

# IL FUTURO DELLA FINANZA LOCALE

Principi da difendere, nodi da sciogliere,  
scenari da costruire





# IL FUTURO DELLA FINANZA LOCALE

Principi da difendere, nodi da sciogliere,  
scenari da costruire

Il volume è stato realizzato da  
IFEL Fondazione ANCI per la Finanza locale  
[info@fondazioneifel.it](mailto:info@fondazioneifel.it)  
[www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)

Hanno contribuito alla realizzazione del volume:  
Annalisa Gramigna e Tommaso Ulivieri  
Il volume è stato chiuso in data 28 settembre 2017

Progetto grafico:  
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli  
[cpalquadrato.it](http://cpalquadrato.it)

# Indice

## **Presentazione / 7**

**Guido Castelli**

Presidente Fondazione IFEL e Sindaco di Ascoli Piceno

## **Introduzione / 11**

**Pierciro Galeone**

Direttore Fondazione IFEL

## **Una difficile transizione / 15**

**Andrea Ferri**

Responsabile Finanza Locale ANCI/IFEL

## **Le priorità nell'assetto finanziario e contabile degli enti locali / 33**

**Salvatore Bilardo**

Ispettore generale Capo I.Ge.P.A della RGS del Ministero dell'Economia e delle Finanze

## **Autonomie territoriali e assetto della finanza locale / 41**

**Guido Rivosecchi**

Professore di Diritto Costituzionale Università LUMSA di Palermo

## **Federalismo municipale:**

### **come ripartire dalle macerie della legge 42 del 2009? / 53**

**Luca Antonini**

Professore di Diritto Costituzionale Università di Padova

## **Il vertical imbalance e il disegno della finanza locale in Italia / 57**

**Fabio Fiorillo**

Professore di Scienza delle Finanze in Università Politecnica delle Marche  
e Assessore al Bilancio di Ancona

## **Il federalismo fiscale dopo la crisi.**

### **Per una ricostruzione della finanza comunale / 69**

**Massimo Bordignon**

Professore di Scienza delle Finanze Università Cattolica di Milano

## **Sulla crisi delle relazioni finanziarie tra livelli di governo / 81**

**Giuseppe Pisauro**

Presidente Ufficio parlamentare di bilancio



Il volume presenta  
i contributi raccolti in occasione  
della 6° Conferenza IFEL  
che si è tenuta il 6 luglio 2017  
a Roma.

[conferenza.fondazioneifel.it](http://conferenza.fondazioneifel.it)



# Presentazione

## **Guido Castelli**

Presidente Fondazione IFEL  
e Sindaco di Ascoli Piceno

La 6° edizione della Conferenza che tradizionalmente IFEL dedica ai temi della finanza e dell'economia locale, cioè ai temi che sono parte integrante della propria missione, ha affrontato quest'anno due grandi problematiche. La prima, a cui è soprattutto dedicato l'intervento di Andrea Ferri, mira a fare il punto sull'attuale situazione della finanza locale nel nostro Paese, prevalentemente attraverso una valutazione scrupolosa delle analisi condotte dalla Fondazione. La seconda parte invece manifesta la volontà dell'IFEL e dell'ANCI di non limitarsi alla descrizione dei problemi ma di riuscire invece a fornire anche delle possibili risposte e degli scenari futuri, che non potranno non fondarsi su di una profonda rivisitazione della legge 42/2009.

Parafrasando il Prologo del Vangelo secondo Giovanni e con l'auspicio di non sembrare offensivi nei confronti di nessuno, potremmo aprire questo lavoro dicendo che "In principio era la legge 42". È questo infatti il punto di partenza da cui si sono prodotte e determinate delle torsioni che ben saranno sin-

tetizzate negli interventi successivi. Torsioni che però mi permetto qui di sintetizzare con semplicità in alcuni aspetti sostanziali.

Il primo elemento su cui intendo soffermarmi è la risposta che, in proporzione, i Comuni hanno fornito al grande sconvolgimento generato dalla crisi avviata a partire dagli anni 2011 e 2012, un contributo ancor maggiore se paragonato a quello fornito da altri settori della pubblica amministrazione per il risanamento o comunque il miglioramento del quadro della finanza pubblica. Ricordo ancora come, non più tardi di due anni fa, il Presidente della Corte dei Conti definì "sproporzionato" il contributo richiesto al nostro comparto rispetto a quello analogamente richiesto agli altri comparti della pubblica amministrazione. Io credo dunque che sia ragionevole valutare con esattezza quant'è stata e come si è prodotta "questa aberrazione", nel senso etimologico del termine, cioè questa deviazione rispetto ad equilibri che era giusto e ragionevole che il sistema nel suo complesso sostenesse e che invece, dati alla mano, ha determinato a carico dei



Comuni stress intollerabili sia sotto il profilo finanziario che ordinamentale di cui si dirà.

Un secondo tema è quello dell'importante e significativa limitazione della spesa corrente, tale persino da compromettere il raggiungimento di quegli standard di efficienza che giustamente sono richiesti al sistema Paese. Rimandando su questo agli approfondimenti che si trovano nei contributi che seguono, mi preme sottolineare come la spesa corrente, questo grande imputato del proscenio istituzionale italiano, nel caso dei Comuni abbia subito una riduzione rilevante (prossima al 10%) rispetto alla capacità di spesa che gli stessi Comuni avevano nel 2010. Insieme a questo va ricordata la riduzione della spesa del personale e il blocco del turnover che hanno indubitabilmente prodotto un logoramento del livello di efficienza del comparto. Spesso e volentieri l'efficienza, e questo lo affermo provocatoriamente, è scomparsa dall'agenda degli osservatori delle dinamiche comunali, mentre la stessa rappresentava fino a tutti gli anni '90, anche in seguito alle "riforme Bassanini," il dogma scaturente, in linea diretta, dal strategia che si prefiggeva l'obiettivo dell'aziendalizzazione dei municipi.

Al netto di altre due grandi questioni che pure meritano di essere valutate, come il trasporto pubblico locale e il sistema dei rifiuti, la riduzione della spesa corrente costituisce un tema fondamentale; soprattutto nel momento in cui ai Comuni viene richiesta una accresciuta capacità di risposta ai bisogni di un Paese che era - come tuttora è - funestato dalla crisi. Questa divaricazione tra domanda e capacità di risposta produce esiti particolarmente preoccupanti in riferimento alla due grandi questioni del welfare e della protezione delle fragilità; questioni che rappresentano l'ubi consistam della funzione comunale nei nostri territori. Quindi fra le aberrazioni abbiamo incluso anche la situazione per cui con il crescere della richiesta

di domanda sociale è parimenti venuta a determinarsi una riduzione della capacità di risposta a questo bisogno. Come se ciò non bastasse, il tutto è poi stato condito dall'intervento continuo e permanente in materia di blocco del turnover, che ha portato la pubblica amministrazione a ridurre la propria potenzialità di lavoro sulla base, tra l'altro, di una metodica di intervento tendenzialmente iniqua, perché il turnover colpisce tutti in maniera fortemente disuguale e non sempre coerente.

Il terzo elemento su cui intendo soffermarmi è infine la questione del debito: fra i tanti paradossi della finanza locale e comunale c'è anche quello che vede da una parte il debito pubblico del Paese aumentare mentre quello delle amministrazioni locali in genere diminuisce, talvolta anche in maniera significativa. Le percentuali le leggeremo successivamente ma ciò che rimane è che questa pesante situazione, che ha riguardato il debito dei Comuni e la loro capacità di investimento, ha prodotto dei sicuri effetti sul piano sociale ed economico. Ciò è avvenuto in una maniera che è risultata incapace di frenare la dinamica generale del debito pubblico, dunque a fronte di un sacrificio, in cui abbiamo avvertito un grande rigore nei confronti dei Comuni, si sono raggiunti risultati poco confortanti in materia di ripresa degli investimenti, tra l'altro al termine di un drammatico quinquennio di transizione da cui è ancora necessario uscire.

Sebbene la Costituzione, all'articolo 5, riconosca pienamente il rispetto e la promozione delle autonomie locali, e sebbene questo principio sia stato successivamente ribadito con la Riforma del 2001, siamo oggi costretti a riconoscere come il tema dell'autonomia locale abbia in realtà e piuttosto rapidamente finito per logorarsi. Di questa nuova verticalizzazione e gerarchizzazione ne è un esempio l'ingresso sulla scena del Responsabile

dei Servizi Finanziari, una figura che, da un punto di vista persino antropologico, finisce per essere votata al sacrificio vista la mole di adempimenti demandatagli e che sono, nella migliore delle ipotesi, di tipo paternalista, mentre nella peggiore para-giudiziario.

Se è vero, come recita il titolo di questa edizione della Conferenza IFEL, che l'autonomia dei Comuni fa crescere l'Italia, allora possiamo anche dire che questa autonomia va ripensata perché nel tempo ha subito dei vulnera importanti e significativi, perché oggi ad un pezzo importante del sistema Paese non è data la possibilità di produrre quegli effetti di vantaggio che fanno invece parte della storia, della fisionomia e della funzione dei Comuni. Questo è anzi il messaggio principale che un evento come quello che qui si presenta mira a trasmettere, vale a dire che l'autonomia che noi celebriamo non è figlia di un protagonismo autocelebrativo bensì della convinzione circa il ruolo strategico che i Comuni giocano nel perseguimento dell'interesse pubblico e nella crescita del Paese. Nelle prossime pagine, attraverso il contributo di collaboratori e valenti studiosi, cercheremo di ipotizzare alcune delle proposte e delle alternative che riguardano in primo luogo la questione delle entrate, l'alimento fondamentale per l'esercizio delle nostre funzioni. Siamo infatti reduci da un periodo molto critico nel quale è stata sicuramente colta l'occasione per riformare positivamente alcune delle questioni più antinomiche per la spesa comunale e mi riferisco alla armonizzazione contabile che i Comuni hanno accettato quale strumento per poter affermare di più e meglio l'esigenza di trasparenza e razionale gestione delle risorse. All'interno di questo strumento, però, rimangono delle questioni che dovranno essere considerate insieme all'auspicato nuovo sistema di principi che porti a superare la Legge 42/2009. In particolare, questo nuovo sistema di regole non potrà considerare solo il punto di vista

finanziario e contabile perché, parafrasando John Donne quando diceva che "nessun uomo è un'isola", i Comuni non sono un'isola e sono invece il pezzo di un'articolazione istituzionale delle autonomie più ampia. Il tema delle entrate rimane dunque un tema centrale non è più rinviabile, perché le fonti di sostentamento dei nostri bilanci sono oggi il frutto di un patchwork che si cerca di organizzare nel modo migliore mentre rimane la necessità di norme più stabili ed eque che possano salvaguardare i nostri sistemi organizzativi. Non è più tollerabile dover interpretare in maniera innovativa e originale, la troppe regole e codicilli che rendono impossibile poter confidare su un preciso dimensionamento delle entrate all'inizio di ogni anno.

Entrate da un lato e differenziazione dall'altro: nessun Comune è un'isola e non tutti i Comuni sono uguali, perché ci sono quelli grandi, piccoli e medi a cui si somma poi la variabile Sud/Nord. Nella valutazione di una strategia attraverso cui i Comuni possano recuperare efficienza vi è da considerare dunque anche la necessità di norme che, in ossequio al principio di differenziazione e adeguatezza, permettano la diversificazione del funzionamento dei Comuni a seconda delle loro dimensioni.

Successivamente l'efficienza. Abbiamo spesso parlato dei Comuni come di soggetti che hanno dovuto reinterpretare sé stessi alla luce di quella che di seguito Luca Antonini descrive come una prospettiva in cui lo stato di diritto sembra vacillare, una prospettiva che chiede ai sindaci di muoversi su un pavimento fortemente sconnesso. La questione dell'efficienza incrocia poi molto da vicino anche le cose che dice di seguito Salvatore Bilardo circa la politica degli investimenti perché è inevitabile che questa risenta di una serie inestricabile di innovazioni e generi quindi, come nel caso del novellato Codice dei Contratti, la necessità di disporre

di risorse umane adeguate, formate e motivate a gestire un cambio che è importante e significativo.

Vi sono poi altre questioni che meritano di essere affrontate perché implicano delle conseguenze evocate in maniera più o meno manifesta in questo volume, come quella della riscossione da cui non si può più separare il tema delle entrate. O come è la riforma del catasto che, sia pure nel rispetto del principio supremo dell'invarianza fiscale, non può più essere rinviata dato che il patrimonio immobiliare è ciò su cui si misura la nostra capacità di sostenere le politiche pubbliche (non è accettabile che in Sardegna non risultino ville e castelli nelle mappe a disposizione dell'amministrazione, o che abitazioni non distanti della Barcaccia di Piazza di Spagna siano considerate ultrapopolari). Infine un tema più generale da affrontare sarà quello del sistema di connessioni tra istituzioni che, a maggior ragione nella società contemporanea, fa sì che lo sbatter d'ali di una farfalla a Copenaghen produca effetti a Roma. Mi riferisco alla globalizzazione e alle derive di una modernità che tende a produrre incertezze e paure. Il ruolo dei Comuni, anche sotto questo punto di vista, è destinato a crescere ma anche per rafforzare la sicurezza urbana è necessario che le fonti di alimentazione dei bilanci municipali recuperino un accettabile grado di stabilità. La sfida dei flussi migratori o finanche l'incombere di minacce terroristiche produce oggi un aumento, potenziale o attuale, di costi che non può essere ignorato dal Legislatore nazionale. I presidi di sicurezza e le norme tese a garantire la safety in occasione di eventi o rituali collettivi rimandano ancora una volta all'ineludibile necessità che il mondo dei Comuni, nel rispetto dei principi di rigore e appropriatezza, venga messo in condizione di esercitare le proprie competenze territoriali. In conclusione, il messaggio che vogliamo lasciare è la necessità di stilare - dopo tanti

anni che hanno visto prevalere logiche emergenziali in materia di finanza locale - una roadmap che nel futuro prossimo porti tutte le forze politiche a prendere in esame la grande questione nazionale dell'autonomia economica e fiscale dei Comuni. Questa non può più essere il frutto di adattamenti successivi e talvolta episodici o casuali ma deve partire dal riconoscimento dei Comuni come attori-chiave nel Paese e non solo come meri centri di costo. La ripartenza dell'Italia passa anche da qui.

# Introduzione

**Pierciro Galeone**

Direttore Fondazione IFEL

Questa pubblicazione ha per titolo “Il Futuro della Finanza locale” e per sottotitolo “principi da difendere, nodi da sciogliere, scenari da costruire”. I “principi” da non dimenticare, difendere e, soprattutto, da attuare sono nella nostra Costituzione che “riconosce e promuove le autonomie locali” e che in questa direzione ha visto nel 2001 riformate le norme del suo Titolo V. I “nodi” sono quelli prodotti da una “falsa partenza”: l’attuazione nel 2009 della riforma costituzionale che si scontra con la crisi finanziaria e con la legislazione prodotta per contrastarla. Gli “scenari” vanno immaginati e costruiti proprio sciogliendo quei nodi attraverso l’attuazione dei principi costituzionali.

## I principi

L’articolazione delle istituzioni territoriali della nostra Repubblica segue un indirizzo fortemente autonomista che disegna un assetto pluralistico e policentrico. Non solo le autonomie locali sono riconosciute e promosse ma lo stesso Stato orienta l’esercizio delle proprie funzioni, legislativa e ammini-

strativa, verso le esigenze dell’autonomia e del decentramento (art.5, Cost.). Questa opzione costituzionale è confermata e rafforzata dalla riforma del 2001.

Il nuovo art. 119 della Costituzione dedicato all’ordinamento finanziario disegna un “federalismo fiscale” basato su “autonomia d’entrata e di spesa” nel quadro dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento delle UE.

Naturalmente tutti gli assetti di “federalismo fiscale” (nella sua accezione essenziale di organizzazione delle relazioni tra livelli di governo elettivi sulla base di un certo grado di decentramento delle funzioni di entrata e di spesa) vivono alcune tensioni tra principi potenzialmente in conflitto e sono il prodotto dei punti di equilibrio che, di volta in volta, si riesce a raggiungere.

La prima tensione è quella tra statuto di cittadinanza nazionale e libertà delle comunità locali, intendendo con quest’ultima la possibilità di autogovernarsi non solo eleggendo i propri rappresentanti ma anche avanzando

la legittima pretesa di dare risposte diverse ai bisogni collettivi. È la libertà insomma di differenziare il contenuto dell'autogoverno attraverso scelte che incidano sul rapporto tra contributo fiscale e spesa locale. Ebbene, tale principio di autonomia delle comunità e di garanzia per la cittadinanza comunale è in tensione con il principio di eguaglianza tipico dello statuto di cittadinanza nazionale che è orientato, invece, a garantire livelli omogenei di accesso ad un comune set di servizi indipendentemente dal luogo di residenza. Questa tensione porta inevitabilmente a dover trovare il bilanciamento di un compromesso che sarà determinato da quel livello comune di servizi in grado di garantire una forma di eguaglianza sostanziale dei cittadini. Un punto di equilibrio tra eterogeneità ed eguaglianza che, in ragione delle diverse capacità fiscali, si tradurrà anche in un differente rapporto tra finanza autonoma e finanza derivata.

Se la prima è una tensione tra diritti, la seconda tocca le istituzioni e riguarda la correlazione tra autonomia e interdipendenza. Tra autonomia delle istituzioni locali, da una parte, ed esigenze di coordinamento nazionale e di unitarietà dell'ordinamento, dall'altra. L'autonomia di entrata e di spesa comporta l'esercizio della potestà tributaria (quanto chiedere ai cittadini), il potere di indirizzare la spesa (quanto e cosa restituire in servizi e beni pubblici), la libertà di decidere se investire in infrastrutture per il futuro della comunità, oppure affrontare con più spesa corrente nuove esigenze sociali.

Le ragioni del necessario coordinamento della finanza pubblica non sono meno importanti. Nascono dall'inevitabile interdipendenza tra i livelli istituzionali. Le autonomie con il loro comportamento contribuiscono alle dinamiche delle grandezze finanziarie nazionali e, al contempo, ne sono influenzate: la pressione fiscale, il livello della spesa pubblica, il deficit e il debito pubblico. Vinco-

li e obiettivi, controlli e sanzioni diventano gli strumenti per gestire il rapporto tra autonomia e interdipendenza che può assumere le figure della soggezione gerarchica, del coordinamento di soggetti autonomi, dell'accordo che lega in un mutuo impegno istituzioni equiordinate.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha disegnato un equilibrio tra queste tensioni. L'art. 119 garantisce l'autonomia finanziaria di spesa e di entrata basata su tributi propri e compartecipazioni riferite al gettito territoriale dei tributi erariali e non prevede trasferimenti statali ordinari vincolati nella destinazione. D'altra parte l'autonomia è esercitata nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica, dell'ordinamento finanziario, tributario e contabile, dei vincoli derivanti dall'ordinamento della UE. Inoltre, questa potenziale "autosufficienza" finanziaria è corretta per gli enti con minore capacità fiscale da trasferimenti perequativi a valere su un fondo istituito dalla legislazione statale. Tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti perequativi devono garantire integralmente il finanziamento delle funzioni attribuite. L'attribuzione delle funzioni il cui esercizio è obbligatorio è compito dello Stato così come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117 Cost.).

### **I nodi**

L'attuazione delle nuove previsioni costituzionali del 2001 avviene in ritardo con la legge n. 42/2009.

Sul versante dell'autonomia di entrata viene istituito un tributo "centrale" nella forma di una patrimoniale locale. Il sistema perequativo viene disegnato per assicurare lo svolgimento delle funzioni fondamentali attraverso un sistema che superi i trasferimenti basati sulla spesa storica ed adotti un criterio di misurazione e distribuzione fina-

lizzato ad un criterio di efficienza allocativa. L'attuazione della riforma costituzionale avviene quindi in ritardo ma anche in modo incompleto.

La legislazione statale non ha ancora individuato le funzioni fondamentali alle quali i Comuni sono obbligati e per le quali lo Stato assicura il finanziamento. Così come non sono ancora stati fissati i livelli essenziali delle prestazioni che definiscono il contenuto minimo delle funzioni e dei servizi che dovrebbe essere assicurato da "tutti" i Comuni. Manca anche sul fronte delle entrate quella riforma del catasto in grado di dare fondamento alla capacità fiscale relativa all'imposta patrimoniale.

Ma è lo stesso disegno della legge n. 42/2009 (proprio quando sembrava aver completato il suo cammino normativo con l'emanazione del decreto legislativo sul federalismo comunale nel 2011) ad essere "sfigurato" ad opera di una serie di interventi legislativi mossi dall'urgenza di rispondere alla crisi economica e finanziaria. Si è trattato di provvedimenti di consolidamento fiscale che non si sono limitati a manovrare sui "numeri" ma hanno di fatto riscritto l'assetto della finanza locale producendo una diversa struttura delle entrate comunali e creando vincoli non solo ai livelli ma anche a specifiche categorie di spesa.

Non c'è stato solamente un trasferimento di risorse prelevate dalla fiscalità locale a vantaggio degli equilibri di bilancio nazionali ma le stesse relazioni tra Stato e Comuni sono state modificate in una direzione che ha praticamente annichilito l'autonomia locale lasciando i Comuni in balia di un insieme di comandi che hanno reso instabile e fragile il sistema delle regole.

### **Gli scenari**

Oggi stenteremmo a riconoscere nell'attuale assetto della finanza locale l'attuazione dei

principi dell'art. 119 ma soprattutto vedremo le promesse mancate di una riforma che era orientata alla costruzione di un sistema che rendesse più autonomi e responsabili i Comuni. Una riforma che in definitiva tentava di affidare al processo democratico e alla responsabilità dei rappresentati eletti il perseguimento di un rapporto "virtuoso" (efficace, efficiente e trasparente) tra risorse fiscali locali e servizi restituiti ai cittadini. I nodi che si sono andati accumulando sono diversi e scioglierli non sarà semplice. Occorre, per senso di realismo, tenere a mente la situazione delle nostre finanze pubbliche che sebbene ormai fuori dall'emergenza mantengono profili di fragilità. Ogni ipotesi di ricostruzione di un assetto della finanza locale passa per la consapevolezza di questo elemento critico. Anche nei prossimi anni il sistema multilivello della finanza pubblica avrà forti esigenze di coordinamento. E tuttavia la tensione tra autonomia degli enti e le inevitabili interdipendenze di sistema dovrà pur trovare un punto di equilibrio che lasci margini di autonomia ai Comuni nell'ambito di regole semplici e stabili che sia agevole rispettare e far rispettare. Per condurre i Comuni italiani fuori da una condizione di "eterno adattamento" occorre disegnare un sistema robusto di regole e tenerlo fermo nel tempo, costruendo in parallelo, anche attraverso meccanismi temporanei di flessibilità, percorsi che consentano a tutti i Comuni, anche a quelli in condizioni di maggiore fragilità, di adeguarsi.

Le pagine che seguono offrono riflessioni e spunti abbondanti per intraprendere i necessari percorsi di riforma. Le strade possono essere diverse: un ritorno alla legge n. 42/2009 tentando un "restauro" di quelle norme, oppure un ritorno diretto alla Costituzione tentando una nuova legge delega di attuazione dell'art. 119 facendo tesoro degli errori compiuti oppure, ancora, prendere atto della difficoltà di interventi di sistema e lavorare alla ristrutturazione delle regole

esistenti dando però sostanza all'autonomia, rendendo la perequazione gestibile e trasparente, semplificando il sistema delle regole, identificando sedi di concertazione (monitoraggio, condivisione e decisione) stabili ed affidabili.

# Una difficile transizione

**Andrea Ferri**

Responsabile Finanza Locale ANCI / IFEL

L'obiettivo principale di questo intervento è quello di portare all'attenzione dei vertici politici e amministrativi quegli argomenti di finanza locale che meritano di entrare a far parte dell'agenda delle istituzioni pubbliche del Paese. È questa d'altronde la missione dell'IFEL sviluppata attraverso un lavoro collettivo - del quale ringrazio tutti i miei collaboratori - che affronta da un lato la contingenza, offrendo assistenza e supporto ai Comuni nell'interpretazione di regole spesso mutevoli e, dall'altro, si rivolge ai decisori pubblici per sensibilizzarli sulle questioni di prospettiva che riteniamo meritevoli di maggior attenzione. Per questo il titolo di questo contributo non è casuale: quella che viviamo oggi è una fase difficile di transizione che dovrà portarci da un sistema che è il frutto a volte confuso di correzioni e aggiustamenti avvenuti in un contesto sicuramente emergenziale, ad un riassetto finalmente strutturale che ci ridia - insieme ad una maggiore autonomia - ciò di cui più abbiamo bisogno, vale a dire una stabilità normativa che è il requisito di letteratura della finanza locale ed è un tema di estrema importanza.

Chi legge queste righe già conosce bene la fragilità ordinamentale e normativa di cui stiamo parlando, perché conosce ad esempio le prime obiezioni sollevate recentemente dal TAR del Lazio in materia di legittimità del fondo di solidarietà orizzontale. Lo stesso lettore conosce anche le problematiche relative all'imposta sugli immobili a cui troppo spesso sono affidate funzioni differenti che vanno dal rafforzamento del prelievo patrimoniale al riequilibrio delle risorse e alla perequazione, operazioni di ampio rilievo economico, tutte effettuate attraverso redistribuzione di quote dell'IMU, mentre il modello dell'ICI, seppur con tutte le sue criticità, aveva quantomeno offerto una stabilità durata più di un quindicennio. A questi temi si deve quindi rivolgere la transizione di cui parliamo e a cui ci riferiamo, in modo tale da fare dapprima chiarezza sulla fragilità normativa e ordinamentale che affligge la finanza comunale, per riuscire infine ad offrire soluzioni che siano credibili, ragionevoli e stabili. Se queste sono le premesse, lo scopo di questo intervento è quindi di delineare un quadro generale dello stato di salute



della finanza comunale su cui si possano poi poggiare gli interventi che seguiranno nelle prossime pagine.

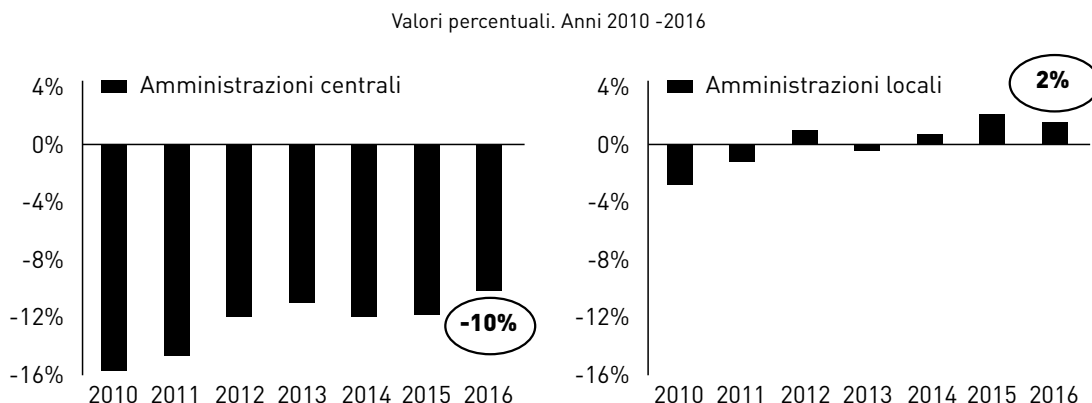
Il punto da cui occorre partire è sicuramente il dato racchiuso nella figura 1 che espone le dinamiche dell'indebitamento pubblico da cui emerge, in maniera chiara, che gli enti territoriali nel loro complesso (Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane) assicurano ai conti pubblici un risparmio netto: negli ultimi tre anni cioè, il comparto degli enti territoriali ha portato un accredito alla finanza pubblica pari al 2% complessivo delle entrate, non producendo dunque nuovo debito pubblico, bensì contribuendo alla sua riduzione. A livello delle amministrazioni centrali invece - e nonostante un andamento comunque migliorativo rispetto ai periodi precedenti - si registra un costante indebitamento netto di un certo rilievo, rispetto al quale gli enti territoriali interagiscono attenuando, con il proprio contributo positivo, il contributo negativo dei primi. Nonostante gli enti locali siano tra le amministrazioni più virtuose in termini di contributo al debito pubblico, ciò non significa però che sul com-

parto comunale questa dimensione non abbia un impatto particolarmente pesante ed incisivo. Il nostro debito infatti, come diciamo spesso con uno slogan semplice ed efficace, "è piccolo, è in calo, ma pesa molto", come vedremo meglio in seguito (fig. 2).

