

1.2 Lo scenario della finanza di Comuni e Province. Brevi cenni sugli effetti delle manovre correttive

Come già accennato nel capitolo introduttivo, il complesso percorso di riequilibrio dei conti pubblici ha impegnato costantemente il comparto degli enti locali in una misura che eccede i limiti di un ragionevole criterio di proporzionalità tra i rapporti di composizione della spesa della Pubblica amministrazione. Tale percorso di risanamento si è espresso sul piano dei vincoli di spesa e dei tagli ai trasferimenti, con riflesso inasprimento della leva fiscale rimessa all'autonoma disponibilità dei livelli di governo locale.

La dimensione dell'impegno delle autonomie locali si coglie tangibilmente nel valore correttivo del dato tendenziale previsto dal Dpef 2009-2013, che si traduce in una riduzione cumulata della spesa degli enti territoriali (al netto della componente sanitaria) per quasi 26,4 miliardi di euro; poiché si tratta di correzioni nette, intese come saldo tra inasprimenti del patto di stabilità interno (per 11 miliardi di spesa) e tagli delle risorse trasferite a Regioni, Province e Comuni (per oltre 15 miliardi di entrate)⁹⁷, il settore più penalizzato è risultato quello degli investimenti, con percentuali di incidenza che, per Comuni e Province, hanno raggiunto, mediamente, il 60% delle economie di spesa.

In realtà, a fronte di una correzione complessiva della spesa degli enti che compongono il sotto-settore delle Amministrazioni locali corrispondente, nell'esercizio 2013, a 7,3 miliardi di euro per i Comuni e a 2,8 miliardi di euro per le Province, la riduzione di spesa corrente, pari a complessivi 25,1 miliardi per l'intero sotto-settore, incide sui Comuni per 6,2 miliardi (1,06 per quella in c/capitale) e sulle Province per 2,5 miliardi (-333 mln per quella in c/capitale).

Alla correzione dell'indebitamento netto hanno concorso anche gli interventi sulle entrate derivanti da IMU, IVA e accise nonché sull'aliquota di base delle addizionali regionali all'Irpef (incrementate per complessivi 2,2 miliardi di euro annui), oltre all'anticipazione, in via sperimentale, dell'IMU comunale (per complessivi 1,5 miliardi di euro annui).

Il dato di sintesi più significativo è costituito, conclusivamente, dall'impatto di tali misure sulla spesa primaria (somma della spesa corrente al netto degli interessi passivi e spesa in conto capitale a consuntivo) degli enti oggetto della presente analisi, che in termini complessivi evidenzia, nel 2012, una riduzione di spesa del 28,3% per le Province (corrispondente, in valore assoluto, ad un taglio di 2,9 miliardi), mentre per i Comuni la riduzione della spesa primaria è stata del 14,5% (corrispondente, in valore assoluto, a 8,4 miliardi), sicché il peso complessivo della spesa primaria delle Province è passato, nel triennio 2010-2012, dall'1,5% all'1,4%, mentre il rapporto di composizione della spesa

⁹⁷ Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2014. Delibera n. 5/SSRRCO/RCFP/14.

primaria comunale si è ridotto dall'8,2% all'7,8% del totale della spesa della Pubblica amministrazione.

Un utile elemento di raffronto per comprendere il livello di onerosità delle accennate manovre di finanza pubblica sugli enti territoriali si coglie dall'andamento della spesa primaria regionale, che si è ridotta, nel quadriennio 2009-2012, di 12,3 miliardi, pari al 39,1% della spesa primaria regionale, passando dal 5,0% al 4,2% della spesa complessiva della P.A.⁹⁸

L'impatto delle manovre correttive sulle gestioni degli enti locali è avvalorato anche dall'analisi dei dati di rendiconto dei Comuni per gli esercizi 2011-2013, dove si registra uno iato tra l'andamento della spesa finale (Tit. I e II della spesa) e il livello delle entrate proprie degli enti (Tit. I e III dell'entrata). Si osserva, infatti, come l'indice di incidenza cresca notevolmente nel 2012, anno dell'avvio sperimentale dell'IMU, e si contragga relativamente poco nel 2013, per effetto anche dell'esclusione dalla tassazione immobiliare della maggior parte delle "abitazioni principali". Tale fenomeno, indice della scarsa influenza della maggior disponibilità di risorse proprie sulla dinamica della spesa comunale, appare verosimilmente correlato, da un lato, ai vincoli alla spesa stabiliti dal patto di stabilità, dall'altro, al più ridotto volume dei trasferimenti erariali.

Guardando alle variazioni del rapporto di incidenza tra entrate proprie e spesa finale, si osserva che, a livello regionale, la flessione dell'indice nel 2013 evidenzia non poche eccezioni, come il Lazio, che migliora costantemente il parametro, ed il Trentino, il Friuli e le due isole maggiori, che vedono pure il segno positivo nell'indice di variazione delle entrate tra il 2012 e il 2013. Sull'opposto versante delle aree regionali che hanno registrato una più decisa contrazione del livello di autosufficienza finanziaria rispetto alla media, si distinguono: la Liguria (che nel 2013 copre con entrate proprie le spese finali nella misura del 79,6%, laddove nel 2012 arrivava fino al 90,2%), l'Emilia Romagna (che passa dall'88,6% del 2012 al 74,8% del 2013), nonché l'Abruzzo e la Puglia (che registrano valori differenziali tra i due esercizi di simile entità).

Il dato di interesse che emerge dal raffronto tra i fattori che esprimono il rapporto di incidenza nel 2012 consiste nel generalizzato aumento delle entrate proprie a fronte di un altrettanto generale contenimento delle uscite, mentre nel 2013 si evidenzia una inversa dinamica delle entrate e dei volumi di spesa.

⁹⁸ I dati sono tratti dal "Primo rapporto Copaff sugli effetti delle manovre di consolidamento della finanza pubblica relative al periodo dal 2008 al 2013".

TAB. CE2

Comuni triennio 2011 - 2013

Incidenza delle entrate proprie (I+III tit.) sulla spesa finale (I+II tit.) e variazioni fra i dati dei tre esercizi. Suddivisione per aree geografiche e regioni. Accertamenti e impegni conto competenza.

