

NOVITÀ E TENDENZE NEL QUADRO NORMATIVO DELLA FINANZA DEI COMUNI: ENTRATE TRIBUTARIE E PATTO DI STABILITÀ*

Maria Cecilia Guerra
Paolo Silvestri

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Università di Modena e Reggio Emilia

gennaio 2008

INDICE

1. Le entrate tributarie dei Comuni

1.1. Lo sblocco dell'addizionale comunale all'Irpef, congelata dal 2002 e il suo versamento diretto ai Comuni

1.2. L'introduzione di una compartecipazione dinamica all'Irpef

1.3. L'istituzione di una imposta di scopo destinata ad opere pubbliche

1.4. Riforma del Catasto e interventi sull'Ici nelle finanziarie per il 2007 e il 2008

1.4.1. *Trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni*

1.4.2. *Ici relativo ai fabbricati rurali: maggior gettito e taglio dei trasferimenti*

1.4.3. *Ampliamento della detrazione Ici sulla prima casa*

1.4.4. *Altri interventi sull'Ici*

1.4.5. *Pagamento dell'Ici con l'F24, senza costi per i Comuni*

1.5. Oneri di urbanizzazione

1.6. Interventi su Tassa e Tariffa per il servizio di gestione dei rifiuti urbani

2. La nuova disciplina del Patto di stabilità interno.

2.1. Il Patto di stabilità interno nella legge finanziaria per il 2007

2.2. Il decreto legge 81/2007 e l'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione

2.3. Il Patto di stabilità interno nella manovra finanziaria per il 2008

2.4. Istituzione di una "Commissione Tecnica per la Finanza pubblica"

3. Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale

3.1. Principi per il coordinamento fra finanza statale e finanza degli enti decentrati.

3.2. Principi per il coordinamento del sistema tributario

3.3.1. *Il finanziamento delle Regioni e delle funzioni fondamentali dei Comuni*

3.3.2. *Gli altri aspetti del finanziamento e della perequazione dei Comuni*

3.3. Una valutazione di insieme

* Questo lavoro fa parte di una più ampia ricerca compiuta dal Capp nell'ambito di una convenzione con Ervet e Regione Emilia Romagna, i cui risultati sono di prossima pubblicazione

NOVITÀ E TENDENZE NEL QUADRO NORMATIVO DELLA FINANZA DEI COMUNI: ENTRATE TRIBUTARIE E PATTO DI STABILITÀ

Maria Cecilia Guerra Paolo Silvestri

Il prelievo tributario dei Comuni e le regole del Patto di stabilità interno a cui gli stessi sono assoggettati sono stati oggetto di numerosi e importanti interventi normativi, negli ultimi due anni, che ne hanno modificato significativamente il disegno. Il quadro cui si è pervenuti non può dirsi però in alcun modo assestato. E' infatti appena iniziato l'iter del disegno di legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, che, avendo ad oggetto il disegno del decentramento fiscale e, con esso, delle relazioni finanziarie fra livelli di governo, è destinato ad avere un rilevante impatto sulle caratteristiche del finanziamento degli enti comunali.

In questo lavoro si presentano e commentano tutti i principali interventi normativi che hanno interessato le entrate tributarie dei Comuni (paragrafo 1) e il Patto interno di stabilità (paragrafo 2) nel periodo che va dal settembre 2007 al dicembre 2008. Il riferimento principale sarà alle due ultime manovre finanziarie, ma si richiameranno anche alcuni interventi normativi assunti al di fuori delle sessioni di bilancio. Si illustrano poi (paragrafo 3) i principi del disegno di legge delega sul federalismo fiscale, approvato dal Consiglio dei ministri il 3 agosto 2007, nella prospettiva dei suoi effetti sul sistema di finanziamento dei Comuni.

1. Le entrate tributarie dei Comuni

Le manovre finanziarie per il 2007 e per il 2008 hanno introdotto innovazioni normative in grado di influenzare in modo rilevante la fiscalità dei Comuni per un insieme molto ampio di aspetti: dallo sblocco dell'addizionale comunale all'Irpef; all'introduzione di una compartecipazione dinamica all'Irpef; all'istituzione di una imposta di scopo destinata ad opere pubbliche; ai numerosi interventi che hanno coinvolto l'Ici, modificandone la base imponibile, la gamma delle aliquote e la detrazione a favore della prima casa; agli interventi sulla destinazione degli oneri di urbanizzazione e sul controverso passaggio da Tassa e Tariffa nel prelievo sui rifiuti solidi urbani. Nel dar conto di questo insieme di interventi, in quanto segue si porrà attenzione anche ad alcuni aspetti del coordinamento del prelievo fra livelli di governo, che anticipano problematiche che più diffusamente interessano il nuovo disegno del coordinamento del sistema tributario che è prospettato dal disegno di legge sul federalismo fiscale, di cui si parlerà nel terzo paragrafo.

1.1. Lo sblocco dell'addizionale comunale all'Irpef, congelata dal 2002 e il suo versamento diretto ai Comuni

Dopo 4 anni di blocco, la legge finanziaria per il 2007 ha sbloccato l'addizionale comunale all'Irpef. Ha inoltre ampliato il margine di autonomia riconosciuto agli enti comunali nel fissarne l'aliquota che può ora oltrepassare lo 0,5% per arrivare fino ad un massimo dello 0,8%. L'addizionale viene versata direttamente ai Comuni.

Ai Comuni è inoltre riconosciuta la facoltà di stabilire una soglia di esenzione per i contribuenti più poveri (in possesso di specifici requisiti reddituali). Analogamente all'addizionale regionale, anche l'addizionale Irpef comunale beneficia dell'effetto di allargamento della base imponibile

connesso alla sostituzione delle deduzioni per carichi di famiglia e per tipologia di reddito con detrazioni.

Le decisioni di una parte dei Comuni di deliberare immediatamente incrementi nell'addizionale è avvenuta contestualmente all'entrata in vigore della riforma dell'Irpef introdotta dalla finanziaria 2007 con l'obiettivo di redistribuire il carico fiscale a favore dei contribuenti con imponibili inferiori a 40 mila euro e di ampliare, anche attraverso un'opportuna revisione degli assegni al nucleo familiare, il sostegno alle famiglie con figli. La concomitanza dei due interventi ha sollecitato un ampio dibattito sul coordinamento del prelievo fra livelli di governo. Un aspetto di particolare rilievo riguarda il problema della concorrenza "verticale" tra livelli di governo: è evidente, infatti, che il vantaggio riconosciuto ad un ampio insieme di contribuenti con la riduzione dell'Irpef decisa da un livello di governo (in questo caso lo Stato) potrebbe essere annullato o significativamente ridotto dall'aumento del prelievo operato da un altro livello di governo (in questo caso, l'aumento dell'addizionale Irpef ad opera dei Comuni).

Ai fini del disegno del prelievo nel suo complesso, è però molto importante anche il problema, che ha ricevuto minore attenzione, della concorrenza "orizzontale": la trasformazione delle deduzioni Irpef per carichi di famiglia in detrazioni ha fatto sì che l'addizionale non sia più differenziata in ragione di tali carichi. E' oggetto di dibattito se questo risultato debba essere guardato o meno con favore. E' guardato con favore da chi ritiene preferibile che la personalizzazione dell'imposta sia compiuta da un solo livello di governo, quello centrale, per potere essere definita in misura e secondo modalità che prescindono dalla residenza dei cittadini in questo o quest'altro Comune (o Regione). Viene invece criticato da chi ritiene che esso comporti una riduzione del grado di personalizzazione dell'Irpef, considerata nel complesso delle sue componenti. Il dibattito non riguarda solo la personalizzazione dell'imposta con riferimento ai carichi familiari, ma si estende a considerare l'opportunità o meno di ammettere un'articolazione nel livello del prelievo delle addizionali, ad esempio secondo criteri di progressività autonomi rispetto a quelli applicati per il tributo nazionale.

L'approfondimento di questo tema esula dagli scopi di questo lavoro, ma va comunque ricordato che l'eccessiva articolazione delle addizionali, che potrebbe derivare dal riconoscimento ai Comuni della possibilità di differenziarne l'onere in funzione delle condizioni reddituali dei contribuenti, può comportare non solo problemi di iniquità orizzontali ma anche difficoltà di gestione del sistema della tassazione locale, ed elevati costi di adempimento, per i datori di lavoro che abbiano dipendenti residenti in Comuni diversi.

I dati messi a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, elaborati dall'Ifel, mettono in evidenza come, nel corso del 2007, solo 2408 Comuni (il 29,7% del totale) hanno effettivamente aumentato le aliquote delle addizionali Irpef, mentre il 43,8% le ha lasciate invariate. (lo 0,3% ha diminuito l'addizionale e l'altro 26,2% non l'ha ancora istituita). La percentuale di contribuenti complessivamente interessati dall'inasprimento del tributo è pari al 44,3% del totale (12.875.314 contribuenti). Tra i Comuni che hanno aumentato l'aliquota, solo il 5,18% hanno adottato l'aliquota massima consentita, per una percentuale della popolazione sottoposta a tale incremento pari al 7,79%.

I Comuni che hanno applicato l'esenzione da imposta in ragione di specifici requisiti reddituali sono stati 620. E' interessante notare che i Comuni che hanno previsto tale esenzione sono mediamente gli stessi che hanno incrementato le aliquote. In particolare, i Comuni dell'Emilia Romagna, del Piemonte, della Lombardia e della Toscana sono quelli che presentano le esenzioni maggiori e sono anche quelli che hanno mediamente aumentato le aliquote in misura superiore.

1.2. L'introduzione di una compartecipazione dinamica all'Irpef

La finanziaria 2007 ha istituito, per i Comuni, una nuova compartecipazione al gettito dell'Irpef con aliquota inizialmente fissata allo 0,69%, ma destinata ad aumentare allo 0,75% dal 2009. Tale

compartecipazione viene definita “dinamica” in quanto, mentre nel primo anno di applicazione il gettito che essa è in grado di fornire determina una riduzione dei trasferimenti erariali di pari ammontare, negli anni successivi le maggiori risorse che ne potranno derivare ai Comuni, a seguito di aumenti del gettito dell’Irpef, non daranno luogo a nessuna ulteriore riduzione dei trasferimenti erariali.

La sostituzione di una quota di trasferimenti con una partecipazione con le caratteristiche appena evidenziate segna un passo avanti nei rapporti fra Stato e Comuni in quanto riduce, se pure marginalmente, la discrezionalità del primo nell’erogazione del finanziamento ai secondi, anche se, al tempo stesso, inevitabilmente espone i Comuni al rischio, di natura “macroeconomica” legato a un eventuale andamento avverso del gettito del tributo.

Va sottolineato che la nuova compartecipazione comunale all’Irpef è stata completamente svincolata da ogni riferimento alla base imponibile effettiva dei singoli Comuni. Sotto questo profilo essa è quindi più simile ad un trasferimento “dinamico” che ad una compartecipazione “dinamica”.

