. Le difficoltà generate dalla crisi hanno comportato una revisione decisa della impostazione del DPEF 2009-2013 che non prevedeva interventi correttivi degli andamenti tendenziali dei conti pubblici, mentre nel corso del 2011, sono stati adottati interventi correttivi del disavanzo pubblico di poco inferiori a 50 miliardi.

Gli interventi adottati, pur in presenza delle suddette difficoltà, hanno consentito di contenere l'indebitamento netto al 3,9 per cento del PIL, risultando quindi in miglioramento di 0,7 punti percentuali rispetto a quanto registrato nel 2010. Il livello d'indebitamento²⁸ rimane al di sopra della soglia stabilita e il percorso previsto nei successivi esercizi per rientrare nei più rigorosi parametri²⁹, in presenza di una fase recessiva, si dimostra di notevole complessità.

Il saldo di parte corrente (risparmio o disavanzo delle Amministrazioni pubbliche) è stato negativo e pari a -24.936 milioni di euro, a fronte dei -24.763 milioni del 2010. Tale peggioramento è da imputare ad un aumento delle uscite correnti di circa 9,2 miliardi di euro, di poco superiore a quello delle entrate correnti (pari a circa 9 miliardi).

La riduzione dell'indebitamento netto può, quindi, essere messa in relazione alla riduzione delle spese complessive, soprattutto quelle in conto capitale. L'aumento della spesa per interessi ha reso più problematico l'impegno di contenere la spesa corrente. Gli effetti migliorativi del disavanzo sono addebitabili al lieve aumento delle entrate complessive, alle misure di contenimento delle spese, alla riduzione degli investimenti ed al blocco temporaneo delle spese di personale, dovuto al d.l. n. 78 del 2010.

Le entrate totali delle amministrazioni pubbliche sono aumentate dell'1,7%. L'aumento deriva maggiormente dalle imposte in conto capitale. Tra le entrate correnti crescono in particolare le imposte indirette a causa dell'aumento del gettito IVA e delle imposte sugli oli minerali e gas metano. Flettono invece le imposte dirette per via della contrazione dell'Irpef. La pressione fiscale complessiva è risultata in lieve calo rispetto all'esercizio precedente (-0,1 per cento).

Le spese di parte corrente, hanno dimostrato un incremento meno vivace, per via dell'andamento in flessione dei redditi da lavoro dipendente, dovuto sia al calo degli addetti che alla contenuta dinamica delle retribuzioni. Si riducono anche le spese per prestazioni sociali in natura, mentre quelle per consumi intermedi registrano un aumento lievemente superiore a

²⁸ In valore assoluto l'indebitamento netto è diminuito di circa 9,1 miliardi di euro, attestandosi sul livello di -62.363 milioni di euro.

²⁹ Con il decreto legge n. 138/2011 e la Nota di aggiornamento al DEF 2011 l'obiettivo del pareggio di bilancio è stato anticipato al 2013.

quello del 2010. Le tensioni finanziarie hanno spinto al rialzo la spesa per interessi passivi che fa registrare un aumento del 9,7 per cento dopo la sostanziale stabilità del precedente esercizio.

La spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche è risultata in aumento dello 0,4 per cento in termini di prodotto per via della riduzione di quella in conto capitale. Nel biennio 2010 – 2011, la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche è risultata in riduzione nei valori assoluti, ma non nell'incidenza sul Pil, proprio a causa del forte rallentamento nella dinamica del prodotto

L'avanzo primario, che nel 2010 era rimasto di segno negativo, torna positivo nel 2011 anche se ridotto all'1 per cento del Pil³⁰.

Il debito pubblico, che dal 2009³¹ si era sviluppato ad un ritmo elevato, raggiungendo il 118,7 per cento del PIL nel 2010, continua a crescere e tocca il 120,1%, costituendo un onere per la finanza pubblica nel suo complesso e rendendo difficile la mobilitazione di risorse per il sostegno della crescita economica.

I risultati della finanza locale vanno inquadrati nel descritto contesto di finanza pubblica³², che permane indebolito dalla crisi economica, e i fievoli segnali di ripresa del precedente esercizio scompaiono. Il percorso di risanamento dei conti pubblici nazionali si dimostra arduo e le difficoltà si proiettano sui prossimi esercizi in presenza di una crescita economica negativa che non mostra segnali di ripresa.