Importi in milioni di euro

Zona	Regione	2011			2012			2013			ENTRATE PROPRIE		SPESA FINALE	
		Entrate Proprie ACC	Spesa Finale IMC	Incidenza %	Entrate Proprie ACC	Spesa Finale IMC	Incidenza %	Entrate Proprie ACC	Spesa Finale IMC	Incidenza %	Var% 2012- 2011	Var% 2013- 2012	Var% 2012- 2011	Var% 2013- 2012
Nord Ovest	PIEMONTE	3.511	4.643	75,6	3.693	4.415	83,7	3.537	4.348	81,3	5,2	-4,2	-4,9	-1,5
	LOMBARDIA	8.032	11.936	67,3	9.157	10.357	88,4	8.396	10.775	77,9	14,0	-8,3	-13,2	4,0
	LIGURIA	1.610	2.259	71,3	1.775	1.969	90,2	1.710	2.147	79,6	10,2	-3,7	-12,8	9,0
	Totale	13.154	18.838	69,8	14.625	16.741	87,4	13.643	17.271	79,0	11,2	-6,7	-11,1	3,2
Nord Est	TRENTINO A.A.	665	1.980	33,6	752	2.007	37,5	821	2.056	39,9	13,0	9,2	1,4	2,4
	VENETO	3.267	4.189	78,0	3.410	4.032	84,6	3.349	4.390	76,3	4,4	-1,8	-3,7	8,9
	FRIULI V.G.	758	1.823	41,6	815	1.719	47,4	851	1.609	52,9	7,6	4,5	-5,7	-6,4
	EMILIA R.	3.507	4.363	80,4	3.732	4.210	88,6	3.713	4.964	74,8	6,4	-0,5	-3,5	17,9
	Totale	8.197	12.354	66,4	8.709	11.968	72,8	8.734	13.019	67,1	6,2	0,3	-3,1	8,8
Centro	TOSCANA	3.108	3.777	82,3	3.357	3.770	89,0	3.596	4.443	80,9	8,0	7,1	-0,2	17,9
	UMBRIA	692	871	79,4	714	878	81,3	712	911	78,2	3,2	-0,3	0,8	3,7
	MARCHE	1.091	1.404	77,7	1.154	1.371	84,2	1.129	1.429	79,0	5,8	-2,2	-2,4	4,2
	LAZIO	5.014	7.797	64,3	5.840	8.664	67,4	5.493	7.300	75,2	16,5	-5,9	11,1	-15,7
	Totale	9.904	13.850	71,5	11.066	14.683	75,4	10.930	14.083	77,6	11,7	-1,2	6,0	-4,1
Sud	ABRUZZO	648	978	66,2	715	975	73,3	703	1.129	62,3	10,4	-1,6	-0,2	15,7
	MOLISE	170	281	60,6	177	302	58,6	173	312	55,3	3,9	-2,3	7,4	3,5
	CAMPANIA	3.508	4.690	74,8	3.678	4.547	80,9	3.601	5.029	71,6	4,9	-2,1	-3,0	10,6
	PUGLIA	2.313	3.215	71,9	2.445	3.029	80,7	2.277	3.304	68,9	5,7	-6,9	-5,8	9,1
	BASILICATA	358	645	55,5	369	548	67,3	366	608	60,2	3,1	-0,7	-15,0	11,0
	CALABRIA	1.032	1.517	68,0	1.083	1.661	65,2	1.126	1.642	68,6	4,9	4,0	9,4	-1,1
	Totale	8.029	11.326	70,9	8.467	11.062	76,5	8.247	12.024	68,6	5,5	-2,6	-2,3	8,7
Isole	SICILIA	1.030	2.568	40,1	1.249	2.594	48,1	1.500	2.638	56,8	21,2	20,1	1,0	1,7
	SARDEGNA	660	2.051	32,2	744	1.903	39,1	877	1.886	46,5	12,6	17,9	-7,2	-0,9
	Totale	1.691	4.619	36,6	1.993	4.497	44,3	2.376	4.524	52,5	17,9	19,3	-2,6	0,6
Totale		40.974	60.987	67,2	44.860	58.951	76,1	43.930	60.921	72,1	9,5	-2,1	-3,3	3,3

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTREL

L'analisi del rapporto d'incidenza delle entrate proprie sulle spese finali condotta sui rendiconti dei Comuni suddivisi per fasce demografiche mostra un maggior livello di sofferenza finanziaria soprattutto nei Comuni della prima fascia (vale a dire dei Comuni fino a 1.000 abitanti). Per detti enti (pari a 1.969 Comuni su un totale di 8.092, corrispondenti ad una popolazione di poco più di un milione di abitanti), l'accentuata dipendenza dal volume delle risorse perequative (entrate non proprie) dovrebbe trovare un momento di riequilibrio nell'esercizio associato delle funzioni fondamentali attraverso le Unioni di Comuni ovvero nell'incentivazione della fusione dei piccoli Comuni.⁹⁹

Nella tabella (n. Tab. AC1) esposta in appendice sono riportati i dati relativi al descritto rapporto di incidenza secondo la rilevazione per fasce dimensionali cui si è fatto riferimento, dalle quali si osserva che gli indici di autosufficienza finanziaria dei Comuni della prima fascia, nei tre esercizi considerati, superano di poco il 50%.

Per le Province l'impatto delle manovre sulle condizioni di autosufficienza è stato contenuto per effetto di una severa riduzione della spesa che ha consentito di assorbire le riduzioni di risorse particolarmente incisive come ricordato anche nella ripetuta relazione sui dati di cassa. Guardando i dati della tabella (Tab. AP1 in appendice) che raffronta nel triennio il rapporto di incidenza delle entrate proprie sulle spese finali, si rileva come questo rapporto che nel 2011 era pari al 55% e nel 2012 era salito al 62,3% per effetto dell'accelerazione delle entrate a seguito della manovra delle aliquote IPT e imposta su RC, unici tributi propri provinciali, nel 2013 risulta pari al 57,9, quindi sostanzialmente in continuità con quella del 2011 ma solo a fronte di una riduzione delle spese finali di oltre 1,3 miliardi, che ha coperto ampiamente la riduzione di oltre 561 mln di euro gli accertamenti del 2013 rispetto al 2012. Tale andamento si rileva in termini omogenei in tutte le aree regionali.

Il quadro di valutazione fin qui condotto con riferimento agli effetti diretti delle manovre correttive (costituiti da tagli alle risorse ed economie di bilancio) deve essere completato guardando non solo alle variazioni dei saldi finanziari, ma anche alle componenti dei medesimi, quali risultano determinate dalle autonome politiche di bilancio che gli enti hanno adottato per assorbire le riduzioni di risorse.

A tal riguardo, il dato di sintesi di maggiore significato emerge da taluni importanti indicatori finanziari quali: l'autonomia finanziaria, che misura il rapporto tra entrate proprie (tributarie ed extratributarie) e totale entrate correnti, l'autonomia impositiva, che misura il rapporto tra entrate tributarie e totale entrate correnti, e la pressione tributaria, che misura in termini *pro capite* il rapporto tra le entrate tributarie e la popolazione residente.

⁹⁹ Nel campione esaminato ai fini della presente relazione il numero di Comuni compresi nella prima fascia è di 1.549 enti, su un totale di 6.669 Comuni, per poco più di 850 mila abitanti.

Dalla tabella che segue, nella quale si compendiano gli indici relativi ai suddetti indicatori finanziari applicati al triennio di riferimento, si evince un incremento complessivo, nel 2012, dell'autonomia finanziaria (da 81,9% a 84,5%) e della correlata pressione tributaria (da 565 euro *pro capite* a 641 euro *pro capite*), mentre nell'esercizio 2013 corrisponde un simmetrico decremento dell'autonomia finanziaria (da 84,5% a 79,5%) e, in misura più contenuta, della pressione tributaria (da 641 euro *pro capite* a 617 euro *pro capite*).