Un problema di ridefinizione della percentuale di compartecipazione si porrà, inevitabilmente, nel momento in cui l’Irpef sia nuovamente oggetto di interventi strutturali (che interessino aliquote, definizione della base, struttura delle detrazioni e delle deduzioni) che ne modifichino sensibilmente il gettito, così come si attende avvenga per il 2008, in ragione dei prospettati interventi sull’onere fiscale riservato ai lavoratori dipendenti.

1.3. L’istituzione di una imposta di scopo destinata ad opere pubbliche

La finanziaria per il 2007 consente ai Comuni di introdurre un’imposta di scopo, destinata esclusivamente al finanziamento parziale (fino ad un massimo del 30%) di una serie di opere pubbliche (per il trasporto urbano, opere viarie, parcheggi, biblioteche, scuole, ecc.). L’imposta è dovuta al massimo per 5 anni con riferimento alla medesima opera pubblica. Essa consiste nell’applicare alla base imponibile dell’Ici un’aliquota non superiore allo 0,5%. Nel caso di mancato inizio dell’opera pubblica entro due anni dalla deliberazione, l’imposta deve essere rimborsata entro i due anni successivi.

Si tratta di un prelievo che, condividendo la base imponibile dell’Ici, si traduce, in definitiva, in un’addizionale all’Ici con vincolo di destinazione.

Esso può essere considerata una prima sperimentazione, ancora molto timida, di applicazione di imposte con vincolo di destinazione che, a livello locale specialmente, evidenziando il collegamento fra entrate e spese pubbliche, possono permettere ai cittadini di esercitare un maggior controllo su alcune delle scelte operate dai propri amministratori, riducendo, al tempo stesso, la discrezionalità di questi ultimi sull’utilizzazione del gettito raccolto.

Va però sottolineato che sino all’inizio del maggio 2007 solo sette Comuni hanno effettivamente istituito l’imposta in questione. Quattro di essi sono Comuni dell’Emilia Romagna. Tutti e sette i Comuni in questione hanno esentato dall’applicazione del tributo le prime case.

1.4. Riforma del Catasto e interventi sull’Ici nelle finanziarie per il 2007 e il 2008

1.4.1. Trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni

Un passo avanti in direzione di un’ampia attribuzione ai Comuni delle responsabilità nel campo della tassazione immobiliare è rappresentato dal trasferimento ai Comuni, subordinato però ad una loro opzione in tal senso, delle funzioni catastali (conservazione, utilizzazione ed aggiornamento degli atti catastali e partecipazione alla determinazione degli estimi). Da questo trasferimento ci si attende, fra l’altro, un impulso all’azione di controllo sul corretto classamento degli immobili a seguito di trasformazioni e migliorie, con ricadute positive sia sul gettito sia sull’equità dell’Ici. La legge finanziaria per il 2007, da un lato, ha definito i criteri di tale trasferimento, dall’altro, ha

ridimensionato le competenze dei Comuni sull'aggiornamento degli estimi, riportando tale funzione in capo allo Stato e lasciando ai Comuni, che secondo le norme precedenti avrebbero dovuto esercitare un ruolo esclusivo in questo campo, soltanto un ruolo di collaborazione. La revisione degli estimi potrebbe rendere l'Ici più dinamica, in termini di gettito, e permetterne una più equa differenziazione territoriale. Non è però stato ancora individuato un termine preciso entro il quale tale revisione debba essere operata.

1.4.2. Ici relativo ai fabbricati rurali: maggior gettito e taglio dei trasferimenti

Anche il collegato alla finanziaria per il 2007 (decreto legge 262/2007) è intervenuto sull'Ici, in particolare rendendo più restrittivi i criteri per il riconoscimento dell'esenzione ai fabbricati rurali e agli immobili di categoria E. Il gettito aggiuntivo previsto per questi provvedimenti doveva essere compensato attraverso un taglio, in misura equivalente, dei trasferimenti erariali.

Sul tema è successivamente intervenuto il decreto legge 81/2007, con il quale si disponeva che la riduzione in questione venisse effettuata sulla base di un certificato del Comune interessato, secondo modalità da definirsi per decreto ministeriale. I trasferimenti in favore dei Comuni dovevano essere ridotti proporzionalmente alla maggiore base imponibile per singolo ente, comunicata al Ministero dell'interno dall'Agenzia del territorio entro il 30 settembre 2007 e per un importo complessivo stimato pari a 609,4 milioni di euro.

L'Agenzia del Territorio non è però stata in grado di comunicare i dati richiesti entro il termine stabilito, sia per la complessità dei calcoli richiesti, sia come conseguenza dello slittamento dei termini per gli accatastamenti dei fabbricati rurali. Il Ministero dell'interno ha allora individuato i tagli ai contributi ordinari spettanti a ciascun Comune, calcolandoli in misura proporzionale ai contributi ordinari ad esso concessi, sino a concorrenza dell'importo complessivo di 609,4 milioni. Questa scelta ha aperto un contenzioso, fra Comuni e Governo, che ha ad oggetto sia la somma complessiva del taglio previsto, che sarebbe, secondo prime proiezioni effettuate dall'Agenzia del territorio, molto più alto di quello corrispondente all'aumento di gettito che conseguirà alla nuova normativa, sia la sua distribuzione, che coinvolge anche Comuni sul cui territorio non si trovano immobili interessati dalle nuove norme (concentrati in alcune Regioni, quali Umbria, Puglia e Toscana e quasi assenti in altre quali Lombardia e Campania).

Il Ministero degli interni ha chiarito che la riduzione operata non determina alcuna conseguenza sugli equilibri di bilancio e sul rispetto del Patto di stabilità interno, in quanto il decreto legge 81/2007 prevede la possibilità di operare maggiori accertamenti in entrata per Ici, per le somme corrispondenti alla riduzione dei trasferimenti subita e, limitatamente agli enti soggetti al patto, autorizza a considerare incassato il medesimo importo. Inoltre, in caso di ricorso ad anticipazioni di cassa, pone a carico dello Stato gli eventuali maggiori oneri per interessi passivi dovuti, nei limiti di 6 milioni di euro.

Ciò non ha tranquillizzato gli enti (temporaneamente) penalizzati e ha comportato sia l'approvazione di un ordine del giorno da parte della Camera, che impegna il Governo a prevedere una compensazione delle minori somme certificate dai Comuni, rispetto a quelle che sono state loro ridotte, sia l'impugnazione da parte di un insieme di Comuni innanzi al Tar competente della nota del Ministero dell'interno con la quale viene loro comunicato il taglio dei trasferimenti.

Il tema è di particolare importanza in quanto mette in evidenza la rilevanza e la complessità delle problematiche che si vengono a creare quando attraverso un intervento deciso dal Governo centrale si introducono modificazioni che interessano la capacità di produrre gettito da parte dei tributi locali. Questo tema si ripropone, come si vedrà di seguito, sia pure con segno opposto, nel caso degli interventi sull'Ici decisi con la finanziaria per il 2008 ed è di particolare interesse per le norme di coordinamento degli strumenti fiscali fra livelli istituzionali di governo, contenute nel disegno di legge sul federalismo fiscale, di cui si parlerà nel terzo paragrafo.

1.4.3. Ampliamento della detrazione Ici sulla prima casa

L'intervento di maggior rilievo operato dalla legge finanziaria per il 2008 sull'Ici riguarda l'introduzione di una detrazione per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, pari all'1,33 per mille della base imponibile, per un importo massimo di 200 euro. Questa detrazione si aggiunge a quella già in vigore (generalmente pari a 103.29 euro); è riconosciuta indipendentemente dal reddito dei proprietari, ma non si applica alle abitazioni di categoria catastale A1, A8 e A9 (case signorili, ville e castelli). La determinazione effettiva del suo importo dipende, come al solito, dal periodo dell'anno durante il quale si ha la destinazione dell'immobile ad abitazione principale e in caso di più proprietari spetta a ciascuno di essi in proporzione alla quota per la quale la destinazione stessa si verifica. La riduzione di gettito Ici a cui, nell'aggregato, darà luogo è stimata in 980 milioni di euro. A fronte di questa riduzione di gettito i singoli Comuni hanno diritto ad un rimborso a carico del bilancio dello Stato, con riferimento alle aliquote e alle detrazioni da essi applicate e in vigore al 30 settembre del 2007. La norma prevede che i Comuni certifichino il mancato gettito previsto entro il 30 aprile 2008. Il trasferimento compensativo è erogato per una quota pari al 50% dell'ammontare certificato in via previsionale da ciascun Comune entro e non oltre il 16 giugno e per il restante 50% entro e non oltre il 16 dicembre dell'anno di applicazione del beneficio. Gli eventuali conguagli sono effettuati entro il 31 maggio dell'anno successivo.

L'intervento sull'Ici è stato stigmatizzato dalle associazioni dei Comuni in quanto considerato lesivo dell'autonomia fiscale dei Comuni stessi. Infatti, attraverso una decisione assunta dal Governo centrale, si incide significativamente sulla fisionomia del principale tributo proprio di tali enti, e si sostituisce un'entrata fiscale con dei trasferimenti. Sotto entrambi questi profili, tale scelta appare incoerente con i principi contenuti nel disegno di legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, di cui si dirà al terzo paragrafo.

Il meccanismo delineato per il riconoscimento ai Comuni, in termini di maggiori trasferimenti, di una compensazione per la minore Ici incassata, pur essendo stato correttamente definito ex ante, suscita perplessità soprattutto a seguito del contestato cammino che è stato seguito nel taglio ai trasferimenti conseguenti alle norme relative ai fabbricati rurali di cui si è parlato più sopra.

1.4.4. Altri interventi sull'Ici

La finanziaria per il 2008 introduce altre novità, con minore impatto dal punto di vista del gettito, per quanto riguarda l'Ici.

In primo luogo, si prevede che, a partire dal 2009, i Comuni possano deliberare un'aliquota Ici inferiore al 4 per mille per i soggetti passivi che installino impianti a fonte rinnovabile per produrre energia elettrica o termica per uso domestico. L'agevolazione è di natura temporanea.

Si dispone poi che i benefici Ici per la prima casa siano estesi ai coniugi che, dopo la separazione o il divorzio, non risultino assegnatari della casa coniugale, e non risiedano in un immobile di loro proprietà situato nello stesso Comune.

Si precisa infine che la norma contenuta all'articolo 2, comma 4, della legge 431/98, la quale prevede che, per favorire la realizzazione di accordi tra le organizzazioni dei proprietari edilizi e dei conduttori per la determinazione di canoni convenzionali da applicare nella locazione di immobili adibiti ad abitazione principale, i Comuni possano deliberare aliquote Ici ridotte per gli immobili oggetto di tali locazioni con possibilità di deroga al limite minimo del 4 per mille, deve essere interpretata nel senso che tali aliquote possono arrivare fino all'esenzione dall'imposta.