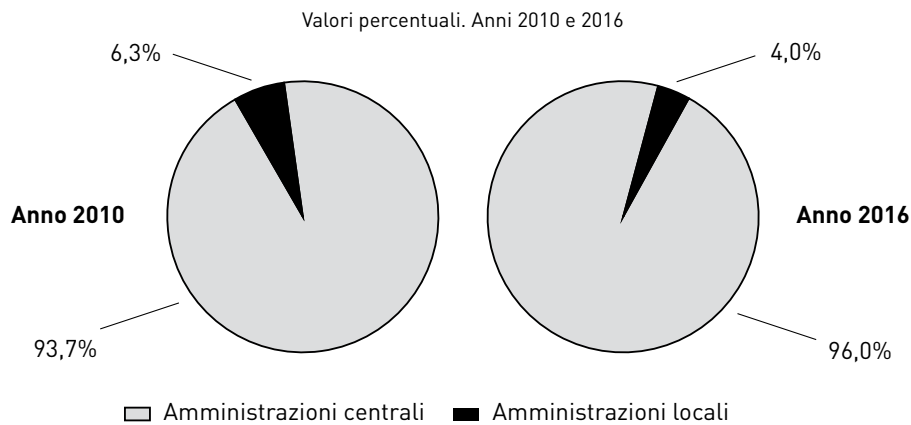
Al di là di ogni possibile giudizio circa l'efficienza della spesa delle amministrazioni centrali, il punto da cui occorre partire è dunque che negli ultimi anni la finanza pubblica si è assestata su di un nuovo equilibrio, in cui le amministrazioni locali nel loro complesso apportano un contributo netto positivo mentre quelle centrali, pur migliorandosi, ne apportano uno negativo. Lo stesso ordine di argomenti emerge poi anche dai diversi comportamenti di spesa (fig. 3) visto che, escludendo la previdenza, le amministrazioni centrali presentano un significativo trend di crescita al netto dei trasferimenti agli enti locali, mentre le spese di questi ultimi presentano trend moderatamente decrescente.

Per ciò che concerne la spesa per investimenti si registra un forte calo a partire dal 2010, che vede poi un punto di flesso al rialzo

**Fig. 1 La dinamica dell'indebitamento netto nella P.A. in rapporto al totale delle entrate di riferimento**

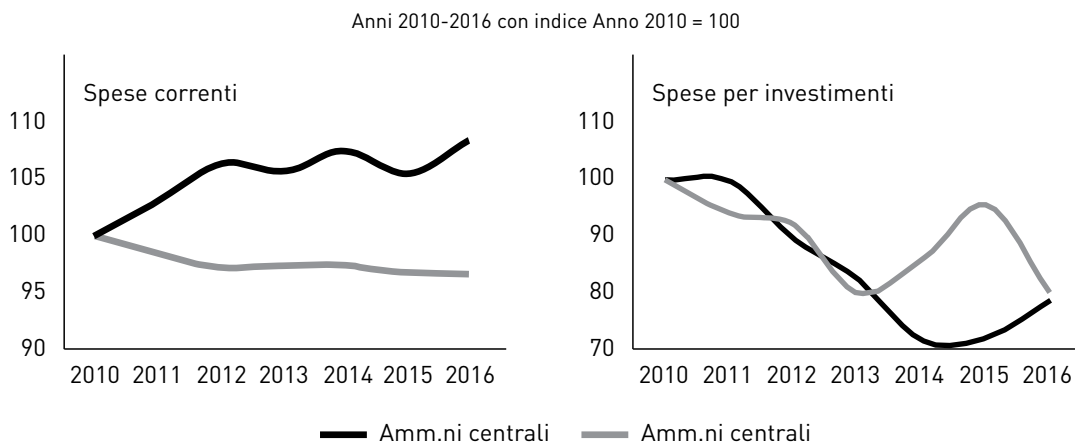


**Fig. 2 Composizione del Debito Pubblico consolidato della P.A. per macrosettore**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati BANCA D'ITALIA

**Fig. 3 La dinamica della spesa consolidata nella pubblica amministrazione**

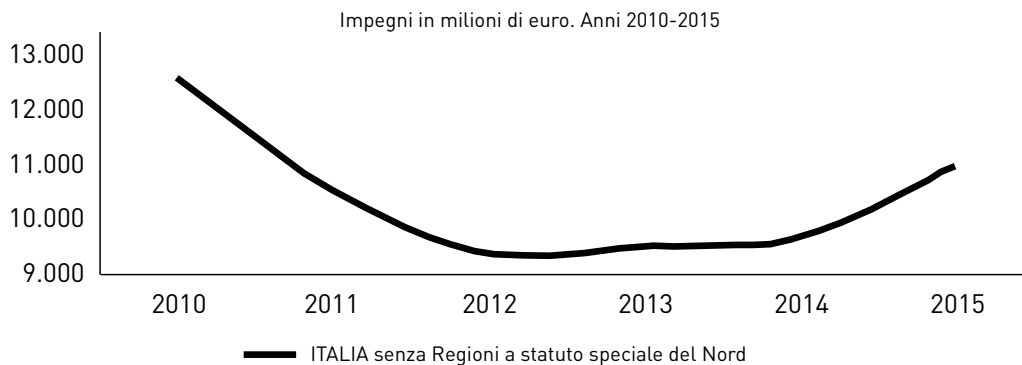


Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT

tra il 2014 e il 2015, come effetto principalmente delle modifiche al Patto di Stabilità Interno e dei suoi vincoli (fig. 4).

La forte crescita del 2015, per quanto riguarda le spese per investimenti delle amministrazioni locali, è guidata dalla rendicontazione dei Programmi Comunitari scaduta nel

2015 che, quindi, ha riguardato in particolar modo il Sud. Per comprendere l'andamento complessivo, occorre però sottolineare anche un secondo aspetto e cioè che, a partire dal 2010, lo Stato ha ridotto non soltanto i trasferimenti correnti agli enti territoriali, ma anche i contributi in conto capitale. Esiste

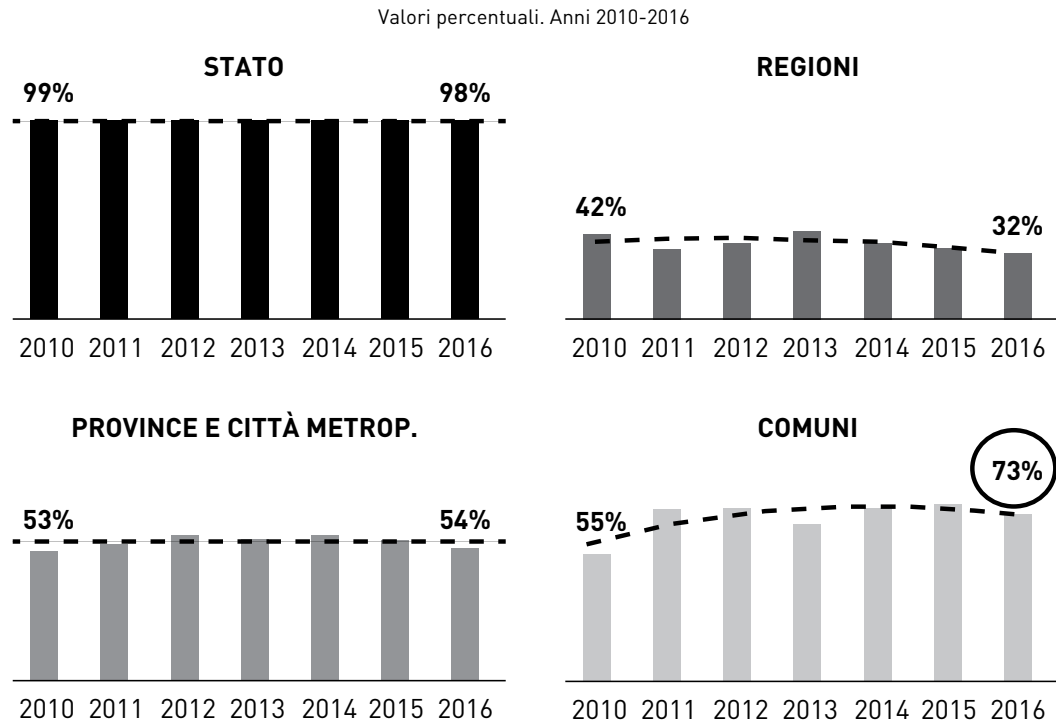
**Fig. 4 La dinamica degli investimenti comunali**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2010

dunque una correlazione forte in questo senso visto che, oltre ad aver apposto dei vincoli finanziari, lo Stato ha anche fatto delle scelte che hanno sacrificato i trasferimenti in conto capitale agli enti locali, quantomeno per un periodo che arriva fino al 2016.

Al tema delle entrate è in parte dedicato il pomeriggio, con gli interventi di Fabio Fiorillo e Guido Rivosecchi, dunque qui ci concentreremo velocemente solo su alcuni aspetti generali. In primo luogo la scarsa significatività in termini di effettiva autonomia finanziaria della crescita dei gettiti tributari comunali. La quota delle entrate tributarie sul totale delle entrate è sostanzialmente stabile per lo Stato, le Province e le Regioni, mentre cresce significativamente nel comparto comunale, di circa 20 punti percentuali (fig. 5). Questa spinta alla crescita però non comporta una maggiore autonomia finanziaria sostanziale, poiché negli anni considerati i Comuni hanno azionato la propria leva fiscale solo marginalmente per motivazioni locali, per sobbarcarsi invece l'onere di una manovra di finanza pubblica basata anche, e per diversi miliardi di euro, sull'incremento dell'ex tributo locale ICI, poi diventato IMU. Ne risulta che il complesso della crescita del gettito tributario, come risultante dagli

obblighi di base (aumento della base imponibile immobiliare e aumento dell'aliquota di riferimento) e dal margine di manovra rimasto ai Comuni per aumentare il gettito, è stato fortemente condizionato dalle politiche di risanamento finanziario generale, come sottolineato negli scorsi anni dalla stessa Corte dei Conti. Il secondo punto di attenzione riguarda il blocco degli aumenti di aliquota per gli enti territoriali in vigore dal 2016 e in scadenza - almeno in teoria - alla fine del 2017. Si possono osservare i profili di dubbia legittimità di un blocco che rischia di essere reiterato per il terzo anno consecutivo e che lede un requisito di autonomia costituzionalmente tutelato. Ma anche sotto il profilo operativo, in un momento come questo in cui potrebbe essere utile sostenere l'assettamento finanziario di enti caratterizzati da tanti diversi equilibri, per mezzo di una leva fiscale responsabilmente esercitata, la leva fiscale viene invece compressa, e nel dire ciò si tenga a mente che tributi quali l'imposta di soggiorno recentemente sbloccata, o anche i prelievi sulla pubblicità o sull'occupazione di spazi pubblici che pure auspicabilmente potrebbero essere esclusi dal blocco, non possono essere intesi come leva fiscale, perché sono fattispecie appartenenti alla sfera della regolazione urbana piuttosto che a prelievi

**Fig. 5 La dinamica dell'autonomia finanziaria per comparto P.A.**

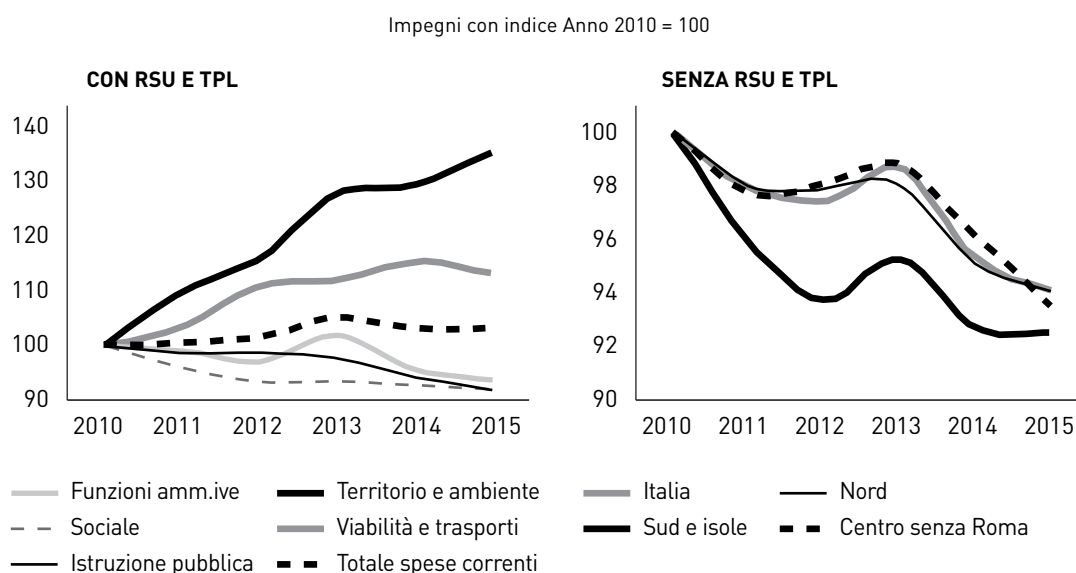
Fonte: elaborazioni IFEL su dati SIOPE

fiscali di carattere generale e quantitativamente rilevanti da rispondere alle esigenze di esercizio dell'autonomia finanziaria locale. Se è vero che nell'ultimo biennio 2016-17 non sono stati introdotti nuovi tagli, continua tuttavia una compressione significativa sulla capacità di spesa dei Comuni, per via dei crescenti accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) - una delle più incisive innovazioni introdotte dalla riforma della contabilità - che agiscono in modo particolare sui Comuni, visto che la mole di tributi autonomi su cui si esercita la probabilità del mancato incasso riguarda solo marginalmente le Province o le Regioni. L'IRAP, ad esempio, non dà luogo a un vero e proprio monte crediti di dubbia esigibilità, al contrario di quanto avviene per l'accertamento dell'IMU e di quanto avveniva per l'ICI.

La determinazione annuale del FCDE, in via di progressivo adeguamento rispetto al calcolo previsto dai principi contabili comporta incrementi consistenti, nell'ordine delle centinaia di milioni annui, che riducono lo spazio di spesa dei Comuni.

Sul fronte delle spese correnti, nel periodo 2010-2015 si registra un aumento del 3% in termini aggregati e a prezzi correnti, vale a dire un tasso di crescita che risulta comunque inferiore alla dinamica inflazionistica. Se però si escludono i settori di spesa più rigidi, sui quali cioè la generalità dei Comuni ha scarsi margini di intervento nel breve-medio periodo (in particolare: il trasporto pubblico locale e la gestione dei rifiuti), il dato che registriamo è un calo anche molto significativo, il quale incide in particolare sui settori

**Fig. 6 Distribuzione delle spese correnti comunali per funzioni e per aree territoriali**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2010-2015

del sociale, dell'istruzione e delle funzioni amministrative. Gli andamenti crescenti si concentrano sui menzionati settori più rigidi, caratterizzati da contratti di servizio scarsamente o del tutto non negoziabili (fig. 6). Sebbene l'andamento calante della spesa sia generalizzato nelle diverse aree del Paese, questa analisi è confermata ancor di più nel Mezzogiorno, seppur per ragioni talvolta eccezionali come nel caso del terremoto in Abruzzo del 2009 o dei trasferimenti di origine comunitaria in Calabria, che seguono modalità, funzionamenti e tempistiche differenti.

La spesa per il personale, con una riduzione pari a circa il 13%, continua a rappresentare una criticità di straordinario impatto per il comparto, anche a fronte del recente e parziale sblocco del turnover, da cui tuttavia non ci si può aspettare molto. Appare grave - e deve costituire una preoccupazione di tutti gli attori locali e centrali coinvolti - il fatto che l'età media del personale comunale sia

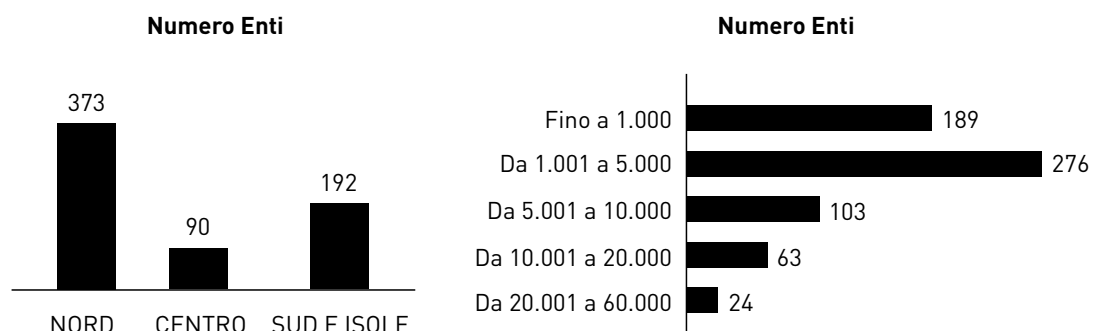
di 52 anni (dal Conto del personale prodotto dalla Ragioneria generale dello Stato). Il tema del turnover è poi in una certa misura rappresentativo dei problemi che i Comuni si trovano quotidianamente ad affrontare: se si ha ragione a considerarlo un tema di finanza pubblica, si dovrebbe riconsiderare un atteggiamento restrittivo fondato sui blocchi del turnover che ostacolano indistintamente l'ingresso di nuovo personale qualificato negli organici comunali, prescindendo peraltro da qualsiasi valutazione circa il fabbisogno effettivo del singolo ente. E' ora di assumere come "missione nazionale" un'iniziativa di ricambio generazionale all'interno della PA. È quanto mai auspicabile un periodo anche temporaneo di facilitazione delle assunzioni, al fine di favorire il ricambio e contrastare un certo decadimento professionale in un contesto lavorativo altamente differenziato quale è quello dei Comuni, in cui convivono una serie di figure professionali spesso infungibili o scarsamente intercambiabili, sia perché

troppo specialistiche che per motivi giuridici. I consumi intermedi al netto di TPL e RSU seguono un andamento che varia a seconda delle classi demografiche, con i Comuni maggiori e quelli nella classe tra i 5 e i 20mila abitanti che mostrano livelli di consumo superiori rispetto alla media nazionale, mentre gli altri registrano riduzioni variamente distribuite (fig. 6). In proposito c'è poi da segnalare che gli stessi segmenti a maggior dinamica di spesa sono anche quelli che nell'ultimo anno sono tornati ai livelli del 2010, seppur dopo aver sperimentato andamenti altalenanti. I Comuni piccolissimi presentano invece un calo più recente, probabilmente dovuto all'applicazione dei vincoli finanziari anche per queste classi demografiche, a ulteriore dimostrazione che, per quanto meno pesanti del vecchio Patto di stabilità, i vincoli del saldo di competenza hanno inevitabilmente contribuito a modificare gli equilibri finanziari. I Comuni piccoli e piccolissimi sono infine anche quelli mediamente più colpiti dalla perequazione, che per sua natura tende ad incidere di più dove più alta è la spesa comunale pro-capite.

L'attenzione che diamo al capitolo della spesa corrente è anche tesa a contraddire l'idea per cui il rapporto tra questa e la spesa per

investimenti è un po' come quello esistente tra il diavolo e il cherubino. Le funzioni comunali, così differenziate ed esposte sotto il profilo della fornitura diretta di servizi alla popolazione, rendono i Comuni organismi profondamente diversi quanto a contenuti e caratteristiche della spesa corrente rispetto a qualsiasi ufficio centrale della pubblica amministrazione. I Comuni, cioè, sono le amministrazioni responsabili per il funzionamento dei servizi prima ancora che della loro realizzazione. Gli investimenti locali, che tanto consideriamo essenziali per la ripresa economica, sono tuttavia ampiamente collegati a servizi di manutenzione e gestione che richiedono un'adeguata capacità di spesa anche sul versante corrente. La spesa corrente comunale non deve dunque essere demonizzata, la sua razionalizzazione non può portare, come rischia di accadere in più di un'area del Paese, al di sotto di un livello di guardia non facile da individuare, ma che deve indurre l'analista e il regolatore della finanza pubblica a giuste cautele. Nel complesso, assistiamo alla dinamica per cui, ben due terzi dei 7.177 enti che abbiamo analizzato, registrano una diminuzione della spesa corrente, seppur con intensità variabili che vanno da pochi euro a cifre molto significative (fig. 7).

**Fig. 7 Comportamenti di spesa corrente**



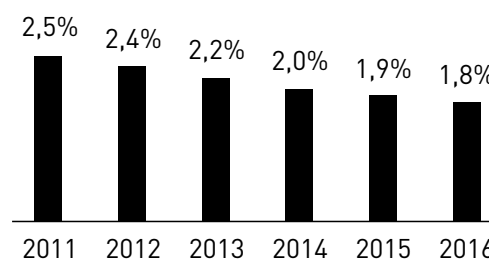
Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2010 e 2015

Una parte cospicua del restante terzo del campione, registra sì aumenti della spesa corrente, ma è ampiamente costituito da realtà che partivano da situazioni di difficoltà e che quindi, tra il 2010 e 2015, hanno usato diverse leve per aumentare una spesa rimasta comunque al di sotto della media della propria classe demografica di appartenenza. Si evidenzia, in altri termini un comportamento coerente con le situazioni di grave difficoltà, quelle in cui, proprio al fine di uscire dalla sofferenza, si punta a sfruttare appieno tutti gli strumenti a disposizione degli amministratori. Un esempio interessante in questo senso è quello della Sardegna, dove recentemente abbiamo avuto degli incontri legati al processo in corso di revisione della legislazione regionale in materia di finanza locale ma dove abbiamo soprattutto avuto modo di notare un'attenzione massima al problema della marginalità sociale. Qui infatti, in una Regione che oltre alla marginalità sociale presenta molti tratti della marginalità amministrativo-territoriale tipica di aree poco popolate e con Comuni anche molto piccoli, abbiamo potuto toccare con mano il bisogno di strumenti che si dimostrino realmente utili al fine del contrasto allo spopolamento, cosa che nella pratica si è tradotta in un aumento apprezzabile della spesa corrente che

ha contribuito a determinare i dati descritti in precedenza.

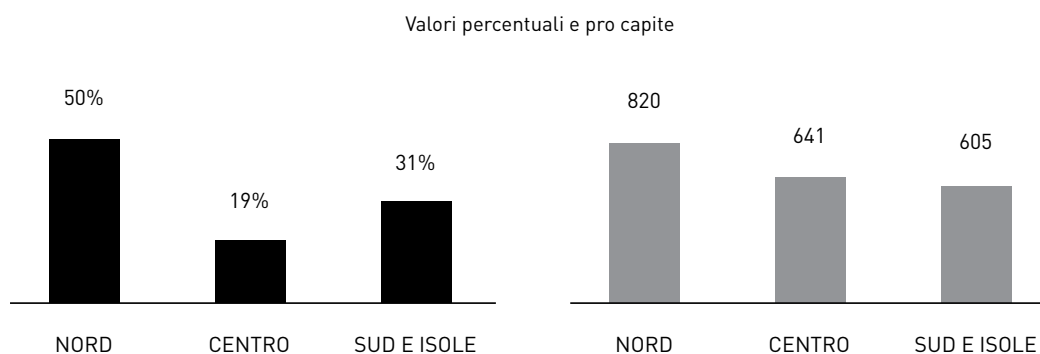
Come abbiamo già accennato, l'IFEL ha cercato di focalizzare in maniera puntuale il tema del debito perché, pur diminuendo a livello di macro grandezze, continua a pesare significativamente sui bilanci di una quota importante di Comuni. Come sintetizzato nella figura 8, lo stock di debito è diminuito dal 2,5% al 1,8% del totale del debito della PA, con una distribuzione piuttosto uniforme nelle diverse aree territoriali del Paese, (fig. 9) che smentisce quella narrativa per cui il debito sarebbe connesso ad una questione meridionale. In termini pro-capite, lo stock di debito è più marcato al Nord che al Sud,

**Fig. 8 Quota Comuni sul debito P.A.**

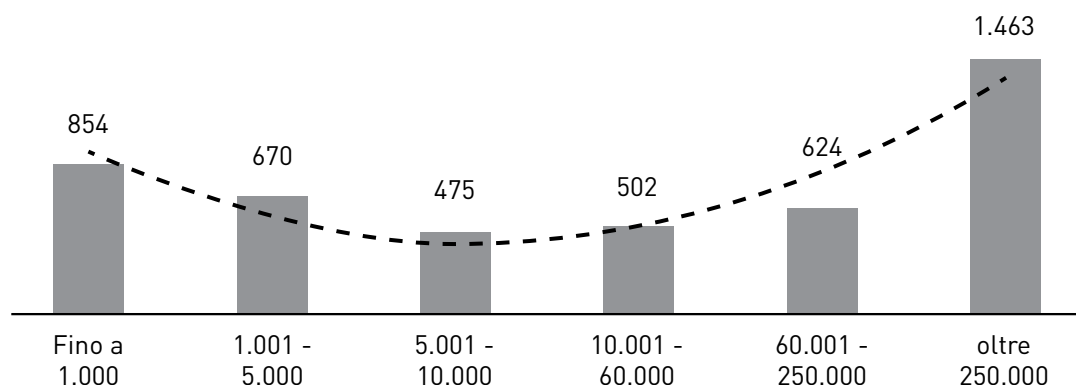


Fonte: elaborazioni IFEL su dati Banca d'Italia (agg. febb. 2017)

**Fig. 9 Distribuzione del debito comunale per aree territoriali**

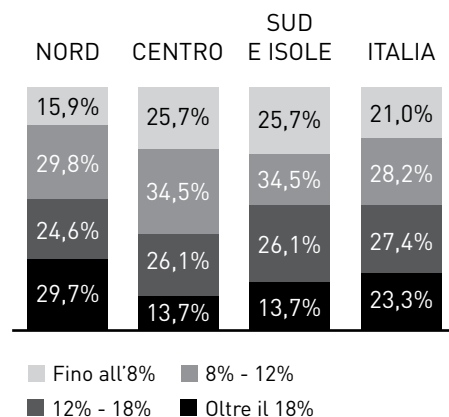
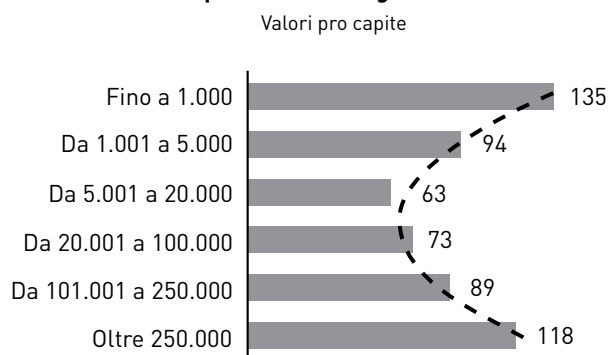


Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2015

**Fig. 10 Distribuzione del debito comunale per classi demografiche**

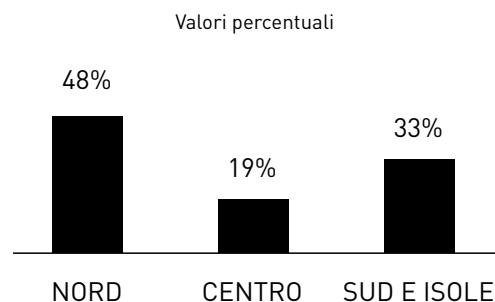
come è lecito aspettarsi nel caso di bilanci più ricchi, mentre la differenziazione per classi demografiche (fig. 10) mostra un andamento a U abbastanza intuitivo, con valori cioè maggiori nei Comuni più piccoli e poi nelle grandi città. Più interessanti sono invece i dati racchiusi nelle successive figure 11 e 12, da cui si evince che il costo del debito per classi demografiche mantiene sì lo stesso andamento a U, ma risulta tutta-

via più accentuato nei Comuni più piccoli. Al di là dei dati assoluti, ciò che emerge è però lo sforzo a cui i Comuni più piccoli devono far fronte in termini di spesa annua per restituzione delle rate e interessi, e questo per via ovviamente della diversa dimensione relativa dei bilanci. La conclusione è che, sebbene i dati sul debito del comparto siano positivi, la distribuzione del debito è sperequata, nel senso che incide maggiormente

**Fig. 11 Il costo del debito comunale****Distribuzione del costo debito per incidenza % sulla spesa corrente****Costo del debito per classi demografiche**



**Fig. 12 Costo del debito per aree territoriali**

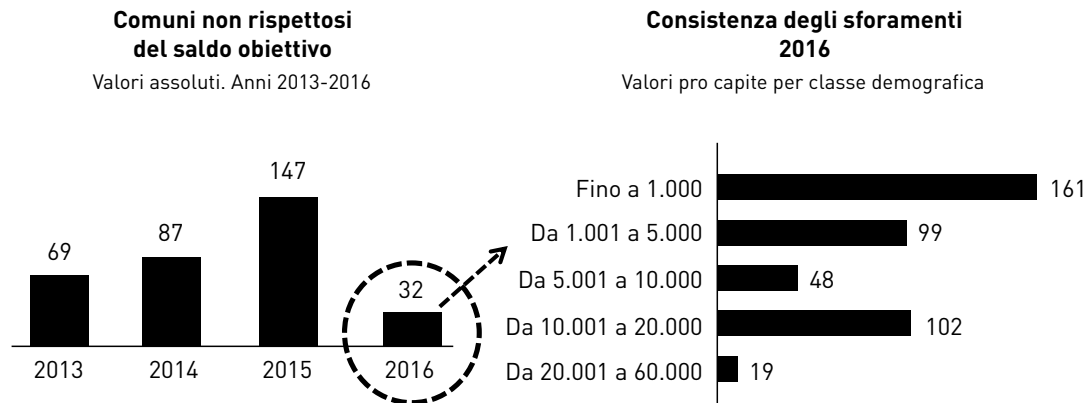


proprio in quei Comuni che sono più in difficoltà per effetto delle diverse rigidità di bilancio accentuatesi negli anni della crisi. Quando si parla di debito degli enti locali bisogna infatti sempre tenere a mente come questi non godano delle stesse flessibilità e prerogative dello Stato centrale in termini anche di emissione di titoli pubblici, dunque nel momento in cui si eredita un pregresso cospicuo in termini di debito e, parallelamente, si riducono le risorse per poter fronteggiare un simile pregresso, allora l'incidenza del debito può costituire un problema serio anche a fronte di una fase di crescita e di stabilizzazione.

Se questo è il quadro generale della finanza comunale, noi riteniamo che sia giunto il momento di riflettere sul tema del debito come di un rapporto tra amministrazioni centrali e locali, da leggere finalmente anche in un'ottica di equità. Nel momento in cui il comparto comunale fa registrare risultati virtuosi pur non potendo contare sugli stessi strumenti di cui dispone lo Stato centrale, e nel momento in cui si riconosce come, nonostante i miglioramenti, il debito determini conseguenze tangibili sull'autonomia, in modo diversificato sulle diverse tipologie di enti, allora riteniamo che debba trovar posto nel dibattito disciplinare anche

un tema come quello della solidarietà tra i diversi livelli di governo, oltre che di riconoscimento dei tanti sforzi fatti finora. Prendendo in considerazione soprattutto i Comuni medio-grandi, la ristrutturazione del debito sull'esempio di ciò che è stato fatto per le Regioni attraverso il decreto legge n. 66 del 2014 diventa un obiettivo alla portata del nostro sistema, e conseguentemente un tema che con urgenza dovrebbe essere preso in considerazione dal legislatore. Questa ristrutturazione dovrebbe in primo luogo affrontare il tema dei tassi d'interesse, che per i Comuni sono mediamente oltre il 5%, ben superiori ai tassi di mercato, in modo da poter così agevolare il rientro e l'estinzione delle posizioni debitorie più onerose. Dovrebbe essere prevista una sospensione delle rate per i mutui contratti dai Comuni più piccoli e con oneri del debito più alti, oltre a meccanismi che facilitino la sostituzione di vecchi debiti con altri contratti a condizioni di mercato più attuali. Queste misure, che vogliamo ripetere ancora una volta appaiono sostenibili per il sistema Paese e simili a quelle già attuate per il comparto regionale, permetterebbero a molti Comuni di alleviare notevolmente le proprie sofferenze finanziarie, liberando risorse aggiuntive sia per la spesa per investimenti che per l'erogazione dei servizi alle rispettive comunità.

La proposta di cui si fanno portatrici ANCI e IFEL acquista ancora più ragionevolezza quando si considera che il periodo attuale è più stabile anche dal punto di vista del rispetto dei vincoli di pareggio del bilancio, oltre che più favorevole agli investimenti, come confermato anche dall'esiguo numero di Comuni che non rispettano il saldo obiettivo (fig. 13), tra l'altro a fronte di un'ampliata platea di enti sottoposti al vincolo di finanza pubblica a partire dal 2016. È semmai paradossale - sia detto per inciso - notare come le sanzioni in vigore ancora per il 2016 per gli enti che non rispettano il saldo di com-

**Fig. 13 Risultati del saldo 2016**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF-RGS

petenza siano sostanzialmente le stesse stabilite in regime di patto e risultino ormai in contraddizione con la revisione della legge 243 del 2012 che mirava proprio ad inserire criteri di ragionevolezza, gradualità e premialità. Non si capiscono ad esempio quali siano le ragioni ostative alla possibilità, per un Comune, di riassorbire in tre anni anziché in uno lo sfioramento in termini di sanzione, come finalmente stabilita dalla normativa applicabile ai risultati del 2017.

Una critica che ci viene avanzata anche da fonti autorevoli è poi relativa al cosiddetto overshooting dei Comuni, la tendenza a conseguire risultati finanziari migliori di quanto richiesto dalla regola del pareggio di bilancio. Si rileva che esisterebbero in realtà margini non sfruttati nell'impiego per investimenti, per circa 6 miliardi di euro. Noi crediamo però si tratti di una valutazione errata che non tiene conto dell'ambito istituzionale e del contesto operativo in cui si sono applicate queste nuove regole. Da un lato, dobbiamo infatti ragionare sulla novità rappresentata dall'accantonamento del fondo crediti di dubbia esigibilità, che rappresenta un elemento di freno nel senso che costituisce sì

un margine teoricamente disponibile, ma costituisce anche un congelamento di risorse. Le stesse nuove regole finanziarie si sono poi stabilizzate solo da pochi mesi, dunque il fatto che un elemento espansivo così importante per gli investimenti come il fondo pluriennale vincolato si sia stato stabilizzato soltanto a fine 2016 ha impedito scelte più coraggiose, espansive e rapide, soprattutto per quanto riguarda la ricerca di progetti di investimento tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016. Se poi, in un quadro di regole cangianti, si insinua anche il ragionevole dubbio che nel futuro le regole possano cambiare ancora, allora appare evidente come gli strumenti innovativi attivati possano non essere sfruttati appieno, a maggior ragione quando si parla di investimenti e dunque di interventi caratterizzati da un processo realizzativo, tecnico e finanziario di carattere naturalmente pluriennale. Considerando dunque tutte queste variabili, e senza avventurarsi nell'analisi del fondo pluriennale vincolato di parte corrente che pure ha un effetto simile, dobbiamo ritenere che la sola disponibilità di margini finanziari potenzialmente utilizzabili non significa che i Comuni posseggano delle risorse non sfruttate perché, innanzitutto,

**Fig. 14 Andamento delle intese regionali 2017**Spazi finanziari assegnati ai Comuni  
(in migliaia di euro)

REGIONE	VERTICALE	ORIZZONTALE
PIEMONTE	0	3.950
LOMBARDIA	16.581	18.504
LIGURIA	0	1.780
VENETO	0	3.566
EMILIA-ROMAGNA	0	26.064
TOSCANA	0	4.396
UMBRIA	0	450
MARCHE	0	200
LAZIO	0	4.777
ABRUZZO	0	0
MOLISE	0	0
CAMPANIA	0	0
PUGLIA	0	0
BASILICATA	8.401	0
CALABRIA	275	0
SICILIANA	0	970
SARDEGNA	0	0

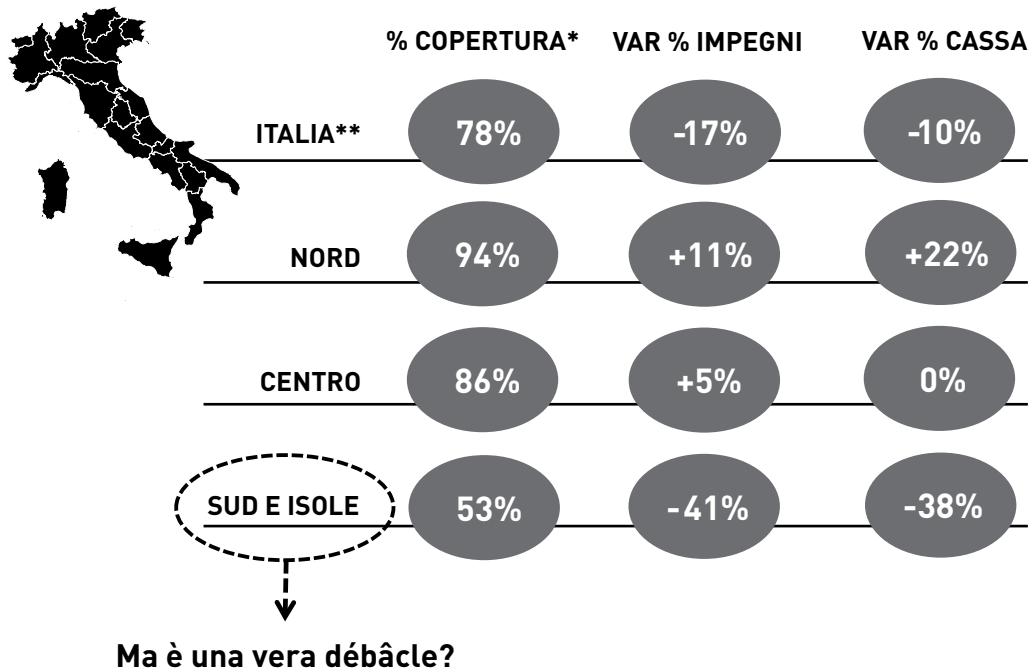
Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF-RGS

gli investimenti devono essere finanziati con risorse economiche effettive (avanzi, fondi cassa), e poi perché la disponibilità di progetti di investimento non è distribuita uniformemente tra tutti i Comuni i quali, al contrario di un'amministrazione centrale, non possono con facilità spostare i loro interventi da un settore - o da un luogo - all'altro. Anche nella migliore delle ipotesi, quindi, la conclusione è che per ragioni strutturali

li avremo sempre risorse cospicue - diverse centinaia di milioni, se non un miliardo di euro - "donate" alla finanza pubblica attraverso l'overshooting, che dunque diventa un saldo positivo in eccesso che dovremmo semmai considerare ex ante. Al netto quindi dei differenti risultati dati dai differenti metodi di calcolo, sarebbe opportuno potenziare il patto nazionale verticale già dal prossimo gennaio, restituendo così una maggiore possibilità di manovra ai Comuni che mostrano, nonostante tutto, un dinamismo importante, come tra poco vedremo nel dettaglio.

Questo dinamismo comunale non ha sempre trovato un corrispettivo a livello regionale, anzi le "intese" regionali che avrebbero potuto permettere redistribuzioni di spazi finanziari ed inserzioni di risorse "verticali" da parte delle Regioni, hanno fatto registrare nel 2017 dati abbastanza deludenti, nonostante un totale di overshooting regionale pari a oltre 2 miliardi di euro (fig. 14). Anche lo scambio orizzontale (tra Comuni), nonostante lo sforzo anche comunicativo che abbiamo cercato di sviluppare nei seminari sulla manovra finanziaria 2017 svoltisi in quasi tutte le Regioni, non ha fatto registrare risultati significativi, con la quasi totale assenza del Meridione dove probabilmente esiste ancora un problema di riavvio del ciclo di progettazione e stabilizzazione delle capacità di spesa dopo la conclusione della precedente programmazione europea.

Anche la dinamica degli investimenti comunali merita un'attenzione ed una capacità di lettura in grado di considerare l'evoluzione recente delle regole finanziarie. Come detto in apertura, e tenendo conto del ruolo giocato dalla rendicontazione comunitaria scaduta nel 2015, i dati del 2016 mostrano un andamento positivo della spesa per investimenti. Questo andamento deve però essere letto con attenzione a partire dai valori fortemente diseguali tra i territori: risultati anche fortemente positivi al Nord e al Centro,

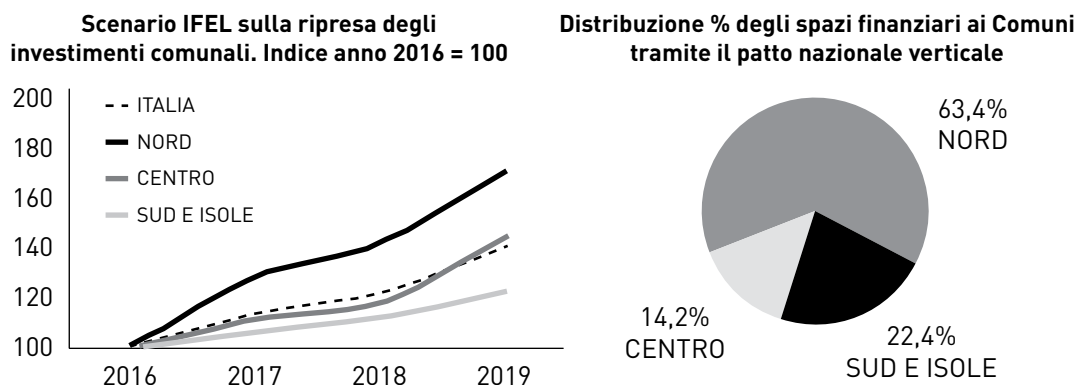
**Fig. 15 Gli investimenti comunali nel 2016**

\*\* Esclusi i Comuni appartenenti alle Regioni a statuto speciale Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta

\* Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2015 e 2016 (Universo del campione: 5.852 enti su 7.415, con % di copertura della popolazione pari al 94%)

contrapposti a risultati nettamente diversi nel Mezzogiorno (fig. 15). Nel primo caso, gli impegni crescono in maniera abbastanza significativa, il che vuol dire che siamo in presenza di una ripresa effettiva che al Nord si legge in termini di competenza, in termini di cassa e nel rapporto tra dinamica degli impegni e alimentazione del fondo pluriennale vincolato. Al Centro c'è una situazione meno brillante ma in qualche modo positiva, almeno sul versante degli impegni, che nel complesso non sfocia in un arretramento. Al Sud, invece (anche scontando la minore copertura dei consuntivi), si registra un calo significativo che però non deve essere considerato una vera e propria débâcle, perché è piuttosto un ritorno a valori precedenti (2010-2012), ben al di sotto del picco del

2015 dovuto alla conclusione della rendicontazione dei finanziamenti comunitari del ciclo 2007-2013. Oggi si ritorna dunque sulla parte meno brillante della curva ma senza far segnare un peggioramento rispetto alle medie passate, nonostante ciò non possa comunque essere considerato un successo. La riflessione che occorre fare è che al Sud resta fondamentale l'intervento comunitario, con il risultato che, al netto delle riflessioni teoriche sul ruolo di sostituzione o di stimolo dei Fondi strutturali, al venir meno dei finanziamenti europei non corrisponde ancora una vera capacità endogena di alimentazione di un ciclo costante di investimenti, sia per scarsità di risorse disponibili, sia per difficoltà di progettazione ed organizzazione degli interventi.

**Fig. 16 Le prospettive per il triennio 2017-2019**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CCCB 2015 e MEF-RGS

La situazione riguardante gli investimenti nel Centro-Nord, soprattutto a livello regionale, è invece diversa. In Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, che sono le aree dove si concentrano gli avanzi di bilancio che vorremmo utilizzare appieno, si registrano dati molto positivi che ne confermano il ruolo di motore dell'investimento, con un incremento rispettivamente del 21%, 38% e 29% di impegni, non dissimile dalla dinamica dei pagamenti. Anche in Toscana si registra un buon andamento degli impegni e un minore incremento della cassa (a Firenze, ad esempio, sono in atto investimenti molto importanti per la metropolitana leggera, i cui effetti sui pagamenti si vedranno dai prossimi mesi). Nelle Marche, che è una Regione caratterizzata dalla presenza di piccoli centri e poli industriali, abbiamo un andamento molto interessante intorno al +30%. Più in generale, se guardiamo ai Comuni dai 1.000 ai 20.000 abitanti del Nord, che sono quelle aree nelle quali i margini vengono utilizzati e dove però, data la dimensione, c'è una prevalenza di investimenti di piccolo taglio come è frequente in queste fasce demografiche, abbiamo una situazione in qualche modo ancor più brillante di quella che abbiamo visto nelle Regioni che funzionano, con aumenti degli impegni e dei pagamenti nell'ordine del

+40-50% sul 2015. In conclusione, dove il sistema amministrativo è meglio organizzato e le risorse sono interne al sistema locale la ripresa è reale, anche al netto di alcune difficoltà ancora non assimilate relative al nuovo Codice degli appalti, su cui resta opportuno un attento monitoraggio dei dispositivi e delle procedure.

La nostra previsione generale relativa al triennio 2017-2019 (fig. 16) è di un surplus assorbibile di maggiori investimenti stimabile attorno ai 9-10 miliardi di euro, che porterebbe gli investimenti comunali ai livelli pre-crisi, legato anche al superamento del Patto di stabilità interno e alla recente stabilizzazione delle regole finanziarie, elementi che offrono certamente uno scenario più favorevole per la ripresa degli investimenti. Un simile quadro è poi in linea con le richieste di maggiori spazi finanziari formulate dai Comuni a febbraio scorso, anch'esse proporzionali alle diverse dinamiche di sviluppo che si leggono nelle tre macro aree del Paese. Anche valutando l'andamento dei dati sui fondi pluriennali vincolati e sugli impegni di spesa, questo è l'ordine di grandezza sul quale possiamo attestarci, fermo restando che poi ulteriori risorse aggiuntive, peraltro in parte già attivate (Bando periferie, Aree

degradate, edilizia scolastica), potranno, a seconda delle caratteristiche di messa in opera degli investimenti previsti, accentuare o meno simili dinamiche. Sempre in termini di prospettiva, un cenno specifico lo merita il Mezzogiorno, che potrà certamente continuare a svolgere un ruolo centrale sul fronte degli investimenti grazie soprattutto alla combinazione di risorse comunitarie e nazionali aggiuntive, a condizione però di saper adeguare alla riforma contabile i percorsi di programmazione, progettazione e realizzazione delle opere.

Se quello delineato finora è l'ordine delle questioni che riguardano l'attualità della finanza comunale, occorre ora soffermarci su alcuni scenari futuri di riassetto più generale. Tra questi vi è innanzitutto il binomio autonomia-responsabilità, che è una specie di Araba Fenice, un oggetto che appena appare a portata di mano finisce per allontanarsi ulteriormente. Ciò avviene anche perché la nostra è una realtà segmentata che per essere compresa appieno ha bisogno di analisi ben più articolate di quelle che usiamo fare normalmente nella definizione delle policy di settore.

Il superamento del patto di stabilità, a favore di regole finanziarie che sostengono la capacità di investimento, rappresenta forse il lato più positivo delle policy pubbliche degli ultimi tre anni. Dobbiamo però essere tutti consapevoli dei molteplici e diversi ambiti in cui questa ricerca di autonomia e responsabilità deve essere praticata. Per quanto concerne la semplificazione, grazie anche al nostro contributo per la parte contabile e finanziaria, l'ANCI sta gettando le basi per una proposta finalizzata ad uno scenario finalmente unitario e semplificato, una sorta di one rule only, cioè un insieme di regole per la finanza, per la tenuta dei bilanci e per la trasparenza ancorato al pareggio di bilancio, attraverso cui superare una volta per tutte l'attuale

congerie di norme minute, talvolta grossolane e spesso di incerta interpretazione che vincolano l'operato dei Comuni nella maggioranza dei casi senza alcuna seria motivazione. La questione del controllo della spesa locale non può essere risolta infatti tramite il ricorso a regole minute quali, ad esempio, il numero di auto blu a disposizione delle giunte comunali, ma attiene piuttosto ad una discussione più alta che il Paese dovrebbe finalmente intraprendere, perché coinvolge la significatività delle regole finanziarie generali (il nuovo obbligo di pareggio di bilancio, che è regola seria ed impegnativa), nel cui ambito le energie di cui le amministrazioni dispongono, al centro come nella "periferia", devono essere rese produttive nelle questioni davvero importanti.

Altri due aspetti su cui bisognerà agire presto sono poi quelli della nuova contabilità e dell'assetto delle entrate. In proposito vanno affrontati 5 temi:

1. la contabilità economico-patrimoniale ci ha trovato impreparati, perché i Comuni, le software house, i decisori politici e i regolatori ministeriali l'hanno trattata come un qualcosa che in un modo o nell'altro avrebbe trovato una sua forma senza bisogno di interventi o riflessioni. Al contrario, tutti noi dovremmo valutare con attenzione l'effettivo valore aggiunto che la contabilità economico-patrimoniale fornisce, perché la mia impressione è che forse non abbiamo del tutto colto i suoi temi principali e non abbiamo capito se l'obiettivo che si prefigge di raggiungere è reale o se davvero si sta impegnando un intero sistema amministrativo ed informatico, tra l'altro senza un'adeguata sperimentazione, per meri fini conoscitivi. Proviamo dunque a valorizzare gli strumenti di cui già disponiamo e che già aiutano, attraverso i miglioramenti immessi nella contabilità economico-finanziaria, a darci indicazioni sullo stato patrimoniale in una maniera che

forse non è sistematica ma che, in una fase di transizione, può comunque rendere più trasparente la rappresentazione degli equilibri strutturali degli enti e più efficiente la macchina amministrativa e organizzativa. Da questo processo escludiamo poi i piccoli Comuni che nulla hanno da consolidare e immaginiamo un sistema che riesca a competere nella maniera più efficiente in termini di obiettivi che si pone e mezzi che mette in campo per raggiungerli. Al momento noi stiamo invece rischiando di fare una grande fatica che non è adeguata al risultato che sulla carta dovremmo perseguire, mentre se vogliamo rendere la contabilità economico-patrimoniale un punto di riferimento cogente delle regole finanziarie - e non contesto assolutamente che sia giusto farlo - allora dobbiamo, anzitutto, modificare la normativa che oggi richiama il "fine conoscitivo" e poi riflettere con attenzione sulle modalità di applicazione di un sistema che ancora non è tarato per essere adeguatamente calato nelle nostre variegate realtà;

2. il secondo punto riguarda i Piccoli Comuni, su cui siamo impegnati da tempo con un gruppo di lavoro plurale. In questo senso vanno necessariamente individuati quelli che sono gli adempimenti che possono essere aboliti sulla base dell'eccesso di costi in rapporto alla scarsa significatività dei risultati. Il Documento Unico di Programmazione ne è un esempio palese, perché al di sotto di una certa soglia demografica il DUP semplicemente non serve visto che l'aspetto pluriennale del bilancio è comunque garantito da una relazione che, nelle realtà minori, è sufficientemente espressiva della proiezione programmatica dell'ente, la quale può dunque essere sintetizzata per mezzo di strumenti più snelli, meno strutturati ma più efficaci;

3. ci sono poi una serie di adattamenti relativi alle regole per gli elementi di eccezionalità che sono attualmente ignorati. Il caso degli accantonamenti e degli oneri da sentenza

che non sono riconosciuti dal sistema contabile al momento della spesa effettiva. Molto spesso ci ritroviamo nella condizione per cui i Comuni hanno provveduto ad accantonare le somme necessarie per far fronte ad un rischio, ma nonostante ciò si ritrovano a dover nuovamente attingere dai saldi per assicurare l'equilibrio di bilancio nell'esercizio in cui la spesa viene attuata. Occorre dunque riuscire a trovare un sistema che sia rispettoso della ratio delle modifiche alla legge n. 243 del 2012, ma anche maggiormente efficace. In aggiunta alle grandi questioni, spesso infatti si sottovaluta la portata delle contraddizioni di piccolo taglio, rispetto alle quali il decisore dovrebbe invece attivarsi agendo principalmente sulla discrezionalità e responsabilità amministrativa e permettendo, ad esempio a un dirigente, di risolvere con un semplice decreto un gran numero di questioni minori ma che tutte assieme causano un notevole stillicidio di energie;

4. l'iter di sviluppo dei progetti e le modalità di alimentazione del Fondo pluriennale vincolato (FPV) sono un tema su cui stiamo ragionando, con l'obiettivo di riuscire ad ampliare gli spazi disponibili anche a fronte di avanzi presidiati da cassa, quindi sempre nella certezza di non spendere risorse ipotetiche ma avanzi reali;

5. infine, l'attenuazione dell'impatto del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), non appare rimandabile, considerando non solo il valore complessivo degli accantonamenti (oltre 3 miliardi di euro a fine 2016), ma anche che - sotto il profilo degli effetti delle tecniche di calcolo stabilite con i principi contabili - in sede di previsione annuale registriamo la tendenza ad accantonare un fondo crediti troppo alto. Nonostante i tentativi presso la Commissione Arconet, finora non è stato accettato il nostro approccio che permetteva di alleggerire il conto rendendolo più coerente con l'andamento reale delle entrate, dunque

**Fig. 17 Incidenza del FCDE sulla spesa corrente rispetto alla media nazionale (5,7%)**

	NORD		CENTRO		SUD E ISOLE		Totale	
	Incidenza	N.entità	Incidenza	N.entità	Incidenza	N.entità	Incidenza	N.entità
<b>sotto la media</b>	100,0%	3.840	10,3%	649	9,9%	1.724	38,7%	6.213
<b>sopra la media</b>	0,0%	0	89,7%	208	90,1%	810	61,3%	1.018

permangono ancora certe spinte alla depressione della capacità di spesa che favoriscono l'overshooting, anche attraverso eccessi di accantonamento il cui effetto è di accentuare la strutturale tendenza del sistema a produrre avanzi contabili a fronte del rischio di violare le regole del pareggio. Il FCDE vale 3 miliardi di euro (fine 2016) e si concentra, per via di una serie di fattori istituzionali, su una minoranza di Comuni, circa 1.000, principalmente in ragione delle pregresse difficoltà di riscossione. Come si vede dalla figura 17, il 61% di questi 3 miliardi si colloca dunque su un migliaio di Comuni o, detta in altri termini, il 15% del comparto si fa carico del 60% del Fondo, decretando una situazione di insostenibilità di cui bisogna prendere atto.

Per concludere voglio prendere in prestito un'espressione dell'amico ed esperto di finanza locale Marco Causi, il quale nelle conclusioni di un recente contributo in corso di pubblicazione parla dell'IMU-TASI come di un irrocervo, "animale favoloso" dicono i dizionari, metà capra e metà cervo, ovvero un'imposta non-locale, multiuso, che va ripensata radicalmente. Nel dire ciò, Causi è riuscito a sintetizzare bene lo stesso ordine di concetti da cui siamo partiti in questo intervento circa una situazione fragile e non più sostenibile fatta di 4 miliardi e mezzo di trasferimenti compensativi di tributi aboliti

(senza che ciò sia sorretto da alcun riferimento ordinamentale) e di importanti quote di tributo formalmente "proprio" di ciascun Comune che sono distolte dal finanziamento dei servizi di quell'ente per assicurare esigenze di riequilibrio e di perequazione che dovrebbero poter contare almeno in qualche consistente misura, su risorse aggiuntive esterne al comparto.

Nel prossimo futuro bisognerà forse ragionare di più attorno ai temi delle tariffe urbane, dei tributi ambientali e degli altri prelievi nelle aree urbane, ma ciò che non può essere sottaciuto è che la disponibilità della leva fiscale rappresenta un elemento ineliminabile del nostro ordinamento. Se ciò non avviene, allora significa che lo Stato si sta arrogando il diritto di stabilire puntualmente quel che un Comune deve e può spendere, cosa questa che è in contrasto con i fondamenti del principio costituzionale dell'autonomia locale. In questo senso continueremo a portare avanti la nostra proposta di abolizione della TASI, che può facilmente confluire in un tributo immobiliare unico basato su regole semplici e aliquote chiare, ben conoscibili dal cittadino, certificabili e pubblicabili su un unico sito nazionale in grado di rappresentare in modo ufficiale ciascuna delle scelte di differenziazione e graduazione che i singoli enti stabiliranno.



L'ultimo accenno è quindi rivolto al tema della perequazione, che rappresenta un percorso ormai ben avviato e su cui si è attivata - sulla base di prescrizioni normative che richiedono la concertazione del percorso anche sotto il profilo tecnico - una costante collaborazione istituzionale, non priva di differenza interpretative anche serie. Abbiamo finalmente una legge, il decreto legge 50 del 2017, che stabilizza la mitigazione della perequazione, un tema imprescindibile e su cui abbiamo lavorato fin dal 2015 per evitare che chi doveva essere penalizzato lo fosse in maniera troppo brusca, ma le risorse nel loro complesso non possono essere considerate adeguate, perché la legge di bilancio riserva alla perequazione soltanto 35 milioni di euro rispetto ai 49 milioni dell'anno precedente, mentre, al contrario, la quota di risorse oggetto di perequazione è cresciuta dal 30 al 40%, con la prospettiva di stabilizzare la quota a 25 milioni nel 2021 (copertura al 100%). Più in generale, non può considerarsi soddisfacente una perequazione interamente affidata alla redistribuzione di quote dell'IMU comunale senza alcun contributo di parte statale, come invece prevedeva la legge 42. Né può essere considerato stabile un sistema che - attraverso la determinazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard - stabilisce un riassetto relativo delle risorse tra i Comuni che, per quanto tecnicamente complicato, non dice nulla circa la sufficienza delle risorse stesse. Il sistema perequativo attuale resta dunque di difficile comprensione anche per gli operatori più avvertiti e non garantisce a priori che non vi siano fasce di enti privi delle risorse necessarie a provvedere validamente alle proprie funzioni fondamentali. Il percorso della perequazione dovrà dunque raccordarsi con criteri relativi ai livelli essenziali di prestazione, in modo da assicurare i principi stabiliti dalla legge 42 del 2009 sulla copertura delle risorse per lo svolgimento delle funzioni fondamentali. Sotto il profilo tecnico il sistema è miglio-

rato, soprattutto nell'ultima revisione dei fabbisogni e stiamo tuttora lavorando con la massima delicatezza possibile sulle capacità fiscali assieme al MEF, puntando a diminuire l'instabilità che abbiamo conosciuto tra il 2015 e il 2017. Tuttavia le problematiche di diseguale dotazione di servizi e di risorse tra i diversi segmenti del comparto dei Comuni non sono risolvibili con la mera redistribuzione interna ma richiamano l'esigenza di una significativa inserzione di risorse aggiuntive di tipo verticale.

È questo un punto delicato ma fondamentale nel quadro di un percorso di riassetto su basi di autonomia e responsabilità dell'intero quadro del finanziamento degli enti locali, anch'esso difficile ma necessario per superare le fragilità di un sistema duramente provato dalla prolungata emergenza finanziaria degli ultimi anni.

# Le priorità nell'assetto finanziario e contabile degli enti locali

## Salvatore Bilardo

Ispettore generale Capo I.Ge.P.A della RGS  
del Ministero dell'Economia e delle Finanze

In materia di finanza e contabilità degli enti locali costituiscono missioni importanti per l'ispettorato che guido, ma che ritengo di rilievo anche per l'azione concreta di ciascun ente:

- il concorso agli obiettivi di finanza pubblica; lo sviluppo degli investimenti pubblici;
- il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti;
- il consolidamento e sviluppo della riforma della contabilità;
- la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni fondamentali.

Sull'ultimo punto, solo una notazione, considerate le ampie discussioni in proposito da parte dei relatori che mi hanno preceduto: ritengo che i LEP (livelli essenziali delle prestazioni delle funzioni fondamentali) possano essere la soluzione di gran parte dei problemi della finanza locale. A mio parere è soltanto attraverso il livello delle prestazioni per le funzioni fondamentali che è possibile capire se abbiamo un equo sistema di finanziamento di ciascun Comune.

Il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in questi anni, ha visto un'ottima performan-

ce degli enti locali. Considerando i dati del 2016, su 7.220 Comuni delle Regioni a statuto ordinario, meno i Comuni terremotati, i Comuni non rispettosi sono soltanto 32. Il dato più significativo è quello che abbiamo definito overshooting (fig. 1), che conferma che ogni anno gli spazi finanziari inutilizzati dai Comuni sono rilevanti. Sicuramente quindi il comparto dei Comuni nel concorso alla finanza pubblica ha avuto ottimi risultati, dando molto più di quanto è stato loro richiesto. Nel 2016, infatti, a fronte di un saldo obiettivo negativo di 113 milioni, i Comuni hanno registrato un saldo positivo di oltre 6 miliardi (anche se fossero meno di 6 miliardi, come sostiene ANCI, sono spazi che avrebbero potuto essere sfruttati più proficuamente per la realizzazione di investimenti). La conclusione è che le attuali regole di finanza pubblica, diversamente dal passato, non costituiscono più l'ostacolo fondamentale alla realizzazione degli investimenti da parte dei Comuni. Per quanto riguarda la composizione dell'overshooting, l'ANCI pone l'attenzione sul fondo crediti di dubbia esigibilità, mentre la Ragioneria Ge-

**Fig. 1 Concorso agli obiettivi di finanza pubblica**

	2014		
	SALDO CONSEGUITO	SALDO OBIETTIVO	DIFFERENZA
COMUNI	4.435.753	2.812.708	1.623.044
PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE	316.725	676.220	-359.495

	2015		
	SALDO CONSEGUITO	SALDO OBIETTIVO	DIFFERENZA
COMUNI	2.984.166	-61.176	3.045.342
PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE	-326.749	642.265	-969.014

	2016		
	SALDO CONSEGUITO	SALDO OBIETTIVO	DIFFERENZA
COMUNI	6.281.253	-113.311	6.394.564
PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE	270.299	-35.295	305.594

(importi in migliaia di euro)

nerale dello Stato evidenzia il saldo del fondo pluriennale vincolato in entrata e in spesa. A nostro giudizio il significato di fondo non cambia: attraverso un'analisi di comparto, la regola di finanza pubblica prevista dalla legge n. 243/2012 non è l'ostacolo principale alla realizzazione degli investimenti.

Esaminando i dati sugli investimenti pubblici (fig. 2), vediamo che dal 2004 al 2014 gli investimenti si sono dimezzati: da 20 miliardi sono passati a 10 miliardi. Nel 2015 abbiamo visto una ricrescita degli investimenti del 15% e si pensava che la crescita fosse dovuta alla riforma della contabilità, attraverso il fondo crediti dubbia esigibilità, che comprimeva la spesa corrente a vantaggio della spesa per investimenti; inoltre, l'incrocio fra decreto legislativo 118 e legge 243 consente ulteriori margini di spesa per investimenti.

Invece il 2016 è stato un anno nuovamente negativo per gli investimenti pubblici. Di conseguenza è partita un'analisi per capire le cause, considerato che le regole di finanza pubblica - attraverso lo strumento del patto di stabilità interno - non era più la risposta; si è condiviso che le nuove regole di finanza pubblica solo marginalmente limitano gli investimenti pubblici. In realtà, personalmente, anche in passato, non ho condiviso la posizione di coloro che imputavano al solo patto di stabilità interno la responsabilità del freno all'attività di investimento. Tale convinzione nasceva non solo dall'analisi dell'overshooting, ma anche dall'analisi dei debiti dei Comuni, che in gran parte non sono di parte capitale, ma di parte corrente. Mi pare, quindi, che ora sia universalmente riconosciuto che la nuova regola del pareggio di bilancio non è un ostacolo agli investimenti.

**Fig. 2 Sviluppo degli investimenti pubblici: il trend degli investimenti dal 2001 al 2016 – Enti locali**

(dati in milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
12 mesi	15.803	16.338	17.919	20.299	18.279	18.429	18.977	18.020	17.922	15.053	14.284	14.199	13.423	10.671	12.194	10.455
Var. %		3%	10%	13%	-10%	1%	3%	-5%	-1%	-16%	-5%	-1%	-6%	-21%	15%	-15%

Fonte: Trimestrale di cassa

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Conto economico PA	14.670	15.444	16.840	18.854	17.362	17.365	17.814	16.691	17.032	14.428	13.703	13.411	12.438	10.013	11.729	ND
Var. %		5%	9%	12%	-8%	0%	3%	-6%	2%	-15%	-5%	-2%	-7%	-19%	17%	ND

Fonte: ISTAT

### Quali cause possono essere allora individuate per giustificare la riduzione degli investimenti?

- Nel 2015 la crescita si è registrata soprattutto al Sud, così come nel 2016 il calo è nel centro-sud: ciò porta a ritenere che la riduzione degli investimenti nel 2016 è connessa all'andamento delle risorse comunitarie (nel 2015 si era in chiusura della vecchia programmazione e nel 2016 si è in attesa dell'apertura della nuova);
- Causa importante è sicuramente la carenza di risorse. È condivisibile la posizione dell'ANCI che ritiene che il rilancio degli investimenti vada sostenuto attraverso risorse nazionali. C'è da considerare, però, che il comparto dei Comuni ha 9 miliardi di avanzi di amministrazione, che sono risorse in gran parte vincolate, destinate ad investimenti; siamo in presenza cioè di risorse che sono già a disposizione dei Comuni, ma stentano ad essere spese. Serve quindi una riflessione sulle regole del pareggio, in modo tale da consentire la spendibilità degli avanzi di amministrazione;
- Un'altra delle cause che ha determinato la caduta degli investimenti nel 2016 è stata individuata nell'incertezza delle regole future: il fondo pluriennale vincolato è stato previsto per il solo anno 2016 e soltanto dal 2017 l'abbiamo reso a regime e quindi abbiamo dato certezza alla regola;
- Un elemento di non scarso rilievo è la scarsa collaborazione tra uffici di ragioneria e uffici tecnici. Sono stati organizzati degli incontri con i Comuni che avevano

buone performance per gli investimenti e incontri con Comuni che al contrario avevano difficoltà ed è da tutti riconosciuto che questa scarsa collaborazione non consente di sfruttare tutti i margini di spesa consentiti dalle regole di finanza pubblica e non consente di realizzare investimenti;

- Nel 2016 ha inciso soprattutto il codice degli appalti (ad aprile quando è stato adottato si è registrato il maggior calo degli investimenti) che ha determinato una difficoltà di finanziamento della progettazione.

#### **Quali sono stati gli interventi che si è cercato di porre in essere per rilanciare gli investimenti?**

- Il superamento del patto stabilità interno attraverso la legge 243;

- Far funzionare meglio le intese regionali per il patto verticale regionale e il patto orizzontale regionale ovvero l'attuazione dell'articolo 10 della legge n. 243/2012: il DPCM attuativo dell'articolo 10 ha previsto l'istituzione di un osservatorio dove ci sarà la partecipazione di ANCI, UPI e delle Regioni per avere una regia unica che possa guidare una corretta attuazione delle intese regionali con la finalità di sviluppare gli investimenti;

- Il patto verticale nazionale previsto dalla legge di stabilità del 2017 ha stanziato 700 milioni, spazi finanziari quindi ceduti dallo Stato ai Comuni: 300 milioni per l'edilizia scolastica e 400 milioni per finalità diverse;

- Risorse finanziarie specifiche: bandi periferie, edilizia scolastica, ecc.;

- Finanziamento della progettazione: 5, 15 e 20 milioni rispettivamente per ciascuno degli anni 2017/2018/2019 al fine di stimolare l'attività di progettazione;

- L'anticipo dei tempi di approvazione del bilancio di previsione, perché i ritardi del bilancio di previsione bloccano l'attività di investimento. In esercizio provvisorio non si possono fare investimenti (ne sono prova le Province che negli ultimi anni hanno ritarda-

to ad approvare i propri bilanci e stanno accumulando disponibilità liquide perché non riescono a realizzare investimenti non avendo l'equilibrio di parte corrente e approvando il bilancio di previsione a fine anno). Per i Comuni la Ragioneria generale dello Stato sta facendo negli ultimi anni una grossa azione per anticipare i tempi dell'approvazione del bilancio: quest'anno siamo arrivati al 30 di aprile ma l'obiettivo per il prossimo anno è il 30 gennaio. Ovviamente occorre velocizzare il percorso di definizione del Fondo di solidarietà comunale per dare certezza sulle risorse a disposizione. Il decreto legge n. 50/2017 tenta di rendere stabili e a regime i paletti legislativi per far sì che la definizione del DPCM di riparto del fondo di solidarietà comunale avvenga il prima possibile, evitando che lo stesso risenta di scelte politiche e correttivi effettuati tramite legge;

- La riforma della contabilità e cioè l'introduzione del fondo credito dubbia esigibilità e del fondo pluriennale vincolato che sono due strumenti che servono ad aggredire il tema dei tempi di pagamento dei debiti dei Comuni e a qualificare la spesa, comprimendo la spesa corrente a vantaggio della spesa per gli investimenti.

#### **Che cosa sta avvenendo nel 2017 sugli investimenti?**

(fig. 3) I dati SIOPE che misurano i pagamenti per investimenti non sono ancora confortanti: c'è un leggero calo non solo rispetto al 2015, ma anche rispetto al 2016. Un po' più confortanti sono i dati dell'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) che vede una crescita dei bandi di gara e soprattutto dei bandi piccolissimi fino a €150.000 e i bandi medi fino a un milione.

Pertanto, registriamo:

1. una buona performance sul concorso della finanza pubblica;

**Fig. 3 Sviluppo degli investimenti pubblici: i dati 2017**

I dati SIOPE: cumulati a tutto maggio

Mese	INVESTIMENTI									
	Comuni e Unioni di comuni					Province e Città Metropolitane				
	2015	2016	2017	2016/ 2015	2017/ 2016	2015	2016	2017	2016/ 2015	2017/ 2016
<b>Gennaio</b>	633	509	494	-19,6%	-2,9%	62	53	43	-15,1%	-18,7%
<b>Febbraio</b>	1.252	1.334	1.304	6,5%	-2,2%	187	156	110	-16,9%	-29,3%
<b>Marzo</b>	1.944	2.038	2.086	4,8%	2,4%	284	246	194	-13,6%	-21,0%
<b>Aprile</b>	2.630	2.594	2.602	-1,4%	0,3%	374	309	256	-17,5%	-17,1%
<b>Maggio</b>	3.312	3.226	3.241	-2,6%	0,5%	455	389	328	-14,4%	-15,8%

- una performance insoddisfacente per gli investimenti;
- una performance insoddisfacente per quanto riguarda i tempi di pagamento dei debiti della PA.

Al 31 dicembre 2016 per i Comuni e i loro Consorzi e Associazioni non risultano pagate 33 miliardi di fatture. Si è invertito il rapporto; mentre prima erano le Regioni che avevano il grosso dei debiti, adesso il problema sono i Comuni. Se analizziamo i tempi, rispetto ai 30 giorni previsti dalla direttiva comunitaria, anche in questo caso i Comuni sono quelli che pagano con maggior ritardo, a parte il settore sanitario, con tempi di pagamento ponderati di cinquantasei giorni. (fig. 4 e fig. 5).

Le misure strutturali finalizzate ad evitare il formarsi di nuovi debiti:

- piattaforma elettronica
- fatturazione elettronica
- registro della fatture
- riforma della contabilità, soprattutto attraverso il fondo crediti dubbia esigibilità.

A questo proposito devo dire che la proposta di una modifica nelle modalità di quantificazione del fondo crediti dubbia esigibilità è stata rigettata dalla Commissione Arconet perché c'è, a mio avviso, un principio di fondo da difendere e, cioè, che non si possono continuare a far spendere somme che non ci sono. Bisogna prenderne atto: è un sistema che abbiamo portato avanti per troppo tempo e con tantissimi danni.

E per finire vorrei parlare della riforma della contabilità. Il principio della competenza finanziaria potenziata, che punta sulle esigibilità ha dato ottimi risultati (fig. 6) e i residui passivi dal 2014 al 2015 si sono dimezzati: da 60 miliardi siamo passati a 30 miliardi. È stata fatta un'operazione di pulizia veramente enorme nel solo anno 2015, anno in cui è entrata in vigore la riforma della contabilità. Per quanto riguarda la contabilità finanziaria, quindi, dobbiamo soltanto consolidare e perfezionare l'attuazione delle attuali regole. Per quanto riguarda la contabilità economica patrimoniale è probabile che ci sia biso-

**Fig. 4 Rispetto dei tempi di pagamento dei debiti****Fatture ricevute e non pagate alla data del 31.12.2016**

Regioni, Comuni, Città metropolitane, Province

Categoria IPA	No. Fatture non pagate al 31/12/2016*	Importo totale fatture non pagate al 31/12/2016*
Aggregato	10.347.986	€ 41.721.854.399,89
Comuni e loro Consorzi e Associazioni	9.839.599	€ 33.748.862.192,17
Province e loro Consorzi e Associazioni	246.839	€ 1.595.867.258,51
Città Metropolitane	36.834	€ 509.896.630,15
Regioni, Province Autonome e loro Consorzi e Associazioni	224.714	€ 5.867.228.319,06
di cui RSS	108.662	€ 1.629.949.821,38
di cui RSO	116.052	€ 4.237.278.497,68

\*sono escluse le fatture totalmente non liquidabili

Fonte dati : Piattaforma per i crediti commerciali

**Fig. 5 Rispetto dei tempi di pagamento dei debiti**

Categoria IPA	Importo fatture ricevute nell'anno 2016* (in mln/€)	Importo fatture ricevute nell'anno 2016 e pagate (in mln/€)	Importo fatture ricevute nell'anno 2016 e non pagate* (in mln/€)	Tempi medi di pagamento ponderati (gg)
Aggregato	46.030	29.130	16.900	-
Comuni e loro Consorzi e Associazioni	34.107	21.152	12.955	56
Province e loro Consorzi e Associazioni	2.126	1.470	656	37
Città Metropolitane	762	480	282	36
Regioni, Province Autonome e loro Consorzi e Associazioni	9.035	6.028	3.007	41
di cui RSS	2.982	1.825	1.157	40
di cui RSO	6.053	4.203	1.850	41

\*sono escluse le fatture totalmente non liquidabili

Fonte dati : Piattaforma per i crediti commerciali

**Fig. 6 L'andamento dei residui passivi rilevati dai certificati di conto consuntivo degli Enti locali**

COMUNI							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (*)	2015 (**)
<b>correnti</b>	24,1MLD	25,2 MLD	26,3 MLD	27,5 MLD	27,3 MLD	23,8 MLD	18,8 MLD
<b>capitale</b>	57,6 MLD	56,2 MLD	53,0 MLD	45,3 MLD	40,9 MLD	36,4 MLD	12,1 MLD
<b>TOTALE</b>	<b>81,7 MLD</b>	<b>81,4 MLD</b>	<b>79,3 MLD</b>	<b>72,8 MLD</b>	<b>68,2 MLD</b>	<b>60,2 MLD</b>	<b>30,9 MLD</b>
(*) dato calcolato su 7.843 enti		(**) dato calcolato su 7.742 enti					

PROVINCE							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (*)	2015 (**)
<b>correnti</b>	6,0 MLD	6,2 MLD	5,9 MLD	5,3 MLD	4,7 MLD	3,7 MLD	3,0 MLD
<b>capitale</b>	14,0 MLD	14 MLD	13 MLD	10,7 MLD	9,1 MLD	6,7 MLD	1,5 MLD
<b>TOTALE</b>	<b>20,0 MLD</b>	<b>20,2 MLD</b>	<b>18,9 MLD</b>	<b>16,0 MLD</b>	<b>13,8 MLD</b>	<b>10,4 MLD</b>	<b>4,5 MLD</b>
(*) dato calcolato su 105 enti		(**) dato calcolato su 100 enti					

Fonte dati : Piattaforma per i crediti commerciali

gno di un lavoro di confronto a livello politico, prima ancora che tecnico, per decidere se il fondamento debba essere la contabilità economico-patrimoniale o se debba essere la contabilità finanziaria.

La legge 42 insieme alla legge 196 fa riferimento ai "fini conoscitivi". Col decreto legislativo 118 si è cercato di cogliere l'aspetto positivo della locuzione "a fini conoscitivi", facendo sì che la contabilità economico-patrimoniale si qualificasse come un valore aggiunto ai fini dell'aderenza del sistema contabile alla reale situazione finanziaria dell'ente. Sul tema del ruolo della contabilità economico-patrimoniale deve continuare il confronto, sebbene va detto che l'Europa non ha nessun dubbio in proposito. Eurostat, che sta seguendo queste materie per conto della Commissione europea, ha le idee chiarissime, individuando un calendario ben preciso; la competenza economica dovrà essere adottata entro il 2020; gli EPSAS - e cioè i

principi internazionali adattati al contesto europeo - dovranno essere adottati entro il 2025. Serve dunque un'attenta riflessione e per farlo all'interno della Commissione Arconet abbiamo costituito un sottogruppo per capire cos'è avvenuto nel 2016, che è il primo anno in cui è partita la contabilità economico-patrimoniale.





# Autonomie territoriali e assetto della finanza locale

**Guido Rivosecchi**

Professore di Diritto Costituzionale  
Università LUMSA di Palermo

1) Ringrazio per l'invito a partecipare al Convegno odierno che costituisce una rilevante opportunità di confronto sulla finanza e sui tributi locali e, più in generale, sulle sorti del disegno autonomistico a quasi dieci anni dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale e a oltre quindici anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. L'intento di questo intervento è quello di tracciare un quadro introduttivo sui temi oggetto del nostro dibattito, muovendo dalla cornice costituzionale dell'assetto della finanza e dei tributi degli enti sub-statali, uno degli aspetti su cui si registra l'incompiuta attuazione dei principi costituzionali.

Articolerò la mia riflessione in tre punti:

- introduzione in chiave ricostruttiva sull'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali sino alla legge n. 42 del 2009 e ai problemi ancora pendenti in relazione alla sua difficile attuazione;
- esame dello stato dell'arte della finanza territoriale, sia sul versante della spesa,

sia su quello delle entrate, guardando, in particolare, alla c.d. legislazione della crisi, che ha rafforzato il coordinamento della finanza pubblica rispetto al sistema delle autonomie;

- analisi della situazione attuale della finanza locale, soffermando la riflessione anche sulla distinzione tra la condizione dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario e quella degli enti locali delle autonomie speciali, per svolgere qualche riflessione conclusiva sulle possibili prospettive di reinserimento degli enti territoriali nei processi decisionali.

In via preliminare, occorre ricordare che l'attuale assetto della finanza e dei tributi degli enti sub-statali sconta ancora l'incompiuta attuazione dei principi costituzionali, come ripetutamente osservato dalla giurisprudenza costituzionale, anche nella fase successiva alla legge n. 42 del 2009 e ai relativi decreti legislativi attuativi (ad esempio, in maniera esemplificativa, sent. n. 273 del 2013). Ciò ha consentito di giustificare incursioni del legislatore statale in materie

di competenza regionale in ragione della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. che disciplina e garantisce l'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali. Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, a comparti come il trasporto pubblico locale, rispetto al quale il Giudice delle leggi ha più volte affermato che, stante il mancato completamento del disegno riformatore contenuto nella legge n. 42 del 2009, devono ritenersi giustificati meccanismi che penalizzano l'autonomia locale in quanto necessari ad assicurare il finanziamento dei servizi. Al riguardo, ricordo che le norme costituzionali, pur delineando un modello sufficientemente "aperto" di finanza territoriale, suscettibile di oscillazioni ora in favore del principio autonomistico, ora a tutela delle imprescindibili istanze unitarie, sono poste direttamente a presidio degli enti locali per assicurare l'autogoverno e la differenziazione, affermando la facoltà di stabilire "tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Ne consegue che il profilo maggiormente qualificante dell'autonomia - quello appunto finanziario e tributario - dovrebbe consentire agli enti locali di disporre dell'indirizzo di spesa e della potestà impositiva, sia pure secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che discendono dall'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dagli obblighi di solidarietà e di perequazione, funzionali ad attenuare le asperità fiscali e gli squilibri territoriali (artt. 2, 5 e 119, Cost.), nonché di assicurare il finanziamento integrale delle funzioni e la necessaria correlazione quantitativa tra funzioni e risorse, giustificabile davanti alla Corte costituzionale (ad esempio: sentt. n. 22 del 2012; n. 82 e n. 188 del 2015; n. 151 del 2016). La stessa riserva di legge, posta dall'art. 23 Cost., in materia di prestazioni patrimoniali, secondo la dottrina prevalente può essere soddisfat-

ta anche da fonte regionale, lasciando così ampio spazio - sinora largamente inesplorato, anche dalla legge n. 42 del 2009 - in favore dell'autonomia locale.

In questa prospettiva, mi limito a rammentare che il Comune, quale ente esponenziale degli interessi della comunità di base, costituisce l'istituzione fondamentale per assicurare la crescita e lo sviluppo economico, in quanto, tra l'altro, è proprio a livello locale che è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa. Al contrario, l'evoluzione dell'assetto della fiscalità comunale ha visto un consistente allontanamento dai principi costituzionali, segnando l'utilizzo del potere impositivo in contrasto con il principio autonomistico, in quanto spesso funzionale a soddisfare le esigenze del legislatore statale di "fare cassa" per fronteggiare oneri finanziari che discendono da vincoli imposti dalla perdurante crisi economico-finanziaria e dalle conseguenti misure adottate dalle istituzioni europee.

Con la legge n. 42 del 2009, dichiaratamente rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost., sembrava essere colmato il vuoto ripetutamente lamentato dalla giurisprudenza costituzionale, così mettendo in moto il processo di realizzazione del disegno autonomistico volto a contemperare le spinte egualitaristico-redistributive, proprie di ogni sistema di Welfare, con la naturale tendenza alla differenziazione, coltivata da ogni sistema autonomistico. Ciò passava, sul lato delle spese, per la valorizzazione della necessaria correlazione tra funzioni e risorse allocate ai diversi livelli territoriali di governo, e, su quello delle entrate, per il largo ricorso alle partecipazioni al gettito di tributi erariali secondo il principio della territorialità dell'imposta, nonché per lo "sdoganamento" dei tributi propri derivati, messi in maggiore disponibilità delle Regioni e, sia pure in misura minore, degli enti locali. Il quadro era opportunamente completato dall'introduzione di forme

“premiali” di fiscalità di vantaggio e dalla transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard nella determinazione delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle funzioni amministrative, uno dei profili maggiormente qualificanti e condivisi della riforma volto a neutralizzare le inefficienze allocative che si manifestano nei diversi contesti territoriali.

La legge n. 42 del 2009 e i relativi provvedimenti attuativi - comunque non particolarmente innovativi sul piano del potenziamento dei tributi locali - hanno trovato una difficile attuazione anche in ragione della sopravvenuta e perdurante crisi economico-finanziaria che ha indotto il legislatore a riaccentrare larga parte delle decisioni in materia di finanza pubblica. A tali difficoltà, che si sono tradotte in un robusto rafforzamento delle misure di coordinamento della finanza pubblica, si aggiungono ulteriori limiti nel processo di attuazione dell'art. 119 Cost., dovuti al fatto che molte categorie del Titolo V Cost. non hanno ancora trovato piena attuazione, anche nella fase successiva alla riforma del 2009. Basti pensare ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in alcuni comparti ancora non sufficientemente determinati, o tardivamente individuati rispetto a quanto presupponeva la riforma costituzionale del 2001, come nel caso del fondamentale comparto della spesa sanitaria, aggiornato soltanto da pochi mesi. O, ancora, si pensi all'annosa questione dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, tutt'ora rimasta incompiuta, non essendo mai stato approvato il disegno di legge sulla c.d. Carta delle autonomie, pur presentato alle Camere in ogni legislatura dal 2001 ad oggi. Sicché dall'incertezza dell'assetto dei livelli essenziali e delle funzioni amministrative affidate ai diversi livelli territoriali di governo discende la difficoltà di realizzare l'autonomia finanziaria e tributaria e di garantire la ne-

cessaria correlazione tra funzioni e risorse che deve invece ritenersi costituzionalmente necessaria, come ricorda la giurisprudenza costituzionale, anche con riguardo alla travagliata sorte delle Province (sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016).

2) Passando al secondo punto, devo anzitutto sottolineare i limiti e i vincoli che si sono progressivamente instaurati sulle autonomie locali, sia sul lato delle entrate, sia su quello delle spese. Negli ultimi anni, la perdurante crisi economico-finanziaria ha prodotto profonde torsioni sull'attuazione del disegno autonomistico che, pur con alterne vicende, si andava prefigurando, determinando, all'opposto, un forte accentramento delle decisioni di finanza pubblica. Quanto ai poteri di spesa, il coordinamento della finanza pubblica può ormai esplicitarsi mediante la predisposizione di vere e proprie limitazioni frapposte allo svolgimento dell'autonomia, allorché si tratti di determinare il bilancio degli enti territoriali: nel suo complesso, nel rapporto tra entrate e spese, nelle singole voci che lo compongono e nelle riduzioni di spesa annualmente commisurate rispetto all'esercizio finanziario precedente, imposte da norme statali sempre più puntuali e dettagliate. La progressiva espansione delle norme di coordinamento della finanza pubblica ha consentito, ad esempio, di:

- limitare la spesa corrente delle Regioni e degli enti locali (con particolare riferimento alla spesa per il personale: cfr., tra le tante, sentt. n. 310 del 2010; n. 68, n. 69, n. 108 e n. 155 del 2011; n. 262 del 2012);
- attribuire carattere vincolante agli accordi sui piani di rientro dal disavanzo in materia sanitaria (ex plurimis, sentt. n. 98 e n. 193 del 2007; n. 52, n. 100 e n. 141 del 2010; n. 163 del 2011; n. 32 del 2012);
- garantire il rispetto della veridicità e dell'attendibilità delle leggi regionali di bilancio, nonché assecondare il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti terri-

toriali (sentt. n. 51 e n. 138 del 2013), sino a quando la materia non è transitata dalla potestà concorrente al titolo di competenza esclusivo dello Stato con la legge costituzionale n. 1 del 2012 (sent. n. 184 del 2016);

- assicurare il “ridimensionamento” del “peso” degli enti locali sulla finanza pubblica, anche con riguardo alla gestione associata di funzioni degli enti locali e alle “unioni di Comuni” (sentt. n. 22 e n. 44 del 2014);

- garantire l’ampliamento di incisivi controlli affidati alla Corte dei conti introdotti sulla generalità degli enti locali, svolti anche in forma concomitante all’esercizio finanziario e dichiaratamente rivolti a prevenire squilibri di bilancio o danni irreparabili all’equilibrio di bilancio, in relazione agli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica che discendono dai vincoli posti dal diritto dell’Unione europea (tra le tante, sentt. n. 60 del 2013, n. 39 e n. 40 del 2014);

- ridimensionare la portata delle clausole di salvaguardia in favore delle autonomie speciali, contenute nelle leggi e nei decreti-legge volti a garantire gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, che escludono l’applicabilità di tali interventi, se non nelle forme e nei limiti degli statuti speciali e delle norme di attuazione; clausole che possono ormai ritenersi derogabili allorché dalle disposizioni a cui esse si riferiscono si desume l’intento del legislatore di applicare la disciplina stessa alle autonomie speciali (sentt. n. 141 del 2015; 1 e n. 51 del 2016);

- avvalorare vincoli e limiti alla spesa degli enti locali, sino a determinare una lettura restrittiva della Carta europea delle autonomie locali (sent. n. 50 del 2015).

Su questo orientamento della giurisprudenza costituzionale si è parallelamente innestata la legge costituzionale n. 1 del 2012 sull’equilibrio di bilancio, esteso agli enti territoriali, che ha trovato piena attuazione con la legge n. 163 del 2016.

Gli orientamenti del legislatore e della giu-

risprudenza costituzionale che ho sinteticamente richiamato incidono in maniera particolarmente significativa sulla finanza locale e, in particolare, sui poteri di spesa dei Comuni, perché, come è noto, gli enti locali, a differenza delle Regioni, non hanno accesso diretto alla Corte Costituzionale, sicché essi non possono difendersi direttamente a fronte di potenziali lesioni della loro autonomia finanziaria e tributaria. Sicché, stante l’impossibilità di assicurare, per altra via, il sindacato di costituzionalità sulle leggi lesive delle loro attribuzioni, i Comuni possono trovare soltanto una tutela “mediata” attraverso il promovimento della questione in via principale da parte della Regione avverso la legge statale o dello Stato avverso la legge regionale. Sul punto, occorre aggiungere che non è affatto scontato che gli enti locali siano sempre portatori di interessi convergenti rispetto a quelli delle Regioni. Per non parlare, poi, della condizione dei Comuni delle autonomie speciali il cui ordinamento è nella disponibilità del legislatore regionale, così frustrandone la condizione di autonomia. Pertanto sono molto spesso le Regioni ad impugnare leggi statali che attribuiscono benefici economici o programmano interventi a vario titolo in favore dei Comuni, sulla base della rilevata divergenza di interessi (cfr., tra le più recenti, sent. n. 189 del 2015, che dichiara, tra l’altro, la conformità a Costituzione delle norme statali relative al c.d. Programma ANCI “6000 Campanili”, concernente interventi infrastrutturali in favore dei Comuni di ridotte dimensioni, impuginate dalla Regione Veneto).

Sul versante delle entrate, le tendenze più recenti esprimono analogo disfavore nei confronti dell’autonomia. Guardando all’autonomia tributaria regionale, il legislatore e la giurisprudenza costituzionale hanno anzitutto fornito un’interpretazione complessivamente svalutativa dei tributi propri, istituiti dalle Regioni con proprie leggi

in relazione ai presupposti di imposta non già assoggettati ad imposizione erariale, in favore di quella dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da legge statale, i quali, pur consentendo margini di manovrabilità nei limiti massimi stabiliti, hanno determinato la prevalenza di elementi di continuità nella legislazione tributaria nel passaggio dall'originario al vigente Titolo V Cost. Il consistente contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, che si è sviluppato anche in materia tributaria, ha consentito di confermare il novero dei tributi propri derivati, a cui, ad esempio, sono state ricondotte: l'imposta regionale sulle attività produttive (sentt. n. 241, n. 381 del 2004, n. 216 del 2009 e n. 30 del 2012); la tassa automobilistica regionale (sent. n. 196 e n. 297 del 2003, n. 311 del 2003; n. 142 del 2012 e n. 288 del 2012), la tassa speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (sent. n. 335 del 2005), il credito di imposta per imprese datrici di lavoro (sent. n. 123 del 2010), la tassa regionale per il diritto allo studio universitario (ord. n. 98 del 2012). All'opposto, il quadro normativo segna un significativo sottodimensionamento dei tributi propri sotto il profilo non soltanto quantitativo, ma anche qualitativo, incidendo, questi ultimi, sin dai primi tentativi del legislatore regionale, in maniera pressoché irrisoria sull'autonomia dell'ente territoriale. Né, sotto questo profilo, le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 68 del 2011, in materia di autonomia tributaria regionale, pur prevedendo la trasformazione di alcune forme di prelievo statale in tributi propri regionali, hanno prodotto l'effettivo incremento di tali tributi. Infatti, anche quando, a far data dal 1° gennaio del 2013, si è effettivamente compiuto l'abbandono dei relativi presupposti di imposta da parte dello Stato, sui tributi divenuti a tutti gli effetti propri dell'ente territoriale (tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, imposta regionale

sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, tasse sulle concessioni regionali, imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili) è stato comunque consentito allo Stato di legiferare. Emblematico, al riguardo, il caso del tributo da ultimo menzionato, l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (c.d. IRESA), che non soltanto dal legislatore, ma anche dalla stessa Corte costituzionale era stato qualificato come tributo proprio regionale (sent. n. 18 del 2013), la cui disciplina è stata invece successivamente ricondotta alla potestà statale di coordinamento della finanza pubblica, nonché ad ulteriori titoli di competenza esclusiva dello Stato (sent. n. 13 del 2015).

3) Venendo all'aspetto conclusivo del mio intervento, relativo alla finanza e ai tributi locali, occorre rilevare che, al disegno della legge n. 42 del 2009 si sono sovrapposti una serie di interventi di accentramento, contenuti nelle leggi di stabilità che si sono susseguite nel corso degli anni, o, ancora più spesso, in decreti-legge, che hanno reso precario e incerto il quadro normativo entro cui operano gli enti e gli amministratori locali, contribuendo a rendere assai instabile il sistema di finanziamento delle funzioni e la capacità dell'ente locale di programmare l'impiego delle proprie risorse.

E' appena il caso qui di ricordare che la spesa di un Comune è circa al 60-70 per cento spesa corrente e al 30-40 per cento spesa per investimenti. Quest'ultima è quella maggiormente rilevante nella prospettiva della crescita economico-sociale perché l'ente locale, in quanto esponenziale degli interessi della comunità di base, svolge rilevanti funzioni per garantire lo sviluppo economico. L'assetto della tassazione degli enti locali dovrebbe essere pertanto modellato in relazione alla quantità e alla qualità della

spesa pubblica che il Comune contribuisce a finanziare, orientata a garantire e preservare i caratteri dell'economia locale. Al riguardo, coerentemente con l'art. 119 Cost. e, prima ancora, con l'art. 5 Cost., quale fondamento dell'autonomia locale, l'art. 2, comma 2, della legge n. 42 del 2009, dispone il sistematico collegamento tra la tipologia di entrate e la spesa pubblica dell'ente locale, affermando che l'imposizione locale deve basarsi sul criterio del beneficio o della controprestazione, individuando, alla lett. p), tra i principi fondanti della tassazione locale, "la tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa". Ciò al fine di assicurare condizioni di efficienza nell'allocazione delle risorse.

Al contrario, l'evoluzione dell'assetto della fiscalità comunale ha visto un consistente allontanamento dal disegno abbozzato dalla legge n. 42 del 2009, segnando l'utilizzo del potere impositivo in contrasto con il principio autonomistico, per fronteggiare oneri finanziari che derivano dai livelli di governo superiori.

Esemplificative, al riguardo, le complesse vicende normative dell'Imposta municipale propria (IMU) e Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), in particolar modo nella prima fase della disciplina dei richiamati tributi, vale a dire nella versione introdotta, in via sperimentale, dal decreto-legge n. 201 del 2011 adottato dal Governo Monti, che ha "anticipato" l'applicazione dell'IMU, già precedentemente istituita dall'art. 8 del decreto legislativo n. 23 del 2011, a decorrere dall'anno 2014, prevedendo che essa sostituisca, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, nonché l'imposta comunale sugli immobili (ICI), e attribuendo il relativo gettito ai Co-

muni. L'IMU è stato successivamente "messo a regime" dalla legge di stabilità del 2013 per i Comuni di tutto il territorio nazionale.

In maniera coerente con l'obiettivo di reperire tempestivamente risorse per fronteggiare la crisi, la normativa originaria riservava allo Stato quote di imposta, affidando le attività di accertamento e riscossione al Comune. Oltre alla riserva, la disciplina rende lo Stato beneficiario ultimo del maggior gettito derivante dall'introduzione dell'IMU, a complemento di quanto già acquisito attraverso la riserva (successivamente soppressa). La disciplina è stata poi modificata da ulteriori decreti-legge intervenuti in materia, prevedendo che, per gli immobili posseduti dai Comuni nel loro territorio, non è dovuta la quota di imposta riservata allo Stato è stata inoltre contestualmente soppressa la riserva erariale, con conseguente incremento del gettito destinato ai Comuni.

Occorre inoltre ricordare che alle autonomie speciali la normativa si applica in conformità con statuti e norme di attuazione ex art. 27 della legge n. 42 del 2009, per la specifica copertura costituzionale di cui esse godono, tenendo conto che quelle dell'arco alpino finanziano direttamente i loro enti locali, a differenza della Sicilia e della Sardegna. Sicché la normativa in parola distingue il regime applicabile alle Regioni a statuto ordinario, nonché alla Sicilia e alla Sardegna, da un lato, e quello relativo alle altre autonomie speciali, dall'altro, in ragione della diversa distribuzione dell'onere della finanza locale, essendo i Comuni di queste ultime a carico dei bilanci delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Quanto alle Regioni a statuto ordinario e alla Sicilia e alla Sardegna, il Fondo sperimentale di riequilibrio (istituito dall'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011 al fine di realizzare la progressiva devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare relativa al loro territorio per la durata di tre anni e, comunque, fino

alla data di attivazione del Fondo perequativo previsto dall'art. 13 della legge n. 42 del 2009) e i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Sicilia e della Sardegna vengono ridotti in misura corrispondente al maggior gettito IMU ad aliquota di base attribuito ai Comuni. Le somme residue, in caso di "incapienza", devono essere versate da ciascun Comune all'entrata del bilancio dello Stato. Allo stesso modo, le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano - i cui bilanci finanziari gli enti locali - sono tenute ad assicurare il recupero all'erario del maggior gettito dei Comuni del loro territorio, essendo previsto, tra l'altro, l'"accantonamento" di un pari importo a valere sulle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali. Entrambe le discipline - l'una prevista per le Regioni a statuto ordinario e per la Sicilia e la Sardegna, l'altra per le altre autonomie speciali - sono rivolte ad assicurare allo Stato il maggior gettito IMU su quanto residua dalla "quota" già ad esso riservata.

Con la legge di stabilità del 2012, sono stati soppressi i trasferimenti alla Sicilia e alla Sardegna, il Fondo sperimentale di riequilibrio e la riserva erariale della metà del gettito IMU, istituendo, nel contempo, il Fondo di solidarietà comunale, alimentato con una quota dell'IMU, di spettanza dei Comuni, determinata con d.P.C.m. previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, riservando allo Stato il gettito IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo.

Analoghe vicende normative hanno interessato la disciplina della TARES, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, essendo stati soppressi i previgenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, e riservando il maggior gettito allo Stato, per poi essere abrogato dal 2014 (con la legge di stabilità 2013).

Ricostruito nei termini cennati il quadro normativo di riferimento, occorre sottolineare che il legislatore statale non ha esitato ad appropriarsi del maggior gettito realizzato con la manovra tributaria, sotto la spinta delle esigenze di risanamento finanziario. Tutto ciò ha dato luogo a un consistente contenzioso davanti alla Corte costituzionale, che ha interessato le autonomie speciali dell'arco alpino, in ragione della richiamata distinzione tra i Comuni delle Regioni ordinarie e quelli delle speciali. Sul punto, guardando alla potestà impositiva dell'ente locale, si palesa la significativa differenza tra i primi, a cui si aggiungono i Comuni della Sicilia e della Sardegna, per i quali l'onere della finanza locale grava sul bilancio statale e quindi il recupero del maggior gettito dell'IMU è stato realizzato sopprimendo i trasferimenti, e i secondi, poiché, non disponendo di questo strumento, il legislatore statale ha dovuto sostanzialmente incorporare ciò che doveva alle Regioni a statuto speciale con il meccanismo delle compartecipazioni e l'istituzione delle riserve di quota. Ecco perché le Regioni speciali dell'arco alpino hanno impugnato queste norme statali davanti alla Corte costituzionale.

Il Giudice delle leggi ha affermato che, attraverso le clausole di riserva, lo Stato "sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che gli sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti al fine di soddisfare proprie finalità" (sent. n. 77 del 2015), avocando legittimamente all'erario "entrate aggiuntive che derivano da nuove discipline legislative di tributi al cui gettito partecipano le Regioni, impedendo che di tali incrementi di entrate, destinati per volontà del legislatore statale a finalità particolari da esso definite, vengano ad usufruire automaticamente, pro quota, anche le Regioni che godono di tale partecipazione al gettito" (v. già sent. n. 198 del 1999). Trattandosi di un tributo proprio



derivato, la Corte costituzionale ha quindi potuto fare salve queste norme, anche quando gli accantonamenti e le riserve gravano sul gettito spettante alle autonomie speciali, essendo queste ultime chiamate a partecipare alle manovre di risanamento, anche in virtù di obblighi di solidarietà interregionale (sentt. n. 155 del 2015 e n. 188 del 2016, quest'ultima di parziale accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alle norme statali, per violazione del principio dell'accordo tra Stato e autonomie speciali nella determinazione della riserva del maggior gettito dell'IMU applicabile ai Comuni del Friuli-Venezia Giulia).

Alla stregua di questa giurisprudenza, è interessante notare che queste norme sulla c.d. riserva di aliquota vengono impugnate dalle Regioni a statuto speciale, aventi una copertura costituzionale differenziata, sul rilievo che esse finanziano la finanza locale. È pertanto lecito domandarsi se anche lo statuto giuridico dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario non sia problematicamente intaccato da misure legislative di questo tipo che hanno sostanzialmente utilizzato il potere impositivo degli enti locali per "fare cassa", incidendo pesantemente sulla capacità di programmazione dei Comuni e di gestione delle risorse. È evidente che gli enti locali delle Regioni a statuto ordinario, anche qualora si ritenessero lesi nelle loro attribuzioni, non possono ricorrere davanti alla Corte, quindi non hanno la possibilità di difendere la propria autonomia finanziaria e tributaria, che, come si è detto, è costituzionalmente garantita. Si tratta comunque di tributi erariali, sicché sussistono tutti i presupposti che giustificano il legittimo intervento dello Stato. Nondimeno, a mio parere c'è da chiedersi se quelle richiamate, non siano misure che rendano precario il quadro di finanziamento della finanza locale e quindi la difficoltà per l'ente locale di programmare le risorse e realizzare gli obiettivi che la sua

stessa autonomia gli dovrebbe consentire. Le ultime tappe delle vicende in parola hanno segnato la riforma della tassazione immobiliare locale con la legge di stabilità del 2016 che pone due nodi problematici: da un lato, la mancata compensazione del minor gettito dei Comuni; dall'altro, più in generale, il rispetto dell'autonomia fiscale degli enti locali. Quest'ultima, infatti, risulta ormai ulteriormente ridotta anche sotto il profilo minimo della manovrabilità dei tributi e delle esenzioni.

4) Avviandomi alle conclusioni, sottolineo come gli effetti di questi orientamenti della legislazione e della giurisprudenza costituzionale hanno pesantemente inciso l'autonomia politica degli enti territoriali. Le manovre finanziarie degli ultimi anni hanno peraltro "anticipato" l'estensione del vincolo di bilancio alle autonomie, spesso mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza, imponendo di conseguire un vero e proprio surplus di bilancio utilizzato non tanto a fini di spending review, quanto per risanare i conti pubblici: i bilanci degli enti sub-statali sono stati ripetutamente destinatari di "tagli lineari", che perseguono finalità opposte al miglioramento della qualità della spesa e all'affinamento delle priorità allocative. L'uso combinato delle leve richiamate, doppiato dall'introduzione del pareggio di bilancio, ha finito per comprimere l'autonomia politica degli enti locali.

Non vi è dubbio che la crisi abbia fortemente limitato l'attuazione del disegno autonomistico, specie in relazione al pieno sviluppo dell'autonomia tributaria degli enti territoriali, così determinando incisivi riflessi non soltanto sugli orientamenti del legislatore, ma anche su quelli della giurisprudenza costituzionale. Occorre nondimeno osservare che gli eventi emergenziali degli ultimi anni sono stati affrontati privilegiando un robusto disegno di accentramento delle decisioni in

materia finanziaria e tributaria, quando le ragioni dell'autonomia avrebbero potuto essere fatte meglio valere proprio di fronte alla crisi stessa. Quest'ultima, infatti, richiama tutti gli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica secondo principi di autonomia e responsabilità nella gestione dei bilanci e nella ripartizione degli oneri finanziari tra i diversi livelli territoriali di governo. Anche a prescindere dal carattere sempre più pervasivo delle misure di coordinamento della finanza pubblica, la strategia privilegiata dal legislatore statale desta perplessità dal punto di vista della teoria economica. In effetti, se si muove dal presupposto che l'uscita dalla crisi non presupponga un rafforzamento del vincolo di bilancio in sé, quanto piuttosto la necessità di unire al rigore finanziario l'introduzione di misure volte a favorire la crescita economica, stabilire limitazioni di spesa così rigide per gli enti territoriali significa impedire che l'attività di investimento sia gestita dalle autonomie, quando, in realtà, è proprio a livello locale che è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa economica. Quest'ultimo costituisce uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello stato sociale, aggravata dai limiti, di fatto, così imposti alla capacità delle autonomie territoriali di erogare servizi.

Guardando in conclusione alle prospettive circa lo sviluppo delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli territoriali di governo, la morsa che ha stretto le autonomie territoriali tra la progressiva espansione del coordinamento della finanza pubblica, da un lato, e il pareggio di bilancio, dall'altro, sembrerebbe attenuarsi alla luce recente tentativo della giurisprudenza costituzionale di fornire una rinnovata valorizzazione degli istituti di cooperazione tra Stato e Regioni soprattutto mediante il sistema delle Conferenze (specie dopo il fallimento della riforma costituzionale). Ciò soprattutto per effetto della ricerca delle intese tra Stato e autonomie sugli

accordi di riparto delle risorse finanziarie necessarie ad assicurare l'adeguato svolgimento delle funzioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo.

Di quanto detto vi è traccia significativa nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo biennio, che ha tentato di assicurare una dimensione maggiormente cooperativa nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, valorizzando sedi e istituti della leale collaborazione tra Stato e Regioni. Basti pensare alle pronunce che, pur confermando che spetta soltanto al legislatore statale fissare la determinazione del contributo degli enti territoriali, ordinari e speciali, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica che discendono dagli obblighi europei (sentt. n. 19, n. 65, n. 77, n. 82 e n. 89 del 2015), hanno affermato che il legislatore statale deve limitarsi a fissare il quantum del suddetto contributo sotto forma di saldo complessivo che le autonomie speciali devono necessariamente conseguire, ben potendo esse, da un lato, stringere accordi orizzontali per variare l'apporto di ciascuna di esse purché l'importo complessivo non muti, e, dall'altro, richiedere la riallocazione dei saldi, a seguito di accordi, anche a esercizio finanziario inoltrato (sentt. n. 19 e n. 155 del 2015). Sicché agli obiettivi fissati unilateralmente dallo Stato, funzionali a rispondere agli obblighi richiesti in sede europea, può successivamente corrispondere l'apertura di una trattativa, sul piano interno, ai fini del riparto degli oneri e la verifica della sostenibilità degli obiettivi e degli strumenti finanziari e tributari per realizzarli, in maniera coerente con il paradigma cooperativistico per il quale la leale collaborazione non implica un obbligo di risultato, bensì di metodo. In questa stessa prospettiva, possono richiamarsi le recenti pronunce della Corte volte a promuovere il c.d. autocoordinamento finanziario tra le Regioni (sent. n. 141 del 2016) e a tutelare le autonomie territoriali sotto il profilo della necessaria conoscibilità dei dati e delle gran-

dezza finanziarie rappresentate nei rispettivi bilanci secondo principi di trasparenza, il rispetto dei quali consente di verificare il rapporto tra il prelievo tributario locale e il suo impiego, così ribadendo l'imprescindibile nesso tra autonomia finanziaria e principio democratico (sentt. n. 184 e n. 188 del 2016). Si conferma così un significativo spazio riservato alla contabilità delle Regioni e degli enti locali, anche quando la materia relativa all'armonizzazione dei bilanci è transitata al titolo di competenza esclusiva statale, stante il carattere funzionale del bilancio dell'ente territoriale, quale strumento di rappresentazione e verifica dell'operato dei pubblici amministratori, alla cui mancata approvazione si riconnette il venir meno del consenso della rappresentanza (sent. n. 184 del 2016).

Una dimensione maggiormente collaborativa e la ricerca di un armonico coordinamento finanziario tra Stato e Regioni si esprime anche nelle recenti sentenze che tentano di valorizzare la proporzionalità e la gradualità nelle misure previste dal legislatore statale a fini di coordinamento, tanto più costituzionalmente apprezzabili quando attivabili soltanto in via sussidiaria in caso di mancato conseguimento dell'intesa in sede di Conferenza o di inerzia delle Regioni nella riduzione delle spese richieste o a fronte di norme statali di coordinamento puntuale che non assicurano il necessario coinvolgimento delle autonomie imponendo riduzioni di spesa che possono riflettersi sull'erogazione di servizi al cittadino (v., in particolare, sentt. n. 65, n. 129 e n. 141 del 2016).

La giurisprudenza costituzionale ribadisce così che, quando la collaborazione è effettivamente perseguita da Stato e autonomie rispetto alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica e le intese relative al riparto degli oneri finanziari sono condotte secondo il principio di lealtà, vengono pienamente soddisfatte le esigenze collaborative tra i diversi livelli di governo presupposti dal Titolo

V Cost., con l'effetto di deflazionare il contenzioso costituzionale e di contemperare le istanze unitarie con il valore costituzionale dell'autonomia.

Nella difficile attuazione del Titolo V Cost. tra legislatore e giurisprudenza costituzionale la progressiva espansione del coordinamento della finanza pubblica palesa le esigenze di contemperamento tra istanze unitarie e principio autonomistico. Quest'ultimo non presuppone tanto che gli enti territoriali debbano conformarsi a principi fondamentali di coordinamento volti a inquadrare i profili sostanziali della loro autonomia politica (finanza e tributi), quanto, piuttosto, che la funzione di coordinamento sia esercitata nel rispetto delle loro attribuzioni originarie costituzionalmente garantite, in un processo di convergenza tra soggetto coordinante e soggetto coordinato verso il conseguimento di obiettivi comuni e condivisi.

A tali fini dovrebbe essere assicurata una maggiore partecipazione delle autonomie territoriali ai procedimenti legislativi, muovendo anzitutto dall'art. 5 Cost., che contiene una disposizione poco valorizzata, per la quale la Repubblica "adeguа i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

A diritto costituzionale vigente delle autonomie territoriali, si potrebbe a mio parere ripartire dall'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentati delle autonomie territoriali, secondo quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ciò consentirebbe di introdurre istituti di cooperazione tra Stato ed enti territoriali non necessariamente deboli, se adeguatamente valorizzati dai regolamenti parlamentari e dai rappresentanti dell'organo di raccordo, perché la noma costituzionale richiamata dispone un significativo aggravamento procedurale nell'iter dei disegni di legge in materia di potestà concorrente e di quelli relativi

all'art. 119 Cost., in caso di parere contrario della Commissione stessa, superabile soltanto con un voto a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea.

La soluzione prefigurata potrebbe esprimere un significativo inserimento degli enti territoriali in larga parte dei procedimenti legislativi statali che incidono su ambiti di competenza regionale, assicurando in tal modo la partecipazione degli enti territoriali alla definizione delle scelte legislative inerenti all'autonomia finanziaria e tributaria e alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica secondo formule cooperative idonee a evitare che la legislazione statale sia prodotta in maniera eteronoma rispetto al necessario confronto con la rappresentanza dei territori e in sostanziale contrasto con il principio autonomistico.



# Federalismo municipale: come ripartire dalle macerie della legge 42 del 2009?

**Luca Antonini**

Professore di Diritto Costituzionale  
Università di Padova

Il quadro attuale è estremamente drammatico per la finanza locale, si è arrivati al limite dello Stato di diritto e si è vicino alla destituzione dell'autonomia locale. Partendo dal fatto che ormai della legge 42 del 2009 non restano che macerie, tutti i principi che a livello scientifico presiedono al federalismo fiscale in Italia sono stati letteralmente travolti dalla legislazione anticrisi. È interessante verificare che si tratta di un problema solo italiano. I principi del federalismo fiscale non sono stati travolti in paesi come la Germania dove il federalismo fiscale ha resistito indenne alla legislazione anticrisi. Lo stesso negli Stati Uniti: è interessante la sentenza della Corte Suprema in relazione alla riforma di Obama sulla salute, dove per la prima volta nella storia degli Stati Uniti, si difendono le prerogative dei singoli Stati. Quindi nel pieno della crisi la Corte Suprema ha difeso il federalismo americano.

In Italia, invece, da Monti in poi, il federalismo fiscale è stato letteralmente travolto. Si pensi all'impianto della legge 42 che si basava su semplificazione e correlazione, cioè l'IMU (Imposta Municipale Unica) assorbiva,

a impatto zero per il contribuente, il prelievo statale nell'Irpef sugli immobili e lo assegnava al Comune, contemporaneamente partivano i fabbisogni standard che realizzavano l'accountability rispetto a un'imposta che aveva semplificato il prelievo sugli immobili e l'aveva reso tracciabile. Si trattava di un quadro lineare che gli interventi successivi hanno completamente travolto. Quando l'IMU è diventata un'imposta a doppia faccia, perché lo Stato con decreto 201 del 2011 trattiene metà del gettito sulle seconde case, pari a circa 9 miliardi, i sindaci hanno subito l'effetto di continuare a imporre un'imposta che era raddoppiata o triplicata rispetto alla vecchia ICI, ma che nelle casse dei Comuni portava meno gettito rispetto a quello dell'ICI. Un'imposta del genere è la destituzione dell'autonomia locale. Non esiste al mondo un tributo locale partecipato dallo Stato, esistono compartecipazioni locali ai tributi statali ma non viceversa.

Ho parlato di destituzione dell'autonomia e dello stato di diritto perché la Corte Costituzionale ha emesso la sentenza 184 del 2016

in cui afferma: "il bilancio è un bene pubblico nel senso che è funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio e infine spese". Il bilancio non è una cosa formale ma un bene pubblico, ma in una situazione in cui da anni i bilanci preventivi non vengono più approvati, come dovrebbe essere, all'inizio dell'anno ma al 30 novembre si profila una vera destituzione della democrazia. Come può un Comune programmare se il bilancio preventivo che per legge dovrebbe essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, a causa di un'interpretazione meramente ordinatoria del termine, viene approvato il 30 novembre? Come fa un comune a programmare la spesa di investimento? Come fa un comune a programmare la riforma di un servizio sociale se ha certezza delle risorse solo a fine anno? Questa situazione oltre a destituire letteralmente il meccanismo impositivo (l'imposta a doppia faccia), altera il normale ciclo di bilancio a livello comunale, tant'è che il Tar del Lazio ha annullato il DPCM di riparto del Fondo di solidarietà 2015. Il governo ha fatto ricorso dichiarando che i Comuni in ogni caso avevano cognizione delle risorse che venivano trasferite, perché nonostante il DPCM sia stato fatto a settembre, il Ministero dell'Interno le anticipava e già da giugno i Comuni sapevano delle risorse per via dell'accordo fatto con la conferenza Stato-Città. Ma nessuna norma giuridica dell'ordinamento italiano prevede che il Ministero degli Interni sia autorizzato a comunicare informalmente le risorse prima che il DPCM sia registrato alla Corte dei Conti e che sia firmato dal Presidente del Consiglio. Quindi, il Ministero dell'Interno anticipa un dato senza l'autorizzazione di nessuna norma dell'ordinamento giuridico italiano e i Comuni devono approvare i loro bilanci in base a un'attività del Ministero non autorizzata da

alcuna norma dell'ordinamento italiano. Non esagero quando dico che siamo al limite dello Stato di diritto.

Un altro aspetto che mina le fondamenta dello Stato di diritto riguarda il taglio del decreto legge 95 del 2012, dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale in relazione all'anno 2013 con la sentenza 129 del 2016 per due motivi:

1. Il primo riguarda l'utilizzo dei dati SIOPE per ripartire il criterio. Secondo la Corte il dato SIOPE può essere utilizzato solo come criterio sussidiario, perché è necessario provare a coinvolgere le autonomie e se non si riesce a trovare l'accordo, come ultima ratio, si applicano i dati SIOPE perché sono dati che si prestano a penalizzare i Comuni virtuosi.
2. La seconda argomentazione della Corte afferma che il taglio non può arrivare alla fine dell'anno perché in questo modo si viola un'esigenza fondamentale dell'autonomia finanziaria sulla certezza delle risorse e quindi dichiara illegittimo per il 2013 il taglio del decreto legge 95/2012.

A fine 2016, la legge di bilancio per il 2017 emana una norma che ha come obiettivo il superamento della sentenza della Corte Costituzionale, perché afferma che dal 2013 (quindi retroattivamente) il riparto del taglio del decreto-legge avviene tentando di trovare un accordo con le autonomie, in caso di mancato accordo si può ricorrere al taglio del Decreto. Il 2 maggio 2017, dopo il mancato accordo, viene pubblicato un decreto ministeriale che conferma il taglio del decreto ministeriale del 2013. Questa è una palese violazione di un giudicato della Corte Costituzionale e su questa base circa cento comuni trevigiani stanno presentando ricorso al Tar per violazione del giudicato della Corte.

Il secondo vizio descritto dalla Corte non vie-

ne minimamente considerato dalla norma della legge di bilancio 2017 né dal decreto ministeriale. In questo modo la sentenza della Corte costituzionale risulta come inutiliter data. Violare il giudicato della Corte costituzionale significa togliere quella garanzia che la Costituzione stabilisce a presidio della democrazia.

Ormai siamo giunti al punto di dover applicare ai Comuni quello che Sturzo nel 1949 prefigurava come destino delle Regioni se non fossero stati rispettati alcuni principi. Riprendendo le sue parole e sostituendo i Comuni alle Regioni è possibile affermare: i Comuni sono finiti “a essere catalogati tra gli invalidi di diritto pubblico, parassiti dello Stato come tutti gli enti autonomi, autarchici, statali, parastatali, commissariali che hanno pullulato e pullulano ancora sul bel suolo d’Italia”.

Le parole di Sturzo sono tornate estremamente attuali perché questa legislazione anticrisi in Italia ha ridotto i Comuni a “invalidi del diritto pubblico”.

Una posizione molto simile è stata espressa anche dalla Corte dei Conti, nel rapporto sul coordinamento per la finanza pubblica del 2016: le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni testimoniano di provvedimenti che all’ombra del federalismo “rappresentano vere e proprie incursioni della politica fiscale nazionale dettate, più che da logiche di coordinamento fra i livelli di governo, dal coinvolgimento delle autonomie locali nello sforzo di consolidamento dei conti pubblici”.

Il quadro che è stato generato da questa stratificazione di interventi della legislazione di emergenza non è più rattoppabile. Siamo arrivati a un livello in cui occorre azzerare la situazione, prendere atto che la legge 42 è stata travolta e riscrivere una delega sul federalismo municipale. Cercando di immaginare i possibili scenari, o è possibile reintrodurre

l’IMU sulla prima casa creando un’imposta totalmente locale o, se questo politicamente non è fattibile, si potrebbe addirittura ripiegare su un’IMU statale, sulla quale i Comuni applicano un’addizionale, ricalcando il modello di finanziamento regionale con l’addizionale IRPEF. Un’ultima ipotesi potrebbe essere quella della Local Tax minimale che ha però il difetto di eliminare l’addizionale Irpef. Sono solo possibili ipotesi di un quadro che potrebbe essere anche più articolato. In questa nuova delega sul federalismo municipale, vista l’esperienza della legislazione anticrisi, non solo andrebbe scritto un quadro che riordina gettiti, imposte e partecipazioni, ma dovrebbero essere fissati e blindati dei principi fondamentali. In tal senso, dovrebbe essere chiaro che il termine per cui le risorse devono essere assegnate entro il 31/12 dell’anno precedente è un termine perentorio, non è come oggi un termine, che qualcuno interpreta come ordinatorio. Questa è una prassi che deve essere assolutamente impedita. Il legislatore deve intervenire con assoluta chiarezza per stabilire una serie di principi che blindino i caratteri fondamentali del federalismo fiscale: garanzie della certezza delle risorse e della programmazione, un divieto di intervento statale sulle risorse comunali, una garanzia di trasparenza del processo di determinazione dei fabbisogni standard che devono essere pubblicati in Gazzetta Ufficiale consentendo ai Comuni di impugnarli se riscontrano violazioni di legge. Questi sono solo alcuni dei principi che andrebbero inseriti nella nuova legge delega. Ce ne sono altri, tutti ricavabili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale o dalla letteratura a livello internazionale sul federalismo fiscale che dovrebbero essere, appunto, blindati in una nuova legge, scritta sulle macerie di un sistema che ormai è totalmente insostenibile.





# Il vertical imbalance e il disegno della finanza locale in Italia

**Fabio Fiorillo**

Università Politecnica delle Marche  
Assessore al Bilancio - Comune di Ancona

Ispirandomi al titolo del volume, il mio intervento si articola in: principi da difendere, nodi da sciogliere e scenari da costruire.

## **PRINCIPI da difendere: c'era una volta la legge 42/2009**

La legge 42/2009 segnava alcuni principi fondamentali per la finanza locale in Italia: la garanzia del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali, il superamento della spesa storica, la riduzione della sperequazione del finanziamento delle funzioni non fondamentali, il riparto delle responsabilità di entrata e di spesa tra Stato ed enti locali e la tutela dello sforzo fiscale degli enti locali.

Rievocare una legge "disapplicata" non risponde a particolari nostalgie, quanto piuttosto alla necessità di recuperare due temi fondamentali per il funzionamento della nostra finanza locale che in tale legge erano ben enucleati. Il primo tema è che esistono funzioni fondamentali che un Comune deve obbligatoriamente svolgere (Giarda, 2005) e che quindi devono essere finanziate integral-

mente. Il secondo, legato al primo, è che in un paese con forte sperequazione di ricchezza e di reddito il finanziamento degli Enti Locali non può prescindere dalla costituzione di un fondo perequativo. Nelle intenzioni della legge 42 il fondo perequativo aveva due obiettivi: garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali, ridurre la sperequazione nel finanziamento delle funzioni non fondamentali (cultura, sport, turismo, attività economiche).

Il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali doveva essere garantito da tributi propri, addizionali e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali; per la differenza tra i fabbisogni standard e le entrate tributarie appena elencate, calcolate ad aliquote standard, sarebbe intervenuto integralmente il fondo perequativo per compensare le somme mancanti.

I tributi propri indicati erano il tributo sugli immobili (IMU) e la miriade di tributi minori che dovevano essere accorpate nell'IMU secondaria in modo da razionalizzare il si-

stema<sup>(1)</sup>. Tra le addizionali era indicata l'addizionale all'IRPEF, oggetto del dibattito politico e accademico, precedente all'abolizione dell'imposta sulla prima casa (Lattarulo e Petretto, 2015), circa l'opportunità di continuare ad utilizzare tale strumento per finanziare il sistema comunale.

Per quanto riguarda le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, queste hanno in Italia una storia costellata di tentativi ben presto abortiti. Nel 2009 è stata introdotta una compartecipazione dinamica all'IRPEF, abolita nel 2011 per essere sostituita dalla compartecipazione all'IVA, a sua volta abolita nel 2013.

L'intenzione della legge 42 nel definire il fondo perequativo era chiara: il fondo finanziava integralmente le funzioni fondamentali compensando totalmente la mancata capacità fiscale ad aliquota standard. Accanto al finanziamento delle funzioni fondamentali si aggiungeva una parte volta a ridurre gli squilibri di capacità fiscale con lo scopo di finanziare le altre funzioni.

Solo con l'accordo del 31 marzo 2015 in Conferenza Stato-Città, viene resa esplicita la funzione di perequazione della capacità fiscale. Nello stesso accordo si stabilisce che una parte dello standard corrisponderà ad una parte della spesa storica registrata nel 2014 (Marchionni, Pollastri e Zanardi 2016, UPB). A regime, nel 2021, sulla base della legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 449), la quota di fondo storico sarà del 50%, la quota legata alla perequazione dei fabbisogni sarà del 40% e il 10% sarà legata alla perequazione delle capacità fiscali in senso stretto. Occorre notare due elementi: il

1 Dopo periodici rinvii nella definizione di questo tributo che doveva accorpate le imposte su pubblicità, affissioni, occupazione suolo pubblico, con la legge di stabilità del 2016 la mai nata IMU secondaria viene cancellata dal sistema fiscale italiano.

90% del fondo di solidarietà comunale ha il compito di risolvere il problema del Vertical Imbalance ovvero dello squilibrio tra entrate ed uscite per le funzioni dei vari Comuni<sup>(2)</sup>. Il compito di perequazione delle capacità fiscali date le premesse è residuale. Il secondo elemento è che nelle entrate standard, e quindi ai fini della perequazione, dopo l'accordo del 2015 sono computati non solo i tributi maggiori, ma anche i tributi minori e le entrate extra-tributarie.

In estrema sintesi, come già rilevavano Arachi e Zanardi (2009) la legge 42/09 sanciva una sorta di separazione della responsabilità tributaria<sup>(3)</sup> facendo "convivere i due riferimenti perequativi - indicati dall'art. 119 della Costituzione - applicandoli ad insiemi di funzioni differenti". Per le funzioni fondamentali la responsabilità era statale: lo Stato centrale definiva le entrate standard e attribuiva quote di fondo perequativo per far fronte al problema del vertical imbalance. Per le funzioni non fondamentali la responsabilità era degli enti locali che definivano lo sforzo fiscale, le entrate extratributarie e il risparmio da ottenere dalle funzioni fondamentali.

### **NODI DA SCIogliere: Vertical imbalance e fondo perequativo orizzontale**

Nella legge 42 non era esplicitata la natura del fondo, tuttavia era abbastanza chiaro come tale fondo dovesse avere natura verticale<sup>(4)</sup>: doveva essere costituito da risorse erariali poiché doveva compensare il fatto

2 Come nota Fausto (2003) tale problema è strutturale in un paese come l'Italia caratterizzato da forti sperequazioni delle risorse

3 L'idea generale promossa anche dal Giarda (2001, 2005) era che le differenti funzioni (e di conseguenza spese) dovessero essere finanziate da differenti fonti.

4 Arachi e Zanardi (2009) sostengono che per le funzioni fondamentali il fondo perequativo dovesse essere verticale, per la perequazione delle capacità fiscali parlano di fondo pseudo-orizzontale.

che le risorse attribuite in via normale ai Comuni non erano sufficienti per finanziare le funzioni fondamentali che i Comuni avrebbero dovuto svolgere. Le risorse erariali che dovevano finanziare i Comuni seguivano le competenze amministrative attribuite ai Comuni. Lo Stato non attribuiva più risorse vincolate alle singole spese, ma le risorse necessarie per finanziare i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali. Lo schema di finanziamento coerente per risolvere il problema del vertical imbalance era quello di fissare i tributi locali in modo da rendere autonomo l'ente comunale più ricco a livello procapite e di finanziare con il fondo perequativo i Comuni meno ricchi.

Quando nel 2011 si è costituito il fondo di solidarietà comunale, il sistema dei Comuni ha appoggiato l'idea che un fondo orizzontale, alimentato dalle imposte comunali<sup>5</sup>, avrebbe reso il sistema della finanza locale indipendente dallo Stato Centrale. Questo è stato il grande abbaglio che ha condizionato la finanza locale negli anni dal 2011 ad oggi. Dal punto di vista teorico-contabile i risultati che si ottengono con un fondo orizzontale possono replicare integralmente quelli che si ottengono con un fondo verticale, basta definire in maniera corretta i parametri che regolano il fondo. Tuttavia un fondo orizzontale alimentato dagli oltre 6000 Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario non favorisce l'accountability. Con tutti gli sforzi che si possono fare, un fondo perequativo così costruito è assolutamente opaco.

I Comuni si sono raccontati la storia secondo cui un fondo orizzontale potesse renderli indipendenti dallo Stato perché le loro sorti finanziarie non dipendevano più dai trasferimenti dello Stato Centrale ma dalle risorse dei Comuni medesimi. In realtà la dipenden-

za dallo Stato era sancita sia nella legge 42 sia nei decreti attuativi dove si affermava che per ragioni di Finanza Pubblica lo Stato poteva ridefinire il livello di funzioni fondamentali. Il valore target delle funzioni fondamentali, e di conseguenza l'ammontare del fondo, può essere alzato o abbassato per esigenze di Finanza Pubblica. In altri termini, lo Stato centrale definisce quante sono le risorse da assegnare alle funzioni fondamentali e in maniera speculare definisce la quota del totale del costo effettivo delle funzioni fondamentali che verrà effettivamente finanziata dalla Stato Centrale.

L'utilizzo di un fondo orizzontale non toglie questo elemento di dipendenza, ne aumenta solo l'opacità. Ad esempio nel 2015 il Comune di Ancona ha versato al fondo di solidarietà comunale oltre 8 milioni e mezzo e prelevato poco più di 6 milioni lasciando agli altri Comuni e allo Stato<sup>6</sup> circa 1 milione e mezzo. La difficoltà di comprendere per quale ragione un Comune deve tassare i suoi cittadini per finanziare gli altri Comuni è alta già per gli addetti ai lavori e a nulla vale la considerazione che questo schema è analogo a quello in cui sia lo Stato a tassare i cittadini e a utilizzare tale gettito per finanziare il fondo. I problemi di illusione finanziaria esistono (Puviani, 1903) e un fondo orizzontale li complica confondendo il quadro delle responsabilità tributarie.

### **NODI DA SCIogliere: L'ottima imposta locale**

Dal punto di vista teorico, l'imposta ideale a livello comunale è l'imposta sugli immobili perché basata sul principio del beneficio (Musgrave, 1983; Oates, 1996). Tuttavia, oggi l'IMU non è basata sul principio del beneficio, tanto più se consideriamo l'IMU sugli immo-

5 Inizialmente oltre il 30% e adesso il 22,43% dell'IMU

6 Nel 2015 il fondo di solidarietà comunale è stato utilizzato in parte per finanziare lo Stato centrale

bili diversi dalla prima abitazione. Mancando un collegamento tra la rendita catastale e il valore dell'immobile, non è possibile ritenere che l'IMU colpisca l'aumento del valore degli immobili legato all'intervento del Comune sul territorio<sup>7</sup>. Il beneficio che si ottiene dalle politiche comunali non è distribuito come la pressione fiscale IMU. Inoltre l'IMU sugli immobili diversi dall'abitazione principale può colpire i non residenti (esportazione di imposta) oppure colpisce il reddito di impresa tassando gli immobili utilizzati ai fini produttivi. L'IMU, dunque, è un'imposta patrimoniale basata sulla capacità fiscale, tra l'altro su una capacità fiscale misurata a "caso", poiché fino al momento di una riforma del catasto, la base imponibile (rendita catastale) non corrisponde ai veri valori degli immobili e quindi alla loro capacità di generare reddito<sup>8</sup>. Paradossalmente, oggi, è più vicina ad una tassazione basata sul principio del beneficio l'addizionale IRPEF, almeno nella misura in cui il livello di servizi fornito dal Comune permette ai cittadini un maggior reddito disponibile<sup>9</sup>.

Sull'IMU inoltre grava un problema di doppia imposizione ovvero di concorrenza fiscale verticale (Keen 1998) sin dalla sua nascita, l'imposizione statale e quella comunale insistono sulla medesima base imponibile. Appena entrata in vigore metà dell'IMU andava allo Stato Centrale, oggi solo l'IMU sugli immobili D è suddivisa tra Stato e Comuni. Il fatto che lo Stato non modifichi la sua aliquo-

ta sembra evitare il problema di concorrenza fiscale verticale. In realtà la concorrenza fiscale verticale continua ad essere presente attraverso il meccanismo che governa il fondo perequativo orizzontale. Di anno in anno lo Stato centrale definisce: la quota di IMU che va a finanziare il Fondo di Solidarietà comunale, le aliquote standard, i criteri di stima delle entrate standard (comprese quelle extra tributarie) che vanno calcolate per misurare la capacità fiscale standard. Nei fatti circa il 22% dell'IMU è gestita dallo Stato: è come se una quota (o un'aliquota) delle imposte comunali non venisse fissata per massimizzare la funzione obiettivo del Comune, ma venisse fissata dallo Stato. Per questa via esiste concorrenza fiscale tra imposta nazionale (la quota IMU gestita dallo Stato che va ad alimentare il fondo perequativo) e imposta locale (la quota IMU effettivamente percepita dai Comuni). Tale meccanismo è scarsamente trasparente e dal fondo perequativo preleva anche il Governo Centrale.

Come è noto in presenza di concorrenza fiscale verticale vi è il rischio di un aumento delle aliquote, con il blocco delle aliquote locali imposto per evitare l'aumento della pressione fiscale a livello locale il problema della concorrenza fiscale viene ovviamente meno, ma viene meno anche l'autonomia fiscale.

### **NODI DA SCIogliere: Quale autonomia fiscale?**

In termini di autonomia, è bizzarro pensare l'indice di autonomia tributaria possa effettivamente essere definito come rapporto tra le entrate del titolo primo e le entrate correnti. Non si tratta di un indice di autonomia tributaria serio, capace di misurare l'autonomia attuale del nostro Paese. L'autonomia tributaria è misurata, infatti, considerando l'intero titolo primo delle entrate comunali che comprende anche il trasferimento perequativo dal fondo di solidarietà comunale.

7 Se l'azione dell'amministrazione locale è positiva gli immobili aumentano di valore, se è negativa gli immobili diminuiscono di valore

8 Per analisi sul disallineamento tra rendita catastale e prezzi OMI e discussioni sulla necessità di una riforma del Catasto si vedano Fiorillo e Romano (2013), Lattarulo e Petretto (2015).

9 Petretto (2003) spiega perché l'IRAP può considerarsi una imposta basata sul principio del beneficio, le stesse motivazioni possono essere utilizzate per l'addizionale IRPEF comunale

**Tab. 1 Manovrabilità delle entrate proprie**

	Gettito ad aliquote standard (A)	Gettito oltre standard massimo (B)	Gettito oltre standard effettivo (C)	% (D=C/B)
<b>ADD. IRPEF</b>	2,5 mld	2,5 mld	2 mld	80%
<b>IMU TASI</b>	12,9 mld	5,5 mld*	4,2 mld	76%

\*ipotesi IMU D stato 4 mld, possibilità di portare aliquote IMU+TASI 11,41

Fonte: elaborazione su entrate tributarie 2016 MEF

Una misura dell'autonomia tributaria permette di calcolare la manovrabilità delle entrate proprie. Attualmente le entrate manovrabili ammontano a zero. Nel caso in cui fosse tolto il blocco delle aliquote, le entrate proprie devono essere suddivise in entrate destinate a coprire i fabbisogni standard che per definizione sono pari alle entrate standard e che non sono manovrabili (colonna A della tabella 1): 2,5 miliardi di euro per l'addizionale Irpef e 12,9 miliardi per l'IMU. Essendo risorse attribuite per finanziare le funzioni fondamentali queste non sono manovrabili<sup>10</sup>. La colonna B rappresenta il gettito massimo potenziale se non c'è blocco delle aliquote. Le colonne C e D misurano quanto del gettito potenziale viene effettivamente riscosso, in valore assoluto ed in percentuale sul gettito massimo; per l'IMU/TASI sarebbero 5 miliardi e mezzo contro uno standard di quasi 13 miliardi. Complessivamente il sistema dei Comuni utilizza circa l'80% del margine che ha a disposizione

Un altro aspetto su cui riflettere riguarda il

10 Un Comune che ha una spesa per funzioni fondamentali inferiore al fabbisogno standard potrebbe non variare la spesa per le funzioni definite non fondamentali e ridurre le aliquote. Nella realtà i casi in cui risparmi per funzioni fondamentali sono utilizzati per ridurre la pressione fiscale complessiva in maniera significativa e al di sotto della capacità fiscale standard sono pochi.

fatto che tra le entrate standard è inclusa anche una quota (la mediana) delle entrate extratributarie, multe incluse. Avrebbe molto più senso considerare standard per legge, e non come stima, imporre come standard una percentuale fissa di copertura dei servizi individuali da parte degli utenti<sup>11</sup>.

#### **NODI DA SCIogliere: I LEP non sono i fabbisogni standard**

La lettera m dell'art. 117 della Costituzione definisce competenza esclusiva dello Stato Centrale il livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Garantire i LEP significa che prima vengono definiti i livelli essenziali in termini quanti-qualitativi da fornire per ogni Comune, poi si calcola quale è il costo standard unitario per la fornitura di tali servizi, infine si attribuisce a ciascun Comune il fabbisogno standard come prodotto tra costo standard e livello standard da fornire. L'ammontare del fondo perequativo, se ci si basa sui LEP, viene definito per aggregazione: si parte da funzioni di costo analitiche e da livelli di

11 Tale percentuale potrebbe essere fissata al 36% che corrisponde alla percentuale di copertura delle spese relative ai servizi individuali deve essere pagato dagli utenti delle amministrazioni che hanno problemi con i parametri di deficit strutturale.

servizio essenziali e per somma si definisce l'ammontare del fondo. Al contrario il fondo perequativo viene definito prima fissando l'ammontare complessivo dei fabbisogni standard poi suddividendo tale ammontare tra i vari Comuni. I fabbisogni standard non sono i LEP.

Le due impostazione potrebbero essere riconciliate laddove venissero definiti esplicitamente i LEP come livelli minimi di prestazioni al di sotto dei quali non si può scendere, e si verificasse che l'attribuzione del fondo a ciascun Comune possa garantire tali minimi. Tale meccanismo è considerato nel calcolo dei fabbisogni standard, tuttavia le soluzioni adottate hanno un carattere pratico non normativo: con il metodo della funzione della spesa aumentata si sono inseriti dei minimi nelle stime del calcolo dei fabbisogni standard e quindi nei parametri standardizzati, per cui le risorse vengono attribuite considerando un minimo anche per i Comuni che non hanno il servizio.

L'altro modo per soddisfare i LEP si concretizza nell'attribuzione di trasferimenti vincolati permessi dal comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione che prevede la possibilità di intervento statale per ragioni di sviluppo economico sociale. Sono un esempio gli stanziamenti per la povertà.

Entrambe le soluzioni per considerare i LEP funzionano in termini di buon senso ma non sono interventi normati. Non esiste una normativa che definisce i LEP e che collega i minimi che vengono comunque inseriti nelle funzioni della spesa aumentata: nel calcolo dei fabbisogni standard per le funzioni educative (mense e servizi scolastici), ad esempio, i minimi sono inseriti ma la normativa che collega tali minimi ai LEP non c'è.

### SCENARI DA COSTRUIRE: Criteri generali

Lo scenario sostenibile per la finanza locale italiana deve garantire alcuni principi:

1. l'autonomia finanziaria degli enti territoriali non deve incidere negativamente sul percorso di rientro nei parametri europei;
2. risolve il problema del vertical imbalance;
3. supera il criterio della spesa storica;
4. definisce in maniera chiara le responsabilità di entrata e di spesa tra livello locale e centrale;
5. lascia ai Comuni la responsabilità dello sforzo fiscale e definisce uno sforzo fiscale locale massimo che abbia coerenza con il sistema delle responsabilità.

L'importanza data primo criterio<sup>(12)</sup> è stata prevalente. Mantenendo il livello di disciplina fiscale imposto dai trattati europei e sancito dalla legge rafforzata 243/2012, si intende proporre tre possibili scenari non reciprocamente esclusivi. Ciascuno degli scenari è costruito in maniera da garantire il rispetto dei 5 criteri generali su esposti e, a parità di sforzo fiscale, le medesime risorse di cui ciascun Comune gode oggi (si ipotizzano cioè risorse invariate).

### SCENARIO 1: reintroduzione dell'imposta sulla prima casa

La reintroduzione dell'imposta sulla prima casa restituirebbe autonomia reale ai Comuni. Lasciando immutate le attribuzioni del fondo di solidarietà comunale, l'aliquota di imposta sulla prima casa sarebbe bassa. In particolare mantenendo l'attuale fondo di solidarietà comunale si potrebbe fissare una

12 Criterio posto già dall'ACOFF (2005).

aliquota standard sulla prima casa pari a 0‰ ed una aliquota massima pari all'1,5‰. L'aliquota massima è stata calcolata come differenza tra l'aliquota massima della vecchia TASI e l'aliquota standard della stessa imposta. Dal momento che in questo scenario non si modifica la dimensione del fondo di solidarietà comunale, l'imposta sulla prima casa diventa una imposta esclusivamente di pertinenza dei Comuni ed esce dal calcolo della capacità fiscale standard. Questo permette aliquote molto contenute.

Poiché l'introduzione dell'imposta sulla prima casa potrebbe produrre un aumento della pressione fiscale locale a livello complessivo, l'introduzione dell'imposta sulla prima casa può essere accompagnata da una ridotta manovrabilità delle altre aliquote d'imposta. Ad esempio, per il Comune di Ancona, un gettito di 3 milioni e mezzo corrisponde all'1‰ sulla prima casa, al 2,3‰ di addizionale Irpef e all'1,4‰ di IMU sugli altri immobili.

Per evitare l'aumento della pressione fiscale complessiva, piuttosto che bloccare le aliquote ha più senso reinserire l'imposta sulla prima casa e ridurre la manovrabilità delle altre imposte. Questo produrrebbe un riequilibrio della fiscalità locale, minori effetti legati alla concorrenza fiscale verticale dato che tale imposta non ha basi imponibili sovrapposte con altre imposte statali né direttamente, né attraverso il fondo di solidarietà comunale dato che esce dal calcolo della capacità fiscale standard. Infine tale imposta avvicina al principio del beneficio e conferisce responsabilità agli enti locali. Il problema di questo scenario è che il consenso politico a riguardo è bassissimo, l'imposta sulla prima casa piace solo ai professori di Scienza delle Finanze.

### **SCENARIO 2: lo scambio tra Scambio Addizionale IRPEF e IMU immobili D**

Questo scenario è stato in discussione (Lattarulo, P. e Petretto, A., 2015a, 2015b) prima dell'abolizione dell'imposta sulla prima casa ed era coerente con l'esistenza di quell'imposta. La logica di questo scenario era la separazione delle entrate comunali sugli immobili dalle entrate statali sul reddito. In realtà per quanto detto sull'IMU, gli effetti di tale scambio in termini di principio del beneficio sono bassissimi. Allo stesso modo bassi sono gli effetti in termini di concorrenza fiscale verticale: la stessa base imponibile è gravata da due prelievi, ma questo passa attraverso il meccanismo che presiede il Fondo di Solidarietà comunale, meccanismo che non verrebbe modificato dal semplice scambio IMU immobili di tipo D e addizionale Irpef. Bassi anche gli effetti sull'accountability; attribuire ai Comuni tutta l'IMU e allo stato tutta l'IRPEF non modifica in maniera sostanziale l'accountability della fiscalità locale che dipende dall'illusione fiscale creata dal meccanismo di alimentazione del fondo di solidarietà comunale.

Attribuire ai Comuni tutta la tassazione degli immobili ad uso produttivo invece potrebbe aumentare il rischio di concorrenza fiscale orizzontale tra Comuni.

Infine anche questo scenario ha un basso consenso politico da parte dei Comuni medio-grandi che utilizzano l'addizionale IRPEF come leva fiscale per politiche redistributive.

### **SCENARIO 3: Il fondo di solidarietà comunale verticale**

L'ultimo scenario passa attraverso la costituzione di fondo di solidarietà comunale verticale e l'attribuzione ai Comuni di partecipazioni e di addizionali. Come gli scenari precedenti anche in questo caso si assume



l'invarianza di risorse rispetto allo scenario attuale. Come è noto le risorse per finanziare le funzioni fondamentali, somma di capacità fiscali standard (pari a 28,6 miliardi) e contributo dello Stato (pari a 1,1 miliardi), meno correzioni e rettifiche (1,7 miliardi), sono pari a circa 28 miliardi. Occorre quindi che lo scenario proposto garantisca le medesime risorse.

In primo luogo tali risorse corrispondono e quelle già adesso attribuite come capacità fiscale standard.

Se si esaminano i componenti della capacità fiscale (tabella 2) si notano immediatamente alcune voci che non possono cambiare nel nuovo scenario: le imposte per i rifiuti, (già adesso entrano ed escono e vengono sterilizzate in termini di fondo di solidarietà comunale), la capacità fiscale residuale fatta di entrate proprie minori e di entrate extra-tributarie. Rispetto all'attuale stima della capacità fiscale residuale sarebbe opportuno definire la stessa in via normativa in termini di percentuale di compartecipazione alla spesa dei servizi indivisibili.

La prima modifica riguarda l'addizionale IRPEF: l'aliquota standard (4‰, pari al gettito standard di 2,5 miliardi) dell'addizionale IRPEF viene assorbita dall'imposta statale e trasformata in una compartecipazione che viene data ai Comuni. L'addizionale IRPEF rimane ma la manovrabilità dell'aliquota si riduce entro un intervallo compreso tra 0 e 4‰. La minor manovrabilità delle aliquote da parte degli enti locali coglie in parte lo spirito dello scenario due e della proposta di Petretto. In prima battuta si avrebbe una riduzione dell'imposta locale e un aumento dell'aliquota media dell'Irpef nazionale, col tempo può essere impostato un meccanismo di riduzione aliquota media nazionale. Ovviamente l'addizione IRPEF in questo scenario rappresenta solo lo sforzo fiscale oltre lo standard.

La seconda modifica riguarda l'imposta sugli immobili diversi dalla prima abitazione. Sarebbe opportuno consolidare in un'unica imposta patrimoniale statale l'IMU di categoria "D", l'IMU TASI standard e il Tax Gap IMU TASI. Fissando l'aliquota della patrimoniale al 8,6‰ (pari alla somma tra aliquota standard IMU e

**Tab. 2 Componenti della capacità fiscale 2017**

	Valori assoluti	Valori percentuali
<b>IMU - TASI</b>	13 miliardi	45%
<b>Addizionale comunale IRPEF</b>	2,5 miliardi	9%
<b>Tax gap IMU-TASI</b>	0,3 miliardi	1%
<b>Rifiuti</b>	7,1 miliardi	25%
<b>Capacità fiscali residuale</b>	5,7 miliardi	20%
<b>Totale</b>	<b>28,6 miliardi</b>	<b>100%</b>

Audizione presso commissione bicamerale per il federalismo fiscale della prof.ssa Lapecorella, 20 ottobre 2016

Fonte: UPB Nota 1, 2017

**Tab. 3 Risorse per il finanziamento delle funzioni fondamentali**

	Valori assoluti	Valori percentuali
<b>Compartecipazione IRPEF</b>	2,5 miliardi	8,9%
<b>Compartecipazione imposta Patrimonio statale (alimentazione FSC)</b>	12,700 miliardi	45,3%
<b>Rifiuti</b>	7,1 miliardi	25,5%
<b>Compartecipazione utenti a spesa servizi individuali*</b>	5,7 miliardi	20,3%
<b>Totale</b>	28 miliardi	100%

\*pari alle entrate residuali standard

aliquota standard TASI) il gettito della patrimoniale ammonterebbe a circa 17,3 miliardi.

Per garantire ai Comuni le risorse necessarie al finanziamento delle funzioni fondamentali, il 75% di tale patrimoniale viene utilizzata per finanziare il fondo di solidarietà comunale attraverso un meccanismo di compartecipazione a tutto il comparto dei Comuni il cui riparto che segue la stessa logica della compartecipazione IVA per le Regioni. La tabella seguente riassume le risorse per il finanziamento delle funzioni fondamentali.

Il 25% della patrimoniale rimane allo Stato, ovvero 4,6 miliardi che equivalgono alla somma della vecchia IMU "D", del contributo dello Stato al vecchio Fondo di Solidarietà Comunale meno le rettifiche. Agli Enti Locali rimane un'addizionale su questa patrimoniale statale che oscilla tra 0 e 2,8%. Il range di oscillazione è calcolato a partire dalla differenza tra aliquota massima dell'IMU, comprensiva dello 0,8% applicabile sulla somma IMU + TASI, e l'aliquota standard. Anche l'addizionale sulla patrimoniale è sforzo fiscale oltre lo standard<sup>13</sup>.

Lo sforzo fiscale massimo che i Comuni possono esercitare corrisponde allo sforzo oltre lo standard visto in tabella 1, al massimo i Comuni possono avere un gettito complessivo da addizionale IRPEF pari a 2,5 miliardi ed un gettito massimo complessivo da addizionale sulla patrimoniale pari a 5,5 miliardi.

Se si ritiene che la manovrabilità dell'addizionale sulla patrimoniale sia eccessiva, l'aliquota della patrimoniale nazionale viene fissata a un livello più alto mentre si riduce il range di aliquote che i Comuni possono utilizzare sull'addizionale alla patrimoniale. Mantenendo la partecipazione al 75% questo significherebbe uno scambio tra fiscalità generale e sforzo fiscale dei Comuni non differente, in termini logici, dallo scambio che si ha con il fondo di compensazione IMU TASI. Tuttavia inserendo tale scambio in un meccanismo coerente diventa più semplice concordare con i Comuni un percorso di graduale riduzione della pressione fiscale legato alla riduzione della compensazione dello sforzo fiscale. Tale meccanismo si configura attraverso mantenendo costante la percentuale di compartecipazione e riducendo l'aliquota della patrimoniale. Rispetto alla riduzione per decreto del fondo di com-

13 Come è evidente in questo scenario, le aliquote standard delle imposte comunali sono poste pari a zero.

pensazione IMU-TASI, un meccanismo così descritto avrebbe il pregio di essere inserito in maniera coerente nel sistema di fiscalità locale e di essere frutto di concertazione tra Stato e Comuni.

Rispetto alla situazione attuale, questo scenario in termini di valori assoluti conferisce agli enti locali la stessa autonomia effettiva che si avrebbe togliendo i blocchi alle aliquote; non modifica gli indici di autonomia tributaria e finanziaria oggi calcolati, trattandosi di compartecipazioni queste rientrano comunque nel titolo 1; assegna agli enti locali un range di aliquote più ristretto ma coerenti con l'autonomia effettiva. Inoltre non peggiora eventuali problemi di concorrenza fiscale verticale prima nascosti dal meccanismo dell'alimentazione del FSC ora resi espliciti con l'utilizzo di compartecipazioni e addizionali; infine riduce la possibilità di concorrenza fiscale orizzontale limitando la possibilità di manovra delle aliquote sugli immobili produttivi.

Il fondo di solidarietà comunale, in questo scenario a questo punto viene esplicitamente finanziato da un'imposta nazionale e per esigenze di bilancio lo Stato può variare, in aumento come in diminuzione, sia l'aliquota nazionale sia la quota di compartecipazione, assumendosene le responsabilità. In questo modo si eliminano le fonti di illusione fiscale. Il riparto del fondo può essere definito in modo da replicare il riparto attuale e/o il riparto a regime.

## Conclusioni

Lo scenario ottimale è la combinazione tra il primo e il terzo perché lascia ai Comuni le responsabilità dello sforzo fiscale e definisce uno sforzo fiscale locale massimo coerente con il sistema delle responsabilità. In termini di economia pubblica l'imposta sull'abitazione principale è la migliore imposta comunale possibile, ma in termini di consenso è manifesta l'avversione dei cittadini. Risulta chiaro che in un'ottica positiva di political economy la mancanza di un equilibrio politico preclude alla possibilità di utilizzare l'imposta sulle abitazioni principali.

Da professore di Scienza delle Finanze prestato all'amministrazione pubblica nel disegno della finanza locale italiana sono disposto a rinunciare al sistema ottimale se questo non trova un equilibrio politico capace di esprimerlo.

Ritengo tuttavia irrinunciabili la chiarezza sulle responsabilità fiscali e la soluzione al problema del vertical imbalance. Allo stesso modo è irrinunciabile la coerenza tra autonomia effettiva e manovrabilità delle aliquote.

Da questo punto di vista l'ultimo scenario ha la bontà di ridurre l'illusione fiscale e di proporre una soluzione stabile al vero problema della finanza locale che è il vertical imbalance. In questo scenario, inoltre, si avrebbe un'autonomia effettiva pari a quella che il sistema avrebbe se oggi fosse tolto il blocco delle aliquote, inquadrata però in un sistema coerente e non contorto come quello attuale, caratterizzato da una serie di modifiche sovrapposte in maniera incoerente che lo rendono di fatto incomprensibile e ingestibile.

## Bibliografia

ACoFF - Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, (2005), Relazione sull'attività svolta dall'Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, ACoFF, Ministero dell'economia e delle finanze (mimeo).

Arachi, G. e Zanardi A. (2009) "La perequazione delle Regioni e degli Enti Locali" su La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009, a cura di Guerra, M.C. e Zanardi, A., Il Mulino

Fausto, D., (2003) "Il federalismo fiscale nel paese del dualismo", in Fossati, A. (a cura di) La nascita del federalismo italiano. Attuazione e riforma del titolo V della Costituzione, FrancoAngeli, 57-84.

Fiorillo, F. e Romano, D. (2013) "Alcuni profili economici della riforma IMU: un case study su Ancona e Senigallia", *Economia Marche Journal of Applied Economics*, Vol. XXXII, No. 1.

Giarda, P. (2001), "Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", in *Le Regioni*, dicembre.

Giarda, P. (2005), *L'esperienza italiana di federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino

Keen M. (1998) *Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism* IMF Staff Papers Vol. 45, No. 3

Lattarulo, P. e Petretto, A. (2015a) *Verso l'istituzione della Local Tax in Italia*, IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale. Roma 24-25 giugno 2015.

Lattarulo, P. e Petretto, A. (2015b, a cura di) *Local Tax: ipotesi a confronto. Studi e approfondimenti*, IRPET.

Marchionni, E., Pollastri, C. e Zanardi, A. (2017) *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*. UPB Nota di lavoro 1/2017

Musgrave, R. (1983), *Who Should Tax, Where and What?*. in McLure C. (a cura di), *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.

Oates, W. (1996) *Taxation in a federal system: The tax-assignment problem*. *Public Economics Review*

Petretto, A. (2003) *Le entrate delle Regioni e degli Enti Locali secondo il nuovo art. 119 della Costituzione: un'analisi economica*. IRPET Interventi, note e rassegne n. 19/03.

Puviani, A. (1903) *Teoria dell'illusione finanziaria*



# Il federalismo fiscale dopo la crisi. Per una ricostruzione della finanza comunale

**Massimo Bordignon**

Professore di Scienza delle Finanze  
Università Cattolica di Milano

## 1. Introduzione

L'attuale quadro dei rapporti finanziari e politici tra i livelli di governo (quello che gli scienziati delle finanze chiamano il federalismo fiscale), non riflette più un disegno razionale perché è il risultato del sovrapporsi di eventi e legislazioni contraddittorie: siamo partiti da una base costituzionale fortemente orientata nel segno dell'autonomia e del decentramento ma a questo si sono sommate esigenze più forti del controllo della spesa decentrata, della riduzione della pressione fiscale e della semplificazione dei rapporti di governo.

Per sommi capi la storia italiana degli ultimi 20-25 anni sul fronte dei rapporti finanziari tra governi può essere sintetizzata come segue. C'è stato un forte decentramento fiscale negli anni 90, ottenuto per legge ordinaria. Dietro ragioni di efficienza e responsabilizzazione finanziaria, dopo la crisi finanziaria del 1992. L'obiettivo era costruire un minimo di autonomia tributaria a livello locale uscendo da una situazione precedente basata esclu-

sivamente su trasferimenti e finanza derivata (in quegli anni sono state introdotte ICI, IRAP, eliminati i trasferimenti vincolati ecc.). Il processo di decentramento ha continuato per tutto il decennio, fino a concludersi con la riforma costituzionale del 2001. Questa doveva sancire un nuovo equilibrio, politico e finanziario, tra i diversi livelli di governo; per una serie di ragioni, tuttavia, la nuova costituzione non è mai stata veramente applicata. Con tutta probabilità, il forte decentramento presente nel Titolo V era incompatibile con gli equilibri finanziari e politici del tempo. La stasi si conclude con la legge delega 42 del 2009, essa stessa una sorta di compromesso che prevede autonomia per gli enti territoriali solo al margine e funzioni fondamentali per le Regioni e per i Comuni (per circa l'80-90% della spesa) garantite dallo Stato, non sulla base della spesa storica ma sulla base di fabbisogni e costi standard. Anche questo modello, tuttavia, è stato stravolto dalla crisi economica e finanziaria successiva: soprattutto dal 2011 al 2014, a cominciare con il governo Monti, il disegno è stato completamente modificato, travalicando i meccanismi

fondamentali previsti dalla legislazione e imponendo perfino agli enti locali di sollevare risorse per finanziare lo Stato piuttosto che viceversa. Infine si è assistito, negli ultimi due anni, a qualche rilassamento dei vincoli imposti a livello e all'introduzione di alcune innovazioni istituzionali (Province, Città metropolitane, Unioni) che dovevano prefigurare una nuova riforma costituzionale che poi però alla fine non c'è stata, perché al referendum gli italiani hanno respinto la proposta di riforma. Il risultato è il quadro contraddittorio con cui ci confrontiamo al momento.

Anche l'emergenza finanziaria non è ancora finita, in particolare da un punto di vista delle finanze pubbliche: la situazione economica sta migliorando, ma il Paese non è ancora riuscito, nonostante l'intervento della Banca Centrale che ha ridotto massicciamente i tassi di interessi, a ridurre il rapporto debito pubblico su PIL. Alcune scelte, quali l'abolizione della TASI o altre fatte sulla finanza locale, sono scelte politiche, non necessità economiche. Si è preferito garantire alcuni servizi e livelli di spesa rispetto ad altri, in particolare la spesa locale, come dirò meglio dopo.

Questa è la situazione attuale dei rapporti finanziari tra governi in Italia. Da qui bisogna ripartire. Bisogna decidere come farlo e, a mio parere, ipotizzare di nuovo grandi riforme costituzionali o istituzionali è poco produttivo. C'abbiamo già provato senza successo per un paio di volte, e data la situazione economica del Paese, gli spazi sono e resteranno molto limitati, soprattutto perché il tema del controllo delle finanze pubbliche rimarrà un tema assolutamente dominante ancora per lungo tempo.

E' più opportuno invece orientarsi verso un'opera di manutenzione, riportando a razionalità alcuni degli aspetti che sono stati maggiormente travolti dagli sviluppi recenti:

- la finanza regionale;

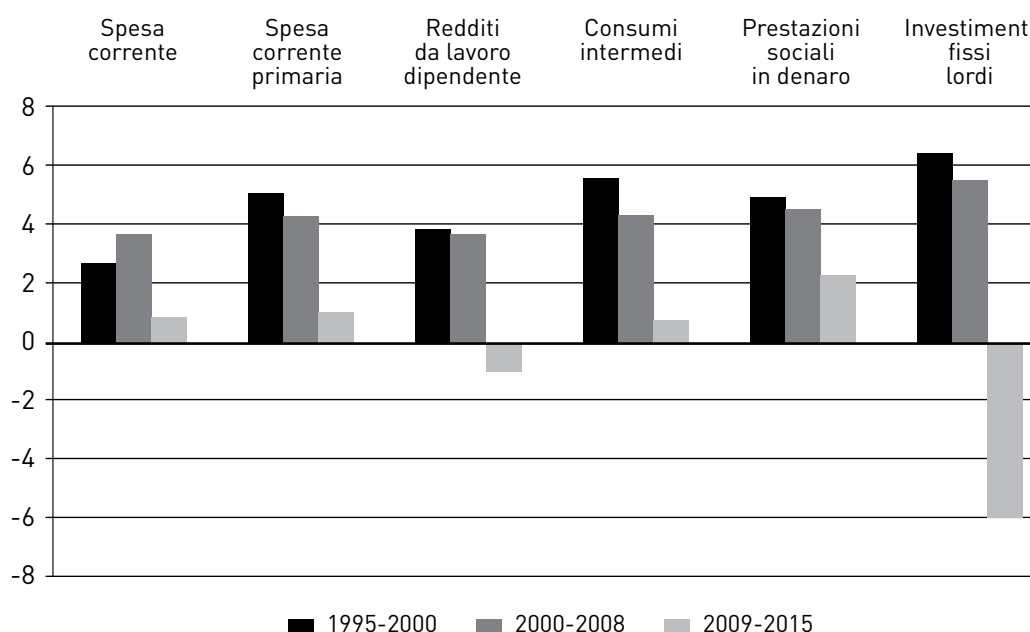
- la finanza comunale;
- la struttura dei governi, dalle nuove Province alle forme di associazione come le Unioni e la Città metropolitana.

## 2. Qualche numero e evidenza empirica

Prima di arrivare ad alcune proposte, limitandosi alla finanza comunale visto che è questo il tema del presente convegno, fatemi sostanziare quanto detto sopra con qualche numero, riportato nelle tabelle che accludo.

Partiamo dalle variazioni dei tassi di crescita di spesa delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso. Sono medie che rappresentano cosa è successo in media d'anno dal 1995 al 2000, dal 2000 al 2008 e dal 2009 fino al 2015 (fig. 1).

Il messaggio è chiaro: soprattutto negli anni 2000-2009, quando abbiamo beneficiato del crollo della spesa per interessi a seguito dell'entrata nell'euro, è stata persa un'occasione importante per stabilizzare definitivamente le finanze e il debito pubblico. Il tasso di crescita della spesa corrente (primaria quindi al netto degli interessi) in quegli anni è stato particolarmente elevato, circa il 4% all'anno (questa è la crescita nominale quindi bisognerebbe sottrarre la crescita per effetto dell'inflazione, ma nell'età dell'euro l'inflazione è stata costante e sotto il 2% annuo). La spesa corrente ha dunque continuato a crescere annualmente del 2% in termini reali, i consumi intermedi sono cresciuti del 4,5% in termini nominali e i redditi da lavoro dipendente un po' meno ma quasi in linea con la spesa corrente. Le prestazioni sociali in denaro, cioè pensioni per l'80%, di circa 4,5% all'anno. Gli investimenti circa 5% l'anno. Con la crisi, il mondo è cambiato radicalmente e la spesa è stata posta sotto controllo. Ma è soprattutto la spesa dello Stato "produttore" che è stata penalizzata.

**Fig. 1 Crescita della spesa delle AP (medie di periodo)**

Nel periodo 2009-15:

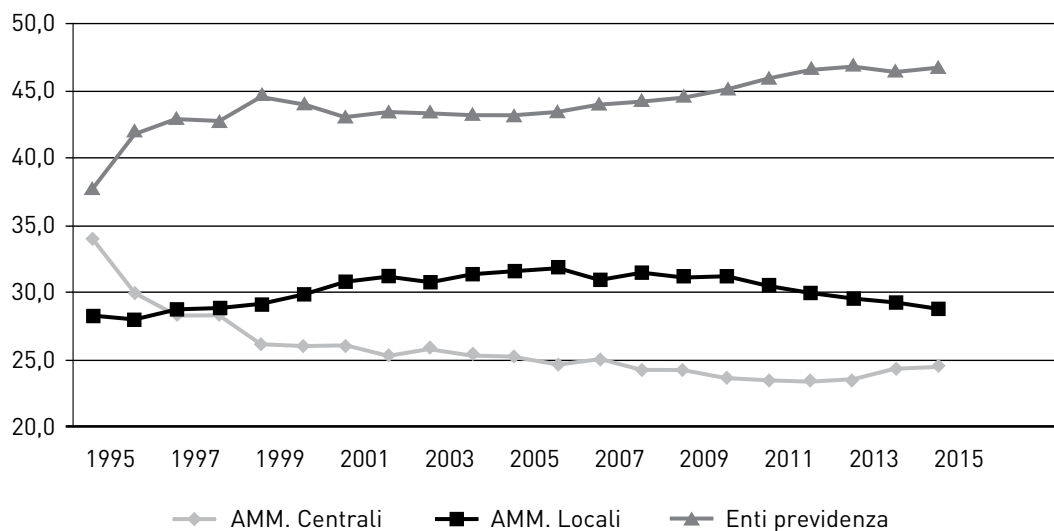
- i redditi da lavoro dipendente, tra il blocco del turnover e il blocco degli stipendi, sono stati ridotti in termini nominali di quasi mezzo punto l'anno;
- per quanto riguarda i consumi intermedi, siamo riusciti a decelerare fortemente il tasso di crescita (sono cresciuti di mezzo punto l'anno);
- ulteriori tagli sono stati effettuati sugli investimenti pubblici: in media negli anni dal 2009 al 2015 gli investimenti pubblici hanno subito una riduzione del 6% all'anno, oltre il 30% in termini nominali, il 45% in termini reali cumulando le riduzioni per tutto il periodo.

Per quanto riguarda invece lo Stato "distributore", gli effetti di contenimento della spesa, nonostante la riforma Fornero e a causa della stessa crisi economica e dei meccanismi

di sostegno al reddito, sono stati più limitati: il tasso di crescita delle prestazioni sociali in denaro si è ridotto della metà passando dal 4,5% a circa 2,5%, ma ha continuato a crescere in termini sia reali che nominali. Naturalmente, non c'è nulla di determinato o oggettivo in questi sviluppi, si tratta comunque di scelte politiche; in sostanza, si è deciso di non penalizzare ulteriormente le pensioni, a scapito di altre tipologie di spesa.

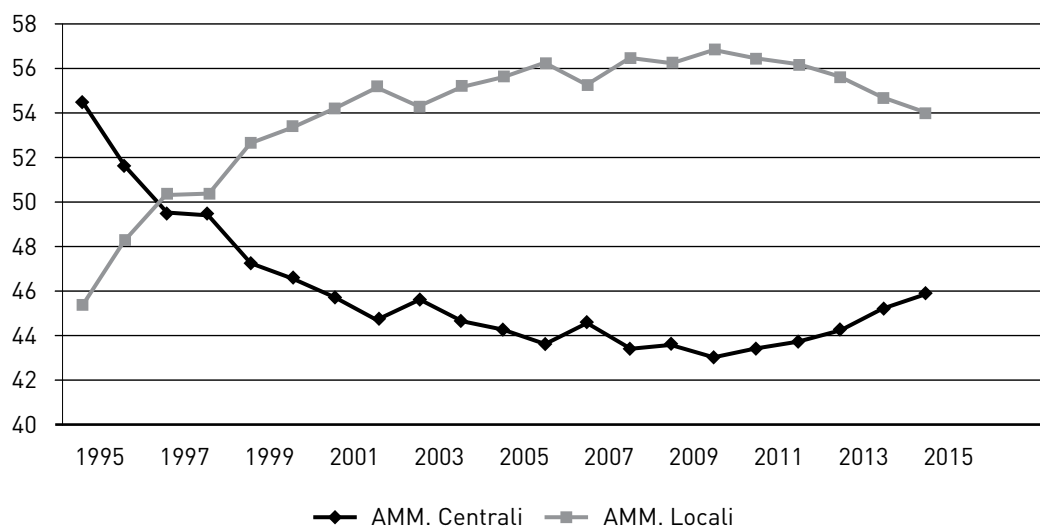
Il percorso di risanamento della finanza pubblica ha portato ad un processo di ri-centralizzazione (fig. 2). Nel confronto tra la distribuzione della spesa corrente delle amministrazioni centrali, degli enti di previdenza e delle amministrazioni locali si evince che la quota complessiva delle amministrazioni centrali e locali negli ultimi anni è andata riducendosi mentre è aumentata quella degli enti di previdenza che dal 1995 al 2015 è passata dal 40% al 47%. Confron-



**Fig. 2 Quote di spesa corrente primaria**

tando l'andamento della spesa di amministrazioni locali e centrali si evidenzia invece il processo di ri-accentramento della spesa (fig. 3), con una riduzione della spesa locale

a vantaggio delle amministrazioni centrali. Cosa è successo, più specificatamente alla spesa subnazionale? Distinguendo i dati per Regioni, Province, Comuni ed enti sanitari

**Fig. 3 Quote di spesa primaria corrente al netto della previdenza**

(quindi sottraendo dal bilancio delle Regioni la spesa per la Sanità) i dati evidenziano che è stata garantita, con una scelta politica precisa, la spesa sanitaria (è stata ridotta la spesa in conto capitale nella sanità, ma si tratta di una quota piccola) mentre sono stati colpiti pesantemente gli altri i servizi (fig. 4). Nelle Province il crollo della spesa nominale è stata superiore al 30%, la spesa in conto capitale si è ridotta del 45% e anche tutte le spese regionali diverse dalla sanità sono state ridotte fortemente. Per i Comuni la spesa corrente è lievemente aumentata ed è crollata invece la spesa in conto capitale. A conferma di quanto detto si possono analizzare i dati relativi agli occupati negli enti locali (Regioni, Province e Comuni) e negli enti sanitari (fig. 5) Il totale degli impiegati pubblici è andato riducendosi ma una quota maggiore di riduzione si è avuta per quanto riguarda Regioni, Province e Comuni: nel 2000, gli occupati degli enti territoriali erano quasi il 20% del totale degli impiegati pub-

blici (compresi gli insegnanti), adesso sono ridotti al 16%. Viceversa è stato mantenuto più o meno invariati il numero degli occupati negli enti sanitari.

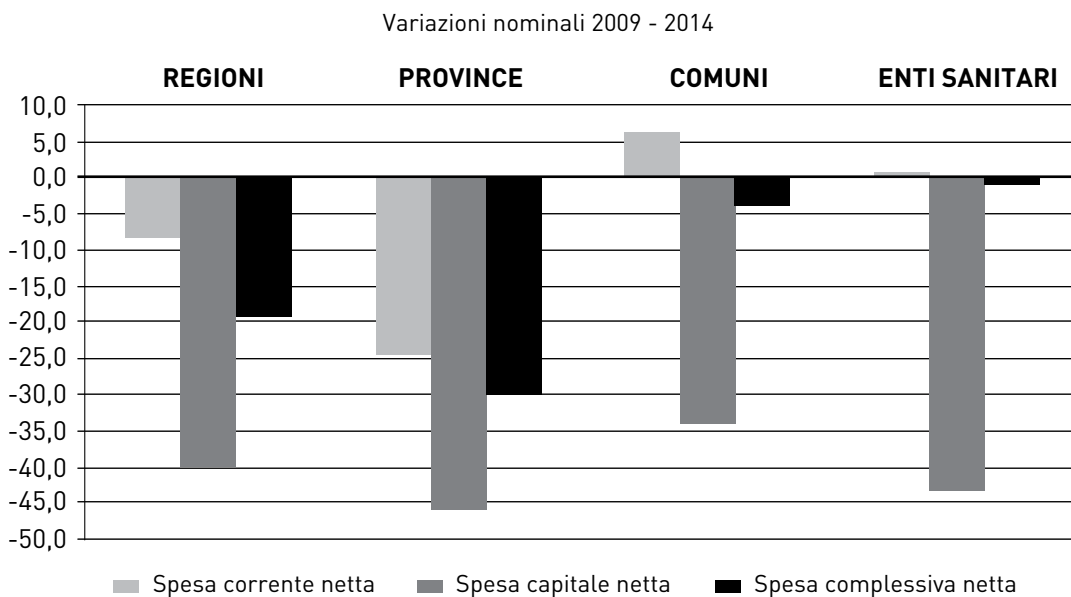
Che cosa è successo da un punto di vista del finanziamento nei diversi enti locali?

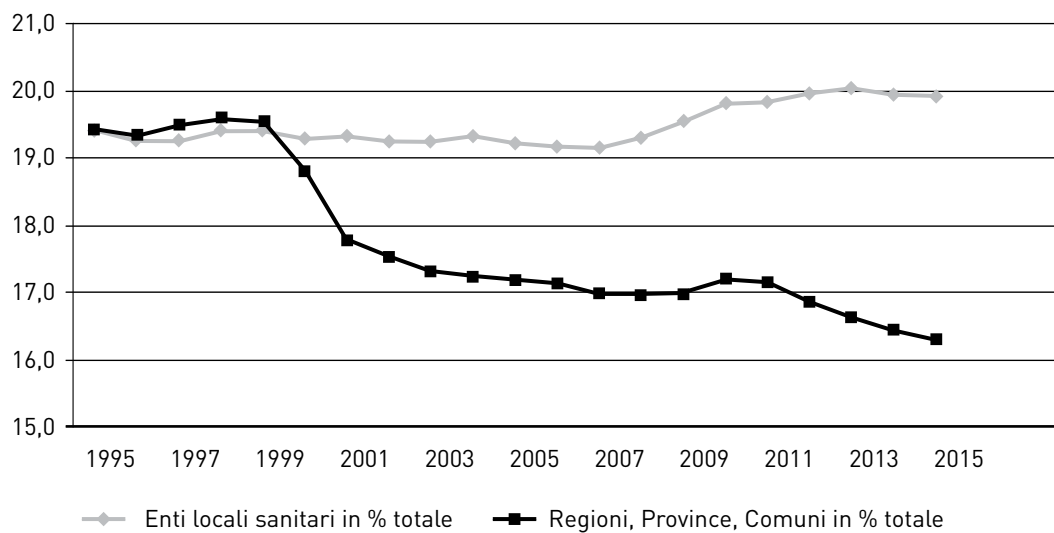
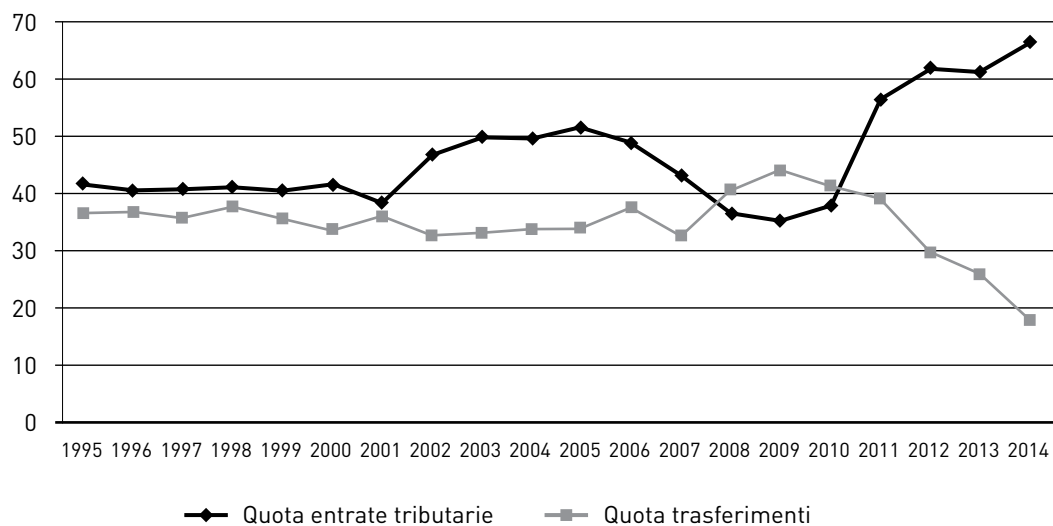
- Per quanto riguarda i Comuni sono aumentate le entrate tributarie (perché in buona parte il Comune è stato utilizzato come un esattore per lo Stato centrale), mentre sono stati soppressi i trasferimenti erariali e sostituiti con un fondo perequativo orizzontale (fig. 6);

- Nel caso delle Regioni si sono ridotte le entrate tributarie e sono aumentati i trasferimenti (fig. 7);

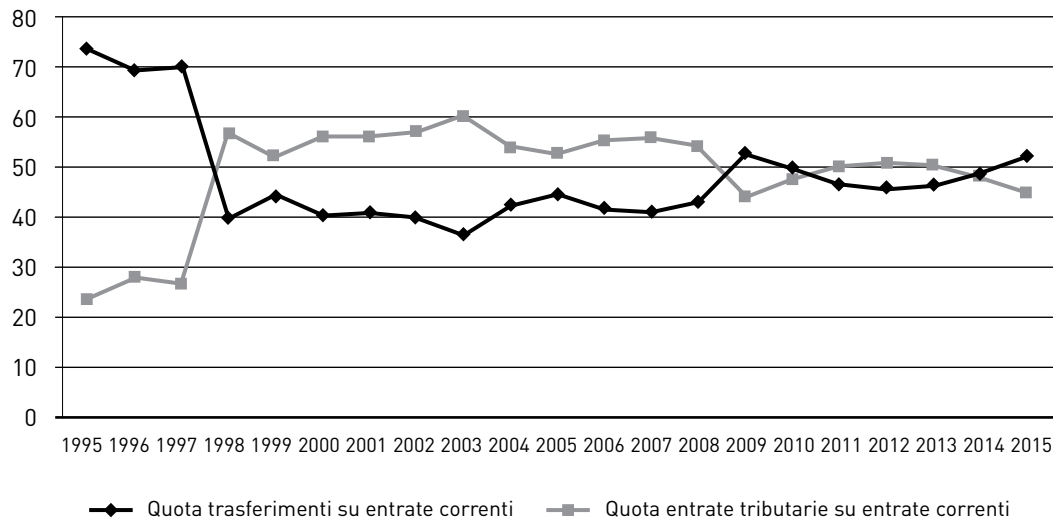
- Con la Legge Finanziaria 2016 è stata completamente bloccata l'aliquota per l'autonomia tributaria di ogni livello di governo.

**Fig. 4 La spesa delle Regioni, Province, Comuni ed Enti sanitari**



**Fig. 5 Occupati negli Enti locali in % del totale della P.A.****Fig. 6 Entrate tributarie e trasferimenti delle Amministrazioni comunali**

**Fig. 7 Entrate tributarie e trasferimenti delle Amministrazioni regionali**



Quanto valgono le diverse entrate tributarie per i Comuni (fig. 8)?

- l'addizionale Irpef adesso copre circa il 11% delle entrate tributarie;
- la tassa sui rifiuti il 25% (è fondamentale un'imposta di scopo perché serve a finanziare un servizio);
- le imposte sugli immobili circa 40%.

I dati sugli investimenti della pubblica amministrazione sul PIL evidenziano che nel 2008 erano circa il 3,5% del Pil mentre adesso sono circa 2,3% e si è ridotta ulteriormente anche la spesa di investimento delle amministrazioni locali che era circa il 2% prima della crisi e in seguito si è ridotta all'1,4% (fig. 9).

Gli investimenti delle amministrazioni locali erano all'inizio degli anni 2000 circa l'80% del totale degli investimenti pubblici, adesso sono meno del 60% (fig. 10).

Il quadro complessivo mostra quindi che per affrontare la crisi finanziari sono stati fatti

degli interventi molto duri, ma selettivi. Sono stati protetti alcuni servizi, specificamente pensioni e sanità, mentre si è pesantemente intervenuti sugli altri, in particolare sulla spesa locale diversa dalla sanità e sugli investimenti. Si sono anche ridotte le imposte locali, privilegiando di nuovo i trasferimenti.

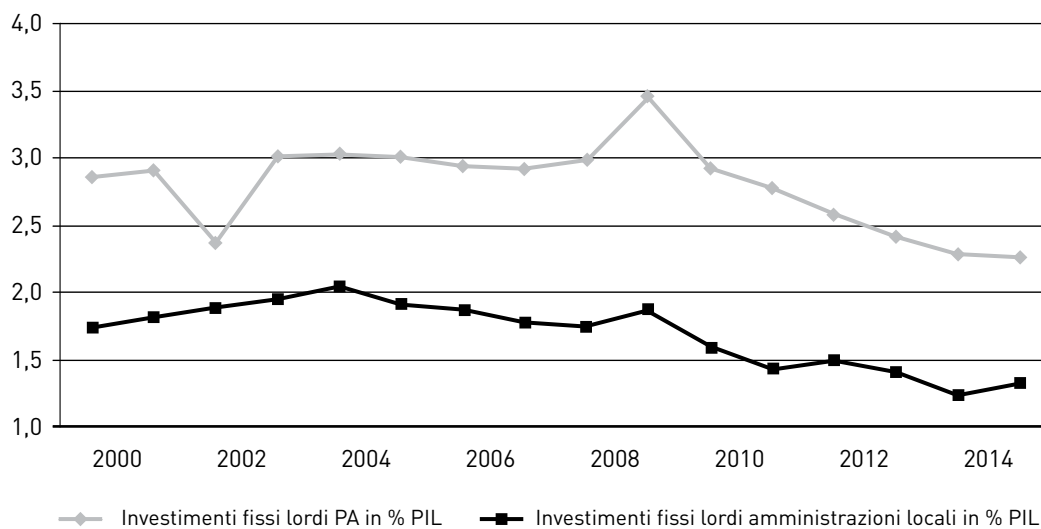
Non è un bel quadro per il futuro del Paese.

Si sono protetti gli anziani (a cui soprattutto vanno le spese in pensioni e sanità), ridotti complessivamente gli altri servizi, ridotti gli investimenti, cioè la spesa per la manutenzione del capitale pubblico e per il futuro sviluppo del Paese. In questo contesto, parti importanti dell'autonomia locale, a cominciare da quella tributaria, sono state fortemente ridotte. Che fare allora?

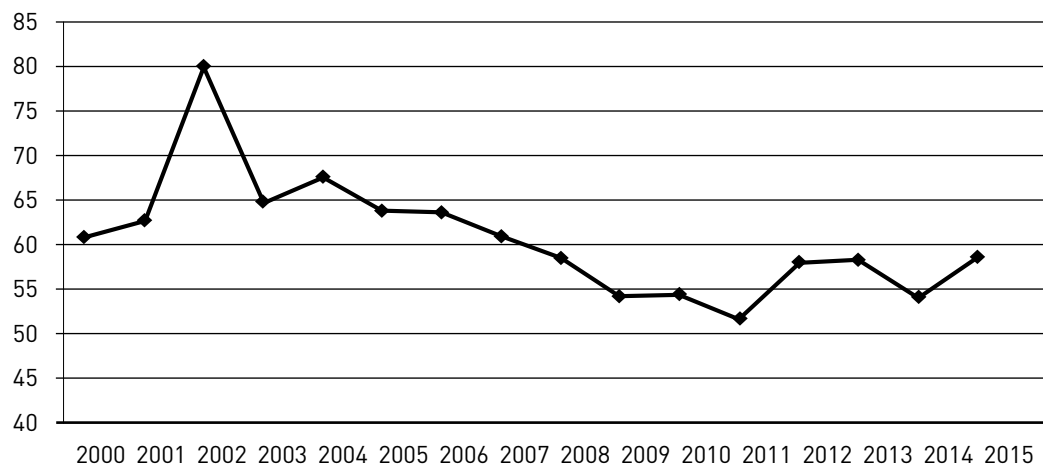
**Fig. 8 Comuni: principali imposte in % delle entrate tributarie**

	<b>Addizionale all'Irpef</b>	<b>Imposte sugli immobili</b>	<b>Rifiuti</b>	<b>Totale</b>
<b>1995</b>	0	51,3	21,6	<b>73,0</b>
<b>1996</b>	0	51,9	23,0	<b>74,9</b>
<b>1997</b>	0	52,7	23,5	<b>76,3</b>
<b>1998</b>	0	52,3	23,4	<b>75,6</b>
<b>1999</b>	0,9	53,4	23,5	<b>77,8</b>
<b>2000</b>	3,2	51,4	23,1	<b>77,7</b>
<b>2001</b>	4,9	55,0	24,6	<b>84,5</b>
<b>2002</b>	5,0	48,3	20,5	<b>73,7</b>
<b>2003</b>	6,5	45,8	17,4	<b>69,7</b>
<b>2004</b>	6,4	45,6	17,7	<b>69,7</b>
<b>2005</b>	5,8	44,3	16,6	<b>66,7</b>
<b>2006</b>	6,0	46,1	15,7	<b>67,8</b>
<b>2007</b>	10,8	55,7	18,9	<b>85,4</b>
<b>2008</b>	14,3	47,5	23,0	<b>84,8</b>
<b>2009</b>	13,6	45,7	24,8	<b>84,1</b>
<b>2010</b>	13,2	44,2	27,0	<b>84,4</b>
<b>2011</b>	9,6	29,5	20,6	<b>59,8</b>
<b>2012</b>	10,5	42,4	19,9	<b>72,7</b>
<b>2013</b>	11,5	45,6	27,4	<b>84,5</b>
<b>2014</b>	11,0	41,9	25,0	<b>77,9</b>

**Fig. 9 Spesa per investimenti in % del PIL**



**Fig. 10 Investimenti delle Amministrazioni locali in % del totale della P.A.**



### 3. Le proposte per la finanza comunale

- L'abolizione dell'ICI, poi diventata IMU e poi TASI e poi nulla, ha lasciato un vuoto pesante. Per un economista che ragiona in termini di responsabilizzazione degli amministratori locali appare inconcepibile che un Comune non possa tassare i propri residenti, cioè quelli che votano e che possono esprimere un giudizio sul comportamento degli enti locali, ma possa tassare invece i non residenti e le imprese, che non votano. E' esattamente l'opposto di quello che si dovrebbe fare. Anche da un punto di vista internazionale l'abolizione dell'IMU - TASI sulla prima casa ha irritato profondamente i nostri partner europei, a cui pure chiediamo continuamente comprensione per le nostre difficoltà e flessibilità sui nostri conti. La Commissione Europea ha di nuovo chiesto all'Italia nelle sue raccomandazioni per il 2018 di reintrodurre l'imposta almeno sui contribuenti più ricchi. E l'idea che si possa costruire un'autonomia tributaria a livello comunale senza avere un'imposta che coinvolga anche la prima casa diventa difficile da immaginare; in effetti, in tutto il mondo l'autonomia tributaria locale si fonda sugli immobili di residenza. Si possono trovare alternative ad un'imposta patrimoniale, ma esentare del tutto le case di residenza appare assurdo.

- Quale che sia la scelta perseguita, va comunque reintrodotta un minimo di autonomia tributaria per consentire ai Comuni di avere un margine di variazione sulle proprie entrate. Altrimenti, è difficile sostenere attività di investimento o far fronte a eventi imprevisti.

- Ho sempre nutrito dubbi sull'addizionale Irpef come imposta comunale (ma va detto che almeno la pagano i residenti). Comunque, visto che per qualche ragione i contribuenti italiani sembrano felici di pagare addizionali locali sul reddito mentre odiano

le imposte sulla prima casa, teniamoci pure l'addizionale, che oltretutto come illustrato sopra copre ora una parte rilevante delle entrate tributarie di un Comune. Però rivediamola, una volta eliminato il presente blocco delle aliquote, eliminando la possibilità di variare l'aliquota per scaglioni. E' bene che l'attività redistributiva tramite Irpef la faccia lo Stato centrale, e con 8000 Comuni un'addizionale fortemente differenziata può creare effetti distorsivi sulla mobilità dei cittadini oltre a complicare inutilmente la vita alle imprese che collezionano l'addizionale Irpef per i propri dipendenti.

- Bisogna rifare il catasto, perché quello che c'è introduce pesanti distorsioni ed è fortemente iniquo. Assurdo che non si sia attuata una legge delega che già lo prevedeva. C'era naturalmente il problema che la delega prevedeva l'invarianza di gettito dal livello comunale. Questo è ovviamente insensato. L'invarianza si doveva recuperare a livello nazionale, riaggiustando gli effetti a livello comunale tramite trasferimenti. Se si sono introdotti trasferimenti per compensare i comuni per l'abolizione della ICI-IMU-TASI non si capisce perché non si possa farlo per rimettere a posto il catasto.

- Per quello che riguarda il sistema di riparto dei trasferimenti, la soluzione trovata con il calcolo dei fabbisogni standard da parte del Sose crea perplessità sulla metodologia, è poco trasparente, e rischia di limitare eccessivamente l'autonomia dei singoli Comuni. Ho l'impressione che si sia fatto sui fabbisogni standard un grande lavoro di raccolta e analisi dei dati ma che questo non abbia prodotto risultati così rilevanti in termini di modifica dei criteri di riparto. La cosa positiva è che ora abbiamo costruito una banca dati che contiene tantissime informazioni, utile per chi fa ricerca. Il tema dei trasferimenti, come ha già detto Fabio Fiorillo, va invece ripreso da un altro punto di vista.

Bisogna rivedere l'interpretazione data al comma 3 dell'articolo 119 della Costituzione secondo la quale per Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni sono possibili solo i trasferimenti di tipo perequativo. Questo ha portato a delle vere e proprie assurdità, rendendo meno trasparente e leggibile il quadro dei trasferimenti. Come succede per esempio nella Sanità dove si fa finta che i tributi regionali servano a finanziare la Sanità, poi ci si mette una compartecipazione regionale all'IVA anche questa finta, perché in realtà il finanziamento del sistema sanitario nazionale è determinato a livello nazionale sulla base delle esigenze finanziarie dello Stato centrale e poi il fondo è ripartito a livello regionale sulla base di un pro-capite pesato. Quindi o si chiede alla Corte Costituzionale di interpretare in modo diverso il comma 3, oppure si trova un altro modo per introdurre nuovamente i trasferimenti. Di nuovo non conosco nessun sistema concreto di finanziamento degli enti locali che non preveda trasferimenti da parte del centro.

- C'è poi un problema storico italiano che è l'eccessiva frantumazione dell'ente comunale: troppi Comuni troppo piccoli per sfruttare le economie di scala, con eccessi di spesa e bassa qualità dei servizi. Teoricamente, la fusione potrebbe essere la soluzione migliore e numerosi altri paesi europei l'hanno perseguita con successo. Ma da un punto di vista politico è probabilmente preferibile la soluzione dell'Unione di Comuni, come passo intermedio o finale di un processo di aggregazione. In un lavoro di analisi fatto dal Cifrel, un centro di ricerca dell'Università Cattolica, per IFEL, è stata ricostruita l'esperienza delle Unioni in Italia. Abbiamo scoperto cose deprimenti, per esempio, nonostante l'ampio sviluppo delle Unioni soprattutto in anni recenti in alcune regioni, che non esiste un'anagrafe nazionale delle Unioni, quindi nessuno sa quante siano, chi ne fa parte e cosa fanno, e dunque non è neanche possibi-

le studiarne l'efficacia. Nella ricerca è stata ricostruita un'anagrafe per tre Regioni per cinque anni e si è consolidato il bilancio delle Unioni con quello dei Comuni sottostanti; così è stato possibile confrontare le differenze tra Comuni con caratteristiche simili in Unione e non in Unione evidenziando, in particolare, gli effetti positivi dell'Unione dal punto di vista della spesa e gli effetti limitati dal punto di vista dell'efficienza. Questi studi sono importanti e andrebbero estesi, anche per definire meglio funzioni e risorse delle Unioni. L'obiettivo dovrebbe essere una "soluzione alla francese", cioè lasciare ai piccoli Comuni la loro autonomia politica, ma centralizzare tutta l'attività amministrativa e offrire in Unione tutti i servizi per cui ci siano rilevanti economie di scala o di scopo. Questo è importante per migliorare l'efficienza dei servizi. Per esempio, come è noto l'Italia nel 2016 ha usufruito di una clausola di flessibilità nei vincoli europei per incentivare gli investimenti pubblici. Ma ex post, invece di aumentare, gli investimenti pubblici si sono ridotti, compreso a livello locale. Ci sono diverse possibili spiegazioni, ma certo a questo risultato non è neanche estraneo la perdita di capacità progettuale dei Comuni, soprattutto dei Comuni più piccoli, indotta dal blocco del turnover del personale per molti anni. E' necessario ricostruire questa capacità amministrativa ad un livello più alto, l'Unione appunto, per poi offrire questi servizi ai singoli Comuni.

- Va trovata anche una soluzione strutturale sugli investimenti, che come mostrano i dati precedenti sono crollati durante gli ultimi anni, anche perché i patti di stabilità così come sono stati costruiti hanno bloccato la capacità di spesa dei Comuni. Sugli investimenti si gioca il futuro del Paese, dunque vanno sicuramente riviste le regole che hanno condotto al recente crollo. E gli investimenti a livello locale hanno sempre rappresentato una parte maggioritaria della



spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche. Anche gli interventi correttivi introdotti di recente, con la revisione dei patti di stabilità interna, per quanto utili, non risolvono il problema in maniera strutturale: il sistema comunque prevede che un Comune non possa finanziare gli investimenti indebitandosi, ma solo dismettendo attività patrimoniali pre-esistenti. Questo è eccessivo anche in una panoramica internazionale, e la scappatoia consentita dai patti verticali o orizzontali definiti a livello regionale non sembra funzionare.

- Le possibili proposte, non necessariamente alternative e in qualche misura già ipotizzate da interventi legislativi recenti, quindi sono:

- Re-introdurre una sorta di golden rule a livello municipale, imponendo l'equilibrio di bilancio sulla spesa corrente, ma lasciando la possibilità di indebitarsi, all'interno di qualche limite predeterminato, per finanziare la spesa per investimenti;
- lo Stato lascia dello spazio finanziario per gli investimenti agli enti locali. Visto che l'obiettivo sancito in sede europea prevede tassi massimi di indebitamento per il complesso delle amministrazioni pubbliche, lo Stato nazionale potrebbe prevedere un surplus in alcuni componenti dell'aggregato per consentire gli investimenti a livello locale. Per esempio, lo 0,3%-0,4% del PIL ogni anno verrebbe destinato agli investimenti degli enti locali e regionali, trovando un meccanismo in cui questo spazio viene allocato a Regioni e Comuni tramite bandi competitivi, che naturalmente dovrebbero anche tener conto della situazione finanziaria dei singoli enti e dunque della possibilità di ripagare il debito;
- Re-introdurre i trasferimenti in conto capitale, rivedendo come già detto, l'assurda interpretazione corrente dell'articolo 119 secondo il quale solo trasferimenti perequativi sono consentiti.

Una novità è che a livello europeo c'è molta preoccupazione per la caduta degli investimenti negli anni della crisi, non solo in Italia, e c'è dunque qualche disponibilità a rivedere le regole per favorire la ripresa degli investimenti. C'è dunque spazio per una discussione in questa direzione, proponendo soluzioni concrete, una battaglia che dovrebbe coinvolgere anche gli enti locali.

# Sulla crisi delle relazioni finanziarie tra livelli di governo

**Giuseppe Pisauro**

Presidente Ufficio parlamentare di bilancio

Come è stato sottolineato negli interventi precedenti, è chiaro che un fattore molto rilevante alla base della crisi dell'assetto delle relazioni finanziarie tra livelli di governo sia la situazione generale della finanza pubblica e la sequenza di interventi di riduzione della spesa delle amministrazioni locali che si sono succeduti in questi anni. In realtà, comunque, se si considera l'andamento della spesa a partire dal 2001, come confermano i dati presentati nell'intervento di Massimo Bordignon, osserviamo che in una prima fase, fino al 2007-2008, a diminuire fortemente è stata la spesa delle amministrazioni centrali; successivamente, la spesa delle amministrazioni centrali si è stabilizzata e la diminuzione si è concentrata sulla spesa delle amministrazioni locali.

Al di là delle difficoltà generali della politica di bilancio negli ultimi anni, tuttavia, vanno rilevati, a mio parere, alcuni difetti di partenza nella costruzione del sistema delle relazioni finanziarie tra livelli di governo.

Il primo riguarda l'idea che sia possibile iso-

lare il sistema della finanza regionale e locale dal resto della finanza pubblica. Ciò sarebbe dovuto avvenire, dal lato della spesa, definendo competenze e livelli essenziali di fornitura dei servizi e, dal lato delle entrate, eliminando i trasferimenti e attribuendo specifiche fonti di entrata alle amministrazioni locali (in gran parte compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio), in modo da garantire a queste amministrazioni una relativa certezza sull'ammontare di risorse a loro disposizione, liberandole dalla soggezione ai "capricci" delle manovre di finanza pubblica. Che ciò non sia possibile lo dimostra l'esempio della sanità. Il finanziamento complessivo non viene determinato (e non potrebbe esserlo) a partire da una valutazione, a livello micro, dei livelli essenziali delle prestazioni. Nella realtà, si parte dal livello macro, si fissa cioè l'ammontare di risorse che è possibile destinare al sistema sanitario nei successivi tre anni, e poi si ripartiscono le risorse sulla base di un pro capite corretto per l'età. Tutto il resto è una sovrastruttura retorica utilizzata per affermare che si sta guardando ai

livelli essenziali delle prestazioni e che si sta tenendo conto dell'efficienza (con la finzione delle cosiddette Regioni benchmark).

Un secondo difetto, forse il più importante, sta nella motivazione iniziale della discussione sul federalismo fiscale in Italia che è strettamente intrecciata con la questione settentrionale. Ancora alla fine degli anni '80 il federalismo fiscale non era un tema rilevante nell'agenda politica. Quando, negli anni '90, lo è diventato si è immaginato che attraverso il decentramento fiscale (che, per essere chiari, sono convinto fosse necessario perché non ci può essere vincolo di bilancio senza fonti di entrata proprie e manovrabili) fosse possibile spostare risorse da amministrazioni inefficienti ad amministrazioni efficienti, assumendo che quelle inefficienti fossero concentrate al Sud. Se quest'ultimo assunto è fondato, il ragionamento che lo segue, tuttavia, trascura il fatto che i livelli di spesa nel Sud erano e sono più bassi di quelli del Nord. Prendendo in esame il complesso della spesa pubblica nel primo decennio degli anni 2000 (la situazione oggi non è diversa), si vede che, fatta 100 la media italiana pro capite, nelle Regioni a statuto speciale del Nord e nel Lazio la spesa è circa 130, nelle Regioni a statuto ordinario del Nord e in quelle del centro (escluso il Lazio) è 102-103, nelle Regioni del Sud è 80 e 90, 80 in quelle a statuto ordinario 90 in quella statuto speciale. Se questo è il quadro di partenza, è chiaro che operazioni di redistribuzione delle risorse finanziarie basate su un criterio di uniformità nel territorio nazionale dei livelli essenziali di prestazione dei servizi non porterebbero a uno spostamento di risorse dal Sud al Nord, semmai al contrario. Insomma non è con il superamento della spesa storica che si può affrontare la grave sperequazione territoriale nel grado di efficienza dei servizi pubblici. Un riflesso di questa contraddizione lo si ritrova nel laborioso processo di costruzione dei fabbisogni standard per i Comuni.

Un recente lavoro dell'Ufficio parlamentare di bilancio, curato da Alberto Zanardi, Emilia Marchionni e Corrado Pollastri, mostra chiaramente una evidente correlazione tra fabbisogni (misurati sulla base della spesa effettiva e non su livelli essenziali di prestazione) e capacità fiscale.

Il mio parere sui fabbisogni standard è, comunque, che la raccolta di informazioni e dati sia preziosa non solo per studi e ricerche ma anche come strumento di policy. Al di là dell'aspetto che mettevo in evidenza in precedenza, non mi convince nella costruzione dei fabbisogni standard quello che può sembrare un dettaglio: la pretesa di usare un unico algoritmo, in altre parole un'unica costruzione logica, per tutti i Comuni. I grandi Comuni, che sono venti o trenta, condizionano fortemente la significatività degli esercizi econometrici. Per questo motivo, continuo a trovare promettente l'approccio del disegno di legge delega sul federalismo fiscale del 2007 (approvato dal Governo ma mai discusso in Parlamento a causa della conclusione anticipata di quella legislatura), in cui si prevedeva di separare i grandi dai piccoli Comuni, così che i grandi Comuni avrebbero continuato ad avere un rapporto diretto di trasferimenti con lo Stato centrale, mentre gli altri avrebbero avuto un rapporto con la propria Regione. La finanza locale per i Comuni non grandi, in questo disegno, sarebbe stata di competenza delle Regioni a statuto ordinario come avviene oggi per le Regioni a statuto speciale.

Un altro punto contenuto in quel disegno di legge, che si ricollega alla questione da cui sono partito, era un tentativo realistico di garantire alla finanza regionale e locale una relativa certezza di risorse finanziarie. Questo è un aspetto fondamentale: una programmazione effettiva di bilancio che consenta a tutti, quindi anche ai Comuni e alle Regioni, di programmare le proprie politiche

su un orizzonte temporale di breve-medio termine (su un orizzonte temporale di lungo termine questo purtroppo non è possibile e ce ne siamo resi conto in questi anni). L'idea era prevedere due distinte leggi finanziarie: una legge finanziaria per la finanza locale e regionale, da approvare entro il mese di settembre, e una seconda legge finanziaria - sulla finanza delle amministrazioni centrali e della previdenza - che avrebbe seguito i tempi del bilancio dello Stato e si sarebbe dovuta approvare entro dicembre. Ciò avrebbe garantito un quadro di certezza alle autonomie e avrebbe consentito loro di approntare i propri bilanci entro l'anno. Superfluo ricordare lo scandalo attuale di bilanci preventivi approvati nel mese di luglio o addirittura di novembre dell'anno cui il bilancio stesso si riferisce.

Un aspetto che contribuisce a rendere poco chiara l'attribuzione delle risorse è l'assenza dei trasferimenti statali tra le fonti ammissibili di finanziamento. Come evidenziato da Bordignon, non esiste nessun sistema di decentramento fiscale che non preveda trasferimenti. La pretesa di eliminare i trasferimenti porta ad artifici retorici che possono diventare pericolosi e che tolgono credibilità ai numeri di cui ci occupiamo. Dal punto di vista operativo, l'idea alla base della riforma costituzionale del 2001 è che il sistema delle autonomie si possa finanziare con una percentuale del gettito, diciamo, dell'Iva immaginando, con un certo grado di fiducia, che quella percentuale resterà costante negli anni successivi. Ma nel sistema attuale, ne abbiamo avuto dimostrazione in un arco di tempo di ormai tre lustri, quella percentuale non resta costante anzi viene rideterminata in corso d'anno tre o quattro volte. Non sarebbe preferibile uno schema del tipo di quello usato per la sanità, in cui viene fissato l'ammontare complessivo di risorse (con una parte che arriva dai trasferimenti centrali) con una regola di evoluzione su un orizzonte

triennale, coerentemente con il quadro della programmazione generale di bilancio?

Sulla questione della programmazione c'è una novità importante: l'idea della programmazione top down. Significa che nel DEF il governo fissa i suoi obiettivi in termini di livelli di spesa totale, poi ripartiti tra settori. Per ora è una storia monca: di fatto quel sistema di obiettivi sui livelli di spesa viene tradotto semplicemente in un obiettivo per i Ministeri (per il complesso dei Ministeri è stato indicato che essi dovranno risparmiare nel prossimo triennio almeno un miliardo l'anno). Sarebbe importante che nel DEF venisse esplicitata la ripartizione tra i livelli di governo con una programmazione che indica gli obiettivi di spesa per tutti i sotto-settori della pubblica amministrazione; questa ripartizione costituirebbe poi la base per la legge finanziaria o la legge di stabilità per la finanza locale. E, come dicevo prima, sarebbe molto importante, che essa venisse approvata con congruo anticipo rispetto alla fine dell'anno per consentire a Comuni e Regioni di predisporre i propri bilanci e i propri interventi in tempi congrui.



**iFEL Fondazione ANCI**

Istituto per la Finanza e l'Economia Locale  
Piazza San Lorenzo in Lucina 26  
00186 Roma  
[www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)



ISBN 978-88-6650-162-6



9 788866 501626