Appare sostenibile al riguardo che i maggiori accertamenti del 2012 non siano riconducibili solo all'introduzione sperimentale dell'IMU (ed in particolare alla reintroduzione della tassazione sull'abitazione principale dopo l'abolizione dell'ICI sulla "prima casa"), ma ad un'efficace azione della leva fiscale in termini sia di maggiore sforzo fiscale sulle aliquote base della tassazione immobiliare sia di manovrabilità delle aliquote di altri tributi, quali l'addizionale comunale all'IRPEF, che giustificherebbe il sostanziale mantenimento della pressione fiscale anche dopo l'esclusione dall'IMU dell'abitazione principale.

In sostanza, la maggiore pressione tributaria sembra aver sopperito non solo ad esigenze di finanziamento dei servizi, ma anche ad esigenze di manovra di bilancio, volta a garantire condizioni di equilibrio non sostenute, sufficientemente, neppure dagli interventi compensativi relativi al mancato gettito IMU. Allo stesso modo, anche l'adeguamento delle tariffe per i servizi resi ha contribuito a sostenere il livello di autonomia finanziaria a fronte del consistente arretramento dell'intervento erariale, il tutto, naturalmente, sottraendo risorse al tessuto economico locale.

Più stabile nel triennio e più omogeneo negli ambiti regionali sono i dati delle Province la cui autonomia finanziaria risente poco della componente delle entrate proprie manovrabili dagli stessi enti; così, ovviamente, anche l'autonomia impositiva (v. Tabella n. AP2 in appendice).

TAB. CE3

Comuni triennio 2011 - 2013
Indicatori autonomia finanziaria, autonomia impositiva e pressione tributaria

Area	Regioni	Numero enti	2011			2012			2013		
			%		In euro	%		In euro	%		In euro
			Autonomia Finanziaria *	Autonomia Impositiva **	Pressione Tributaria pro-capite ***	Autonomia Finanziaria *	Autonomia Impositiva **	Pressione Tributaria pro-capite ***	Autonomia Finanziaria *	Autonomia Impositiva **	Pressione Tributaria pro-capite ***
Nord Ovest	PIEMONTE	1.076	91,4	67,3	609	93,1	71,8	686	83,6	63,9	648
	LOMBARDIA	1.422	90,3	59,2	555	91,6	57,6	621	84,5	55,1	585
	LIGURIA	192	88,5	67,2	792	90,8	71,2	930	82,9	65,3	901
	Totale	2.690	90,4	62,4	594	91,9	62,8	670	84,1	58,7	634
Nord Est	TRENTINO A.A.	287	46,8	14,5	221	52,2	19,3	299	56,2	21,8	339
	VENETO	544	90,1	67,5	525	90,2	67,6	558	82,9	61,8	542
	FRIULI V.G.	206	48,3	27,6	354	53,4	33,5	425	54,0	34,7	454
	EMILIA R.	325	91,5	64,4	576	91,9	67,9	657	82,6	61,2	650
	Totale	1.362	78,5	53,2	500	80,6	56,4	559	75,5	52,8	557
Centro	TOSCANA	271	91,8	62,7	593	93,0	66,1	682	86,1	62,3	738
	UMBRIA	85	88,4	66,6	601	89,6	69,7	656	85,2	66,2	652
	MARCHE	200	88,6	64,9	564	89,3	67,0	621	83,6	62,0	598
	LAZIO	264	80,6	61,7	759	84,5	67,0	953	78,6	50,4	718
	Totale	820	85,2	62,7	667	87,7	66,9	796	81,8	56,3	704
Sud	ABRUZZO	221	86,4	68,2	566	89,1	69,0	626	84,7	66,0	617
	MOLISE	91	76,6	54,0	507	78,0	58,2	570	79,8	59,2	554
	CAMPANIA	385	87,9	70,7	614	89,8	72,8	656	84,5	70,0	657
	PUGLIA	209	87,2	76,7	556	89,0	78,6	596	80,4	71,0	555
	BASILICATA	114	79,1	63,5	536	77,3	63,4	575	74,2	59,8	561
	CALABRIA	274	84,3	64,3	522	87,5	66,8	564	85,4	66,2	596
	Totale	1.294	86,4	70,6	574	88,3	72,6	617	82,8	68,7	606
Isole	SICILIA	209	41,2	30,4	307	50,9	39,6	395	60,8	50,9	512
	SARDEGNA	294	40,3	29,2	346	44,0	33,2	414	51,9	41,0	512
	Totale	503	40,8	30,0	321	48,1	37,0	402	57,2	46,9	512
Totale		6.669	81,9	59,4	565	84,5	62,2	641	79,5	57,8	617

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

* Autonomia finanziaria = entrate proprie/entrate correnti;

** Autonomia impositiva = entrate tributarie/entrate correnti;

*** Pressione tributaria (in euro) = entrate tributarie/popolazione dell'esercizio.

2 I Comuni

2.1 La gestione di parte corrente. Entrate - "L'evoluzione del sistema di finanziamento degli Enti locali"

La verifica delle ipotesi formulate nella conclusione del precedente paragrafo, da condurre sul piano dei risultati da rendiconto, deve essere preceduta, in linea di continuità con l'impostazione delle precedenti relazioni, dalla ricognizione del quadro normativo che regola il sistema delle entrate degli enti territoriali e, segnatamente, quelle di natura tributaria, scrutinate nell'ambito del rinnovato contesto di finanza locale caratterizzato da una profonda rivisitazione delle modalità di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali.

Una rivisitazione operata, prevalentemente, attraverso contingenti e non organici interventi legislativi - collegati a manovre correttive in corso d'anno - che hanno originato, soprattutto sul versante della fiscalità municipale, elementi di incertezza e di precarietà nel nuovo modello di imposizione locale, con ogni conseguenza sotto il profilo della corretta e tempestiva quantificazione delle risorse a disposizione degli enti territoriali per il finanziamento delle funzioni agli stessi intestate.

Sul piano gestionale il suddetto metodo novellativo ha determinato un significativo *vulnus* ai principi in tema di programmazione ed alla loro effettività che ha, peraltro, assunto particolare rilevanza nell'esercizio 2013, in relazione al quale, considerata la durata anomala dell'esercizio provvisorio che si è protratto per buona parte dell'anno, si è concretamente palesato il pericolo di un finanziamento della spesa pubblica locale in disavanzo tendenziale (di gestione e/o di amministrazione)¹⁰⁰ che pare profilarsi, con analoga consistenza, anche per l'esercizio 2014¹⁰¹.

Come poc'anzi accennato i maggiori elementi di precarietà sono rinvenibili con riferimento alla fiscalità municipale ed alla pluralità di norme che, a partire dalla fonte primigenia rappresentata dal d.lgs. n. 23/2011, sono intervenute a regolare la materia.

¹⁰⁰ Rilevano, sotto tale profilo, le considerazioni svolte dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (cfr. deliberazione 23/SEZAUT/2013/INPR) che, nel formulare indicazioni per la sana gestione delle risorse nel caso del protrarsi dell'esercizio provvisorio, ha rilevato come *"in presenza di una manovra di riduzione del fondo di solidarietà comunale e del fondo sperimentale per le Province per l'anno 2013 nonché di una ragguardevole incertezza sull'entità delle entrate proprie di natura tributaria quali l'IMU e la Tares, è fondamentale in sede di vigilanza e controllo verificare quali azioni di indirizzo e di gestione l'Ente abbia posto in essere per scongiurare il pericolo di finanziare in disavanzo tendenziale le spese pubbliche locali. Ciò perché con alto grado di probabilità non potrà essere garantito nel corso del 2013 lo stesso ammontare di risorse, su cui si è basato l'equilibrio dell'ultimo bilancio definitivamente approvato (esercizio 2012)"*.