1.4.5. Pagamento dell'Ici con l'F24, senza costi per i Comuni

Dal maggio 2007 è possibile per i contribuenti pagare l'Ici tramite F24, anche utilizzando i crediti ammessi in compensazione in cui non sono compresi i crediti relativi ai tributi ed alle altre entrate degli Enti locali, ad esclusione dei crediti relativi alle addizionali Irpef. Le somme relative all'Ici così versate, sono accreditate sui conti correnti bancari degli enti beneficiari, senza che questi si trovino addebitato alcun costo di riscossione.

1.5. Oneri di urbanizzazione

Un importante margine di flessibilità dei bilanci dei Comuni ha riguardato, negli ultimi anni, l'utilizzo dei proventi delle concessioni e delle relative sanzioni in materia edilizia (cosiddetti oneri di urbanizzazione). Tali oneri dovrebbero essere destinati alla realizzazione di opere di urbanizzazione sia primaria che secondaria. Tuttavia, nel corso degli anni, si è spesso derogato a questa norma e gli oneri in questione sono stati destinati al finanziamento della manutenzione ordinaria del patrimonio comunale e al finanziamento ordinario della spesa corrente.

Entrambe le leggi finanziarie dei due ultimi anni sono intervenute sulla materia, confermando, in via derogatoria, il possibile utilizzo, nei sensi indicati, degli oneri in questione.

La legge finanziaria per il 2007 ne ha previsto, per il solo 2007, l'utilizzo per il finanziamento della spesa corrente da un lato, e per la manutenzione ordinaria del patrimonio comunale, dall'altro, entro il limite massimo, rispettivamente, del 50% e del 25% del loro ammontare.

La legge finanziaria per il 2008 conferma la deroga in questione per il triennio 2008-2010, estendendo in particolare l'utilizzo degli oneri per il quale è previsto il tetto del 25% oltre alla manutenzione ordinaria del patrimonio comunale anche a quella del verde e delle strade.

E' indubbio che, come si è detto, questa normativa conferisce margini di flessibilità ai bilanci dei Comuni, ma, se si tiene conto del fatto che, anche a seguito del blocco sull'utilizzo delle addizionali in vigore dal 2002 al 2006, l'unica imposta su cui i Comuni hanno potuto avere un qualche margine di autonomia è stata l'Ici, non può che destare preoccupazione il riflesso che ciò può avere sull'uso del territorio. La via del finanziamento di spese ordinarie, in larga parte rigide, quali ad esempio la spesa per il personale, mediante il ricorso ad entrate eccezionali, quali appunto gli oneri e indirettamente (e cioè nella misura in cui questi sono distolti al finanziamento delle opere di urbanizzazione a cui dovrebbero essere diretti, per le quali si rende quindi necessario il ricorso ad altre forme di copertura) il ricorso al debito o alle alienazioni patrimoniali non può certamente essere considerata una soluzione valida a regime. Il problema dell'adeguatezza delle risorse destinate alle finanze comunali rispetto ai compiti che i Comuni sono chiamati a svolgere dovrà essere compiutamente affrontato in sede di attuazione del federalismo fiscale (cfr. paragrafo 3).

1.6. Interventi su Tassa e Tariffa per il servizio di gestione dei rifiuti urbani

Entrambe le leggi finanziarie sono intervenute sul regime di prelievo relativo al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, confermando, rispettivamente per il 2007 e per il 2008, il regime in essere in ciascun Comune nell'anno precedente. I Comuni che erano in regime di Tarsu nel 2006 devono quindi mantenere invariato tale regime anche per il 2007 e 2008, e analogamente dovranno comportarsi quelli che erano già passati a tariffa. Si tratta di un ennesimo, reiterato, intervento temporaneo su di un tema su cui si attende da tempo una soluzione definitiva, che sostituisce un obbligo, avvertito da molti Comuni come troppo vincolante, al passaggio da Tassa a Tariffa, con un divieto, che appare a sua volta eccessivo.

La legge finanziaria per il 2007 rende applicativo anche per la tariffa per il servizio di gestione dei rifiuti urbani il calcolo della superficie dell'abitazione da assoggettare a prelievo, che deve essere denunciata dal contribuente, che già si applica alla Tarsu. Tale superficie non può essere inferiore all'80% della superficie catastale. Questa previsione ha il merito di ridurre le disomogeneità (e le incertezze) nei criteri applicativi fra le due tipologie di prelievo.

2. La nuova disciplina del Patto di stabilità interno.

Al Patto di stabilità interno (Psi), introdotto per la prima volta con la legge finanziaria per il 1999, è affidato il duplice ruolo di monitorare e regolare il funzionamento della finanza pubblica

locale, in un contesto in cui la dipendenza finanziaria degli enti decentrati dal Governo centrale è ancora accentuata, e di chiamare gli enti territoriali a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al Patto di stabilità e crescita. Questo secondo obiettivo richiede di essere perseguito attraverso una progressiva riduzione sia del finanziamento in disavanzo delle proprie spese sia del rapporto tra il proprio debito e il Pil.

I contenuti del Psi, sono stati, come è noto, modificati ogni anno e sono, dal 2002 differenti per gli Enti locali (Comuni e Province) e per le Regioni (bilancio regionale e Sanità).

La legge finanziaria per il 2007 è intervenuta ampiamente sul tema, introducendo, per quanto riguarda i Comuni, forti elementi di novità, che verranno sinteticamente analizzati in quanto segue. Ulteriori aggiustamenti sono stati poi introdotti con la finanziaria per il 2008, nella predisposizione della quale è stata seguita una procedura consensuale, attraverso il confronto attivo con gli enti interessati, che in un qualche modo anticipa un elemento di grande rilievo nel prospettato mutamento delle relazioni intergovernative auspicato dal disegno di legge delega sul federalismo fiscale di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

2.1. Il Patto di stabilità interno nella legge finanziaria per il 2007

Con il nuovo Psi i Comuni sono stati chiamati, nel 2007, a una manovra correttiva, che nel complesso ammontava a circa 2,2 miliardi di euro.

In termini aggregati essa è stata ottenuta sommando due elementi: una riduzione del 50% del disavanzo di cassa medio registrato nel triennio 2003-2005 dai Comuni che in quel periodo erano in disavanzo, e il miglioramento del saldo di bilancio dell'insieme dei Comuni in misura pari al 3,4% dei pagamenti correnti da essi effettuati, in media, nello stesso periodo 2003-05.

Questo risultato è stato ottenuto sommando la correzione richiesta a ciascun Comune, individuata attraverso una procedura di calcolo abbastanza complessa. Più specificatamente, tale correzione è definita con riferimento ai saldi medi, rispettivamente di cassa e di competenza, registrati nel periodo 2003-05 ed è differenziata per i Comuni per i quali il saldo medio in questione risulti in pareggio o in avanzo rispetto a quelli per i quali esso risulti invece in disavanzo.

In particolare, la correzione richiesta per gli anni dal 2007 al 2009 (ma che poi, come si vedrà, a seguito delle modificazioni introdotte dalla finanziaria per il 2008, è risultata applicabile per il solo 2007) richiede tre passaggi.

1) Per *tutti* i Comuni è pari al valore medio del triennio 2003-05 della spesa corrente di cassa moltiplicata per uno specifico coefficiente annuale (0,029 per il 2007, 0,017 per il 2008 e 0,013 per il 2009).

2) Per *i soli Comuni in disavanzo*, all'importo di cui sopra va sommato il valore medio, per il triennio 2003-05, dei saldi di cassa, considerati in valore assoluto, moltiplicati per un diverso coefficiente annuale (0,33 per il 2007, 0,205 per il 2008 e 0,155 per il 2009).

3) In ogni caso, l'importo massimo della correzione richiesta a ciascun Comune non deve eccedere l'8% della media triennale 2003-05 delle spese finali di cassa al netto delle concessioni di credito

Nel suo complesso, il meccanismo di calcolo individuato, richiede un intervento correttivo minore ai Comuni che hanno avuto una dinamica "virtuosa" dei saldi negli anni 2003-05. Allo stesso tempo, imponendo un limite massimo allo sforzo richiesto, espresso in percentuale delle spese finali, e commisurando, per tutti i Comuni, una quota dell'intervento alla spesa corrente, avvantaggia anche i Comuni, siano essi in avanzo, pareggio o in disavanzo, che hanno avuto bassi livelli di spesa.

E' importante notare che la misura della correzione richiesta è specifica di ogni singolo Comune, essendo funzione della sua spesa corrente e del suo disavanzo. Si abbandona quindi la pratica utilizzata in passato di esprimere gli obiettivi in termini percentuali uguali per tutti i Comuni.

L'elemento di maggiore interesse della nuova formulazione del Psi, riguarda la definizione dell'obiettivo da realizzare, relativamente al 2007, 2008 e 2009, in termini di (correzione al) **saldo** di bilancio. Questa impostazione, che aveva contraddistinto il Psi al momento della sua introduzione, era stata abbandonata con riferimento al 2005 e 2006, anni in cui si era preso come obiettivo la crescita della spesa. Qualche vincolo sulla dinamica della spesa era invero già stato introdotto dal 2002.

Un obiettivo definito in termini di saldo è solo in parte più coerente con quello contenuto, per l'insieme delle Amministrazioni pubbliche, nel Patto di stabilità e crescita. Il Patto di stabilità e crescita fa infatti riferimento al rapporto fra saldo di bilancio e Pil, tiene cioè conto dell'influenza esercitata sulle entrate e uscite pubbliche dall'andamento dell'economia. Influenza che non viene invece considerata quando il riferimento è al valore assoluto del saldo. Una parziale compensazione a questa diversa specificazione dell'obiettivo era rappresentata, nelle prime applicazioni del Psi, dal fatto che nel calcolo del disavanzo di riferimento non si teneva conto né della spesa per interessi, né di quella per investimenti, una voce quest'ultima, la cui dinamica può essere, almeno sul piano teorico, considerata strettamente legata a quella del Pil. Con la legge finanziaria per il 2007, la definizione di saldo presa a riferimento è invece molto più simile a quella adottata a livello europeo: esso è infatti pari alla differenza tra le entrate finali (primi quattro titoli del bilancio) e le spese finali (primi due titoli) al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti.

Un importante motivo che può giustificare la scelta di definire gli obiettivi del patto con riferimento al saldo complessivo piuttosto che a quello di parte corrente è rappresentato dalla necessità di evitare che la disciplina fissata venga aggirata mediante discutibili riclassificazioni di spese correnti in spese in conto capitale, nei bilanci dei Comuni.

Il saldo rilevante per il Patto di stabilità europeo, l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche, è *un saldo di competenza*. Coerentemente con quanto avvenuto dal 2003, anche con la finanziaria 2007 si dispone invece che i vincoli imposti con il Psi riguardino sia il saldo di competenza sia il saldo di cassa. La motivazione per questa scelta riguarda principalmente il fatto che un vincolo solo sulla competenza non consente il controllo sui flussi di cassa (che concorrono alla determinazione del fabbisogno del settore statale), sui quali esistono, a livello centrale, informazioni più tempestive, che facilitano il monitoraggio del comportamento degli enti decentrati.