Dai risultati di contabilità nazionale emerge che il contributo delle amministrazioni locali (Regioni, enti locali e sanità) all'indebitamento complessivo è in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, in parziale controtendenza rispetto al disavanzo complessivo delle Pubbliche amministrazioni. Ciò deriva dal contenimento delle spese complessive³³ degli enti che riescono a compensare la riduzione delle entrate da trasferimenti.³⁴

2.1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2011

Nel 2011 le difficoltà del contesto italiano si sono riflesse anche sul sistema delle misure che riguardano la finanza locale; la difficile fase congiunturale ha imposto l'adozione di reiterati provvedimenti, rivolti in via prioritaria a fronteggiare la situazione di emergenza finanziaria, ad assicurare il controllo della spesa e dell'indebitamento. Nonostante tale difficile

³⁰ Il saldo primario (indebitamento netto al netto della spesa per interessi) è risultato positivo e pari a 15.658 milioni di euro (-345 milioni di euro nel 2010), con un'incidenza sul Pil dell'1,0%.

³¹ Nel 2008 il rapporto debito/Pil si era attestato al livello del 2005, invertendo la tendenza in calo del 2007, unico esercizio nel quale si è manifestata una diminuzione di tale rapporto, per l'intero periodo 2004-2009. Il rapporto debito/Pil aumenta nel 2009 di oltre dieci punti rispetto al 2008, fino ad elevarsi nel 2010 al 118,7%.

³² Per approfondimenti su tali aspetti si veda Corte dei conti Sezione Riunite in sede di controllo deliberazione n. 14/CONTR/2012 del 31 maggio 2012, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*.

³³ Corte dei Conti deliberazione n. 28/2011/CONTR citata p. 9-10 "Nel 2010 le uscite complessive delle amministrazioni locali si sono ridotte nel 2010 dell'1,9% (contro una crescita dell'1,9% dell'anno precedente), un andamento dovuto alla forte caduta della spesa in conto capitale ma anche ad una spesa corrente tenuta su tassi di variazione (+1,1 per cento) ben al di sotto della variazione del PIL nominale. Al netto della spesa sanitaria (cresciuta nell'esercizio del 2,7%), la spesa corrente segna una sensibile flessione".

³⁴ Al riguardo si veda *infra* il paragrafo 3.1.2 "Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali".

situazione è proseguita la linea di revisione degli assetti dell'ordinamento istituzionale nel segno della maggiore autonomia.

Nel biennio 2010-2011 sono stati emanati numerosi provvedimenti che hanno coinvolto la finanza locale, accomunati dall'intento di conseguire obiettivi di finanza pubblica per avviare un percorso di riequilibrio a fronte delle difficoltà che andavano progressivamente a prospettarsi, gli interventi erano maggiormente rivolti alla prospettiva di tenere sotto controllo la spesa pubblica.

In questo difficile contesto sono stati compiuti progressi nel processo di riforma delle entrate degli enti locali, infatti nel 2011 si è registrata una prima applicazione dell'articolato sistema di finanziamento previsto dal d.lgs. n. 23 del 2011, la cui completa attuazione verrà progressivamente realizzata attraverso un complesso procedimento.

Premesso che le disposizioni in materia che coinvolgono gli enti locali a concorrere alla realizzazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica sono qualificate "*principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica*", ai sensi dell'art. 117 comma terzo e art. 119 comma secondo della Costituzione, la Legge di stabilità 2011 (legge n. 220 del 13 dicembre 2010), ha rivisto la disciplina del patto di stabilità interno per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti per il triennio 2011-2013. Non sono modificati gli obiettivi complessivi della manovra stabiliti dal decreto legge n. 112/2008, (2,9 miliardi per i Comuni e 400 milioni per le Province) ed anche la riduzione dei trasferimenti erariali, introdotta del decreto legge n. 78/2010 resta invariata (1,5 miliardi per i Comuni e 300 milioni per le Province).

Tra le novità introdotte va riportato che l'art. 1, comma 108 prevede misure di contenimento del debito degli enti locali³⁵, mentre le procedure di monitoraggio degli adempimenti (commi 109 e 110) non si discostano nella sostanza dalle regole già dettate dal d.l. n. 112/2008³⁶. Le misure di carattere sanzionatorio (commi 119, 120 e 121) corrispondono, nella sostanza, a quelle già previste dai commi 20 e 21 dell'articolo 77-bis del d.l. n. 112/2008 (introdotta dalla legge di conversione n.133 del 2008), per il mancato rispetto del patto negli anni 2008-2011. Risulta, invece ridisegnato il sistema di premialità

³⁵ Con la delibera n. 11 del 2011 la Sezione regionale per il controllo della Corte dei conti per il Piemonte ha espresso un orientamento in merito alle modalità di applicazione del tetto all'indebitamento degli enti locali.