¹⁰¹ In considerazione di ciò la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, nell'ambito della omologa deliberazione resa con riguardo all'esercizio provvisorio 2014 (cfr. deliberazione 18/SEZAUT/2014/INPR), ha ritenuto di dedicare un'apposita sezione alla gestione delle entrate e di formulare specifici caveat in relazione alla introduzione della imposta comunale unica, al venir meno del trasferimento erariale compensativo del minor gettito IMU ed alla non compiuta definizione dei criteri di riparto del fondo previsto dall'art. 1 co. 731 della l. n. 147/2013 (come modificato dalla lettera d) del comma 1 del d.l. n. 16/2014) che non costituirebbe, comunque, garanzia del reintegro delle risorse mancanti.

Particolare valenza assumono, sotto tale profilo, le complesse vicende relative alla tassazione del patrimonio immobiliare e, segnatamente, il d.l. n. 201/2011 e la l. n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) che hanno profondamente modificato l'impianto del d.lgs. n. 23/2011 con riguardo alle scansioni temporali entro cui nella originaria previsione avrebbe dovuto attuarsi il nuovo sistema di finanza locale¹⁰² ed alla destinazione del gettito riveniente dalla tassazione immobiliare.

La richiamata Legge di stabilità ha, invero, introdotto modifiche in tema di I.M.U.P. che hanno trovato applicazione nell'esercizio 2013 e per effetto delle quali, in uno alla assegnazione ai Comuni per gli anni 2013 e 2014 dell'intero gettito IMU¹⁰³, è stata prevista la sospensione per il medesimo biennio della devoluzione ai comuni del gettito della fiscalità immobiliare¹⁰⁴ e della partecipazione comunale al gettito IVA, nonché la soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio in luogo del quale è stata prevista l'istituzione del Fondo di solidarietà comunale alimentato con una quota dell'IMU di competenza dei Comuni e ripartito in base a specifici criteri, peraltro, oggetto di successiva rivisitazione ad opera del d.l. n. 35/2013¹⁰⁵.

Ebbene tale articolata disciplina, pur preordinata a garantire agli Enti territoriali una maggiore autonomia nella gestione delle risorse - come ricordato nella relazione sui dati di cassa di cui alla citata delibera n. 20/SEZAUT/2014 - è stata, nel concreto, connotata da una rilevante indeterminatezza atteso che, per un verso, i dati reali della manovra - strettamente connessi ai contenuti del dPCM con cui sono stabilite le modalità di finanziamento del Fondo, nonché i criteri di formazione e di riparto dello stesso - sono stati noti solo sul finire del 2013 e, peraltro, si è prevista la possibilità - a seguito della verifica del gettito di imposta per l'anno 2012 - di una rivisitazione degli importi relativi alla quota di IMU riservata allo Stato, alla dotazione del Fondo di solidarietà comunale e del Fondo sperimentale di riequilibrio ed all'IMU sugli immobili del gruppo catastale D riservata allo Stato.

¹⁰² Nell'originario disegno era prevista che il superamento del sistema di finanza derivata dovesse articolarsi in due fasi: una fase c.d. transitoria relativa al biennio 2011-2013, nella quale, accanto alle entrate tradizionali, era prevista l'istituzione di nuove forme di entrata destinate ad alimentare un Fondo sperimentale di riequilibrio ed una fase a regime dal 2014, il cui tratto saliente era la attribuzione diretta delle risorse rivenienti dalla tassazione immobiliare, l'istituzione dell'Imposta municipale propria e l'imposta municipale secondaria. L'art. 13 d.l. n. 201/2011 ha, di contro, anticipato in via sperimentale l'istituzione dell'IMU con decorrenza 2012-2014 disponendo, nel contempo, la fissazione al 2015 dell'applicazione a regime della stessa.

¹⁰³ A tal fine è stata soppressa la riserva allo Stato, prevista dal comma 11 dell'art. 13 del d.l. n. 201/2011 a mente del quale era riservata allo Stato la quota di gettito pari alla metà dell'imposta determinata applicando su tutti gli immobili - diversi dall'abitazione principale e dalle relative pertinenze - l'aliquota base del 7,6 per mille, ed è stato riservato allo Stato il gettito dell'IMU che deriva dalla tassazione degli immobili ad uso produttivo, classificati nel gruppo catastale D, con l'applicazione dell'aliquota base del 7,6 per mille.

¹⁰⁴ Nell'impianto originario il nuovo sistema di imposizione locale prevedeva la attribuzione in favore dei Comuni, in tutto o in parte, del gettito derivante dall'imposizione indiretta dei trasferimenti immobiliari, dall'imposta di registro e bollo sugli atti di trasferimento di proprietà e di altri diritti reali su immobili, dalle imposte ipotecaria e catastale ad eccezione di quelle relative ad atti soggetti ad IVA, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie.

¹⁰⁵ La quota di IMU destinata ad alimentare il Fondo di cui trattasi è determinata con dPCM, su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno e previo accordo in Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Lo stesso dPCM stabilisce i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale in conformità alle previsione della lett. d) del comma 380.

Unici elementi di certezza la neutralizzazione degli effetti finanziari conseguenti alla nuova allocazione dell'IMU ad aliquota base tra Comuni e Stato e la erogazione, in corso di esercizio, di un importo a titolo di acconto sul Fondo di solidarietà comunale pari al 20% di quanto spettante nel 2012 sul Fondo sperimentale di riequilibrio.

Ne è conseguito, evidentemente, una sorta di "regime transitorio permanente", i cui profili critici hanno assunto particolare significatività nell'esercizio 2013, anche in ragione delle incertezze afferenti al sistema delle esenzioni – soprattutto quelle relative all'immobile adibito ad abitazione principale¹⁰⁶ – e delle agevolazioni in materia di IMU.

Giova, a tal riguardo, rilevare come nel corso del 2013 siano intervenuti ben tre provvedimenti di urgenza, con i quali si è provveduto, dapprima, a sospendere la prima rata dell'imposta municipale propria con riguardo a determinate categorie di immobili¹⁰⁷, in seguito, ad introdurre specifiche esenzioni ed agevolazioni¹⁰⁸ e, da ultimo, a disporre l'abolizione della seconda rata IMU per fattispecie specifiche¹⁰⁹.

Di qui una sostanziale erosione dei principi fondanti del d.lgs. n. 23/2011¹¹⁰ che, al fine di conseguire obiettivi di equità, di efficienza economica e di efficienza tributaria, aveva previsto, a regime, un aumento del prelievo sugli immobili correlato ad una estensione della base imponibile in ragione, da un lato, del ripristino della tassazione della abitazione principale e dell'incremento, dall'altro, dei coefficienti moltiplicativi da applicarsi alle rendite catastali.