L'aspetto più rilevante della definizione di un obiettivo in termini di saldo è che essa lascia maggiore autonomia agli Enti locali, che possono garantirne il rispetto, intervenendo, a loro discrezione, sia sul lato delle spese sia su quello delle entrate. Ciò è particolarmente vero se tali enti sono dotati di una certa autonomia circa la scelta del livello del proprio prelievo fiscale. Sotto questo profilo, lo sblocco dell'addizionale Irpef dal 2007 può essere vista come misura funzionale alla nuova formulazione del Psi. Proprio la maggiore flessibilità concessa agli enti decentrati sul piano fiscale, nell'ambito di un vincolo predefinito sul saldo della loro azione finanziaria, dovrebbe indurre una maggior responsabilizzazione degli enti, riducendo il fenomeno del *soft budget constraint*.

Va comunque sottolineato che, nella formulazione del Psi contenuta nella finanziaria per il 2007, anche gli enti che sono già in pareggio o in avanzo possono essere chiamati a migliorare il loro saldo di bilancio (aumentando il loro avanzo) in relazione al livello delle loro spese. Questa previsione, pur lasciando al Comune la scelta degli strumenti più appropriati per soddisfare l'obiettivo, si configura, indubbiamente, come una pressione indiretta al contenimento della spesa. Bloccando di fatto la possibilità degli enti di finanziare la propria spesa attraverso l'avanzo accumulato negli anni passati, essa lascia ai Comuni che vogliano comunque intraprendere nuove spese, *anche in conto capitale*, la sola scelta, difficile da percorrere specialmente per un ente già in avanzo, di finanziarsi attraverso un aumento del prelievo fiscale. Questo tema è stato oggetto di un serrato dibattito fra Governo ed Enti locali, che ha determinato, come si vedrà, l'introduzione di

alcuni correttivi (decreto legge 81/2007, art. 2) non considerati risolutivi da parte dei Comuni, e ulteriori correttivi apportati con la finanziaria per il 2008.

Altri importanti elementi di novità introdotti nella disciplina del Psi riguardano il sistema di monitoraggio del comportamento degli enti interessati, la trasmissione delle informazioni necessarie a tale scopo e la verifica della realizzazione degli obiettivi.

In particolare, dal 2007, devono essere oggetto di monitoraggio tutti gli enti soggetti al Patto. Tutti i Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti devono quindi inviare trimestralmente alla Ragioneria dello Stato le informazioni sulla gestione sia di cassa che di competenza, entro trenta giorni dalla fine di ogni trimestre di riferimento. Il monitoraggio avviene via web.

Dal 2007 inoltre, il bilancio di previsione degli enti soggetti al Patto può essere approvato solo se le previsioni di entrata e uscita in termini di competenza sono iscritte in misura coerente con il raggiungimento dell'obiettivo programmatico previsto dal Psi. Da notarsi che questa previsione, che rappresenta un'importante novità, è resa possibile proprio grazie al fatto che le regole del nuovo Psi interessano l'intero bilancio e non, come avveniva in passato, solo alcuni aggregati di spesa.

Accanto al monitoraggio basato su parametri finanziari, la finanziaria per il 2007 prevede la predisposizione di uno strumento di controllo di più ampio respiro indipendente e continuativo sulla qualità dell'azione di governo degli Enti locali, attraverso l'istituzione di un' "Unità per il monitoraggio" cui è affidato il compito di *"accertare la ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento delle misure premiali previste dalla normativa vigente e di provvedere alla verifica delle dimensioni organizzative ottimali degli enti locali anche mediante la valutazione delle loro attività, la misurazione dei livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini e l'apprezzamento dei risultati conseguiti, tenendo altresì conto dei dati relativi al patto di stabilità interno"*

La legge finanziaria 2007 modifica anche il sistema sanzionatorio per i Comuni inadempienti, sulla falsa riga di quanto già previsto per i disavanzi sanitari delle Regioni: dal 2007, in caso di mancato rispetto degli obiettivi previsti dal Psi, il Presidente del Consiglio dei ministri ingiungerà agli Enti locali interessati di adottare i necessari provvedimenti entro il 31 maggio dell'anno successivo. Qualora gli enti non adempiano, il Sindaco e il Presidente della Provincia, in qualità di commissari *ad acta*, adotteranno i necessari provvedimenti entro il 30 giugno. Decorso inutilmente anche tale termine, si procederà ad un aumento automatico dell'aliquota dell'addizionale comunale Irpef pari allo 0,3%. Il ricorso all'incremento automatico del carico fiscale ha la finalità di rendere evidente la responsabilità degli amministratori inadempienti nei confronti dei cittadini, chiamati a sopportare le conseguenze delle loro scelte. Una sanzione diretta sugli amministratori inadempienti, ad esempio in termini di perdita della propria funzione, sarebbe auspicabile. Il limite evidente del processo sanzionatorio illustrato è che la sanzione si attiva sempre con la medesima aliquota, indipendentemente dall'entità della violazione del Patto. Ciò potrebbe indurre comportamenti di azzardo morale, con il risultato di introdurre un incentivo ad ampliare l'entità della violazione, una volta che questa si sia verificata. A questo proposito è però bene ricordare che le procedure di rientro che vengano definite prima del 30 giugno o dagli enti interessati o dai Commissari *ad acta* possono essere commisurate all'effettiva entità dello scostamento dall'obiettivo programmato. Solo dopo la scadenza di tale termine si procede all'applicazione di meccanismi di rientro uguali per tutti.

A parziale compensazione della mancanza di sanzioni dirette sugli amministratori inadempienti può giocare la novità del nuovo Psi di accompagnare alle sanzioni un meccanismo premiale: solo gli Enti che nel 2006 hanno rispettato il Psi potranno infatti concorrere alla ripartizione dell'incremento del gettito della compartecipazione dinamica all'Irpef, previsto, come si è detto, a partire dal 2008.

Come nel 2006 il Patto continua ad applicarsi ai soli Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti. Ciò facilita indubbiamente il monitoraggio del rispetto delle norme introdotte, escludendo più del 70% dei Comuni, ma non va dimenticato che la spesa corrente e in conto capitale di tali Comuni è di poco superiore al 17% della spesa complessiva dell'insieme dei Comuni. Inoltre, la

quota di Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che presenta un saldo medio negativo non è sostanzialmente inferiore a quella delle altre classi dimensionali.

2.2. Il decreto legge 81/2007 e l'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione

La nuova formulazione del Patto di stabilità interno contenuta nella finanziaria per il 2007, espressa in termini di miglioramento del saldo di bilancio, e la contestuale inclusione nel saldo obiettivo del Psi delle spese di investimento ha determinato, come si è ricordato più sopra, l'impossibilità, di fatto, per i Comuni di potere utilizzare il proprio avanzo per il finanziamento di spese di investimento già programmate. L'avanzo di amministrazione non rientra infatti nelle componenti di entrata del saldo finanziario preso a riferimento per il patto di stabilità, coerentemente con le regole adottate anche in ambito europeo, in quanto ha già avuto rilievo contabile nei periodi precedenti, in cui si è generato. Con le nuove regole relative al Psi, invece, le spese di investimento sono considerate una componente passiva di tale saldo. Il finanziamento di queste spese con quote di avanzo primario genererebbe quindi un disavanzo nel saldo di riferimento.

A seguito di un ampio contenzioso fra Governo e Comuni, una prima correzione è stata introdotta con il decreto legge 81/2007 che, nella sua versione definitiva, all'art .2, permette ai Comuni di non calcolare fra le spese rilevanti ai fini dell'applicazione del Psi, le spese di investimento finanziate, nel 2007, utilizzando una quota dell'avanzo di amministrazione.

Lo sblocco parziale di questa fonte di finanziamento è però ammesso per i soli Comuni che abbiano rispettato il Psi negli ultimi tre anni (2004-06). La percentuale di utilizzo dell'avanzo è poi articolata, non solo in ragione dell'ampiezza demografica dei Comuni, ma anche in relazione alla loro "virtuosità", misurata in termini di saldi di cassa del triennio 2003-05.

In particolare, la quota di avanzo di amministrazione utilizzabile è espressa come percentuale dell'avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2005 ed è pari:

- per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 100.000 abitanti, al 18,9% per quelli con media triennale dei saldi di cassa del periodo 2003-2005 positiva, al 2,9% per gli altri;
- per i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, al 7% per quelli con media triennale dei saldi di cassa del periodo 2003-2005 positiva, all'1,3% per gli altri.

In definitiva i Comuni che beneficeranno maggiormente della norma sono quelli che avevano a fine 2005 un avanzo elevato e hanno avuto un saldo medio positivo nel triennio precedente. Nel complesso, l'aspettativa è che l'operazione, dal costo stimato di 250 milioni, abbia reso disponibile all'insieme dei Comuni solo il 4,4% degli avanzi presenti al dicembre 2005. Più in particolare, mentre sono 1803 i Comuni coinvolti dalla norma, in quanto hanno rispettato il Psi, di questi solo 530 presentano anche un saldo positivo nel triennio 2003-05 e possono quindi accedere alle percentuali di utilizzo più elevate. Non meraviglia quindi che il tema sia restato oggetto di contenzioso fra associazioni rappresentative dei Comuni e Governo. Anche su questo tema è successivamente intervenuta, come si dirà, la finanziaria per il 2008.

2.3. Il Patto di stabilità interno nella manovra finanziaria per il 2008

Le norme della finanziaria per il 2008 che modificano il patto di stabilità per gli Enti locali, tengono ampiamente conto dell'accordo raggiunto il 26 settembre 2007, tra Governo, Comuni e Province. Questo accordo segna un significativo passo avanti nelle relazioni interistituzionali, in grado di anticipare quanto previsto dal disegno di legge sul federalismo circa la necessità di una condivisione, da parte dei diversi livelli di governo, degli obiettivi affidati alla finanza pubblica nel suo complesso.

Le premesse più importanti su cui si basa l'accordo possono essere così sintetizzate. Esso sottolinea come il Psi debba essere orientato, non solo al conseguimento degli equilibri di finanza pubblica, ma anche alla correzione degli squilibri finanziari tra i diversi Enti locali. Conferma l'impegno dei Comuni a contribuire al risanamento della finanza pubblica, secondo le linee già determinate con la finanziaria per il 2007, ma ricorda anche come l'attuazione della nuova disciplina abbia evidenziato alcuni elementi critici che meritano di essere riconsiderati. Sottolinea l'importanza di permettere una qualificazione della spesa che privilegi la spesa per investimenti degli enti decentrati e faciliti la realizzazione delle politiche attive dei Comuni, finalizzate alla realizzazione di obiettivi prioritari come ambiente, sicurezza, casa, scuola, infrastrutture e strade, ecc., sia pure nel rispetto degli obiettivi fissati di miglioramento dei saldi. In quest'ottica, sottolinea come prioritario un intervento finalizzato a correggere le disposizioni che hanno generato differenze nella capacità di spesa tra enti in avanzo e enti in disavanzo. Ricorda inoltre quanto sia importante salvaguardare l'esigenza dei Comuni di programmare la propria gestione con un adeguato orizzonte temporale e disporre di un sistema di monitoraggio che consenta la disponibilità delle informazioni necessarie in modo tempestivo e condiviso.