³⁶ Il monitoraggio interessa tutti gli enti cui si applica il Patto (tutte le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti), anche al fine di acquisire elementi informativi utili per la finanza pubblica anche relativamente alla loro situazione debitoria. Gli enti sono tenuti a trasmettere semestralmente al Ministero dell'economia e finanze le informazioni riguardanti le risultanze in termini di competenza mista, attraverso il sistema web. La mancata trasmissione del prospetto contenente gli obiettivi programmatici entro 45 giorni dalla pubblicazione del relativo decreto costituisce inadempimento al Patto di stabilità interno. Analogamente, la mancata comunicazione della situazione di commissariamento di un ente per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso determina, per l'ente, l'assoggettamento alle regole del Patto di stabilità interno. Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno, gli enti ad esso soggetti devono inviare al Ministero dell'economia, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, una certificazione del saldo finanziario conseguito in termini di competenza mista; la mancata trasmissione entro il termine del 31 marzo costituisce inadempimento al Patto di stabilità interno. Ai sensi del comma 115, le informazioni inviate dagli enti locali al Ministero dell'economia ai fini del monitoraggio devono essere messe a disposizione dell'UPI e dell'ANCI e delle Camere da parte del Ministero medesimo.

per gli enti virtuosi³⁷; infatti, il meccanismo introdotto dal comma 122 prevede la possibilità di ridurre gli obiettivi annuali degli enti locali sottoposti al patto, sulla base di criteri da stabilire con decreto ministeriale³⁸, in misura pari alla differenza, registrata nell'anno precedente, tra l'obiettivo programmatico assegnato ed il saldo conseguito da Comuni e Province inadempienti al patto di stabilità interno.

Viene confermata dal comma 123, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU). Tale sospensione è stata successivamente rimossa dall'esercizio 2012 con la manovra correttiva dell'estate 2011.

La legge di stabilità ha anche previsto misure per intervenire sulla onerosa situazione di ritardo nei pagamenti che interessa le pubbliche amministrazioni locali, istituendo un fondo per gli interessi passivi per ritardati pagamenti al quale possono attingere gli enti che abbiano rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio ed abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore alla media.

Il d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, c.d. "decreto milleproroghe", ha prorogato a tutto il 2012 la facoltà per i Comuni di destinare a spese correnti fino al 75% delle entrate derivanti da oneri di urbanizzazione³⁹, inoltre ha rivisto la misura del limite all'indebitamento, derivante dal rapporto tra quota interessi e spesa corrente, riducendolo progressivamente nel triennio⁴⁰, sino a raggiungere l'8 per cento nel 2013. Tale misura è stata ulteriormente ridotta ad opera della legge di stabilità per il 2012. Lo stesso d.l. n. 225/2010 ha, inoltre, posticipato al 31 dicembre 2013 il termine entro il quale i Comuni con popolazione fino a 50 mila abitanti devono mettere in liquidazione le società partecipate ed ampliato i casi di esclusione del divieto⁴¹.

Il Decreto Sviluppo 2011 (d.l. n. 70 del 13/5/2011 convertito dalla Legge n. 106 del 12/7/2011) riguarda solo marginalmente gli enti locali recando disposizioni in materia di riscossione delle entrate dei Comuni, che riassegnano ai Comuni la facoltà di riscuotere direttamente, anche coattivamente, le entrate⁴².

³⁷ Il comma 122 reca una riformulazione del sistema di premialità già introdotto dal D.L. n. 112/2008 (art. 77-bis, commi 23-26) e disapplicato nell'anno 2010 ai sensi dell'articolo 14, comma 12 del D.L. n. 78/2010.

³⁸ Con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato di concerto con il Ministro dell'interno e di intesa con la Conferenza Stato-città.

³⁹ Tali risorse possono essere utilizzate per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

⁴⁰ Il rapporto è fissato al 12% nel 2011 e al 10% nel 2012.

⁴¹ Gli enti possono evitare la cessione, qualora la società registri un bilancio attivo negli ultimi tre anni di esercizio, e non abbia subito negli esercizi precedenti ripiani di perdite o aumenti di capitale obbligatori.