In questa prospettiva è stato evidenziato come tali decisioni – in sostanziale contrasto con i predetti principi fondanti – "portavano in sé l'incoerenza fra la scelta di puntare sulla fiscalità immobiliare come principale fonte di finanziamento del federalismo municipale ed il vincolo di esentare da ogni forma di prelievo (patrimoniale e reddituale) la prima casa, con il duplice risultato di far venir meno la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti e di riversare il finanziamento soprattutto sui possessori di immobili non adibiti a residenza principale e su quelli destinati all'esercizio di impresa"¹¹¹.

¹⁰⁶ Come noto il d.lgs. n. 23/2011 aveva rivisitato il regime previsto dal d.l. n. 93/2008 che, con riguardo all'ICI, aveva disposto l'esenzione dell'immobile adibito ad abitazione principale e delle relative pertinenze del soggetto passivo di imposta ed era stato previsto che l'IMU si applicasse dal 2012 al possesso di immobili compresi quelli destinati ad abitazione principale.

¹⁰⁷ Il riferimento è al d.l. n. 54/2013 recante "Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo".

¹⁰⁸ Cfr. d.l. n. 102/2013 convertito con Legge 124/2013.

¹⁰⁹ Cfr. d.l. n. 133/2013.

¹¹⁰ Tale aspetto è significativamente rilevato dal Ministero dell'Economia e Finanze che, con riguardo alla riforma della tassazione immobiliare prospettata dal d.l. 54/2013, ha rappresentato come un'eventuale esenzione dall'IMU per l'abitazione principale, oltre a comportare per i Comuni una perdita di gettito di circa 4 miliardi annui, per la quale sarebbe necessaria un'adeguata copertura finanziaria, farebbe registrare una netta inversione di tendenza rispetto al processo di attribuzione ai Comuni di una maggiore potestà impositiva, in linea con i principi fondamentali del federalismo fiscale in materia di responsabilità fiscale e trasparenza nelle scelte degli amministratori (cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili).

¹¹¹ cfr. Audizione della Sezione delle Autonomie presso la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale.

Inoltre, i richiamati provvedimenti, importando una rivisitazione del regime di imposizione sull'abitazione principale, intervengono a scomporre un assetto che si andava connotando come sostanzialmente stabile ponendo, peraltro, come rilevato anche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, delicate questioni in ordine agli equilibri dei rapporti finanziari tra livelli di governo ed in ordine al riassetto delle risorse¹¹².

D'altro canto la previsione che le misure di cui trattasi vengano adottate *"nelle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare"*, vale ad imprimere al quadro normativo, con cui hanno dovuto misurarsi gli enti territoriali nel corso del 2013, ulteriori caratteristiche di temporaneità e di instabilità.

Non meno articolata l'evoluzione della disciplina relativa alla tassazione sui rifiuti che già oggetto di un processo di razionalizzazione ad opera dell'art. 14 d.l. n. 201/2011 – con il quale, a superamento di un regime caratterizzato dalla coesistenza di diverse entrate afferenti al servizio di gestione dei rifiuti (TARSU, TIA1, TIA2), è stata prevista l'istituzione, a decorrere dal 2013, di un nuovo ed unico tributo, la Tassa rifiuti e servizi (c.d. TARES), con contestuale soppressione di tutte le pregresse forme di prelievo – è destinata a confluire nella predetta complessiva riforma della disciplina fiscale sul patrimonio immobiliare.

Secondo le direttrici fissate dal d.l. n. 54/2013 detta riforma, nell'economia di una più generale rimodulazione dell'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale, è, invero, preordinata ad un riordino della disciplina dell'IMU e della TARES e ad introdurre la deducibilità dell'IMU relativa agli immobili utilizzati per le attività produttive nella determinazione del reddito di impresa (ai fini IRPEF ed IRES).

In tale contesto va ad iscriversi la l. n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014) che reca una compiuta ridefinizione del sistema di tassazione immobiliare, i cui tratti salienti sono l'istituzione della Imposta Unica Comunale (c.d. IUC) articolata in tre distinti tributi – la TARI, la TASI e l'IMU – con differenti presupposti impositivi, la conferma dell'opzione già declinata dalla legge di stabilità 2013 circa l'attribuzione ai Comuni dell'intero gettito IMU con esclusione di quello riveniente dagli immobili ad uso produttivo ed una nuova disciplina delle modalità di finanziamento e di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale quantificato in 6.647,1 milioni di euro per l'anno 2014 ed in 6.547,1 milioni di euro per gli anni 2015 e successivi.

Correlata a tale complessiva riscrittura del sistema è la prevista abrogazione delle disposizioni – già sospese nella loro applicazione per gli anni 2013 e 2014 – dell'art. 2 d.lgs. n. 23/2011 relative alla devoluzione di gettito di imposte erariali immobiliari in favore dei Comuni.

Un importante disegno di riforma, dunque, finalizzato a conferire maggiore organicità e coerenza al quadro normativo previgente alla stregua del quale il sistema delle fiscalità locale

¹¹² Sotto tale profilo evidenzia il Ministero come si rendano necessarie compensazioni per i gettiti di cui i Comuni fossero privati e la previsione di meccanismi che garantiscano l'esercizio delle leve fiscali autonome.

risulta, a decorrere dall'esercizio 2014, incentrato su quattro tributi principali – l'IMU, la TARI, la TASI e l'addizionale IRPEF – e sulle tradizionali entrate per così dire minori destinate, peraltro, a mutare assetto in ragione della istituzione, inizialmente prevista a decorrere dal 2014 e, successivamente, posticipata al 2015, della Imposta municipale secondaria che andrà a sostituire la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni ed il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

Non di meno anche rispetto all'attuale assetto appaiono profilarsi i medesimi aspetti critici già rilevati: emblematica risulta, a tal riguardo, la circostanza che, nel corso del 2014, aspetti della nuova disciplina, non del tutto marginali, nell'ambito della gestione finanziaria dei Comuni – quali il regime delle aliquote (maggiorazioni, esenzioni e riduzioni), termini di pagamento e, soprattutto, dotazione del Fondo di solidarietà comunale e modalità di ripartizione dello stesso – siano stati oggetto di ulteriori modifiche per effetto di quattro decreti legge, i dd.l. nn. 16¹¹³, 47¹¹⁴, 66¹¹⁵ e, da ultimo, il d.l. n. 88 del 2014 non convertito.

In altre sedi la Corte dei conti ha avuto modo di svolgere considerazioni in merito alla portata di tali interventi correttivi ed alle eventuali ricadute negative che potrebbero annettersi agli stessi¹¹⁶.

Da ultimo per completare il quadro delle fonti di finanziamento e degli strumenti di natura fiscale a disposizione dei Comuni si rammenta come il comma 706 della legge di stabilità 2014 abbia confermato la facoltà per i Comuni di istituire la c.d. imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche.