L'accordo individua poi obiettivi puntuali che si sono tradotti, in larga parte, in specifiche previsioni della legge finanziaria per il 2008, come emerge da quanto segue.

1) Viene accolta la richiesta di confermare il saldo di bilancio come obiettivo di riferimento per il patto di stabilità interno. Si sposta però l'attenzione dai due saldi, rispettivamente di cassa e di competenza, individuati dalla finanziaria per il 2007 ad un unico saldo, definito di competenza mista, costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni (e quindi coerente con la logica della competenza, per la parte corrente), e dalla differenza tra incassi e pagamenti (e quindi coerente con la logica della cassa) per la parte in conto capitale, sempre considerato al netto delle entrate da riscossione di crediti e delle spese da concessione di crediti. Il nuovo riferimento vale ovviamente dal 2008 in poi. L'effetto principale di questa previsione è quello di facilitare l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a copertura delle spese in conto capitale: nel bilancio di cassa non entra infatti tutto l'importo della spesa di investimento impegnata in un anno, diversamente da quanto succede con il bilancio di competenza, ma solo la quota effettivamente pagata, con un impatto più contenuto sul saldo di bilancio preso a riferimento per il rispetto del patto.

2) La richiesta di garantire una durata pluriennale delle regole del Psi, per agevolare la programmazione della propria attività da parte dei Comuni, viene accolta, estendendo il periodo di applicabilità delle nuove regole del Psi sino al 2010. I coefficienti che determinano il concorso alla manovra dei singoli enti per il 2010 vengono posti uguali a quelli previsti per il 2009 e vengono anch'essi riferiti ai parametri del triennio 2003-2005.

3) Si tiene conto del suggerimento, contenuto nell'accordo, di valutare la possibilità di introdurre dei correttivi in favore degli enti che presentano nel triennio 2003-2005 un saldo finanziario in termini di cassa mediamente positivo al fine di attenuare il loro contributo alla manovra. La finanziaria dispone che, per gli anni 2008-2010 il concorso alla manovra di questi Comuni sia pari a zero. Il loro saldo finanziario, in termini di competenza mista, per gli anni 2008, 2009 e 2010, non dovrà quindi superare quello medio 2003 - 2005.

Accogliendo una specifica richiesta avanzata dall'Anci, ai fini di evitare che per questi enti il riferimento al nuovo concetto di competenza mista, per quanto accompagnato da un annullamento del correttivo, anziché separatamente al saldo di competenza e a quello di cassa col correttivo individuato dalla legge finanziaria per il 2007, potesse determinare un aggravio invece che un miglioramento nella definizione del proprio saldo programmatico, la legge finanziaria dispone che, per il solo 2008, gli enti che nel triennio 2003-2005 hanno registrato un saldo medio di competenza

mista positivo e maggiore del saldo medio di cassa possono optare per i criteri di calcolo del proprio saldo programmatico originariamente individuati dalla legge finanziaria per il 2007.

Si tiene infine conto della specifica difficoltà a raggiungere gli obiettivi programmatici previsti dal patto con cui si confrontano gli enti, in avanzo, che hanno registrato nel periodo preso a riferimento (2003-2005) entrate straordinarie dovute all'alienazione di beni patrimoniali, che non sono state contestualmente destinate all'estinzione anticipata di mutui (nel qual caso non avrebbero avuto, già in base alle norme introdotte con la finanziaria per il 2007, incidenza sulla determinazione del saldo). Si tratta infatti di entrate irripetibili, che fanno aumentare una tantum il saldo degli anni in cui sono realizzate. La legge finanziaria per il 2008 dispone allora che per i Comuni in avanzo nel triennio 2003-2005 che presentano, nel medesimo triennio, un valore medio delle entrate in conto capitale derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare e mobiliare, non destinate nel medesimo triennio all'estinzione anticipata dei prestiti, superiore al 15% della media delle entrate finali, considerate al netto delle riscossioni di crediti, gli obiettivi programmatici per gli anni 2008-2010 siano ridotti di un importo pari alla differenza (se positiva) tra l'ammontare dei proventi in eccesso al predetto limite del 15% e quello del contributo annuo determinato in base alle disposizioni della legge finanziaria per il 2007.

4) In coerenza con le nuove disposizioni, vengono fissati nuovi criteri per la legittimità del bilancio di previsione. In particolare gli stanziamenti iniziali di parte corrente e le previsioni relative ai flussi di cassa delle entrate e spese in conto capitale devono essere tali da garantire il rispetto dei criteri del Psi. Al bilancio di previsione andrà allegato un prospetto con le previsioni delle poste rilevanti ai fini del patto di stabilità, secondo il nuovo criterio della competenza mista.

5) Sempre come conseguenza delle innovazioni introdotte, vengono modificate anche le regole relative al monitoraggio del Psi, che riguarderà ora i dati relativi alla competenza mista. Si introduce inoltre una norma, ritenuta eccessiva dalle associazioni dei Comuni, secondo cui la mancata trasmissione del prospetto dimostrativo degli obiettivi programmatici o la mancata comunicazione al sistema web della eventuale situazione di commissariamento viene considerata a tutti gli effetti come mancato rispetto del patto.

6) L'accordo richiedeva che venissero poste in essere tutte le iniziative per completare e rendere più efficace il sistema SIOPE e attivare un nuovo sistema di acquisizione dei dati di competenza finanziaria, con la partecipazione dell'Anci, per monitorare gli accertamenti e gli impegni assunti nel corso dell'anno, secondo aggregazioni e scansioni temporali adeguate alle esigenze e gli eventuali interventi correttivi. La legge finanziaria dispone che questo nuovo sistema sia attivato attraverso un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per gli affari regionali e le autonomie locali, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, previa quantificazione dei costi e individuazione della relativa copertura finanziaria.

7) I pagamenti di parte corrente non sono più rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, in quanto ora conta il rispetto del saldo corrente di competenza, ma, ai fini del rispetto degli obiettivi in materia di indebitamento assunti con l'Unione Europea, viene comunque riconosciuto al Ministero dell'economia la potestà di adottare, qualora lo ritenga necessario, misure di contenimento dei prelevamenti dai conti della tesoreria statale degli enti locali, che agiscono, indirettamente, come misure di contenimento dei pagamenti stessi.

8) E' infine importante ricordare che, l'accordo del 26 settembre prevedeva anche misure per favorire l'utilizzo fin dall'anno 2007, degli avanzi di amministrazione, prioritariamente per l'abbattimento del debito, consentendone l'impiego per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari, senza oneri per i Comuni. A questa richiesta ha fatto riscontro la disposizione contenuta all'art. 11 del collegato fiscale alla legge finanziaria 2008 (decreto 159/2007) che ha

disposto un incremento del fondo ordinario, per un ammontare massimo di 90 milioni per il triennio 2007-2009, per finanziare, appunto, contributi agli enti locali (Comuni e Province) che utilizzino l'avanzo di amministrazione per estinguere anticipatamente mutui e obbligazioni. I contributi hanno lo scopo di compensare gli enti interessati per le spese relative alle penali in cui incorrano in ragione di tale estinzione, purché le stesse siano opportunamente documentate. Questa norma non poteva però essere operativa in quanto, secondo i disposti del Tuel del 2000, l'avanzo di amministrazione non poteva essere destinato all'estinzione anticipata di prestiti. Su questo tema è quindi nuovamente intervenuta la legge finanziaria per il 2008 che, all'art. 2 comma 13, dispone una modifica all'articolo 187, comma 2, lettera b) del Testo unico per permettere l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione anche al fine dell'estinzione anticipata di prestiti. Si noti che questo utilizzo dell'avanzo di amministrazione non incide sul rispetto del patto di stabilità, in quanto l'estinzione anticipata di prestiti, essendo ricompresa nel titolo III delle spese, non è rilevante ai fini della determinazione del saldo di riferimento per il Psi.

2.4. Istituzione di una “Commissione Tecnica per la Finanza pubblica”

A seguito dell'apposita previsione contenuta nella legge finanziaria per il 2007, è stata istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la Commissione tecnica per la finanza pubblica. Fra le finalità della Commissione ve ne sono alcune di particolare interesse per gli enti locali. Essa è chiamata, fra l'altro, a formulare proposte volte ad accelerare il processo di armonizzazione e di coordinamento della finanza pubblica e di riforma dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, con la finalità di migliorare la trasparenza dei dati conoscitivi della finanza pubblica, anche procedendo ad una omogeneizzazione dei criteri di classificazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, per un più agevole consolidamento dei conti di cassa e di contabilità nazionale. Deve inoltre valutare, in collaborazione con l'Istat e con gli altri enti del sistema statistico nazionale, l'affidabilità, la trasparenza e la completezza dell'informazione statistica relativa agli andamenti della finanza pubblica.

Essa ha poi l'importante compito di elaborare studi preliminari e proposte tecniche per la definizione dei principi generali e degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, con particolare attenzione al coordinamento dei rapporti finanziari tra lo Stato ed il sistema delle autonomie territoriali, nonché all'efficacia dei meccanismi di controllo della finanza territoriale in relazione al rispetto del Patto di stabilità europeo.

La Commissione ha effettivamente contribuito all'elaborazione del disegno di legge delega sul federalismo di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

3. Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale

Un avvenimento che, come si è detto, è, in prospettiva, di grande importanza per quanto riguarda le finanze dei Comuni è rappresentato dall'approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, in forma definitiva il 3 agosto 2007, del disegno di legge delega per l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Si tratta di un importante passo in avanti rispetto alla situazione di inerzia, in parte motivata dal tentativo, poi fallito, di introdurre ulteriori interventi di modifica della Costituzione, che, su questo fronte, ha caratterizzato gli anni del Governo di centro destra.

Il disegno di legge delega è ancora un prodotto incompleto, non solo perché, come è inevitabile, alcuni importanti nodi problematici potranno essere sciolti compiutamente solo in sede di decreti di attuazione, ma anche perché su alcune scelte fondamentali non si è ancora arrivati ad una condivisione compiuta fra gli attori in gioco.