⁴² La disposizione dell'articolo 7, comma 2, del decreto legge n. 70 del 2011 è stata modificata dall'articolo 14-bis del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, al fine di unificare le procedure e i poteri attribuiti agli organi di riscossione delle entrate comunali.

La manovra finanziaria correttiva per il 2011 (d.l. n. 98 del 6 luglio 2011 convertito dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011) interessa per vari aspetti gli enti locali ed in particolare l'art. 20 dedicato al patto di stabilità interno che introduce una nuova disciplina basata sui parametri di virtuosità e pone una serie di disposizioni rilevanti per la finanza locale. E' prevista dal 2012 la possibilità di concordare tra lo Stato e le Regioni le modalità per il raggiungimento degli obiettivi del patto interno di stabilità (art. 20, co. 1)⁴³. Gli obiettivi di correzione per gli enti soggetti al patto vengono stabiliti secondo nuovi criteri fondati sulla ripartizione in quattro classi sulla base di una serie di parametri di virtuosità (art. 20, co. 2). Le riduzioni dei trasferimenti disposte dal d.l. n. 78/2010 vengono estese agli anni 2014 e seguenti (art 20, co. 4).

Diverse disposizioni della manovra correttiva riguardano il tema delle società partecipate dagli enti locali, ponendo misure che nel complesso dovrebbero avere effetti ragguardevoli. In primo luogo vengono introdotti obblighi di trasparenza per le società a partecipazione pubblica (art. 8): gli enti sono tenuti ad inserire nel proprio sito istituzionale l'elenco delle società di cui detengono, anche indirettamente, quote di partecipazione, anche minoritaria, precisando anche se negli ultimi 3 anni dalla pubblicazione le singole società hanno raggiunto il pareggio di bilancio.

Tra i parametri di virtuosità indicati all'art.20, viene prevista l'effettuazione di operazioni di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente, misura questa che può essere configurata come un incentivo alla privatizzazione delle società partecipate. Un'ulteriore misura di notevole impatto è contenuta all'art. 20, co. 9⁴⁴, che interviene sul computo del tetto del costo del personale in quota percentuale della spesa corrente di cui al co. 7 dell'art. 76 del d.l. n. 112/2008⁴⁵, estendendone il calcolo alle società partecipate introducendo così un limite esteso al personale di "gruppo". Questa disposizione è stata, da ultimo, modificata dall'art. 4-ter, co. 10, d.l. n. 16/2012, convertito dalla l. n. 44/2012.

⁴³ A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno. Le regioni e le province autonome rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito. Restano ferme le vigenti sanzioni a carico degli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e il monitoraggio a livello centrale, nonché il termine perentorio del 31 ottobre per la comunicazione della rimodulazione degli obiettivi.

⁴⁴ Al comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 2008, n. 133, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: "Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari.

⁴⁵ Tale norma richiede di limitare l'incidenza delle spese del personale sul totale delle spese correnti nella misura massima del 40% (ora elevato al 50% dall'art. 4 ter della legge n. 44/2012 di conversione del d.l. 16/2012 c.d. "legge fiscale"), prevedendo come sanzione per chi superi questo limite il divieto assoluto di ulteriori assunzioni.

In ordine a tale misura con la deliberazione n. 14 del 28 dicembre 2011 la Sezione delle autonomie ha da un lato ribadito l'obbligo di calcolo delle spese di personale derivanti da società partecipate, determinandone l'ambito di efficacia e dall'altro ha fornito indicazioni in ordine ai criteri alla base del calcolo. Viene così chiarito l'ambito soggettivo di efficacia di tale disposizione, riferito alla "*partecipazione pubblica locale totale o di controllo*"⁴⁶, e sono indicate possibili modalità per calcolare il livello dell'indicatore stabilito⁴⁷.

Lo stesso art. 20, al comma 10, introduce il comma 111 bis all'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, che reca misure volte ad assicurare un effettivo rispetto della disciplina del patto stabilendo che: "*I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli.*" Inoltre, l'art. 20, co. 12, d.l. n. 98/2011, che ha aggiunto il comma 111-ter all'art. 1, l. n. 220/2010, ha previsto l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie agli amministratori e al responsabile del servizio economico-finanziario a seguito di accertamento, da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, del fatto che il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o mediante altre forme elusive.

Il tenore di tali disposizioni, che sono state successivamente ribadite dal legislatore con la previsione di cui all'art. 31, commi 30 e 31, della legge di stabilità n. 183 del 12.11.2011, configura fattispecie elusive del patto di stabilità interno.