Come noto detta imposta, già prevista dall'art. 1 commi 145-151 della l. n. 296/2006 (l.f. 2007)¹¹⁷, è stata oggetto, in coerenza con il disegno del federalismo fiscale nell'ambito

¹¹³ Il d.l. n. 16 del 2014 attribuisce ai Comuni la possibilità di elevare l'aliquota massima della TASI di un ulteriore 0,8 per mille rispetto al limite del 10,6 per mille fissato dalla sola IMU al 31 dicembre 2013, a condizione di finanziamento di detrazioni di imposta sulle abitazioni principali che generino effetti equivalenti alle detrazioni IMU. Ne consegue la possibilità per il solo esercizio 2014, non essendo prevista analoga facoltà per gli esercizi successivi, di fissare nuove aliquote massime per la TASI sull'abitazione principale pari al 3,3 per mille rispetto al 2,5 previsto in origine dalla Legge di stabilità. Il decreto interviene, altresì, sul sistema delle esenzioni. Con riguardo alle modalità di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale l'art. 14 d.l. n. 16/2014 novella il disposto di cui alla lettera b) del comma 380-ter, rimettendo ad apposito d.p.c.m. la definizione dei criteri di formazione e di riparto dello stesso.

¹¹⁴ Il d.l. n. 47 del 2014 interviene sull'assoggettabilità al regime IMU prima casa dell'unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani pensionati non residenti nel territorio dello Stato ed iscritti all'AIRE e sulla applicazione in misura agevolata della TARI e della TASI.

¹¹⁵ Il d.l. n. 66 del 2014 interviene sulla disciplina relativa al versamento della TASI per l'anno 2014, fissando scadenze differenziate per il pagamento del tributo in ragione della tempestiva adozione e comunicazione al MEF da parte del Comune delle delibere e dei regolamenti relativi al tributo in parola. Con riferimento alla dotazione del FSC l'art. 47 co. 8 d.l. n. 66/2014 prevede una riduzione dello stesso per 375,6 milioni di euro per il 2014 e di 563,4 milioni di euro nel triennio 2015-2017.

¹¹⁶ Cfr. Audizione della Sezione delle Autonomie del 21 marzo 2014 alle Commissioni riunite bilancio e finanze sul Ddl recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle Istituzioni scolastiche, A.C. 2162 nell'ambito della quale è stato evidenziato come la TASI – pensata come una service tax destinata a finanziare i servizi indivisibili forniti dai Comuni – sia, in realtà, qualcosa di diverso e sia molto affine, anche in ragione della base imponibile, all'IMU e come l'ampia facoltà concessa ai Comuni nella fissazione delle aliquote e degli altri parametri relativi alla nuova costruzione del prelievo sugli immobili (IMU, TASI, TARI) – pur connotato alla logica del federalismo fiscale – può comportare significative differenze territoriali nel prelievo a carico di famiglie ed imprese oltre che ricadute negative sotto il profilo della *tax compliance*.

del quale particolare importanza era riconosciuta ai tributi di scopo¹¹⁸, di successiva revisione per effetto, dapprima, dell'art. 6 d.lgs. n. 23/2011 e, quindi, dell'art. 4 co. 1 *quater* del d.l. n. 16/2012¹¹⁹.

Nonostante tali interventi volti ad incentivare il ricorso al rinnovato strumento impositivo – suscettivo, per un verso, di realizzare compiutamente il controllo dell'elettorato sulla amministrazione e, per altro, di responsabilizzare l'ente nella utilizzo del gettito – assolutamente deludenti sono stati gli esiti applicativi dello stesso.

Emblematici, sotto tale profilo, i dati, assoluti e percentuali, relativi agli Enti che hanno deliberato l'imposta di scopo laddove dal sito della Agenzia delle Entrate si evince che, alla data del 10 aprile 2013, solo 19 Comuni l'hanno istituita.

Parimenti poco significativi i risultati, ad oggi, conseguiti dai Comuni per effetto del coinvolgimento degli stessi nell'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva esercitata dalla amministrazione statale atteso che, nonostante un assetto normativo, ormai, compiuto e di previsioni di particolare favore¹²⁰, "l'apporto dei Comuni all'azione di accertamento è stato alquanto circoscritto in valori assoluti e fortemente concentrato sul piano territoriale"¹²¹.

Sostanzialmente in linea con tale assunto i dati – relativi alle somme assegnate a titolo di contributo, anno 2013, ed a titolo di saldo, anno 2012¹²² – resi noti dal Ministero

¹¹⁷ Detta norma ha attribuito ai Comuni la facoltà di deliberare, con regolamento adottato ai sensi dell'art. 52 d.lgs. n. 446/1997, l'istituzione di un'imposta di scopo destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di determinate opere pubbliche rispetto alla quale soggetto passivo è il proprietario di fabbricati, aree fabbricabili, terreni agricoli situati nel territorio del Comune, ovvero nel titolare di diritto di usufrutto, uso, abitazione, superficie, enfiteusi.

¹¹⁸ A tal riguardo l'art. 12 lett. d) della legge delega prevedeva "la disciplina di uno o più tributi propri comunali che valorizzando l'autonomia tributaria attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a scopi particolari quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana".

¹¹⁹ Il decreto sul federalismo municipale ha operato una revisione della originaria disciplina, facendo rinvio per la disciplina di dettaglio all'emanazione di un d.p.r. Il d.l. n. 16/2012 ha ulteriormente novellato la materia prevedendo che, in luogo del d.p.r., i Comuni possano con regolamento, da adottarsi ai sensi dell'art. 52 d.lgs. n. 446/97, prevedere l'individuazione di opere pubbliche ulteriori rispetto a quelle indicate nell'art. 1 co. 140 della legge finanziaria 2007, l'aumento sino a dieci anni della durata massima di applicazione dell'imposta, la possibilità che il gettito dell'imposta finanzia l'intero ammontare della spesa per l'opera pubblica da realizzare. Con riferimento alla base imponibile il d.l. n. 16/2012 ha novellato l'art. 6 co. 2 d.lgs. n. 23/2011, disponendo che l'imposta di scopo si applica o continua applicarsi, se già istituita, avendo riguardo alla base imponibile ed alla disciplina vigente per l'IMU.

¹²⁰ Detto istituto, già previsto *in nuce* dalla riforma tributaria del 1972/73 – in particolare dagli art. 43, 44 e 45 d.p.r. n. 600/1973 che tratteggiavano un'articolata procedura rimasta, di fatto, inattuata – è stato significativamente novellato, dapprima dal d.l. n. 203/2005 con la previsione di un incentivo monetario nella misura del 30% delle maggiori somme riscosse a titolo definitivo a favore dei Comuni che avessero contribuito all'accertamento, dal d.l. n. 78/2010 (art. 18 e 19) ma, soprattutto, dal d.lgs. n. 23/2011, dal d.l. n. 138/2011 e dal d.l. n. 201/2011. Gli interventi del 2011 hanno, in particolare, inciso sulle procedure, semplificandole e potenziandole (cfr. art. 2 co. 10 lett.c, d.lgs. n. 23/2011, recante disposizioni in tema di accesso alle banche dati), e sulla misura della quota incentivante riconosciuta ai Comuni (cfr. art. 2 co. 10 lett. c), d.lgs. n. 23/2011 in tema di attribuzione del gettito afferente ai tributi immobiliari e di quello derivante dall'accatastamento degli immobili fantasma; art. 1 co. 12 *bis/12 quater* d.l. n. 138/2011 che eleva al 100% la quota incentivante per gli anni 2012/2013/2014).