Il tentativo perseguito è quello, estremamente difficile e delicato, di trovare un equilibrio tra obiettivi non facilmente conciliabili: garantire adeguati spazi di autonomia agli enti decentrati,

definendo al tempo stesso la loro partecipazione al rispetto delle compatibilità finanziarie per la finanza pubblica nel suo complesso; assicurare un livello adeguato di perequazione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

Un compito reso particolarmente delicato dalla formulazione stessa della riforma costituzionale cui si vuole dare pratica attuazione. Essa infatti, da un lato, pone problemi interpretativi, in particolare per quanto riguarda i principi cui dovrebbe ispirarsi la perequazione territoriale (principio della capacità fiscale ma anche del fabbisogno) e il livello della stessa (totale o parziale). Dall'altro, rende difficile la conciliazione degli obiettivi, potenzialmente confliggenti, richiamati più sopra, a causa: di una discutibile e discussa attribuzione sia delle funzioni legislative (ad esempio, perché pone le grandi infrastrutture fra le materie concorrenti) sia di quelle amministrative (con un eccesso di devoluzione agli enti locali); della equiparazione di tutti gli enti territoriali, che richiede una necessità di condivisione e di coordinamento difficile da realizzare fra enti con interessi molto spesso in competizione; della preclusione del ricorso ai trasferimenti diversi da quelli di natura perequativa, che rende particolarmente complesso il disegno del finanziamento delle funzioni e la sua distribuzione fra livelli di governo.

A queste difficoltà oggettive, il processo seguito nell'elaborazione della proposta ne aggiunge altre due.

La prima è data dall'insufficiente coordinamento con il disegno di legge delega per l'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione. Tale disegno assegna al "Codice delle Autonomie" il compito di ridefinire le funzioni degli enti locali e razionalizzare (ove possibile riducendoli in numero) i livelli di governo. Richiede poi che venga attribuito ad un solo livello di governo la responsabilità, dal punto di vista amministrativo, per ogni specifica funzione, distinguendo le funzioni svolte da Comuni, Province e Città Metropolitane, in funzioni "fondamentali", funzioni "proprie" e funzioni "conferite". E' allora ovvio che queste diverse tipologie di funzioni devono essere assistite da modalità di finanziamento adeguate, oltre che differenziate. Questa è la ragione principale, per cui il coordinamento fra questo disegno di legge e quello sul federalismo è assolutamente indispensabile. Nel corso delle elaborazioni successive del disegno di legge sul federalismo si è cercato di porre rimedio a questa lacuna, ma il processo è ancora incompleto e il risultato, almeno in parte, incerto.

La seconda difficoltà è rappresentata dalla mancanza di una valutazione quantitativa delle poste in gioco: il gettito dei tributi, la dimensione del finanziamento perequativo, il calcolo dei fabbisogni, l'impatto dell'abolizione degli attuali trasferimenti, che permetta di capire se il quadro che si va delineando è compatibile con le finalità che gli vengono assegnate.

L'insieme delle difficoltà ricordate aiuta a comprendere la prudenza con cui il disegno di legge affronta la materia, cercando di razionalizzare il quadro esistente e ritrovare all'interno di questo i margini per una più ampia autonomia per gli enti territoriali, piuttosto che introdurre rilevanti discontinuità.

Per quanto riguarda specificamente gli elementi di novità per i Comuni, su cui ci si concentrerà in quanto segue, una lettura del disegno di legge nel suo insieme permette di individuarne quattro.

1) Il riconoscimento della necessità di un accordo esplicito fra Stato ed enti territoriali, circa il coordinamento fra finanza statale e finanza degli enti decentrati, ai fini del rispetto congiunto degli obiettivi della finanza pubblica nel suo complesso, i cui contenuti devono essere recepiti in un disegno di legge collegato alla legge finanziaria da approvarsi entro la fine di ottobre, e in grado quindi di condizionare la manovra finanziaria di fine anno.

2) L'attribuzione di una maggiore autonomia fiscale agli enti locali, sia come potestà di stabilire tributi propri in senso stretto nelle materie individuate con legge regionale, sia con riferimento ai tributi propri derivati, la cui attribuzione agli enti locali avviene con legge dello Stato o della Regione di appartenenza.

3) Un'articolazione delle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo che riconosce, nell'ambito degli enti territoriali, un ruolo potenzialmente rilevante alle Regioni. Alle Regioni è

infatti garantito un ruolo sicuramente rilevante nel finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni, e un ruolo potenzialmente importante, ma subordinato al raggiungimento di un accordo con gli enti interessati, sia nella ripartizione dei trasferimenti perequativi statali fra gli enti locali presenti nel territorio regionale, sia nella rimodulazione delle regole e dei vincoli del patto di stabilità interno definito a livello nazionale, in modo da adattare alle diverse situazioni finanziarie fra tali enti.

4) Una distinzione fra i Comuni, in ragione della loro diversa dimensione, lasciando un rapporto diretto con lo Stato a quelli di maggior dimensione demografica.

Questi elementi possono essere desunti dai principi individuati dal disegno di legge con riferimento ai principi relativi alle seguenti aree di intervento, su cui ci si concentrerà con maggior dettaglio in quanto segue: coordinamento fra finanza statale e finanza degli enti decentrati; coordinamento del sistema tributario; finanziamento e perequazione dei Comuni.

3.1. Principi per il coordinamento fra finanza statale e finanza degli enti decentrati.

Il disegno di legge delega prevede, innanzitutto, che vi sia coerenza fra le regole che devono guidare la politica di bilancio degli enti decentrati e quelle richieste dall'applicazione del Patto di stabilità e crescita. A tal fine, prevede, in primo luogo, che i bilanci dei Comuni (come degli altri enti decentrati) siano redatti in base a criteri standardizzati, coerenti con quelli a cui si informa il bilancio dello Stato.

La definizione delle regole che rendono possibile il coordinamento delle fonti che devono garantire la copertura delle funzioni pubbliche attribuite all'insieme degli enti decentrati è affidato ad un disegno di legge presentato dal Governo alle Camere insieme al Dpef, con il quale possono essere stabiliti anche obiettivi di comparto per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Questo disegno di legge deve essere frutto di un'elaborazione congiunta, da iniziare entro il mese di aprile, con la Conferenza unificata, e ha natura di collegato alla manovra di bilancio. Deve essere discusso e approvato entro il 31 ottobre e, comunque, prima dell'approvazione della legge finanziaria. Il suo contenuto è strettamente legato a quello del Dpef. Il Dpef ha infatti il compito di fissare, non solo il livello programmato dei saldi, il cui rispetto deve essere garantito dai bilanci di previsione e consuntivi di ciascun livello di governo territoriale su base almeno triennale e il livello di ricorso al debito, ma anche il livello programmato della pressione fiscale, la cui ripartizione tra i livelli di governo centrale e locale deve essere appunto regolata dalle disposizioni contenute nel disegno di legge collegato di coordinamento fra finanza statale e finanza degli enti decentrati. Si tratta di un argomento di particolare delicatezza, e conseguentemente di difficile attuazione, in quanto interferisce non solo sulle modalità di finanziamento delle funzioni obbligatoriamente svolte dagli enti, in relazione al loro ruolo nel sistema della pubblica amministrazione, ma anche sulle scelte circa il ricorso all'uso della leva tributaria per il finanziamento di funzioni aggiuntive, che costituisce l'essenza stessa dell'autonomia riconosciuta, in un'ottica di federalismo fiscale, agli enti decentrati.

La ricerca di procedure consensuali, su cui si è avuta, come si è ricordato più sopra, una prima sperimentazione già in sede di approvazione della legge finanziaria per il 2008, si traduce anche nella previsione di un confronto e di una valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata per la conciliazione dei diversi interessi dei differenti livelli di governo circa l'attuazione delle norme sul federalismo.

In linea con il nuovo indirizzo, inaugurato con la legge finanziaria 2007 e confermato da quella per il 2008, le regole, concertate, del Patto di stabilità interno devono avere, come si è detto, durata triennale. Devono poi essere sostenute, non solo da un monitoraggio continuo del comportamento finanziario dei singoli enti, ma anche da un sistema di sanzioni efficaci ed effettive per gli enti inadempienti, commisurate all'entità della violazione. Le sanzioni possono implicare: l'incremento automatico delle entrate tributarie ed extra-tributarie; l'adozione di provvedimenti sostitutivi;

nonché, nei casi di estrema gravità, lo scioglimento degli organi degli enti inadempienti. Si tratta di un sistema sanzionatorio idoneo a superare i limiti dell'attuale, in parte riprodotti, come si è visto, anche dalla legge finanziaria per il 2008.

Viene poi previsto un possibile maggior ruolo delle Regioni nell'assicurare il raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica. Sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica predeterminati, esse possono infatti adattare, per gli Enti locali del proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle loro situazioni finanziarie. E' molto importante sottolineare che questo può avvenire solo subordinatamente al raggiungimento di un'apposita intesa in sede di Consiglio delle autonomie locali.

3.2. Principi per il coordinamento del sistema tributario

Per comprendere gli aspetti del coordinamento del sistema tributario che sono di interesse per i Comuni, occorre ricordare che, in base ai disposti dell'art. 119 della Costituzione, le fonti di finanziamento degli enti decentrati sono quattro: tributi ed entrate propri (in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema territoriale); compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (ed eventualmente anche a quelli regionali) riferibili al loro territorio; addizionali (e sovrimposte) al gettito dei tributi erariali (ed eventualmente anche a quelli regionali); trasferimenti perequativi statali (ed eventualmente anche regionali).

I tributi propri dei Comuni possono essere ricondotti a 4 diverse categorie.

1) Tributi istituiti con legge dello Stato, con riferimento ai quali lo Stato stabilisce i soggetti passivi, la base imponibile e le aliquote di riferimento, lasciando ai Comuni qualche spazio di autonomia nell'articolazione di queste ultime. Si tratta dell'unica categoria attualmente esistente, nella quale sono ricompresi tributi di rilievo molto diverso, fra cui, in particolare, l'Ici e l'addizionale all'Irpef¹.

2) Tributi istituiti con legge della Regione di appartenenza, su materie diverse da quelle su cui insistono le imposte erariali, per i quali, analogamente a quanto avviene per quelli istituiti dallo Stato, le Regioni specificano gli ambiti di autonomia riconosciuti ai Comuni.

3) Tributi stabiliti dai singoli Comuni in materie, diverse da quelle delle imposte erariali, individuate dalla legge regionale.

4) Tributi introdotti con legge statale, con applicazione subordinata all'entrata in vigore di una legge regionale o, in mancanza, alla delibera di un singolo Comune. Quest'ultima categoria di tributi ha la funzione di evitare che l'eventuale inerzia delle Regioni nel definire le materie nelle quali i Comuni possono stabilire tributi propri, di cui al punto 3), penalizzi l'autonomia dei Comuni stessi.

¹ Si tratta, dei seguenti tributi: imposta comunale sugli immobili (Ici); imposta di scopo; imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni; tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei Comuni (Tosap); tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (Tarsu); addizionale comunale all'Irpef; addizionale comunale sul consumo dell'energia elettrica; addizionale comunale sui diritti di imbarco, limitatamente alla quota dei proventi spettante ai Comuni ai sensi dell'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni.