L'art. 20 co. 13⁴⁸ modifica, parzialmente, l'art. 14, co. 32 del d.l. n. 78/2010 eliminando il periodo che prevedeva che gli enti che non rientrano nei casi di esclusione dovranno, entro il 31 dicembre 2010⁴⁹, procedere alla liquidazione delle società costituite.

Altre disposizioni contenute nell'art. 20 co. 2 *quater* del d.l. n. 98/2011 (introdotto dalla legge di conversione n. 111/2011) riguardano l'esercizio associato delle funzioni fondamentali determinando il limite demografico minimo che i Comuni associati sono

⁴⁶ Tale espressione deve essere riferita a società partecipate al 100% da un ente pubblico o da più enti pubblici congiuntamente, nonché di società controllate dall'ente locale, il quale possieda azioni che gli assicurano la maggioranza dei voti nelle assemblee ordinarie, oppure voti sufficienti ad esercitare un'influenza dominante, con esclusione di quelle sulle quali tale influenza è esercitata attraverso altra società, in base a particolari vincoli contrattuali. Si dovrà anche tenere conto delle società partecipate che hanno natura di holding, in quanto destinatarie di affidamento diretto.

⁴⁷ Per determinare la spesa del comparto personale dell'ente locale e delle società partecipate o controllate, si assumono i dati che derivano dai documenti contabili delle società (bilancio di esercizio) e dai questionari allegati alle relazioni dei revisori degli enti locali al rendiconto degli enti, senza alcuna detrazione o rettifica. Ai fini del calcolo del rapporto di incidenza si agisce soltanto sul numeratore (quindi, la quota di spese del personale della società partecipata va a sommarsi alle spese di personale dell'ente, e il totale si divide per le spese correnti dell'ente), ma le spese di personale della società partecipata da sommare a quelle dell'ente sono da proporzionare in base ai corrispettivi a carico di quest'ultimo, così evitando le imprecisioni che si determinerebbero se si sommassero tutte le spese di personale delle società partecipate a quelle dell'ente.

⁴⁸ L'articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, prevede che i comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti non possono avere partecipazioni societarie. I comuni con popolazione da 30.000 a 50.000 abitanti possono avere una sola partecipazione azionaria. Sono esclusi da tali vincoli le partecipazioni in società con quota di partecipazione paritaria o proporzionale al numero degli abitanti costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti.

⁴⁹ Termine differito al 31 dicembre 2011 dall'art. 16 co. 27 d.l. n. 138/2011.

obbligati a raggiungere e i tempi in cui si debba progressivamente procedere all'esercizio associato delle funzioni.

La difficile situazione della finanza pubblica, che si andava manifestando in corso di esercizio, ha reso necessario un ulteriore intervento correttivo contenuto nel d.l. n. 138 del 13 agosto 2011 (convertito dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148).

Un punto di svolta di tale manovra è costituito dall'aver posto termine alla situazione di blocco della leva fiscale che si protraeva negli ultimi anni, restituendo ai Comuni a decorrere dal 2012 la facoltà di istituire l'addizionale all'Irpef, ovvero di aumentarne l'aliquota se già istituita. È prevista la possibilità di differenziazione delle aliquote a condizione che vengano seguiti gli stessi scaglioni stabiliti per l'imposta nazionale, nonché di stabilire soglie di esenzione. È stata, inoltre, elevata la quota (al 100%) di partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario (già disciplinata dal d.lgs. n. 23/2011).

Altre rilevanti modifiche riguardano la disciplina del patto di stabilità interno: l'art. 1 co. 8 inasprisce le misure già adottate dall'art. 20 d.l. n. 98/2011 rivedendo gli obiettivi attesi sui saldi di finanza pubblica e anticipando la decorrenza (dal 2013 al 2012).

L'art. 1 co. 9 anticipa al 2012 la decorrenza del criterio di virtuosità già introdotto dal d.l. n. 98/2011 che ha lo scopo di calibrare in modo differenziato l'onerosità della manovra imposta ai singoli enti sulla base di una serie di indici.

Sempre relativamente alla disciplina del patto di stabilità interno, va riportato che il comma 31 dell'art. 16 (d.l. n. 138/2011) ne ha ampliato l'ambito soggettivo di applicazione includendo a partire dal 2013 anche i Comuni tra i 1.000 e 5.000 abitanti che erano stati sinora esclusi. È prevista, inoltre, a decorrere dal 2014 la sottoposizione al patto anche delle unioni di Comuni fino a 1000 abitanti (art. 16 co. 5).