¹²¹ Tale considerazione è stata svolta dalle Sezioni Riunite in sede di controllo che, in occasione della Audizione alla Commissione Parlamentare di vigilanza sulla anagrafe Tributaria, hanno adottato la deliberazione n. 6/AUD/2012 recante "Valutazioni sul fenomeno dell'evasione fiscale e sul sistema informativo dell'anagrafe tributaria ai fini del suo contrasto", nell'ambito della quale si rilevava, tra l'altro, come le somme riconosciute ai Comuni per il 2010 fossero pari a 1,2 milioni di euro e come il 91,6% di dette somme risultasse attribuito ai Comuni della Emilia-Romagna.

¹²² Per l'anno 2012 con d.m. 58677 del 19 luglio 2013 è stata disposta l'erogazione in acconto – pari al 98,52% - del contributo in quanto in sede di predisposizione delle previsioni di bilancio per l'esercizio finanziario 2013 è stato

dell'Interno Finanza Locale laddove, pur a fronte di un volume di risorse pari a circa 17,9 milioni di euro in crescita rispetto agli anni precedenti, si rileva che una percentuale significativa di dette somme (88% circa pari a 15,9 milioni di euro) risulta assegnato in favore di Enti del Centro-Nord¹²³.

La fiscalità provinciale

Più lineare e meno contraddittorio risulta il quadro normativo relativo al sistema di fiscalità provinciale che, pur inciso in maniera meno significativa dall'attuazione del disegno delineato dalla legge n. 42/2009, è stata al pari caratterizzata dalla graduale soppressione dei trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza con entrate proprie e risorse a carattere perequativo.

In particolare le norme contenute nel Capo II del d.lgs. n. 68/2011 hanno disposto la soppressione di siffatti trasferimenti, nonché dell'addizionale per i consumi di energia elettrica, in luogo dei quali è stata prevista l'attribuzione della compartecipazione provinciale all'Irpef assegnata parzialmente in forma diretta e parzialmente come quota del Fondo sperimentale di riequilibrio, istituito nelle more della operatività a regime di un Fondo perequativo.

L'esercizio 2013 assume, peraltro, una particolare rilevanza giacché, da un lato, a decorrere dallo stesso anno l'art. 19 del menzionato decreto legislativo ha previsto la soppressione dei trasferimenti regionali, compensati attraverso la compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica e, dall'altro, il Fondo sperimentale di riequilibrio – determinato, al pari che nell'anno 2012, in 1.039,9 milioni di euro – è stato oggetto di una importante manovra per effetto della quale sono stati operati dei tagli che, andando a sommarsi a quelli già previsti dal d.l. n. 78/2010 e dalla legge di stabilità 2012, hanno determinato una significativa contrazione di risorse¹²⁴.

previsto uno stanziamento sull'apposito capitolo di spesa incapiente rispetto all'erogazione per intero del contributo complessivo assegnato agli enti beneficiari.

¹²³ Nel dettaglio le Regioni destinatarie delle maggiori risorse sono l'Emilia-Romagna (6,9 milioni di euro), la Lombardia (4,7 milioni di euro), la Toscana (1,8 milioni di euro), il Piemonte (1,3 milioni di euro), e la Liguria (1,2 milioni di euro).

¹²⁴ In diverse sedi l'UPI ha evidenziato come per effetto di tali interventi vi sia stato un sostanziale azzeramento del Fondo sperimentale di riequilibrio atteso che la riduzione delle risorse ha superato la capienza dello stesso fondo tanto che, nel 2013, le Province c.d. incapienti sono 58 a fronte delle 5 del 2011. (cfr. Audizione Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 6 febbraio 2014 - Audizione Commissione Speciale Camera dei deputati dell'11 aprile 2013 in merito alla Conversione in Legge del d.l. 8 Aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli Enti locali). In particolare in occasione dell'audizione del 6 febbraio 2014 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale la stessa ha, peraltro, evidenziato come la non tempestiva individuazione delle riduzioni di risorse da operare ai sensi del d.l. n. 95/2012 abbia determinato il mancato recupero da parte della Agenzia delle Entrate sulle Province c.d. incapienti delle risorse che alimentano il FSR e, conseguentemente, la mancata definizione delle spettanze per le Province per l'anno 2013 e la mancata erogazione delle stesse entro l'anno di riferimento (cfr. documento Conferenza unificata 5 dicembre 2013). C'è una missiva dell'UPI in data 24 febbraio 2014 indirizzata al MEF ed al MinInterno con la quale il Direttore Generale dell'UPI lamenta come il protrarsi di tale ritardo nel recupero da parte della Agenzia delle Entrate di dette somme e nella assegnazione delle stesse abbia creato tensioni di liquidità ed imposto a molte Province il ricorso alla anticipazione di tesoreria. Chiede, pertanto, l'assegnazione delle somme progressivamente recuperate.

D'altro canto nel medesimo anno è stata data facoltà alle Province di attivare leve fiscali autonome con riguardo all'Imposta Provinciale di trascrizione (entro il limite massimo del 30% rispetto alla imposta base)¹²⁵, all'imposta sulla assicurazione sulla responsabilità civile auto (nella misura in aumento o diminuzione di 3,5 punti percentuali rispetto all'aliquota base del 12,5%)¹²⁶ ed al Tributo ambientale (entro il limite massimo del 5%).

Non di meno, la concorrenza dei fattori dianzi richiamati, ha determinato una tensione sulle entrate (anche nel 2014 si registra una diminuzione degli incassi da IPT e RC auto pari al 15,49%) che non ha, peraltro, trovato adeguato temperamento nei previsti meccanismi compensativi anche in ragione delle peculiari caratteristiche della base imponibile delle entrate tributarie oggetto di manovre autonome¹²⁷.

2.1.1 I dati da rendiconto

I dati esposti nella tabella CE4, che segue, consentono di cogliere la conferma di un dato strutturale significativo e cioè la solidità dell'autonomia finanziaria degli enti che trovano nelle entrate tributarie la fonte di maggior sostegno alle politiche di bilancio, così come continua a guadagnare terreno, sia pure solo in valore assoluto (a ragione del maggior volume della base di calcolo che fa abbassare leggermente il dato in termini percentuali), l'andamento degli accertamenti delle entrate extra-tributarie. Nel triennio a confronto, pur caratterizzato da importanti variazioni sul fronte del gettito da tassazione immobiliare, il dato delle entrate tributarie non si allontana mai dalla cifra prossima al 60% delle entrate correnti. Rimane ancora consistente la componente dei trasferimenti che, a parte il dato parziale esposto in tabella limitato al campione dei Comuni considerati, per tutti i Comuni ha comportato nel 2013 il pagamento di contributi dallo Stato per il complessivo importo di 14,07 miliardi di euro di cui 6,9 miliardi dal fondo di solidarietà comunale finanziato, come noto, con il 30,7% del gettito IMU stimato per il 2013, 4,3 miliardi di euro da contributo compensativo per minor gettito IMU, partita che non si ripeterà nei futuri esercizi, oltre a contribuzioni minori. (Fonte dati: Ministero Interno - Direzione centrale per la finanza locale: Spettanze 2013).