I principi di coordinamento del sistema tributario interessano tutte e quattro queste tipologie di tributi. Essi interessano inoltre tutti i protagonisti di tale sistema: l'ente locale, il contribuente, il sostituto di imposta e l'amministrazione finanziaria.

Al fine di garantire l'autonomia dovuta ai *singoli enti*, si persegue l'obiettivo di impedire che le decisioni di un livello di governo abbiano influenza sul gettito degli altri, sia direttamente che indirettamente. Si dispone, a tal fine:

- l'impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo (con la previsione di salvaguardia per cui gli effetti finanziari dell'eventuale deducibilità su livelli di governo diversi debbono essere neutralizzati);

- l'esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo privi di contestuale compensazione (l'intervento sull'Ici previsto dalla finanziaria per il 2008 è contestato dalle autonomie, come si è ricordato, anche in quanto incoerente con questo principio direttivo. Lo Stato interviene infatti su elementi strutturali di un tributo riferito ad un altro livello di governo e, per quanto sia stata opportunamente prevista, *ex ante*, una compensazione, questa comporta il potenziamento di uno strumento, il trasferimento erariale, che andrebbe invece progressivamente smantellato, in quanto non previsto costituzionalmente fra le possibili fonti di finanziamento degli enti decentrati);

- la previsione che la legge statale non possa intervenire, salvo intesa, nelle materie assoggettate ad imposizione con legge regionale, comprese quelle in cui sono stati istituiti tributi locali o che sono state individuate come materie in cui i Comuni possano stabilire propri tributi;

- il divieto a mettere in atto trattamenti agevolativi regionali e locali che diano luogo a concorrenza fiscale dannosa fra enti. Si specifica, in particolare, che le agevolazioni e le riduzioni stabilite autonomamente da Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane non possono determinare discriminazioni tra residenti né restrizioni alle libertà economiche all'interno dello Stato.

Per quanto riguarda il *contribuente*, il disegno di legge considera importante tenere presente che lo stesso soggetto si confronta con tributi erariali, regionali, provinciali, comunali e che occorre quindi che questi siano coordinati in modo tale da: evitare doppie tassazioni, assicurare che l'onere complessivo sia sostenibile, che vengano complessivamente rispettati i criteri di efficienza ed equità dei tributi, nonché di efficienza, efficacia e imparzialità dell'azione delle pubbliche amministrazioni

I *contribuenti* e anche i *sostituti di imposta* devono poi essere garantiti rispetto ad una eccessiva complessità del sistema tributario. Si richiede allora di evitare il proliferare degli adempimenti e le difficoltà di applicazione che possono essere determinate da un eccessivo numero di tributi e da una eccessiva differenziazione territoriale nelle regole che presiedono la loro applicazione, e di rispettare nell'istituzione, nella disciplina e nell'applicazione dei tributi, i principi contenuti nello statuto dei diritti del contribuente.

Si sottolinea inoltre come la semplificazione del sistema tributario debba essere perseguita anche al fine di contenere i costi di gestione e gli adempimenti dell'*amministrazione finanziaria*.

3.3. Finanziamento e perequazione dei Comuni

Per discutere i principi del disegno di legge relativi al finanziamento dei Comuni e ai meccanismi perequativi ad esso connessi è utile ricordare, sinteticamente anche quelli relativi alle Regioni. Ai fini del finanziamento dei Comuni, sono infatti rilevanti le norme relative al finanziamento delle funzioni amministrative da essi svolte, riconducibili a competenze legislative che possono essere sia statali che regionali.

E' poi importante ricordare che il disegno di legge opera, da un lato, cercando di razionalizzare la situazione relativa alle funzioni amministrative che sono già state devolute agli Enti locali, dall'altro, individuando le regole di finanziamento relative a funzioni amministrative che ad essi siano devolute in futuro.

3.3.1. Il finanziamento delle Regioni e delle funzioni fondamentali dei Comuni

Il disegno di legge distingue le modalità di finanziamento in ragione, innanzitutto, delle diverse attività compiute dalle Regioni e delle spese ad esse riconducibili, che sono raggruppate in quattro tipologie, a cui viene riconosciuto un diverso grado di tutela.

a) Nella prima tipologia rientrano le spese relative a materie per le quali spetta allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lettera m) a garanzia dei diritti sociali e economici di tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale. Il finanziamento di questi livelli essenziali deve essere integrale, e garantito dallo Stato centrale. La sua quantificazione non deve più essere, in prospettiva, commisurata alla spesa storica, ma richiede la definizione di standard quantitativi di offerta. Il finanziamento deve essere garantito, in prima istanza, da un insieme di tributi propri derivati (cioè, come si è ricordato, tributi istituiti con legge statale e attribuiti alle Regioni). La distanza fra i fabbisogni standard definiti in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni che si vogliono garantire e la capacità fiscale del singolo ente, valutata con riferimento a tali tributi, viene comunque integralmente coperta con trasferimenti perequativi, di tipo verticale.

b) Il disegno di legge si trova poi ad affrontare il problema del finanziamento delle spese relative a materie su cui le Regioni hanno competenza esclusiva o concorrente, ma a cui corrispondono servizi pubblici erogati, a favore dei cittadini, dai Comuni.

I principali problemi che devono essere affrontati con riferimento a queste spese sono due.

1. Si deve prima di tutto decidere se la tutela offerta in modo indifferenziato a tutti gli enti deve essere integrale, rispetto a standard predefiniti, come nel caso delle spese di cui al punto precedente, o se si deve attribuire almeno parzialmente agli enti interessati l'onere del finanziamento di tali funzioni, attraverso il ricorso alla propria autonomia fiscale.
2. Si deve poi stabilire se il finanziamento deve seguire la funzione legislativa (ed essere quindi garantito alle Regioni) o quella amministrativa (ed essere quindi garantito ai Comuni). La risposta data a questi quesiti dal disegno di legge è alquanto articolata.

Per rispondere al primo quesito, circa *l'opportunità di prevedere un finanziamento integrale o parziale alle funzioni svolte dai Comuni* su materie di competenza (esclusiva o concorrente delle Regioni), esso opera una distinzione, in ragione della diversa natura di tale funzioni, riconoscendo la necessità di una copertura integrale, da garantirsi sulla base di indicatori di fabbisogno finanziario, per le sole spese necessarie al finanziamento delle funzioni fondamentali, svolte dai Comuni e individuate dalla legge statale ai sensi della lettera p) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione. A questi servizi viene quindi riconosciuta una rilevanza sociale diversa da quella attribuita agli altri servizi forniti dai Comuni che ne giustifica una tutela forte.

Per rispondere invece al secondo quesito, e cioè *se il finanziamento debba seguire la funzione legislativa o quella amministrativa*, esso prende atto che la realtà dei Comuni italiani è molto differenziata ed opera quindi una distinzione fra di essi in ragione della loro dimensione demografica. Ai Comuni grandi (la cui dimensione demografica eccede una soglia che dovrebbe essere determinata dai decreti legislativi di attuazione della delega, e che includono in ogni caso le Città metropolitane) le risorse per il finanziamento delle funzioni fondamentali sono attribuite

direttamente dallo Stato. Le risorse corrispondenti al finanziamento delle funzioni fondamentali svolte dai Comuni piccoli, su materie di competenza legislativa regionale, vengono invece attribuite dallo Stato alla Regione (attraverso tributi devoluti e trasferimenti perequativi) e poi da queste ai Comuni. Le Regioni possono quindi esercitare la loro discrezionalità nell'adozione dei criteri per il finanziamento di queste funzioni fondamentali, ma devono assicurare le risorse necessarie per la copertura degli oneri che esse comportano. Lo Stato verifica il rispetto di tale disposizione, in mancanza del quale può intervenire, esercitando i poteri sostitutivi che gli sono riconosciuti dall'articolo 120 della Costituzione, secondo modalità che saranno definite nei decreti legislativi attuativi della delega.

Non è facile compiere una valutazione del grado di innovazione introdotto con questi principi in relazione a entrambi i problemi richiamati.

Per quanto riguarda il primo problema, è cruciale la definizione che verrà data delle funzioni fondamentali previste dalla lettera p) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione. La tutela garantita per il finanziamento delle funzioni dei Comuni sarà infatti tanto più rilevante quanto più ampia, e quanto più puntuale per evitare ambiguità interpretative, sarà la definizione di "funzioni fondamentali" che verrà accolta. L'argomento è affrontato, ancora in termini di principi generali, dal citato disegno di legge delega per l'attuazione degli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione. Esso prevede che la specificazione delle funzioni fondamentali da assegnarsi a ciascuna tipologia di enti faccia riferimento a un insieme di principi, fra cui, in particolare, quelli di sussidiarietà, di adeguatezza, e di razionalizzazione. Con specifico riferimento ai Comuni, esso prevede che siano comunque considerate funzionali fondamentali: quelle da essi svolte storicamente e quelle finalizzate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale; le funzioni "che li connotano come enti di governo di prossimità"; quelle individuabili nelle "attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e di sicurezza". Il coordinamento fra questo disegno di legge delega e quello relativo al federalismo fiscale è quindi fondamentale, come si è detto, per valutare la sostenibilità finanziaria del quadro di attribuzione delle funzioni che si viene a delineare.

Per quanto riguarda il secondo problema, è invece dirimente, soprattutto per potere valutare il ruolo delle Regioni, l'individuazione della soglia demografica che distinguerà i Comuni fra piccoli e grandi, riconoscendo solo a questi ultimi un rapporto finanziario con lo Stato non intermediato dalla Regione di appartenenza. Il tema assume particolare rilevanza se si ricorda che l'86,1% dei Comuni italiani sono sotto i 10000 abitanti.

E' comunque opportuno ricordare che l'innovazione prospettata per il finanziamento dei Comuni "piccoli" non riguarda le attività che i Comuni già svolgevano al 1° gennaio 2007, le quali continuano ad essere finanziate a carico del bilancio dello Stato (secondo i criteri di cui si dirà più oltre) o del bilancio delle Regioni, come lo sono attualmente, a prescindere dal fatto che si abbia per alcune di esse un finanziamento diretto statale a fronte di materie assegnate alla competenza legislativa delle Regioni. L'intermediazione della Regione riguarda quindi, esclusivamente, le funzioni amministrative su materie di competenza legislativa regionale che saranno attribuite ai Comuni in coerenza con l'attuazione dell'art. 118 della Costituzione.

E' molto importante anche sottolineare come in entrambi i disegni di legge sia presente la consapevolezza che la polverizzazione nella dimensione demografica degli 8101 Comuni italiani comporti un'eccessiva frammentazione nell'offerta dei servizi. La delega relativa all'attuazione degli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione persegue infatti un riassetto delle funzioni, individuando con chiarezza il ruolo e le competenze dei diversi livelli di governo, sulla base della loro adeguatezza organizzativa e dimensionale e prevedendo anche l'obbligatorietà dell'esercizio associato di determinate funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni

demografiche. La delega relativa all'attuazione dell'art. 119 specifica che la copertura integrale da garantirsi alle funzioni fondamentali svolte dai Comuni deve essere valutata sulla base di indicatori di fabbisogno finanziario associati alle funzioni effettivamente esercitate e a parametri di efficienza e appropriatezza che incorporino anche incentivi diretti a favorire le Unioni di Comuni e la conduzione associata dei servizi.

c) La terza tipologia di spese regionali riguarda quelle spese associate allo svolgimento di funzioni che rientrano nella competenza legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni, diverse da quelle riconducibili alle disposizioni della lettera m) e p) del secondo comma dell'articolo 117, alle quali si attribuisce una minore necessità di tutela finanziaria da parte dello Stato e per le quali si ammette una maggiore possibilità di differenziazione, nel rispetto dell'autonomia delle singole realtà locali, che sono però anche chiamate a farsi carico direttamente degli oneri conseguenti alle scelte operate. Per questa ragione il finanziamento di tali funzioni è prevalentemente assegnato a compartecipazioni o addizionali o sovrimposte di tributi erariali che ne garantiscano in termini aggregati la copertura iniziale. La perequazione è garantita da un apposito fondo, diverso rispetto a quello che assiste il finanziamento integrale delle funzioni di cui ai punti a) e b), commisurato non più al principio del fabbisogno, ma a quello della capacità fiscale, che lascia spazio per una perequazione incompleta delle basi imponibili dei tributi indicati per il finanziamento delle spese in esame, e a cui non partecipano le Regioni con maggiore capacità fiscale. Una quota del fondo perequativo è ripartita tra le Regioni di minore dimensione demografica, in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa.

d) Vi sono infine spese relative a interventi speciali attivati per le specifiche finalità individuate dall'art. 119, comma 5 della Costituzione (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, ecc.). Il finanziamento di questi interventi si realizza mediante contributi speciali a carico del bilancio dello Stato, con finanziamenti dell'Unione europea, ovvero con cofinanziamenti nazionali. È importante sottolineare, ai fini della presente analisi, che i contributi speciali a carico del bilancio dello Stato confluiscono, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni.

3.3.2. Gli altri aspetti del finanziamento e della perequazione dei Comuni

Per avere un quadro compiuto del finanziamento e della perequazione dei Comuni prospettato dal disegno di legge delega, è necessario integrare le considerazioni svolte sino a questo punto con l'analisi dei principi, contenuti al capo terzo di tale disegno, che si occupa specificamente della finanza degli Enti locali, dei rapporti finanziari tra Stato ed Enti locali e di quelli tra Regioni ed Enti locali. Occorre però premettere che il dettaglio con cui questi principi sono enunciati è molto inferiore rispetto a quello riservato ai principi relativi al finanziamento delle Regioni. Esso pone inoltre alcuni problemi interpretativi e mostra alcune incompletezze e incongruenze che riflettono la mancata condivisione da parte di tutti gli attori coinvolti del disegno dei rapporti interistituzionali, con particolare riferimento al ruolo assegnato alle Regioni nel processo di attribuzione delle risorse finanziarie ai Comuni del loro territorio.

Il disegno di legge delega ribadisce in più passaggi che il finanziamento delle funzioni attribuite o conferite ai Comuni è garantito, come si è già ricordato, da: tributi ed entrate propri (derivati o stabiliti sulla base di leggi regionali, o, in mancanza, statali); compartecipazioni al gettito e addizionali su tributi erariali ed eventualmente regionali (è prevista anche la possibilità di sostituire l'addizionale all'Irpef con una sovrainposta); ove necessario, di quote degli appositi fondi perequativi.

L'insieme di queste risorse deve assicurare i mezzi necessari al normale svolgimento delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicati.

L'eventuale trasferimento ai Comuni di ulteriori funzioni deve essere assistito da finanziamento integrale. Ove a ciò non si sia provveduto contestualmente, se ne tiene conto in sede di definizione del disegno di legge di coordinamento dinamico collegato alla legge finanziaria.

Il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni di dimensione superiore alla soglia demografica che verrà fissata dai decreti legislativi è assicurato, come si è già notato, direttamente dallo Stato, attraverso compartecipazioni e fondo perequativo.

La distinzione dei Comuni in ragione della loro dimensione demografica è importante anche per quanto riguarda specificamente la perequazione. Nonostante su questo punto il testo sia particolarmente confuso, se ne deduce che, per i grandi Comuni, la perequazione è finanziata dallo Stato, con riferimento sia alle funzioni fondamentali che alle altre funzioni da essi svolte. Va però nuovamente ricordato che il finanziamento statale già riservato alle funzioni svolte dai Comuni di qualunque dimensione al 1° gennaio 2007 continua ad essere garantito dallo Stato, ed è quindi anch'esso assistito dal fondo perequativo statale.

Il disegno di legge si preoccupa di garantire che, nell'aggregato, i Comuni interessati dalla perequazione ottengano lo stesso ammontare di risorse che attualmente, in aggiunta ai tributi propri di cui dispongono, finanziano le loro funzioni amministrative. Questa finalità viene raggiunta prevedendo un apposito fondo perequativo, istituito nel bilancio dello Stato, inizialmente di importo pari a quello dei trasferimenti che i Comuni attualmente ricevono, sia di parte corrente che di parte capitale, esclusi i contributi a destinazione vincolata. Il fondo è alimentato, oltre che dai trasferimenti che vengono contestualmente soppressi, anche dalla compartecipazione dinamica al gettito dell'Irpef di cui si è parlato nel primo paragrafo, compresa la sua variazione annuale.

Il fondo così determinato viene poi ripartito tra i singoli Comuni in base ai due diversi principi del fabbisogno finanziario e della capacità fiscale.

In particolare, l'indicatore di fabbisogno finanziario è calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e una quota non inferiore al 90% del valore standardizzato del gettito dei tributi e delle entrate propri di applicazione generale.

La spesa corrente standardizzata è, in prima istanza, pari ad una quota di spesa pro capite uniforme, a cui vengono però apportate correzioni per tenere conto di fattori che possono determinare fabbisogni di spesa differenziati: ampiezza demografica, caratteristiche territoriali con particolare riferimento alla presenza di zone montane, e caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso di questi fattori nella determinazione del fabbisogno finanziario di ciascun ente è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, compresa anche la spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata. La standardizzazione della spesa per i Comuni dovrà incorporare gli incentivi all'offerta in forma associata dei servizi, di cui si è detto.

Le entrate standardizzate sono rappresentate dai gettiti dei tributi propri istituiti con legge statale (ad esclusione dell'imposta di scopo e dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco, presenti solo in alcuni Comuni e quindi poco idonee ad essere standardizzate) valutati applicando alla base imponibile un'aliquota standard da definirsi e dalle entrate per tariffe e proventi dei servizi comunali, anch'essi standardizzati, secondo modalità che non saranno certo facili da definire.

Il criterio del fabbisogno è quindi applicato in modo parziale: nel computo dell'apposito indicatore le entrate standardizzate non entrano al 100% ma solo secondo una quota, da determinarsi, non inferiore la 90%. Non è chiaro se questo sia il risultato di una scelta esplicita del disegno di legge o il frutto di una combinazione pasticciata fra un criterio che dovrebbe garantire la copertura integrale del fabbisogno standard e un criterio che potrebbe perequare anche solo parzialmente la capacità fiscale.

Ogni ente può destinare alla realizzazione e manutenzione straordinaria di opere pubbliche, in coerenza con la programmazione regionale di settore, una quota non superiore al 30% della quota di fondo perequativo di sua spettanza.

Il fondo perequativo complessivamente destinato dallo Stato ai Comuni (piccoli) di una determinata Regione può essere ripartito secondo valutazioni della spese corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, ispirate ai criteri di cui sopra, e a stime dei fabbisogni di infrastrutture, effettuate dalla Regione stessa. E' però necessario che sull'utilizzo di questi parametri alternativi vi sia un accordo sancito in Conferenza unificata e un'intesa in sede di Consiglio delle autonomie locali.

Si assiste quindi, anche con riferimento alla perequazione, a un (timido) tentativo di spostare il baricentro delle relazioni intergovernative con i Comuni dallo Stato alle Regioni, riconoscendo a queste ultime la possibilità di distribuire i trasferimenti perequativi (statali) ai Comuni secondo criteri diversi, l'una dall'altra e diversi anche da quelli adottati dallo Stato, per meglio adattare le esigenze perequative alle caratteristiche del proprio territorio. Il tentativo è timido, perché richiede un difficile accordo con il Consiglio delle autonomie, dove sono rappresentati sia i Comuni avvantaggiati che quelli svantaggiati dalla diversa ripartizione proposta.

Il disegno di legge non considera eventuali trasferimenti perequativi regionali a favore dei Comuni, che dovrebbero comunque essere ammessi.

Non fornisce inoltre nessuna indicazione circa la dinamica futura del sistema di finanziamento prospettato: non si sa ad esempio con quali cadenza e con quali modalità verranno modificati i parametri di riferimento per la perequazione dopo il primo anno di applicazione.

3.3. Una valutazione di insieme

Nel suo complesso il disegno di legge presenta, come si è ricordato all'inizio di questo paragrafo, importanti elementi di novità, per quanto riguarda sia il riconoscimento della necessità di un accordo esplicito fra Stati ed enti territoriali circa il necessario coordinamento fra finanza statale e finanza degli enti decentrati, sia l'attribuzione di una maggiore autonomia fiscale ai Comuni, per quanto nel rispetto di una coerenza complessiva del sistema fiscale. Potenzialmente esso assegna anche un ruolo rilevante alle Regioni, su materie importanti, quali l'articolazione del patto di stabilità, e i parametri per la distribuzione del fondo perequativo finanziato dallo Stato. Ma la discrezionalità esercitabile dalle Regioni in questi campi è, con l'importante eccezione del finanziamento delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni, subordinata ad un accordo con il Consiglio delle autonomie. Viene inoltre salvaguardato, per i Comuni di maggior dimensione, il rapporto diretto con lo Stato.

Si tratta di una scelta che risente del contesto conflittuale in cui è stata presa, e che riflette la volontà di compendiare due esigenze difficilmente conciliabili, ricordate anche nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge: valorizzare la tradizione municipale del nostro ordinamento e attribuire al tempo stesso alle Regioni un ruolo fondamentale nel disegnare schemi concreti di coordinamento della finanza dei Comuni di dimensioni minori (nel rispetto, per quanto riguarda la perequazione, dei criteri generali fissati dalle norme statali).

Ne discende un testo "aperto", che sarà molto prevedibilmente oggetto di modifiche nel corso del suo cammino.

L'esistenza stessa di questo testo, e la sua approvazione dal parte del Consiglio dei ministri, rappresentano comunque un passo avanti importantissimo per la definizione di uno schema compiuto di finanziamento degli enti decentrati, senza il quale, è bene ricordare, né il concetto di autonomia, né quello di responsabilizzazione di tali enti hanno alcun significato.