Altre misure finalizzate alla riduzione dei costi della rappresentanza politica nei Comuni e la razionalizzazione nell'esercizio delle funzioni comunali impongono ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni amministrative per i servizi di loro competenza⁵⁰ attraverso lo strumento dell'unione dei Comuni di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000. Per i Comuni con popolazione superiore a tale soglia il ricorso alla forma associata è facoltativo.

La seconda manovra di correzione all'art. 16 co. 27 interviene anche nei riguardi delle società partecipate da enti locali, anticipando di un anno l'applicazione dell'art. 14 co. 32 del d.l. n. 78/2010 che imponeva ai Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di mettere in liquidazione le società da essi partecipate già costituite ovvero di cederne le partecipazioni ed il divieto di costituire società, prevedendo altresì alcune eccezioni.

⁵⁰ Da attuare entro il 31 dicembre 2011 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'art. 21 co. 3 della legge n. 42/2009.

Relativamente alle Province vengono apportate, dall'art. 1 co. 12, alcune modifiche relative alle tariffe dell'imposta Provinciale di trascrizione.

Il quadro risultante dall'insieme degli interventi normativi che hanno interessato nel 2011 gli enti locali è il seguente:

- radicale modifica dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, essendo iniziata dal 2011 l'applicazione del d.lgs. n. 23/2011;
- contestuale applicazione delle riduzioni ai trasferimenti previste dal d.l. n. 78/2010 che incidono sul livello delle risorse assegnate;
- cessazione dell'assegnazione dei trasferimenti compensativi a seguito dell'esenzione dell'imposta comunale sugli immobili per l'abitazione principale, nei confronti dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario che percepiscono il fondo sperimentale di riequilibrio;
- rimozione dei blocchi all'impiego della leva fiscale per le addizionali ed altre imposte locali;
- conferma del criterio del saldo di competenza mista per l'applicazione del patto di stabilità interno e delle misure di flessibilità su base regionale, introduzione di nuovi criteri basati su parametri di virtuosità a partire dal 2012;
- prosecuzione e intensificazione delle misure per la riduzione della spesa per il personale e le limitazioni al *turn over*;
- misure rivolte a contenere il fenomeno delle partecipazioni societarie.

2.1.3 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

La disciplina dei trasferimenti erariali è stata caratterizzata, nel 2011, da una prima definizione del quadro delle disposizioni di attuazione del federalismo fiscale disegnato dalla legge delega 5 maggio 2009 n. 42. La complessa applicazione delle nuove modalità di finanziamento ha inciso in modo determinante sulla struttura dei trasferimenti dallo Stato ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, che ne è risultata ampiamente modificata.

Risultano approvati i provvedimenti di attuazione del d.lgs. n. 23/2011⁵¹ che hanno trovato applicazione a partire dal 2011 e avranno incidenza sugli andamenti futuri dell'intervento erariale a sostegno della finanza locale⁵². Per i Comuni appartenenti alle

⁵¹ Si tratta di due decreti, in data 21 giugno 2011, del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, emanati ai sensi dell'articolo 2, commi 7 ed 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011. Il decreto, emesso in applicazione dell'articolo 2, comma 8, del d.lgs. n. 23/2011 - ha individuato i trasferimenti erariali dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario da sopprimere e ha corrispondentemente attribuito ai comuni, per l'anno 2011, risorse a titolo di compartecipazione Iva, nonché per fondo sperimentale di riequilibrio.

⁵² I trasferimenti convertibili in entrate fiscali nel 2011 sono quantificati in 11.265 milioni. L'importo è composto dai 2.889 milioni (il 25,6%) della abolita compartecipazione al 2% del gettito Irpef, sostituita dalla nuova

Regioni a statuto ordinario, destinatari delle previsioni di cui alla legge n. 42 del 2009, risultano soppressi la quasi totalità dei trasferimenti erariali, ad eccezione del fondo per gli interventi di Province e Comuni, già "contributi sviluppo investimenti", ossia i contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali, nonché degli altri contributi speciali di cui all'articolo 119 comma 5 della Costituzione (per loro natura esclusi) o non fiscalizzabili, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 23 del 2011.

L'art. 2 co. 8 del d.lgs. n. 23/2011 ha previsto per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario la sostituzione dei trasferimenti con entrate tributarie ripartite in base al gettito prodotto in ciascun Comune, cioè in base al criterio geografico; tuttavia, nella prima applicazione tale criterio è risultato parzialmente attuabile in quanto solo una quota delle nuove compartecipazioni è stata ripartita in base al valore della base imponibile presente in ciascun Comune. La prima attribuzione a titolo di compartecipazione all'IVA è stata determinata in relazione alla base imponibile regionale pro-capite.

Le altre assegnazioni del fondo sperimentale di riequilibrio indicate dall'art. 2 co. 7 del d.lgs. n. 23, sono state disposte dal Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 21 giugno 2011, sulla base di criteri che tengono conto della popolazione residente e del livello dei tributi immobiliari. L'assegnazione che doveva tenere conto dell'esercizio in forma associata delle funzioni non ha trovato applicazione in quanto non era stato ancora adottato il d.p.c.m. che ne permetteva l'attuazione⁵³. La metodologia di assegnazione adottata prevede un sistema di salvaguardia che garantisce ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti risorse pari ai trasferimenti fiscalizzati e consente di superarle solo se le quote provengono dalla compartecipazione al gettito dell'IVA e dalla popolazione residente. Per i Comuni superiori ai 5.000 abitanti, il livello di salvaguardia prevede che il complesso delle assegnazioni provenienti da compartecipazione IVA, popolazione residente e tributi immobiliari non può essere superiore al 110 per cento dei trasferimenti fiscalizzati e nello stesso tempo non può essere inferiore al 99,72% dei trasferimenti soppressi.

Anche se l'impatto complessivo di questa prima attuazione non dovrebbe comportare eccessive modificazioni nel volume delle risorse⁵⁴, la struttura delle entrate comunali ne

compartecipazione all'Iva e dagli 8.376 milioni di ulteriori trasferimenti fiscalizzati attraverso compartecipazioni dei comuni al gettito di una serie di tributi erariali sugli immobili confluiti nel fondo sperimentale di riequilibrio.

⁵³ L'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali è stato introdotto dall'art. 14, commi 28 e seguenti del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ed è stato successivamente modificato dall'art. 16, comma 22 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

⁵⁴ L'operazione è stata finanziariamente neutrale per i comuni nel loro insieme, in quanto sono stati conservati trasferimenti erariali non fiscalizzati per € 610.568.756,46 mentre sono stati ridotti trasferimenti erariali per € 11.264.914.591,29, a fronte dei quali sono state attribuite risorse da federalismo fiscale municipale (per compartecipazione IVA e fondo sperimentale di equilibrio), di pari importo. Pertanto, le risorse derivanti dai soppressi trasferimenti erariali hanno alimentato le risorse per le nuove attribuzioni.

risulta decisamente modificata, in quanto i precedenti trasferimenti risultano sostituiti da entrate costituite da compartecipazioni a tributi erariali considerate di natura tributaria, anche se non effettivamente ascrivibili alla leva fiscale locale.

Il cambiamento nella struttura delle entrate comunali desumibile dai bilanci potrà risultare evidente, sulla base delle istruzioni che prevedono l'allocazione di tali entrate al titolo I⁵⁵. Secondo tali indicazioni, il gettito della compartecipazione all'Iva dovrà essere iscritto al Titolo I nella categoria "Imposte" e le assegnazioni del Fondo sperimentale di riequilibrio nella categoria "Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie".

Ciò comporta un ampliamento dell'indice di autonomia tributaria dei Comuni e il raggiungimento di un elevato livello di autosufficienza finanziaria, che, tuttavia, trova fondamento in assegnazioni di quote di gettito di tributi la cui gestione è assegnata ad un diverso livello di governo.

La devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare derivante dalla istituzione delle compartecipazioni (esclusa quella all'IVA) non avviene in via diretta ma tramite l'istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio nel quale confluisce il gettito che viene ripartito tra i Comuni sulla base dei criteri innanzi accennati⁵⁶. La fase iniziale dell'attuazione della riforma è rivolta a criteri di progressività al fine di evitare eccessive penalizzazioni a carico dei Comuni a bassa capacità fiscale. Ove si fosse attuata contestualmente la sostituzione dei trasferimenti con entrate tributarie riferite principalmente alla dislocazione degli imponibili sarebbero emersi aspetti problematici per gli enti con elevata quota di trasferimenti. Il passaggio repentino dai precedenti criteri di assegnazione delle risorse, ancora in parte legati al fabbisogno di spesa (storico) dei singoli enti, al quale era improntato il sistema precedente dei trasferimenti, al criterio della collocazione geografica delle entrate tributarie sostitutive, comporterebbe una distribuzione territoriale direttamente correlata solo al valore della base imponibile presente in ciascun ente.

Per realizzare la progressiva entrata a regime del fondo perequativo previsto è necessario che vengano definiti preventivamente i costi standard relativi alle funzioni fondamentali dei Comuni.

⁵⁵ Con il decreto del 10 ottobre 2011 sono stati individuati i codici che gli enti locali devono utilizzare per classificare nel sistema SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici) le voci elementari di spesa e di entrata. Tale provvedimento stabilisce che le due nuove tipologie di entrata per i comuni devono essere classificate nel Titolo I "Entrate tributarie" e non tra i trasferimenti.

⁵⁶ Il "fondo sperimentale di riequilibrio" è stato istituito in misura corrispondente (8.376 milioni) all'ammontare complessivo dei trasferimenti da sopprimere, esclusi i 2.889 milioni della compartecipazione all'Irpef. L'assegnazione a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio è stata disposta con le modalità contenute nel decreto interministeriale 21 giugno 2011; dagli esiti comunicati dal Ministero dell'Interno risulta che solo un numero limitato di enti (circa 200) ha fruito di assegnazioni superiori a quelle che avrebbe ottenuto nel 2011 in assenza della nuova disciplina; i comuni inferiori a 5.000 abitanti non hanno subito riduzione di risorse; i comuni con più di 5.000 abitanti hanno subito una riduzione di risorse dello 0,28 per cento circa.

Circa il livello delle risorse destinato agli enti locali, a prescindere dalle nuove modalità di assegnazione, è da ricordare che con il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 erano state previste riduzioni dei trasferimenti che proseguono per il triennio e si intensificano. L'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010, al comma 2, ha previsto per le Province una riduzione di € 300 milioni per l'anno 2011 e di 500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012 dei trasferimenti erariali dal Ministero dell'interno, comprensivi della compartecipazione IRPEF; i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono ridotti di 1.500 milioni per l'anno 2011 e di € 2.500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012⁵⁷.

Le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere hanno perso di incisività a seguito dell'abbandono del sistema di monitoraggio per l'assegnazione dei fondi; tuttavia, per effetto del citato sistema di monitoraggio sono rimasti comunque giacenti una gran mole di residui (considerati perenti per il bilancio dello Stato), il cui smaltimento avviene in modeste *tranche* annuali.

Nell'esercizio 2011 l'apporto richiesto agli enti locali per contribuire all'equilibrio della finanza pubblica è stato rappresentato da una serie di misure tra le quali risulta rilevante la riduzione del livello delle risorse trasferite. La prosecuzione del percorso verso la piena autonomia finanziaria ha segnato una prima tappa con l'attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio che, tuttavia, ha una scarsa incidenza sull'effettiva realizzazione dell'ampliamento degli spazi di autodeterminazione ed incorpora le riduzioni dei trasferimenti previste dal d.l. n. 78/2010. L'attuazione di tale nuovo sistema nei confronti dei soli Comuni delle Regioni a statuto ordinario ha comportato la contemporanea vigenza di due sistemi di finanziamento: l'uno improntato alle nuove regole, che dovranno progressivamente acquisire operatività, l'altro che segue i precedenti criteri, imponendo il mantenimento di un duplice sistema presso l'amministrazione statale erogatrice.

Le linee caratteristiche della finanza locale nell'esercizio 2011 sono ancora risultate condizionate dagli effetti della crisi economica e dalla problematicità dell'equilibrio della finanza pubblica che hanno imposto misure che hanno determinato limitazioni all'attività degli enti e una contrazione delle risorse assegnate.

⁵⁷ Il decreto del ministero dell'Interno 9 dicembre 2010 ha determinato le riduzioni dei trasferimenti 2011 a province e comuni con più di 5.000 abitanti. Le riduzioni - previste dall'articolo 14, comma 2, del decreto legge n.78/2010 - ammontano rispettivamente, per province e comuni, al 22,934% e all'11,722% del totale generale dei trasferimenti erariali attribuiti in spettanza al 16 novembre 2010. Sia per le province sia per i comuni sono previsti alcuni trasferimenti esclusi dalle riduzioni.