¹²⁵ 68 Province hanno applicato il limite massimo (dati UPI).

¹²⁶ 77 Province hanno applicato l'aliquota massima (dati UPI).

¹²⁷ Con specifico riferimento al gettito afferente l'imposta RCAuto è stato, peraltro, evidenziato come detto tributo sia diventato fonte di incasso per l'Erario atteso che "le 58 Province incapienti vedono trattenute le somme rivenienti dall'imposta RCAuto per 467 milioni di euro all'anno" (così UPI nell'Audizione Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 6 febbraio 2014).

TAB. CE4**Comuni triennio 2011-2013. Entrate correnti: accertamenti in conto competenza con variazioni. Dati suddivisi per titoli**

Importi in migliaia di euro

Titolo Entrate	Accertamenti conto competenza			Variazioni %		Composizione % Accertamenti conto competenza		
	2011	2012	2013	2012/ 2011	2013/ 2012	2011	2012	2013
Titolo I	29.712.602	33.023.445	31.939.664	11,1	-3,3	59,4	62,2	57,8
Titolo II	9.081.310	8.212.214	11.339.284	-9,6	38,1	18,1	15,5	20,5
Titolo III	11.261.744	11.836.151	11.990.688	5,1	1,3	22,5	22,3	21,7
Totale entrate correnti	50.055.656	53.071.811	55.269.636	6,0	4,1	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRETEL

Guardando ora agli andamenti, nella più volte richiamata relazione sugli andamenti della finanza territoriale rilevati dai flussi di cassa, è stato evidenziato che gli incassi relativi alle principali risorse delle entrate correnti nel 2013 avevano fatto registrare un lieve incremento pari allo 0,64% rispetto al 2012, quale risultante di un decremento del 7,18% delle entrate tributarie ed un marcato incremento delle entrate da trasferimenti +22,67%; così come anche sul versante delle entrate extra-tributarie si rilevava una buona dinamica che ripeteva il positivo andamento degli ultimi esercizi. Analizzando le specifiche risorse interessate dalle più evidenti variazioni, sempre dai dati di cassa emergeva che nell'ambito della cat. 1 del titolo I il calo delle entrate da IMU veniva contenuto nei suoi effetti sull'autonomia finanziaria dall'accelerazione degli incassi da addizionale IRPEF; sul fronte delle tasse un consistente incremento interessava le entrate da TARES.

I dati da rendiconto 2013 concernenti gli accertamenti di competenza di tutte le entrate correnti mostrano una dinamica più significativa e più favorevole rispetto a quella rilevata dai dati di cassa, in quanto gli accertamenti crescono del 4,1%; in valore assoluto si passa dai 53,07 miliardi di euro del 2012 ai 55,27 miliardi di euro del 2013. Significativa appare la differenza su base territoriale tenuto conto che nell'area del Nord Est si registra il maggior incremento in termini percentuali (+7,07%) di accertamenti e soprattutto per il dato dell'Emilia-Romagna che incrementa gli accertamenti di entrate correnti nella misura del 10,67% e del Veneto del 6,9%, mentre nelle isole la variazione rispetto al 2012 è irrilevante, +0,41% (v. Tab. CE5).

TAB CE5

Comuni triennio 2011-2013. Entrate correnti: accertamenti e riscossioni conto competenza. Dati suddivisi per aree geografiche e Regioni

Importi in migliaia di euro

Zona	Regione	2011		2012		2013		ACC		RIC	
		Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Var. % 2012-2011	Var% 2013-2012	Var. % 2012-2011	Var. % 2013-2012
Nord Ovest	Piemonte	3.842,9	2.891,9	3.967,3	3.001,8	4.229,4	3.137,2	3,24	6,61	3,80	4,51
	Lombardia	8.890,4	6.773,6	10.000,0	7.361,4	9.934,8	7.253,1	12,48	-0,65	8,68	-1,47
	Liguria	1.819,6	1.465,1	1.955,3	1.603,5	2.062,2	1.622,4	7,46	5,46	9,45	1,18
	Totale	14.553,0	11.130,5	15.922,6	11.966,7	16.226,4	12.012,7	9,41	1,91	7,51	0,38
Nord Est	Trentino A. A.	1.423,0	1.068,8	1.441,8	1.073,3	1.460,8	1.016,5	1,32	1,31	0,42	-5,29
	Veneto	3.626,3	2.879,2	3.779,8	2.961,9	4.042,1	3.057,3	4,23	6,94	2,87	3,22
	Friuli Venezia Giulia	1.567,4	1.295,9	1.527,2	1.265,3	1.576,7	1.232,3	-2,56	3,24	-2,36	-2,61
	Emilia Romagna	3.832,0	2.967,8	4.061,7	3.218,0	4.494,9	3.493,9	5,99	10,67	8,43	8,57
	Totale	10.448,7	8.211,8	10.810,5	8.518,4	11.574,4	8.799,9	3,46	7,07	3,73	3,30
Centro	Toscana	3.384,8	2.526,8	3.610,7	2.729,0	4.179,1	3.096,6	6,67	15,74	8,00	13,47
	Umbria	782,2	564,1	796,5	594,1	835,4	600,3	1,83	4,89	5,31	1,05
	Marche	1.231,2	931,6	1.292,9	953,8	1.349,6	988,2	5,01	4,39	2,39	3,60
	Lazio	6.222,5	4.250,4	6.912,3	4.751,7	6.992,0	4.285,3	11,09	1,15	11,79	-9,82
	Totale	11.620,7	8.273,0	12.612,3	9.028,7	13.356,2	8.970,4	8,53	5,90	9,13	-0,64
Sud	Abruzzo	749,5	534,6	802,5	577,0	829,7	589,4	7,07	3,40	7,93	2,14
	Molise	222,2	145,0	226,6	151,5	216,5	147,4	1,99	-4,48	4,51	-2,72
	Campania	3.989,6	2.518,6	4.094,4	2.523,1	4.263,7	2.560,8	2,63	4,13	0,18	1,49
	Puglia	2.654,0	1.865,4	2.746,8	1.991,3	2.832,0	1.913,5	3,50	3,10	6,75	-3,91
	Basilicata	452,0	320,9	477,5	328,9	494,0	338,9	5,64	3,46	2,49	3,05
	Calabria	1.224,0	760,2	1.238,0	750,7	1.319,5	787,7	1,14	6,59	-1,25	4,94
	Totale	9.291,3	6.144,7	9.585,8	6.322,5	9.955,4	6.337,8	3,17	3,86	2,89	0,24
Isole	Sicilia	2.502,0	1.585,7	2.451,4	1.494,6	2.466,3	1.555,4	-2,02	0,61	-5,75	4,07
	Sardegna	1.640,1	1.107,4	1.689,2	1.120,6	1.691,0	1.239,4	2,99	0,11	1,20	10,60
	Totale	4.142,0	2.693,1	4.140,5	2.615,2	4.157,3	2.794,8	-0,04	0,41	-2,89	6,87
Totale		50.055,7	36.453,1	53.071,8	38.451,6	55.269,6	38.915,5	6,03	4,14	5,48	1,21

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL